

Gérard Bergeron † (1922-2002)
Politologue, département des sciences politiques, Université Laval

(1990)

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Un document produit en version numérique par Réjeanne Toussaint, ouvrière
bénévole, Chomedey, Ville Laval, Québec
[Page web personnelle](#). Courriel: rtoussaint@aei.ca

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>
Une bibliothèque fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay, sociologue

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Du même auteur

Fonctionnement de l'État (avec une préface de Raymond Aron), Paris, Armand Colin, 1965.

Le Canada français après deux siècles de patience, Paris, Le Seuil, 1967. [En préparation dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

La guerre froide inachevée (avec une préface de John Holmes), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1971. [En préparation dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

La gouverne politique, Paris-La Haye, Mouton, 1977.

Pratique de l'État au Québec, Montréal, Québec-Amérique, 1984.

La guerre froide recommencée, Montréal, Boréal, 1986. [En préparation dans Les Classiques des sciences sociales. JMT.]

Cette édition électronique a été réalisée par Réjeanne Toussaint, bénévole,
Courriel: rtoussaint@aei.ca

À partir de :

Gérard Bergeron

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Montréal : Les Presses universitaires de France, 1990, 263 pp. Collection La politique éclatée.

[Autorisation formelle accordée, le 12 avril 2005, par Mme Suzanne Patry-Bergeron, épouse de feu M. Gérard Bergeron, propriétaire des droits d'auteur des œuvres de M. Gérard Bergeron]

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 27 avril 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Gérard Bergeron (1990)
PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT



Montréal : Les Presses universitaires de France, 1990, 263 pp. Collection La politique éclatée.

Table des matières

[Quatrième de couverture](#)
[PRÉFACE](#) DE LUCIEN SFEZ
[AVANT-PROPOS](#)
[Introduction générale](#)

Première partie :

La très longue préhistoire de l'État

[Introduction](#)

[Chapitre 1.](#) Des « États » en manque (sociétés dites « primitives ») ou en excès (empires dits « despotiques »)

i. [L'État apparaît à la toute fin de l'évolution humaine.](#) ii. [L'accès à l'existence étatique en neuf degrés.](#) iii. [Comme en débordement d'État, les empires despotiques.](#) iv. [De gigantesques centrales de puissance.](#)

[Chapitre 2.](#) De la cité-État à l'empire-État, mais pas encore l'État

i. [Plus que des villes, les cités-État.](#) ii. [De la polis athénienne à la civitas romaine.](#) iii. [Un entre-deux âges « barbares », féodal et impérial.](#) iv. [Les empires-État du Moyen Age.](#)

Deuxième partie :

La brève histoire de l'État moderne

[Introduction](#)

[Chapitre 3.](#) De l'émergence de l'État « souverain » à sa reconnaissance générale au XVIIe siècle

i. [En avance, les monarchies anglaise et française.](#) ii. [Une première brochette de penseurs sur l'État.](#) iii. [Quand s'élargit le cercle des États.](#)

Chapitre 4. L'État « dynastique » devenant absolutiste (1648-1815)

- i. Restant dynastique, l'État souverain tend à l'absolutisme. ii. Soutiens de l'autorité : Thomas Hobbes (1588-1679), Bossuet (1627-1704). iii. Le libéralisme avec John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755). iv. Les grandes révolutions fin de siècle de 1776 et 1789.

Chapitre 5. L'État « national » devenant constitutionnel, avec retour aux empires (1815-1945)

- i. L'État « national » conteste le dynastique et se constitutionnalise. ii. Un philosophe de l'État moderne : G. W. F. Hegel (1770-1831). iii. Deux États retardataires, les unités italienne et allemande. iv. Une nouvelle guerre de Trente Ans au XXe siècle.

Troisième partie :
L'omniprésence de l'État contemporain

Introduction

Chapitre 6. Les organisations des États et l'organisation interétatique

- i. L'État comme Organisation d'organisations. ii. Faible degré d'intégration de l'organisation interétatique.

Chapitre 7. Les fonctionnements des États et leur population

- i. La gouverne ou le dispositif central des États. ii. L'État de bien-être ou l'État-providence. iii. L'État et « la fin des idéologies ». iv. Dernier arrêt à la station Démocratie.

Conclusion

Déclin, disparition des États ?

- i. Le déclin : le thème revient à la mode. ii. « Le déclin se vend bien », devient même best-seller.

INDEX

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour à la table des matières](#)

On peut s'étonner que l'État - dont on parle tant et rarement d'une façon positive - n'ait pas encore fait l'objet d'une étude historique spécifique. D'un ton alerte et presque familier, ce Petit traité en propose une première esquisse, se déroulant à la façon d'un triptyque : préhistoire, histoire, actualité omniprésente de l'État.

Cette « feuille de performance » historique de l'État n'aurait pas été complète si n'avaient pas été évoquées, en passant, les contributions doctrinaires des principaux penseurs sur cette Institution des institutions. Véritable coup de force intellectuel que cette brève synthèse sur un sujet qui paraît, autant que jamais, d'une importance capitale.

Gérard Bergeron, après des études aux Universités Laval, Columbia, Genève et Paris, où il obtint son doctorat en Science politique, a enseigné à l'Université Laval. Actuellement professeur à l'École nationale d'Administration publique de Québec, il s'est surtout fait connaître en France par ses ouvrages sur la théorie de l'État et sur l'histoire de la guerre froide.

En couverture, dessin original de Sylvie Saulnier.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

PRÉFACE

de Lucien Spez

[Retour à la table des matières](#)

Ce livre de Gérard Bergeron porte la marque de la maîtrise. Il fallait beaucoup de courage et d'audace pour affronter un sujet aussi vaste à travers l'histoire et même la préhistoire. Défi, et défi surmonté.

Dès la première lecture on prend conscience du caractère massif du problème : longue, très longue préhistoire, suivie d'une brève histoire de l'État moderne. Ce déséquilibre apparent appelle une question immédiate. Cette brève histoire de l'État moderne a-t-elle suffi pour rompre avec le passé, ou encore, malgré ce qu'il exhibe, l'État moderne n'est-il pas logé dans les structures très anciennes et toujours actuelles du droit romain ?

G. Bergeron a conscience du problème quand (p. 61) il cite Legendre affirmant que « le droit romain devait servir partout la cause du Pouvoir et transmettre à son tour l'idée d'une science du politique ». Peut-être aurait-il pu citer E. Kantorowicz qui a souvent inspiré Legendre sur ce point et qui est très central pour son propos ¹.

Car la question essentielle de l'État est celle du pouvoir de dire la vérité. Qui a ce pouvoir ? Quel est le statut de la vérité ? La vérité n'est-elle pas toujours indissociablement liée à l'administration d'une contrainte légitime ? Administrer n'est-ce pas dire le vrai, et inversement ? Telles sont les orientations interro-affirmatives des tra-

¹ L'empereur Frédéric II, Gallimard, 1987, et Les deux corps du roi, Gallimard, 1989.

vaux de Kantorowicz, et qui sont substantiellement liées à l'organisation intellectuelle de ce Petit traité de l'État.

Oui ou non l'État moderne s'inscrit-il dans le droit romain impérial, voire l'amplifie-t-il ?

Ce n'est pas sans de justes raisons que l'auteur précise (p. 182) que, pour lui, l'État est une organisation d'organisations et non une organisation comme une autre. Mais à l'appui de cette thèse qui me paraît exacte, je préfère invoquer mes propres raisons, à savoir que ce que les autres organisations ne peuvent pas faire, l'État seul le fait. Je veux parler de l'opération symbolique de réunification du monde naturel, de la société et de la vérité. J'entends bien que les entreprises (en particulier, les grandes entreprises) peuvent fabriquer du symbolique. Peut-on oublier l'ordre du « Minorange », chez Francis Bouygues, qui décore ainsi ses cadres méritants, ou les images symboliques produites par Olivetti, grande amie des Arts, ou d'IBM, qui incarne le progrès technologique ?

Toute activité humaine, bien sûr, produit du symbole. Mais l'État est seul capable de produire la vérité historique du moment. C'est lui qui, aujourd'hui encore, grâce au sacro-saint principe de majorité, énonce les critères du juste équilibre entre les forces sociales, appliquant (comme il le peut, et dans une mêlée confuse, naturellement) ces critères aux domaines éducatifs, culturels, sanitaires, sécuritaires, etc.

Bien sûr, encore, le principe de majorité est arbitraire, les critères qu'il produit sont fictifs, et n'ont d'autre existence que fantasmatique. Ils habillent les domaines politico-administratifs plus qu'ils ne les inspirent vraiment. Les hommes politiques et les administrateurs apparaissent plus comme des bouchons qui vont et viennent avec la vague, qu'ils n'orientent réellement l'État. Le gouvernement de G. Pompidou qualifia avec quelque imprudence le mouvement du 22 mars à Nanterre de « groupuscule ». Ce n'est pas sans impertinence (ni pertinence) que Cohn-Bendit lui répondit que la France était pleine de groupuscules, jusques et y compris le groupuscule de Matignon. Les gouvernants sont toujours une poignée d'hommes dont le métier est de faire croire... en l'État. Que l'ironie vienne les mordre, et pour un temps, si bref soit-il, il n'y aura plus d'État.

Fragilité de la symbolique étatique, précarité des fictions qu'elle produit, mais nécessité aussi. Car il faut bien mettre de l'ordre, donner sens et direction (même sur le papier). L'Italie du temps de Frédéric II, empereur romain germanique, était au moins

aussi désordonnée que nos sociétés industrielles scientifiques complexes. Des décrets venus de la Terre n'auraient pas suffi à assurer l'organisation de la cité et de l'Empire. Il fallait aussi que le Ciel s'en mêlât et que l'empereur lui-même joigne plusieurs titres à sa gloire de faiseur de Vérité suprême : élu par les seigneurs germains, il fallait qu'il soit aussi empereur romain, par là héritier de la très ancienne vérité d'État, qualifié et protégé comme tel par le pape, et enfin roi de Jérusalem, gardien des lieux saints, garant des croisades et de leur futur triomphe sur les infidèles.

Aujourd'hui, le Ciel se nomme « progrès », « science », « technologie », « communication ». Tentez de mettre en cause ce quadrilatère. C'est impossible. Il est fermement tenu en main par les médias, par les entreprises, et, en dernier lieu, organisé par l'État. Et je voudrais rappeler à cet égard que l'État-modèle des États libéraux - i.e. les États-Unis -, dont les dirigeants invoquent si fréquemment Dieu au service de leurs libres entreprises, est en même temps l'État qui organise et finance le plus largement les recherches de pointe au nom du quadrilatère « progrès », « science », « technologie », « communication ».

Qu'est-ce à dire, sinon que les symboles produits par les gens de l'État sont aussi fictifs que nécessaires pour jeter une goutte d'ordre dans l'océan du désordre. On fait alors « comme si », sans y croire. Voilà qui n'est pas nouveau, car le Contrat social n'a jamais été qu'une fiction, voulue comme telle : royaume des faux-semblants perçu par Bergeron (p. 209).

Faut-il alors conclure nécessairement que l'État est plus fort qu'une multinationale ? Plus fort du point de vue symbolique, mille fois oui. Mais je souhaite donner, pour ma part, une réponse un peu plus ouverte. Dans notre époque où les médias occupent une position si centrale, où la communication instantanée par les technologies informatiques accélère à folle allure les crises boursières internationales (automne 1987), où les batailles commerciales les plus locales se transforment si vite en conflits organisationnels mondiaux, on peut se demander si la part du symbolique n'a pas diminué, absorbée par la sidération médiatique, communicative, technologique.

Qu'il faille défendre cette part-là nous est sans doute une évidence assez chère, mais c'est un autre problème. La force du symbolique est-elle aujourd'hui érodée ? Selon la réponse qu'on donnera à cette question, l'ouvrage de Gérard Bergeron sera différemment ressenti : sérieux, systématique et documenté, mais rappelant seulement le passé, pour les uns. Toujours aussi solide, et très actuel pour les autres.

C'est très intentionnellement, ici, que je ne veux pas trancher : l'entreprise médiatique et communicative est gravement dangereuse pour l'État, la symbolique et nos libertés. Mais je ne suis pas sûr qu'elle puisse l'emporter aussi aisément dans notre vieille Europe, au Canada, en Amérique latine ou en Asie, qu'aux États-Unis d'Amérique.

Les chemins de la liberté deviennent étroits, mais restent ouverts.

LUCIEN SFEZ.

« L'État est un être énorme, terrible, débile. Cyclope d'une puissance et d'une maladresse, enfant monstrueux de la force et du droit, qui l'ont engendré de leurs contradictions, il ne vit que par une foule de petits hommes qui en font mouvoir gauchement les mains et les pieds inertes et son gros oeil de verre ne voit que des centimes et des milliards. L'État, ami de tous, ennemi de chacun... »

Paul VALÉRY.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

AVANT-PROPOS

[Retour à la table des matières](#)

L'État a une mauvaise santé de fer. Il ne se soigne guère et ce n'est toujours qu'avec retard et une si faible efficacité que c'est toujours à recommencer. En Occident tout au moins, des voix les plus diverses, dans les milieux politiques et intellectuels, le déclarent malade, en crise. Partout, il a mauvaise presse, même dans les « nouveaux États », une fois passée la phase d'exaltation nationale qui saluait l'acte de fondation. Mais qui oserait parler d'une crise fatale, dès lors que ne pointe aucun candidat de remplacement ? En cette génération, l'État vient d'achever sa dernière grande réussite, celle de sa *mondialisation* : sur cette planète, que peut-on accomplir, sans au moins tenir compte du fait universel des États ?

Partout, critiques attirés et clients de l'État lui font la vie dure ; et ceux qu'on pourrait appeler ses « opérateurs » le défendent plutôt mollement au-delà de l'argument solitaire de son caractère de nécessité. Hommes et appareils d'État n'ont peut-être jamais aussi fébrilement occupé la scène du grand théâtre des agitations humaines. Imagine-t-on institution-cible à ce point exposée, ou davantage tangible, que cet État qui reste pourtant inébranlable en ses structures profondes ? « Une mauvaise santé de fer... », vous dis-je.

Faut-il s'étonner de voir imputer à l'État tous les maux passés et présents de la vie en commun ? Pourtant sa nature profonde et, dirait-on, sa « grandeur » sont de l'ordre du politique permanent et indispensable, donc nécessaire à la vie sociale. L'État ne réfère pas directement aux quotidiennes médiocrités de la politique courante dont l'intérêt relatif n'est, en outre, que transitoire. Mais, l'État avec la majuscule, ce haut lieu du politique, est aussi volontiers considéré comme le lieu mal famé de la politi-

que. Et si les apparences semblent presque toujours jouer contre lui, c'est que l'État s'étend sur l'énorme espace social de toutes les espèces de « politiques », aussi bien de celles qui s'expriment au féminin, de la politique, qu'au masculin, du politique.

Le nouveau n'est certes pas le fait même de l'État, phénomène déjà pluriséculaire et porteur, en quelque sorte classique, de peurs et d'espérances collectives. C'est bien plutôt qu'on en discute autant ces dernières années. Le thème attire maintenant des gens fort divers qui, pour des raisons de méthode (en science politique « nouvelle ») ou de doctrine (en marxisme avant la récente mue « néo-marxiste »), répugnaient presque à employer le vocable gênant et estimé pour le moins anachronique. Mais « aujourd'hui, l'État a la cote », constatait Fernand Braudel, l'historien des longues durées et des vastes ensembles, puisque, clairement, il occupe « tout l'espace social »². L'État est devenu à l'ordre du jour des discussions de spécialistes ou de groupements civiques, sans parler de la floraison nouvelle de recherches sur le problème de ses origines.

On renoue avec un phénomène historique majeur : selon l'expression d'Ortega y Gasset, l'État est le « produit de la civilisation le mieux connu et le plus facile à voir »³. Il conviendrait d'ajouter : et maintenant, « le plus universellement répandu sur la planète ». Une histoire relativement courte (quelque quatre siècles...) n'atténue pas l'ordre de magnitude du phénomène, tout au contraire.

Le fait historique de l'État prend place à côté du phénomène des grandes religions et cultures, des lentes évolutions scientifiques et des plus récentes poussées technologiques, des vastes courants commerciaux et financiers, eux-mêmes souvent portés par des dynamismes impériaux. En la dernière tranche de sa vie contemporaine, l'État reste un sujet fascinant, qui attire mais aussi repousse, et qui, surtout, résiste ! Dans nos sciences sociales d'intention empirique, il ne s'agit plus d'une question qu'on puisse, confortablement, laisser entre parenthèses : voilà un sujet désormais « incontournable », selon une épithète à la mode.

Les humains ont peut-être inventé l'État pour n'avoir plus à obéir à des hommes, ou plutôt à tels autres hommes. Au terme d'une longue évolution, l'invention finira par s'appeler « démocratie », comme dans la Grèce antique ; mais, dès l'origine et jusqu'à

² *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle (t. 3 : Le temps du monde)*, Paris, Armand Colin, 1979, p. 39.

³ *The Revolt of the masses*, New York, The New American Library, 1950, p. 87.

aujourd'hui, le « peuple » semblera assez peu apte à exercer lui-même les pouvoirs enlevés aux gouvernants traditionnels. Peu suspect en son libéralisme, Alexis de Tocqueville soutenait que « les particuliers font les petites choses, et l'État d'immenses ». Sa grande force fut surtout d'être capable d'une perpétuelle reproduction. Il n'y a plus que des États. Les peuples qui n'en ont pas n'ont de cesse que d'en posséder un ; et, ainsi, divers groupements nationaux minoritaires réclament « leur » État en propre.

À l'intérieur de l'État, le poids de sa réalité, d'ailleurs flagrante, s'impose ; à l'extérieur, son modèle semble encore indépassable et se multiplie dans l'infinie variété des constants rapports des États entre eux. Traiter de l'État « fait sérieux », et davantage que de parler du gouvernement, des autorités publiques ou du pouvoir, etc. C'est le terme d'usage pour les circonstances solennelles et les grands problèmes. Voilà un prototype de grand objet de recherche. On peut toujours « parler politique » pour le reste, qui constitue l'actualité et ne fait que rarement l'histoire.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

INTRODUCTION GÉNÉRALE

[Retour à la table des matières](#)

Personne n'a jamais vu l'État si ce n'est par ses éléments symboliques et ses appareils, ou par les activités et décisions de ceux qui parlent en son nom. En traiter comme d'un sujet historique comporte un premier risque de réification par l'effet cinétique des phrases constituant le discours sur l'État. Ce risque, dont il faut être préalablement conscient, n'est pas toujours facilement évitable. À cause de l'exubérance de sens du phénomène, ainsi que de son caractère de fiction juridique mais produisant des effets réels et observables, et sans même évoquer les turbulences de sa très longue émergence, l'État souffre mal d'une définition a priori qui semblerait l'enfermer en une essence.

L'État ? - Lequel : celui des avocats ou des diplomates, celui des organisateurs d'élections ou des « hommes d'État », celui des fonctionnaires publics ou des militants de partis ? Ou encore celui des éditorialistes ou des démarcheurs de lobbies, celui des percepteurs ou des douaniers, celui des juges de la cour suprême ou des agents de police ? Il y a surtout l'État comme l'unité d'un ensemble social : celui du Citoyen, des citoyens, inévitablement de tous les citoyens, y compris des abstentionnistes et des dépolitisés. Chacun, ou tout le monde qui n'est pas en complète indifférence de l'État, en a une conception plus ou moins vague, mais toute personnelle et se multipliant en des groupes plus ou moins vastes. Avoir « son » propre État de cette façon en détermine aussi un aspect, un élément ou un « morceau », qui sont tous réels et assez généralement compatibles.

Les recherches courantes sur l'État le présentent d'ordinaire selon une polyvalence à peine moins diversifiée que la gamme des statuts sociaux et des intérêts personnels ou corporatifs des multiples citoyens et des différents agents publics. Les disciplines de formation des chercheurs prédéterminent les données et aspects privilégiés pertinents à l'analyse. L'État du juriste recouvre mal celui de l'économiste ; et l'un et l'autre n'ont pas de correspondance immédiate à celui du sociologue, du géographe ou du militaire de carrière.

On ne saurait toutefois dire qu'il y a autant d'États que de spécialités distinctes dans le vaste domaine des sciences sociales. Les champs analytiques privilégiés pour la recherche finissent par se toucher et requièrent des liaisons entre secteurs pour éclairer un domaine particulier. Certaines sciences de la société peuvent, d'autre part, se donner l'État comme objet d'analyse ou, ce qui est moins rare, comme encadrement structurel au moins implicite d'autres phénomènes : ainsi font telle histoire ou telle économie ou telle philosophie, toutes dites « politiques ». La focalisation sur l'État est plus courante et, pour ainsi dire, plus naturelle en science politique. Les disciplines voisines de la sociologie et de l'anthropologie comportent des branches politiques et retrouvent souvent l'État comme unité d'analyse.

Avant même la tentative de construire la notion, la plupart des auteurs présentent l'État selon au moins quatre éléments fondamentaux : une *structure d'organisation politique régissant, en régime d'obligation juridique, une collectivité sociale sur un territoire déterminé*. Ces quatre composantes suffisent à une notion minimale de l'État. Pour une conception plus pleine de l'État, il faut davantage : chaque élément doit être davantage spécifié et surtout les rapports qui les lient doivent être quelque peu raffinés en faisant appel à d'autres caractéristiques.

Par ailleurs, il est trompeur de considérer comme *État* toute formation de nature politique, fût-elle embryonnaire, rudimentaire ou fort peu diversifiée. Lucien Febvre y voyait une « confusion d'idée intolérable »⁴. Des historiens et des anthropologues cèdent volontiers à l'analogie et au grossissement. Cette simplification comporte au moins cet inconvénient de ne plus pouvoir nommer correctement *l'État* quand, à telle période de l'histoire, il surgit, enfin, indiscutablement avec toute sa force et son éclat, pour s'imposer ensuite jusqu'à ce jour dans sa complexité spécifique.

⁴ Dans l'Introduction au tome X, *L'État de l'Encyclopédie française*, Paris, Larousse, 1935.

Ce n'est pas dire qu'il faille négliger complètement tout cet *avant* politique, fort long, qui a précédé l'avènement de l'État. Cette préhistoire de l'État, s'étirant sur des millénaires, est quelque dix fois plus longue que celle de son histoire proprement dite. Voilà un premier point à enregistrer dès l'abord : à cette échelle, l'État est un phénomène récent et son histoire en est jeune. L'État, en effet, n'apparaît qu'à la charnière d'un Moyen Age européen, féodal et impérial, en processus de dislocation et de la période d'une Renaissance remettant tout en cause, y compris les fondements de la vie politique. Les « États », antiques dont il sera traité en une première partie, ne sont pas des États en ce sens (qui est le bon) : d'où les guillemets pour marquer la différence, ainsi que des expressions d'approximation classificatrice pour en établir les trois espèces préétatiques, comme les notions d'infra-États, d'extra-États et de cités-État (qui seront présentées en Introduction aux chapitres de la première partie).

Des auteurs signalent parfois le caractère accidentel de l'apparition de l'État. Avec raison, peut-être ou en partie, mais il convient surtout d'ajouter que, dès son apparition, l'État allait se consolider, prendre de l'expansion et engager même la dynamique de son autoreproduction. Le programme s'accomplira avec un tel succès que l'État paraît plus fort que jamais après ces quelque quatre ou cinq siècles jusqu'à coloniser politiquement la planète entière ! Une telle pérennité et une telle postérité ne sont plus de l'ordre de l'accident historique. A la période charnière, l'État n'était qu'un des concurrents possibles pour la remise en ordre générale : d'autres dynamiques en cours, de religion, de classes, d'ethnicité, par exemple, auraient pu se mettre en lice. Ainsi qu'on le verra, elles finirent par se rallier, et d'autant plus aisément et commodément qu'à la phase décisive elles n'engagèrent pas à fond le combat contre l'État en sa première forme monarchique.



Il ne serait pas trop des ressources d'une sociologie historique et d'une philosophie politique sur le thème de l'État pour tenter de rendre compte d'un phénomène socio-culturel d'une telle ampleur et qui n'a fait que s'accroître avec le temps. Sur un fond d'histoire politique générale, l'État pourra souvent n'apparaître qu'en filigrane. Mais, quoique d'intensité variable, cette présence en continuité historique est probablement le premier trait essentiel de l'État, et non pas quelque attribut vague ou allant de soi.

Bien que les travaux de chacune de ces disciplines ne se présentent habituellement avec ce caractère de mixité, l'histoire politique (y compris internationale), d'une part, et, de l'autre, la contribution de penseurs sur la question de l'État à chaque époque correspondante seront donc utilisées pour retracer la trame directrice de l'apparition et de l'évolution des États. Cette démarche pourra étonner au premier abord, surtout par les dénivelllements d'objet, d'une section à l'autre à l'intérieur d'un même chapitre. Son aspect peut-être « hybride » est voulu. Si elle était valable, ce serait finalement par des résultats qui n'auraient pu être acquis autrement.

Si l'État n'est pas une « chose », comme aime à le répéter une pensée positiviste, toutefois son entrée en force dans l'histoire moderne, qu'il se trouvait à inaugurer conjointement avec la Renaissance et la Réforme, créait ce qu'on pourrait appeler un nouvel « état de choses » dans l'ordre de la civilisation. Et, à la fin de ce XXe siècle, l'État n'en est-il toujours pas à la case initiale du grand jeu politique ? On devra prendre des précautions analytiques pour la saisie spécifique d'une évolution qui, de sa nature, déborde de toutes parts. Une interprétation sociologique de l'État en fonction de son histoire propre requiert quelques principes d'analyse interreliés.

D'abord, ne pas perdre de vue la trame proprement politique du processus en prenant en compte les conditionnements sociaux et diverses influences religieuses, culturelles, démo-géographiques et économiques : autrement dit, reconnaître à l'État (ses monarques, leurs chanceliers et légistes, etc.) une relative autonomie causale sur son être propre en voie d'auto-affirmation. Surtout, voir comment le phénomène se ramenait, à sa phase cruciale, en une « différenciation des fonctions publiques qui les détache des autres formes de la vie sociale, qui les institue en des organes propres et les centralise pour faire apparaître l'unité de l'État souverain »⁵. L'idée de *centralité* de l'État exprime un processus de nature davantage attractif et durable que de contingentes prétentions impériales. Les études récentes à l'enseigne du couple centre/périphérie trouvent ici un remarquable terrain d'exercice, par-delà l'apparence de paramètres facilement tautologiques. Par-dessus tout, il importe de ne jamais oublier le *territoire*, dont on peut dire au sens premier qu'il supporte tout le reste⁶, et qui est la donnée la plus déterminante et la plus constante ne serait-ce que par son inertie.

⁵ Selon la remarquable définition de J.-T. Delos, *La Nation* ; t. II, *Le nationalisme et l'ordre du droit*, Montréal, L'Arbre, 1944, p. 8.

⁶ Selon un auteur britannique : « ... the state is merely and essentially an arena, a place, and yet *this* is the very source of its autonomy » (Michael Mann, *The auto-*

Une autre dimension sera aussi examinée, qu'implique celle de la territorialité, soit le rapport interne/externe. Ce rapport est différent, et non moins important, que celui du centre et de la périphérie à l'intérieur de l'unité de base. Il permet de situer l'entité étatique dans son environnement international et transnational, de considérer les deux faces, externe et interne, de cet unique attribut essentiel qu'est la *souveraineté*, et dont le publiciste Jean Bodin s'est fait le premier théoricien à la fin du XVI^e siècle dans son œuvre célèbre sur *La République* (1576).

Cette vision dualiste est tout autant indispensable à l'époque de la formation des États (les États se formant les uns contre les autres...) qu'aujourd'hui. L'énergie compressive d'implosion trouve souvent sa dérivation dans des forces d'explosion externe. Révolutions et guerres civiles ont leur contrepartie dans les guerres internationales, sans oublier de rappeler brièvement les intrigues et agitations qui y mènent. Le grand traité de paix est, dans l'ordre externe, l'équivalent, plusieurs fois multiplié, de la constitution étatique dans l'ordre interne.



À la fin de cette démarche introductive, une définition de l'État moderne ou tout court (encore une fois, sans les guillemets de l'« État » antique) ne saurait être que provisoire et indicative. Un historien américain ramène aux « critères » suivants l'émergence de l'État : « L'apparition d'unités politiques durables et géographiquement stables, le développement d'institutions permanentes et impersonnelles, le consensus sur la nécessité d'une autorité suprême et sur le loyalisme auquel cette autorité a droit de la part de ses sujets. »⁷ Cette formulation a le mérite d'enregistrer les composantes simultanées d'un fait historique sans précédent. Des définitions de l'État lui-même peuvent contenir des éléments similaires mais selon un arrangement à tournure plus analytiquement « fonctionnelle ». Ainsi, celle de Charles Tilly, décrivant l'État « comme une organisation, contrôlant les principaux moyens de coercition sur un

nomous power of the state : its origins, mechanisms and results, *Archives européennes de Sociologie*, XXV, 1984, p. 187).

⁷ Cet auteur continuait : « C'est dans l'Europe occidentale des années 1100 à 1600 que nous chercherons les signes de ces changements » (Joseph R. Strayer, *Les Origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, 1979, p. 23).

territoire donné, qui est différenciée des autres organisations en action sur le même territoire, qui est autonome, centralisée et dont les composantes sont coordonnées les unes les autres »⁸.

Les éléments rassemblés dans ces deux descriptions résument la problématique de la recherche à poursuivre. Nous ne sommes pas à la recherche d'un critère dur et incontestable de l'État valable pour toutes les saisons de sa vie multiple ; nous tentons de circonscrire initialement l'objet d'une étude. Chacun des éléments des précédentes citations de Delos, Strayer et Tilly pourraient être repris, décomposés et élargis, pour une problématique plus complète. Nous trouvons, surtout, plus utile de fournir plutôt une *description* générale du phénomène global de l'apparition de l'État dans l'histoire :

1 / L'État est une formation juridique souveraine, datant d'environ quatre siècles, qui est le résultat d'un ensemble de forces politiques en action se dégageant d'une formation, large comme l'empire ou dispersée comme la féodalité, après en avoir neutralisé la puissance ; et dont les forces qui lui avaient donné naissance ont été instituées, puis centralisées pour former une entité politique distincte qui peut entrer en relations d'indépendance et d'égalité avec d'autres entités du même type que lui.

2 / Ses éléments constitutifs sont, au minimum une collectivité humaine, fixée sur un territoire déterminé et unifiée sous l'égide d'une organisation politico-juridique propre, réglementant, moyennant son privilège exclusif de l'usage de la force, de façon générale et virtuelle la quasi-totalité des intérêts globaux et fondamentaux de cette collectivité.

3 / Dans ses relations extérieures, il s'affirme par rapport aux autres États, négativement par le caractère d'indépendance qui le constitue formellement, et positivement par celui d'immédiateté où il se trouve devant le droit international, envers lequel il jouit d'une grande liberté d'apprécier les normes ou de s'obliger par elles, tout en acceptant, en principe, la suprématie de ce droit dans ses relations avec les autres États.

⁸ Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 683. (Œuvre collective de huit chercheurs appartenant à plusieurs nationalités, et publiée sous la responsabilité du Pr Tilly. La citation est une traduction de l'auteur.) Quant à la formulation d'une « organisation, contrôlant les principaux moyens de coercition sur un territoire donné », on y aura reconnu le critère classique de l'État depuis Max Weber.

4 / Au total l'État se trouve ainsi à projeter un aspect sociologique sui *generis* dans les rapports sociaux où il se trouve impliqué, aussi bien avec les autres États et les formations politiques qui lui sont inférieures qu'avec celle qui lui est supérieure comme la communauté interétatique, et dont il se reconnaît être un membre constituant.



On terminera cette introduction à une notion initiale, mais non pauvre, de l'État par l'énumération des grandes fonctions sociales que lui, seul, peut remplir. Il est le premier *identificateur* des sociétés de base par ses statuts de nationalité et de citoyenneté, ainsi que par l'émission de ses symboles distinctifs, drapeau, sceau, monnaie, hymne national, etc. Il est aussi le grand *ordonnateur* de la vie sociale, lui imposant un ordre général tout en émettant des « ordres » de prescription et d'interdiction, puisqu'il se reconnaît une responsabilité générale d'intervention virtuelle au nom du bien commun. Il assume, en particulier, un rôle dominant de *protecteur* des sécurités individuelles, familiales, régionales, etc., ainsi que d'arbitre officiel et, surtout, ultime dans les cas divers de conflits sociaux de toute espèce. L'État est aussi le premier *communicateur*, ou entrepreneur en communications, avec tous les réseaux dont il a charge, allant de la gamme de tous les transports à la question de la ou des langues officielles, ainsi qu'aux systèmes d'éducation. Il est, enfin, le *médiateur* de sa population dans l'environnement international en même temps qu'il participe, avec les autres États, à la vie de la communauté mondiale des hommes.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Première partie
LA TRÈS LONGUE
PRÉHISTOIRE DE
L'ÉTAT

ou les « États » archaïques
et antiques

[Retour à la table des matières](#)

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Première partie. La très longue préhistoire de l'État

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

L'État n'est pas l'aboutissant inévitable des formes politiques qui l'ont précédé : phénomène tout nouveau, il ne dérive pas de formes antiques qui auraient servi d'inspiration. S'il paraît, à un moment donné, comme quelque chose qui devait advenir, ce ne fut qu'au cours de sa propre genèse à partir d'un Moyen Age avancé. L'État n'apparaît pas comme le produit de quelque déterminisme politique universel à partir d'un passé fort lointain. C'est sur le tard, et selon une originalité propre, que l'État a pris sa place par-delà les minuscules peuplades et tribus, les cités-État, petits ensembles à forte intégration, et les empires antiques, vastes étendues à faible cohésion sociale.

En un schéma grossier, les petites unités tribales auraient été *en moins d'État* et les grandes unités impériales, *en trop d'État*, tandis que les cités-État pourraient, selon une analogie quelque peu forcée (étant donné la précision du précédent paragraphe), être considérées comme des *embryons d'État*, mais comme avortés parce que, peut-être, prématurés. On pourrait encore dire que lorsqu'au terme de son processus propre l'État émergera, ce sera comme en prenant bonne mesure de ce moins, de ce *trop* ou de ce *trop petit*. Le phénomène allait se produire avec lenteur, mais aussi quelque fracas, dans la période déjà indiquée de l'histoire européenne, alors que l'État devenait l'invention politique marquante.

Au sujet de ces notions, on constatera que les deux premières (infra-États et extra-États) ne sont pas du même ordre que la troisième (cités-État), qui n'est pas un néologisme d'auteur et dont l'usage coutumier ne soulève pas, *a priori*, d'interrogation sé-

mantique. Il en est autrement pour les deux premières formules à préfixe, qui sont inhabituelles. *Infra-État* veut signaler non pas tellement *l'en moins d'État*, que l'en dessous, que ce qui est bien en deçà ; de même extra-État, pas tellement *l'en trop d'État*, qu'un débordement ou qu'un mouvement exorbitant. Il s'agit moins d'expressions se validant par un caractère de nécessité conceptuelle que de formulations simplement suggestives pour chaque catégorie en cause, en même temps qu'elles montrent leur utilité pour le contraste dans la classification.

Bien qu'il ne s'agisse pas de notions pour lesquelles un chercheur engagerait son avenir scientifique, les deux formules à préfixe ont surtout l'intérêt, dans le présent contexte, de pointer le rapport négatif à l'État qu'elles expriment. Qualifier, respectivement, d'infra-État et d'extra-États les sociétés dites « primitives » et les empires « despotiques » de l'Antiquité permet, tout au moins, de raffermir la perspective de traitement du sujet amorcé. Le rapport à l'État est alors faible : il n'y a pas d'État, tout au plus des « États » analogiques, ce que soulignent les guillemets. Pour le cas des cités-État, le rapport est moins faible ou s'enrichit, mais ce ne sont toujours que des « États », non pas des *États*. Pour une dernière fois, l'usage ainsi circonstancié de ces préfixes n'implique en rien que l'État devait naître fatalement de formes politiques antérieures.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Première partie. La très longue préhistoire de l'État

Chapitre 1

Des « États » en manque (sociétés dites « primitives ») ou en excès (empires dit « despotiques »)

I - L' « ÉTAT » APPARAÎT À LA TOUTE FIN DE L'ÉVOLUTION HUMAINE

[Retour à la table des matières](#)

Rien n'illustre mieux la jeunesse des formes étatiques que cette donnée statistique : la vie de l'État ne couvre que 0,2% de toute l'aventure de l'humanité. De quoi éprouver le vertige... En effet, pour le reste des 99,8% de cette durée, les hommes n'ont guère eu de milieu social plus large que celui des bandes et des villages autonomes, tout en n'ayant vraisemblablement pas la conception de plus larges collectivités. Si donc l'on additionnait la durée de l'État moderne et contemporain avec celle des trois formes d' « États » antiques (infra-États, extra-États, cités-État), le résultat se lirait selon cette proportion dérisoire d'un cinquième de 1% depuis les débuts de l'humanité préhistorique.

Sans doute conviendrait-il d'adopter plutôt un point de départ moins lointain que le début du paléolithique (pierre taillée ou éclatée), soit vers le *Ve* ou le *VIe* millénaire avant Jésus-Christ avec l'apparition de l'agriculture et des villages, la domestication de certains animaux et une sédentarisation générale des groupements humains. Mais, même alors, la brièveté de l'existence de l'État moderne, devenue historiquement in-

discutable depuis l'époque de la Renaissance, apparaît encore marquante : soit quatre siècles contre six millénaires, ou moins de 10 % de cette dernière durée.

À partir de l'époque néolithique (âge de la pierre polie), les petites unités de base ont eu tendance à décroître en nombre en même temps que leur taille augmentait. On a estimé qu'au *Ier* millénaire avant notre ère, ce nombre atteignait quelque 600 000 unités. Ce qu'on pourrait appeler le processus éminemment lent, et certes non finalisé, d'intégration politique (pour ne pas parler d'étatisation dès cette lointaine époque) produira des effets graduellement réducteurs jusqu'à l'époque actuelle, avec les quelque 160 États membres régulièrement enregistrés à l'Organisation des Nations Unies. Tant et si bien qu'à cette échelle, grossière dans son gigantesque même, on a pu risquer une prédiction évaluant à 40 % les chances d'établissement d'un gouvernement mondial en 2125. Ce pourcentage s'élèverait à 87, puis, à 95, respectivement, vers l'an 2500 et l'an 2750 ⁹.

- *Combien petites et primitives ces sociétés archaïques ?*

Combien « petites » étaient ces micro-sociétés ? Hordes et bandes étaient de l'ordre de quelques dizaines de membres et généralement moins que la centaine. Clans familiaux et tribus dépassaient fréquemment ce dernier nombre. Quant aux chefferies (en lesquelles plusieurs anthropologues voient une forme immédiatement préétatique), elles atteignaient aisément une population de plusieurs milliers. Ces données, très largement indicatives, excluent ici les civilisations historiques et les empires antiques, dont il sera question plus loin. Ces vastes ensembles présentent d'ailleurs des caractères spécifiques autres que le fort nombre de population ou la grande étendue des espaces occupés.

Et combien « primitives », ces micro-sociétés ? Ethnographes classiques et anthropologues de ce siècle en ont généralisé l'épithète en des usages dont la conscience

⁹ J'emprunte les chiffres de ces trois premiers paragraphes à l'article de Robert L. Carneiro : *Political expansion as an expression of the principle of competitive exclusion*, dans *Origins of the State : the anthropology of political evolution* (sous la direction de Ronald Cohen et Elman R. Service), Philadelphie, Institute for the Study of Human Issues, 1978, p. 205-223.

de la supériorité de leur culture n'était pas toujours absente ¹⁰. En réaction, d'autres chercheurs allaient préférer le qualificatif, présumément plus neutre, d'« archaïques » pour exprimer l'idée des origines ou d'un commencement. On a aussi soulevé une protestation semblable contre l'acceptation de « sociétés sans histoire ». Si nous n'avons pas les moyens de connaître l'histoire des sociétés sans écriture, cette carence documentaire ne prouve en rien l'absence d'historicité ni que, chez les sociétés survivantes, l'histoire ne continue pas à s'y dérouler. En ces dernières sociétés, devenant du reste de plus en plus rares, leur « histoire » se vit plutôt mal et, même selon un mode tragique, « engagées » qu'elles sont, selon Balandier, « dans un combat permanent contre le désordre qu'elles engendrent, l'entropie qui les menace » ¹¹.

Le propos ne consistant qu'à relever des éléments ou des « pointes » politiques émergentes dans ces micro-sociétés archaïques, il s'agit de montrer, comme en creux, la nature globalement *infra-étatique* de types fort divers d'arrangements sociaux, toujours rudimentaires comme ensembles et, à notre échelle, assez peu *politiques* dans le rapport qui en noue les parties. Ce faible développement politique n'atténue certes pas l'intérêt anthropologique général de leur étude, ni l'intérêt particulier des rapports magico-ludo-religieux, des structures de parenté, des diverses relations d'échange ou des rapports de voisinage, pacifique ou guerrier, etc. Mais il paraîtra utile de qualifier d'« infra-État » l'organisation centrale de telles micro-sociétés dont le trait dominant est, dans la plupart des cas, la quasi-totale incapacité d'innover. Quoi qu'il en soit, la plupart semblaient vouées à rester bien en deçà de la moindre évolution vers des formes politiques qui vaudraient d'être qualifiées de « préétatiques ».

Le préfixe *infra* signale une ligne de mesure et certes pas l'application d'un jugement de valeur quelconque en rappelant qu'il en fut ainsi. Et c'est encore moins impliquer que les sociétés survivantes auraient eu, ou auraient encore, de meilleures chances de survie en accédant à l'existence étatique. Il s'agit simplement de poser que la caractéristique politique la plus générale est d'être autre *chose que* l'État, ainsi qu'il a

¹⁰ Par exemple, l'un des futurs maîtres de l'ethnologie française, Lucien Lévy-Bruhl, intitulait son premier livre, publié en 1910, *Les Fonctions mentales dans les sociétés inférieures*.

¹¹ Georges Balandier, *Anthropo-logiques*, Paris, PUF, 1974, p. 205. On rappellera l'amertume du jeu de mot de Claude Lévi-Strauss dans *Tristes Tropiques* : « Plutôt qu'anthropologie, il faudrait écrire "entropologie" le nom d'une discipline vouée à étudier dans ses manifestations les plus hautes ce processus de désintégration » (Paris, Union générale d'Édition, 1962, p. 374).

été précisé, et, d'ailleurs, pour bien d'autres raisons que leur faible taille démographique et territoriale. Comme nous n'avons guère de traces documentaires des sociétés archaïques, il ne reste plus qu'à spéculer d'après la connaissance indirecte que nous avons des sociétés à écriture, ou, encore, par l'observation directe des sociétés survivantes qui font l'objet d'étude sur le terrain par des spécialistes ¹².

L'expression la plus courante dans les travaux en langue anglaise est celle d'*early state*, ce qui signifierait l'« État » ancien ou antique, ou encore « hâtif », tout au moins celui des origines et dont on sait qu'elles furent interminables... C'est d'un usage sans doute trop commode que de confronter *l'early state* au *modern state* ¹³ comme pour éclairer l'un par l'autre. Une autre facilité consiste à opposer les sociétés sans État (*stateless*) et les sociétés à État ou avec État. Ces présentations de type dualiste ne montrent leur utilité que par les subdivisions, niveaux, degrés ou seuils qu'elles permettent d'élaborer à l'intérieur de classes trop générales. Pour le théoricien de l'État contemporain, le résultat d'un pareil détour apparaît souvent décevant et entraîne, à vrai dire, de nouvelles « confusions » ¹⁴ ; mais comment contourner ce risque, la curiosité poussant de ce côté ?

Revenons sur cette prescription fondamentale : il importe de refuser une notion élastique de l'État, qui en ferait un simple terme analogique (ou symbolique ?) ¹⁵, atténuant ainsi considérablement sa spécificité quand le phénomène entre en force dans l'histoire. Il n'est que normal que le politologue, dont le métier ne l'incite pas à porter une attention particulière au problème des origines, se fasse de l'État une no-

¹² Comme exemples de ces travaux multidisciplinaires, en outre du collectif de Cohen et Service indiqué à la note 1, je me contenterai de rappeler les deux recueils publiés sous la responsabilité de Henri J. M. Claessen et Peter Skalnik, *The Early State* (1978) et *The Study of the State* (1981) (La Haye, Paris, New York, Mouton Publishers).

¹³ Ou *l'industrial state*, comme le fait Ronald Cohen, qui s'empresse d'ajouter en note : « The distinction is not as clear as it should be. Many states today are hardly industrial, etc. », dans son article *State origins : a reappraisal*, dans l'ouvrage cité de Claessen et Skalnick, 1978, p. 36.

¹⁴ Tel le politologue britannique, Bernard Crick, qui s'en plaint en référant à la contribution de grands anthropologues de son pays : Schapera, Radcliffe-Brown, Muir, Malinowski (*In Defense of Politics*, Middlesex, Penguin Books, 1962, p. 180-182).

¹⁵ Des anthropologues eux-mêmes s'élèvent parfois contre cet abus du langage, tel Lawrence Krader, *Formation of the State*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1962, p. 12, 107-108.

tion plus strictement contemporaine que l'anthropologue ou que l'historien de l'Antiquité. Une étude portant sur l'État moderne ne peut que qualifier par son absence les formes politiques qui l'ont précédé, tout en rappelant leur spécificité.

Mais en revanche, le politologue doit accepter le fait, d'abord déconcertant, de ce fourmillement de micro-sociétés qui ont noms bandes, tribus (de divers types : segmentaires, universalistes, associationnelles, rituelles, etc.), chefferies ¹⁶, etc. Sous l'enseigne générale des diverses *démocraties* existantes ou concevables, un auteur récent a établi que celle des bandes était naturellement « directe » par contraste à celle des tribus qui est « décanale », tandis que la démocratie dans les villes tend à épouser la forme « élitare » ¹⁷. Enfin, les interprétations propres à l'anthropologie relèvent généralement du *comment* les choses furent ou ont (peu) évolué ; plus prudemment, on retient ou ignore les explications relatives au *pourquoi*. Toutefois, un point commun semble se dégager de presque toutes les démarches lorsqu'elles s'occupent des grandes durées : c'est celui du très lent dynamisme d'émergence sélective du phénomène « étatique » alors que les autres forces naturelles (de religion, de socialisation, d'ethnicité, d'organisation locale) semblaient manifester une semblable tendance à s'y ajuster peu ou prou.

Un autre point, capital et d'apparence inverse, vaut d'être relevé : l'« État » des origines (*early state*) n'apparaît dans la chaîne évolutive qu'à un cinquième maillon, l'État « moderne » ayant été le sixième. Il succéderait au système des chefferies (*chief-tancies ou chiefdoms*), le quatrième maillon. Les trois premiers maillons furent d'une bien plus longue durée, évoquée en tête de ce chapitre : 1 / les systèmes proto-humains ; 2 / ceux des hordes et bandes ; 3 / ceux à base d'autonomie locale comme les villages acéphales ou sans autorité reconnaissable. Plusieurs analystes de l'« État » des origines distinguent encore des phases préparatoires ou « conduisant à », d'autres inchoatives ou proprement émergentes, enfin des séquences transitionnelles menant, par exemple, à des phénomènes aussi importants qu'une économie de marché ou que des antagonismes de classes. Le non-spécialiste, qui ne peut que donner une idée gé-

¹⁶ Selon Cohen, la chefferie se distingue nettement de l'« État » par un caractère d'instabilité : « The key diagnostic feature is fission (...). The state is a system that overcomes such fissiparous tendencies. This capacity creates an entirely new kind of society » (op. cit., p. 35).

¹⁷ Jean Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 305-352.

nérale de ce type de travaux, n'a certes pas les moyens d'en faire ici une critique convenable.

II - L'ACCÈS À L'EXISTENCE « ÉTATIQUE » EN NEUF DEGRÉS

[Retour à la table des matières](#)

Pour illustrer la très grande diversité des sociétés infra-étatiques, il faut donc ressortir à des catégories plus nombreuses et élaborées que les usuelles présentations dualistes (sociétés sans État, société à État ; État des origines, État moderne) et aussi reconnaître un plus grand nombre de phases évolutives que celles qui viennent d'être rappelées. Une échelle par degrés proposée par un politologue français, qui est également l'auteur d'un travail impressionnant de critique des travaux d'anthropologie politique, nous offre un tableau d'ensemble de ce qu'il devient peut-être possible d'établir en ces quelques pages. Jean-Wilham Lapierre avait d'abord construit un tableau à cinq degrés ; dix ans plus tard, grâce à « une analyse plus fine et plus précise », il proposait une « gradation moins sommaire, plus nuancée », en neuf degrés séparés par deux seuils, le premier indiquant l'apparition de la nette distinction entre gouvernants et gouvernés et le second marquant l'arrivée de « l'État proprement dit »¹⁸. Il sera encore possible de tirer de cette présentation quelques propositions générales sur les formes les plus rudimentaires de la vie politique, mais sans pour autant prétendre suggérer quelque déterminisme évolutif d'un degré à l'autre.

Au plus faible degré de l'existence « étatique », notre auteur trouve un système de pouvoir fort élémentaire dans diverses bandes. On y retrouve bien un pouvoir mais il est tout à fait indifférencié et même diffus (par notables, anciens, ou meneurs occa-

¹⁸ Jean-William Lapierre, *Essai sur le fondement du pouvoir politique*, Aix, 1968, 710 p. ; et *Vivre sans État ? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Le Seuil, 1978, 380 p. Sauf mention spécifique, je cite d'après le second ouvrage, mise à jour du précédent, en même temps que réponse aux critiques du premier livre.

sionnels). Le pouvoir s'exprime par des pratiques magiques ou religieuses, par des appels à un prestige ou à un ascendant provisoire, par des procédés diplomatiques dont la médiation, suffisant généralement à contrôler actions et comportements comme s'il s'agissait de règles édictées et obligatoires. En bref, ce sont des sociétés sans chefs, ni même d'unité politique proclamée, et qui ferait penser au modèle mythique du communisme primitif. Il a même existé au moins un cas limite, celui des Caingangs (sud du Brésil) qui, d'après Ruth Benedict, reproduisaient le modèle de l'état de nature selon Hobbes, aboutissant à un véritable « suicide tribal », terme inéluctable de « la guerre de tous contre tous ». Au degré suivant, Lapierre nous montre des sociétés avec un pouvoir politique toujours indifférencié mais moins diffus. En cas de litige grave, le recours à la médiation est obligatoire. Mais il n'y a pas de médiateur officialisé ; et le membre qui est choisi *ad hoc* n'a pas les moyens d'imposer sa décision restant, toutefois, liée par les prescriptions d'un droit coutumier. De telles sociétés sont très compétitives et deviennent même agressives jusqu'à la vendetta.

L'autorité s'individualise, mais le pouvoir politique reste dilué ou éclaté dans les sociétés du troisième degré. En effet, les rôles politiques n'existent pas en soi, mais dérivent d'autres rôles, religieux ou économiques, déjà remplis par des individus. On ne peut parler d'aucune différenciation politique proprement dite, ni encore moins de hiérarchie entre les divers rôles et statuts, qui, d'ailleurs, s'exercent tous de façon autonome. « En somme, résume Lapierre, le système politique n'apparaît qu'en filigrane, à travers les autres systèmes sociaux. » La reconnaissance de rôles politiques spécialisés se produit dans des sociétés du degré suivant ; mais elle trouve sa limite dans le fait que le pouvoir politique est fractionné en des rôles complémentaires, et même alternatifs.

Le seuil d'émergence des *gouvernants* différenciés se franchit avec les sociétés du cinquième degré. Toutefois, les gouvernants dont il s'agit, individuels ou en groupes, sont encore démunis d'une force publique de coercition. Les sanctions sociales restent de l'ordre magique ou surnaturel, ou encore reçoivent l'appui d'une opinion publique unanime. Cette différenciation des rôles de gouvernants peut s'opérer par l'appropriation de rituels mettant en cause la survie même de la collectivité.

Ce n'est qu'au sixième degré qu'apparaît le principe de la hiérarchie des pouvoirs qui a rapport à ce qu'un anthropologue britannique appelle des « structures politiques

emboîtées »¹⁹. Encore ici, il faut distinguer deux types, dont le premier paraît quelque peu paradoxal, du moins à des esprits occidentaux d'aujourd'hui. Tandis que le second type suit la logique bien connue de l'augmentation de pouvoir et de puissance à partir de la base jusqu'au sommet, l'organisation du premier type suit une logique, en apparence du moins, inversée. Le maximum d'autorité s'exerce à la base et non pas au sommet, Lapierre fait une remarque d'importance au sujet des sociétés de ce sixième degré : c'est à leur propos que se fait, grâce à l'écriture, « la jonction de la connaissance historique et de la connaissance ethnographique ». On pourrait parler d'un rapport de nécessité entre l'apparition de l'écriture, qui marque la fin de la préhistoire, et un certain degré de développement dans l'organisation politique. Voyons encore les empires de l'Antiquité, qui connaissaient l'écriture, ainsi que la naissance de l'État lui-même, qui fut contemporaine de l'invention et de la propagation de l'imprimerie.

Le septième degré fait franchir un seuil décisif dans le processus qu'on peut maintenant qualifier d'étatisation de la vie sociale. Non seulement les gouvernants sont-ils clairement distingués des gouvernés et leur fonction est-elle différenciée, mais ils sont maintenant dotés, en légitimité, du monopole de l'usage de la violence physique. Les forces de coercition ne relèvent plus de sanctions surnaturelles, de la vendetta ou du dégagement brut de la plus grande force. Toutefois, au plan des moyens, elles sont encore fort insuffisantes puisque conseils ou chefs n'ont pas de force armée permanente et spécialisée à leur disposition.

Au degré suivant, le huitième, l'organisation politique se complète par la mise en place d'un appareil de gouvernement mais qui ne s'exerce encore qu'à travers un réseau de clientèle, soit dans un rapport de réciprocité entre un « patron » et un « client ». Le premier garantit au second protection, sécurité et même certains moyens de subsistance ; en échange, le client lui doit obéissance, prestations et services divers. Mais l'échange est inégal car les charges du client sont plus lourdes que l'obliga-

¹⁹ « Petites communautés emboîtées au sein de sociétés plus grandes - c'est-à-dire aux villages, aux tribus au sein des nations ou des dépendances coloniales, à des parties de la population urbaine, etc. - et qui semblent faire fonctionner des structures politiques en dépit du fait que les autorités étatiques n'y sont impliquées qu'occasionnellement. L'anthropologue ne peut que les considérer comme des structures politiques, partiellement indépendantes et partiellement déterminées par des structures politiques plus importantes, au sein desquelles elles sont emboîtées » (F.-G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, p. 26).

tion du patron : il s'agit, de fait, d'un rapport de domination-soumission, bien près de l'exploitation surtout quand il y a obligation pour le client de céder ses excédents de production.

Le dernier degré montre la transformation du rapport de subordination. Cette relation n'est plus clientéliste mais proprement administrative, devenant impersonnelle et tenant sa règle non plus d'une espèce de pacte au moins tacite, mais d'une institution explicite, le « fonctionnaire ». Ni patron, ni client, il tient son statut et ses compétences d'un ensemble de règles établies par l'autorité politique centrale pour exercer, précisément, des « fonctions publiques » en tant que telles. C'est la grande différence entre le régime de l'administration et celui de la clientèle. Analogiquement, elle sera un des signes marquants du passage de la féodalité à l'État dit « moderne » -ce qui n'empêchera pas les deux pratiques de continuer à s'entremêler en proportions variables, et souvent plus que résiduelles, jusqu'à aujourd'hui...

L'emprunt de la typologie de Lapierre avait pour première intention d'illustrer la très grande diversité « politique » des micro-sociétés archaïques, qu'elles soient éteintes ou aient survécu jusqu'à aujourd'hui en « emboîtements » dans des structures d'États contemporains. On en retiendra principalement qu'il y a plusieurs paliers ou degrés dans la « primitivité », ou plus convenablement peut-être, dans l'initialité politique de l'espèce humaine, elle-même fort tardive sur la planète.

Présentée comme procédé de classement logique, cette échelle n'autorise en rien quelque « loi » générale d'évolution avec étapes rigoureusement successives, etc. Au sujet des explications causales, ne pourraient guère être avancées, cas par cas, que des hypothèses minutieuses et reposant sur des recherches poussées : voilà tout de même un résultat qui n'est déjà pas mince pour une science qui a connu nombre de monographies de grande valeur. Mais il faudra probablement accepter de ne jamais savoir pourquoi des sociétés, ressortissant aux premiers degrés de l'organisation politique, ont pu subsister jusqu'à ce jour, tandis que d'autres, dont l'organisation en tant que « politique » était plus avancée, semblent être disparues d'elles-mêmes (sans avoir été clairement victimes de conquête, de colonisation, d'assimilation culturelle ou d'intégration administrative).

On trouvera normal de dégager d'autres propositions de grande généralité en guise de conclusion ; mais ce sera au seul titre de cette grande diversité, d'ailleurs thème et raison d'être de ce chapitre. D'abord l'ampleur de l'inventaire, auquel s'est livré La-

pierre, donne du poids à la relation qu'il établit entre le degré d'organisation politique et la taille de la société. « N'est-il pas aisément intelligible, dit-il, en effet, que plus un groupe est nombreux, plus l'organisation du pouvoir a de chances d'être compliquée et différenciée ? » De même, fait-il correspondre à chaque degré de son échelle un mode de production déterminé, selon une division croissante du travail (se livrant sur ce point à une lucide « autocritique » de son premier volume au second). Enfin, au point de vue de l'homogénéité ethnico-culturelle, les nombreux exemples relevés semblent appuyer l'équation générale que plus une société est hétérogène, « plus son système politique tend à s'organiser en rôles différenciés, spécialisés, liés les uns les autres par un réseau compliqué de relations hiérarchisées ». Appuyées par un tel dossier, ces propositions, qui ne suscitent guère de surprise sauf quelques paradoxes apparents et qui furent signalés, ne relèvent pas, toutefois, du seul sens commun.

La principale ligne de clivage homogénéité/hétérogénéité passe au seuil séparant les sociétés des degrés 1 à 6 de celles des degrés 7 à 9. Dans un relevé proprement anthropologique, il aurait fallu porter plus d'attention aux sociétés de type segmentaires, fondées sur la famille et le lignage. Elles ont cette caractéristique dominante d'être privées de presque toute polarisation spécifiquement politique. On n'y discerne pas de principe hiérarchique propre qui se trouverait, d'ailleurs, sans cesse contredit par la logique lignagère. Le chef du clan ou la tête du lignage ne sont considérés le plus souvent que comme une espèce de *primus inter pares*, démunis du pouvoir d'obliger et, encore moins, d'exécuter. Ils symbolisent l'unité du segment mais sans incarner une organisation hiérarchique, encore une fois inexistante.

À quelque degré qu'on l'envisage, ou sous quelque aspect, l'« État » des origines apparaît déjà passablement hétérogène dans sa multiplicité ; mais combien davantage le sera l'État moderne, de plénitude, qui fera l'objet de la IIe Partie. Les *hommes d'État* (au sens propre d'alors) auront beaucoup à faire pour réussir, en un couple de siècles, une si large et durable *unification*, phénomène typiquement inédit dans l'histoire.

- *La Société contre l'État ou le retour du « bon sauvage »*

Une attaque frontale contre l'État a été conduite récemment par un anthropologue français dans divers travaux dont le principal à l'enseigne, pour ainsi dire programma-

tique, de *La Société contre l'État*. Gratifié par des dons exceptionnels de chercheur et d'écrivain, Pierre Clastres nourrissait le dessein de constituer « une anthropologie politique comme science rigoureuse »²⁰. Il fallait d'abord s'ériger contre l'espèce de postulat de l'anthropologie classique selon lequel « les sociétés primitives sont *privées* de quelque chose - l'État - qui leur est, comme à toute autre société - la nôtre par exemple - nécessaire ». Il n'y a donc pas lieu de présenter ces sociétés comme « incomplètes ». Or, dans la protohistoire de l'humanité, la vraie révolution n'a pas été celle du néolithique, mais bien la « révolution politique », soit « cette apparition mystérieuse, irréversible, mortelle pour les sociétés primitives, de ce que nous connaissons sous le nom d'État ». Bref, l'État c'est l'ennemi, et dès les origines (alors que nous estimons qu'il était bien loin d'exister). Clastres donne donc à l'État une extension indéfinie permettant d'y inclure les organes politiques les plus rudimentaires. Il eût mieux valu parler de la seule apparition du politique.

La vraie question, selon notre auteur, n'est plus le « foisonnement, dans le temps et de l'espace, de sociétés dissemblables », ce qui serait plutôt notre propos actuel, mais bien la grande division : « Il y a, *d'une part, les sociétés primitives, ou sociétés sans État, il y a, d'autre part, les sociétés à État.* » La voilà la grande coupure, celle entre « deux types de société absolument irréductibles l'un à l'autre, deux macro-classes dont chacune rassemble en soi des sociétés qui, au-delà de leurs différences, ont en commun quelque chose de fondamental ». Cette division, selon Clastres, serait même plus importante et significative que celles qui ont marqué la révolution néolithique et même la toute récente révolution industrielle au siècle dernier. Voilà pour la thèse : elle est péremptoire.

Le sujet crucial devient finalement celui de la recherche des conditions de la non-apparition de l'État. Il y a, tout de même, des chefs ? - Mais « *l'espace de la chefferie n'est pas le lieu d'un pouvoir*, et la figure (bien mal nommée) du "chef" ne préfigure en rien celle d'un futur despote ». On lit encore : « cultures inquiètes de refuser un pouvoir qui les fascine : l'opulence du chef est le songe éveillé du groupe ». Sans doute, mais subsiste, quand même, ce qu'il vient de dire : « le foisonnement, dans le temps et l'espace, de sociétés dissemblables... ».

²⁰ Pierre Clastres, *La Société contre l'État*, Paris, Les Editions de Minuit, 1974, p. 161. Les citations de cet auteur sont tirées de cet ouvrage. Rappelons la mort accidentelle, à 43 ans, de Pierre Clastres en juillet 1977.

On s'excuse de ne pouvoir faire ressortir l'originalité des travaux de cet américaniste qui a aussi étudié les Nambikwaras à la suite de Lévi-Strauss et qui a fait des travaux remarquables sur les Guayakis et les Guarinis ²¹. Ses prises de position contre les chercheurs incapables, selon lui, de s'affranchir de l'idéologie persistante de l'État ont dominé un débat qu'il avait lancé avec tant de fougue persuasive. C'était en somme, dans les années 1970, la reprise des discussions classiques sur le bon sauvage et l'état de nature, corrompus par la société qui prend face d'État. Il s'ensuivit une mêlée polémique « à la parisienne » dont il n'est pas sûr que la philosophie politique, non plus que les études anthropologiques, ait finalement trouvé leur compte.

Des critiques, qui ne taisaient pas l'originalité du renouvellement d'une thèse aussi ancienne, disaient leur refus d'accepter la validité d'un classement dualiste aussi abrupt : sociétés avec État, sociétés sans État. Pourquoi seulement deux classes et pourquoi ces classes-là ? Il devrait être permis de se mettre en garde contre l'ethnocentrisme de la pensée contemporaine quand elle s'applique, par exemple, à la considération des structures politico-sociales des « nouveaux États » d'après-guerre, sans nier pour autant la diversité et la complexité du réel social aussi bien archaïque qu'actuel.

Ainsi, en anthropologie « sur le terrain », les cas restent multiples et la réalité vécue est plurielle : telle est du moins l'impression dominante du non-spécialiste dont la curiosité le porte de ce côté. Mis en cause pour son modèle de classement par degrés ²², Lapiere a eu beau jeu de dénoncer « le retour du bon sauvage » et « la séduisante rhétorique dualiste de Clastres » masquant « un certain nombre de contradic-

²¹ *Chronique des Indiens Guayakis*, Paris, Plon, 1972 ; *Le grand parler : mythes et chants sacrés des Indiens Guarani*, Paris, Le Seuil, 1974.

²² Dans le premier chapitre de *La Société contre l'État*, Clastres s'en prenait au « traditionalisme de cette conception qui exprime assez fidèlement l'esprit de la recherche ethnologique : à savoir la certitude jamais mise en doute que le pouvoir politique se donne seulement en une relation qui se résout, en définitive, en un rapport de coercition ». Et, d'autre part, « s'il y a du politique partout, il n'y en a nulle part. C'est d'ailleurs à se demander si l'on ne cherche pas précisément à dire *cela* : que les sociétés archaïques ne sont pas de véritables sociétés, puisqu'elles ne sont pas des sociétés politiques » (p. 10, 18).

tions et de confusions » ²³. Ramenant à cinq éléments majeurs cette thèse, il y répondait, point par point, dans *Vivre sans État ?* ²⁴

Il n'était pas indifférent de rappeler, à propos de l'œuvre anti-conventionnelle de Clastres, la résurgence passionnante d'un vieux débat de philosophie politique. Un phénomène du même ordre ne s'est-il pas produit, dans le même temps mais sans aucun autre rapport, avec la réactualisation de la thèse fort abstraite de John Rawls sur un nouveau Contrat social ²⁵. L'État occupe une telle place dans l'histoire récente des hommes, qu'il est bon d'en questionner, de temps à autre, ses tout premiers fondements mêmes. L'autre extrémité d'un même problème poserait la question du « déclin » de l'État, qu'on retrouvera à la fin de l'ouvrage. Nous sommes encore bien loin de voir pointer l'« État », et encore plus loin, l'État !

²³ *Vivre sans État ?*, p. 325.

²⁴ P. 332-359. Voir aussi de Lapierre : *Sociétés sauvages, sociétés contre l'État*, *Esprit*, n° 5, mai 1976. Dans le même numéro, un texte d'Olivier Mongin : *Sauvages, à jamais*, où la discussion est plus proprement politique et s'inspire des travaux de Marcel Gauchet et de Claude Lefort.

²⁵ *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1972. En français, aux Editions du Seuil, 1987.

III - COMME EN DÉBORDEMENT D'ÉTAT, LES EMPIRES DESPOTIQUES

[Retour à la table des matières](#)

À la suite des infra-États, caractérisés en première approximation comme en moins d'État, maintenant les extra-États qui paraîtraient en trop, ce dernier préfixe voulant signaler un trait contraire de débordement, de contournement ²⁶. Nuançant une vue chronologique courante assignant aux empires une position « intermédiaire » entre les sociétés politiques à traditions primitives et les États à la moderne ²⁷, il conviendrait plutôt d'envisager le type de formation impériale comme un cas limite s'il ne s'était pas répété avec une telle constance dans les premiers âges politiques de l'humanité. L'empire antique a semblé sauter l'étape de l'État, qui eût paru pourtant logique. La remarque doit tenir compte des cités-États dont certaines, Rome en particulier, furent la tête d'empires puissants et durables. (La question de l'Empire romain est reportée au chapitre suivant, en séquence à la cité-État romaine.)

Pour rappeler le premier contraste avec les micro-sociétés dont il vient d'être question, les empires sont des systèmes d'organisation politique propres à de vastes ensembles démographiques et territoriaux, à des macro-sociétés. On n'y compte plus les habitants par dizaines ou par centaines comme dans les bandes, ou par milliers comme dans les tribus ou chefferies, mais aisément par millions, quatre ou cinq, par

²⁶ La notion d'extra-État n'a donc pas de rapport aux notions de « supra-État » et de « supra-nationalité » qui s'appliquent généralement aux faits dits d'intégration internationale comme, en notre siècle, dans les organismes communautaires de l'Europe de l'Ouest. Il est notable que l'introducteur au colloque du Centre d'Analyse comparative des Systèmes politiques sur Le concept d'empire, Maurice Duverger, n'ait pas proposé de définition du terme « empire » car « on n'a pas voulu limiter les participants par des idées préconçues ». A ce colloque qui avait mis au programme l'étude de 21 empires de toutes les époques par autant de spécialistes, la recherche de critères et d'éléments constitutifs des empires a rebondi, mais sans résultat net (Le concept d'empire, sous la direction de Maurice Duverger, Paris, PUF, 1980, p. 7, 44, 103).

²⁷ S. N. Eisenstadt, *The political systems of empires*, New York, The Free Press of Glencoe, 1962. Pour un texte de synthèse en français, du même auteur, voir *Les causes de la désintégration et de la chute des empires*, Diogène, avril-juin, 1961.

exemple en Egypte ou en Babylonie dès le II^e millénaire avant J.-C. L'Inde, la Chine, le Mexique étaient déjà d'énormes réservoirs humains, sujets à des « explosions démographiques » mais aussi à des régressions, non moins marquées, par toutes sortes de causes, naturelles et humaines²⁸. Et l'étendue des territoires était à l'avenant ainsi que le montrèrent de gigantesques entreprises d'expansion : solides et durables comme l'Empire romain, ou foudroyantes et éphémères comme celui des Mongols ; ou comme l'illustrent encore les cartes contemporaines d'Egypte et d'Iran, d'Inde et de Chine, ou même encore du Mexique.

Selon leurs plus vastes perspectives, ces macro-sociétés sont souvent présentées sous le prestigieux nom de *civilisations*. Entre celles-ci et les empires qui sont également d'une même classe de « grands formats », démographiques et géographiques, on peut établir toutes sortes de correspondances et de convergences. Il faut toutefois refuser l'équivalence, car les deux termes ne sont pas synonymes et les phénomènes qu'ils expriment ne sont pas d'une même espèce. Pour condenser le contraste, on dirait en langage moderne que la civilisation relève de l'ordre *communautaire* des cultures et des institutions sociales, tandis que l'empire relève de l'ordre *sociétal* du politique ou, plus exactement, de l'organisation politique. Ce qui n'empêche évidemment pas qu'un empire puissant puisse être le support et le véhicule d'une civilisation brillante, phénomène, du reste, aussi fréquent que naturel.

On retrouve des faits de civilisation dans l'histoire des empires ou de tels empires - qui sont l'objet du propos et non pas les « grandes civilisations ». D'ailleurs, l'usage habituel de l'un ou l'autre terme selon leurs contextes spécifiques ne comporte guère de confusion au plan analytique. On n'oubliera toutefois pas la distinction, donnée au début et qui est plus qu'une nuance, entre, d'une part, l'État des commencements ou « État », et, d'autre part, l'État moderne ou *État* tout court au sens propre et courant du terme. L'extra-État des empires de l'Antiquité paraîtrait donc comme deuxième type des « États », quelque part entre l'infra-État des micro-sociétés primitives et la cité-État, principalement celle des époques classiques, grecque et romaine.

Quelle sorte d'« États » furent les empires de l'Antiquité qu'on a pris l'habitude de qualifier de « despotiques », ce qui n'est pas sans raison car, d'une façon ou de l'autre,

²⁸ Le cas du Mexique vient à l'esprit. Ce n'est qu'au XX^e siècle avancé que la population de ce pays retrouva son niveau démographique d'avant la conquête espagnole.

ils le furent tous ²⁹ ? De taille minuscule en population et en territoire, les sociétés primitives, souvent nomades, manquaient encore d'un centre fort, ou simplement ferme, d'organisation et de commandement politiques. En référant à l'échelle graduée de Lapiere, elles étaient le plus souvent démunies d'une claire distinction gouvernants-gouvernés ; et, d'autre part, les moyens d'exécution normative, avec ou sans contrainte physique, paraissaient souvent aléatoires ou même désordonnés, en tout cas non abstraitemment décrétés du fait même de l'indétermination des rôles politiques.

Or, c'était précisément de cette centralité forte que se pourvoyait, comme en surabondance, l'extra-État du type impérial. Sa capacité de « débordement » ou de « contournement » provenait d'un fait de haute concentration de puissance, duquel découlait jusqu'à la base un pouvoir généralement incontrôlé de sa nature. L'empereur, ou roi ou pharaon, détenait une *banque* de coercition presque illimitée. Un empire ne se conçoit pas sans l'impératif originaire de la conquête ; pour seulement se perpétuer, il doit la raffermir sans cesse et même l'étendre. Le système impérial ne connaît qu'une règle, celle du *monopole*, forcément exclusif mais surtout antagoniste : les rivalités ne surgissent pas entre égaux et les conséquences accentuent encore l'inégalité. Mais subsistent encore des échanges de civilisation, justement, surtout lorsqu'ils sont facilités, des points de vue économique et militaire, par des espaces mutuellement non gênants. Sinon, Rome doit détruire Carthage, ou Babylone amener la ruine d'Assour ou de Ninive.

Il n'est guère possible de généraliser les conditions tendanciennes qui permirent l'écllosion, toujours brutale, des empires antiques, ces espèces de gros « États » avant *l'État*. Ils furent à l'origine de gros villages qui pratiquèrent l'hégémonie dans une région immédiate, puis l'absorption de territoires pour en faire des villes, puis de grandes villes avec, au centre, la capitale de taille métropolitaine. Les ressources et le style de vivre urbains, rendus possibles par une forte concentration de population, étaient indispensables pour permettre l'ampleur et la diversité des services qu'allait requérir la mise en train de l'entreprise impériale. Une longue phase de conquête intérieure (dans la société asservie et sur le territoire voisinant) précède celle des grandes chevauchées militaires au loin et des vastes mouvements d'occupation et d'appropriation durable.

²⁹ L'ouvrage, classique mais controversé, sur ce sujet est celui de Karl Wittfogel, *Oriental Despotism*, New Haven, Yale University Press, 1957.

S'impose ensuite la logique de la domination imposée : conquêtes progressives, défense et consolidation, re-conquête pour assurer l'une et l'autre, etc., puis s'amorçait la chaîne de régression inverse, souvent plus rapide... Le régime impérial se présente à l'analyse comme une situation de forte instabilité de la puissance globale, mais qui ne continue pas moins de s'imposer par une certaine durée. Au-dessous de la position suprême de l'empereur, la grande variété des statuts sociaux et des rôles politico-militaires provient de leur fort degré d'indifférenciation objective et d'une personnalisation accusée. Le principe de légitimité, qui s'exerce toujours d'en haut, est du plus pur type autoritariste et traditionaliste, quelles qu'en soient les origines : d'une personnalité charismatique ou d'une révélation religieuse, parfois des deux.

Il n'y a pas de rapport nécessaire entre la rigidité du système et ses chances de durée. Tous les empires n'ont pas eu le brillant éphémère de celui d'Alexandre, conséquence éclatante de la chevauchée guerrière et héroïque d'un jeune homme de génie. En Mésopotamie, la longévité de divers empires s'est étendue sur des siècles ; en Egypte, sur des millénaires. Le lignage dynastique constitue le premier garant, quoique insuffisant, de la survie des empires comme il l'est pour celle des royaumes. Les empires des « diadoques » (successeurs) ne furent que des tronçons de l'empire originel d'Alexandre qui n'avait pas d'héritier naturel.

Si l'on ne peut dénier la qualité d'empire à un régime dont le chef est nommé « empereur », la politique de beaucoup de vastes et puissants royaumes, dans l'Antiquité comme dans la suite, ont manifesté de la puissance et de la gloire impériales avec toutes les caractéristiques structurelles d'un empire, moins le titre formel de son chef officiel. La logique analytique reste sauve d'en traiter comme s'il s'agissait d'« empires » nominaux, ce qui est d'ailleurs d'une pratique courante pour les historiens de toutes les époques.

Enfin, une dernière précision au sujet d'une distinction habituellement oubliée. Pour détecter ce qu'on appelait plus haut ces « pointes » d'État dans les faits d'empire, il n'est pas nécessaire d'embrasser le phénomène impérial dans toute son extension géographique, mais plutôt d'examiner spécifiquement l'organisation métropolitaine de l'empire ou ses organismes centraux de domination. C'est bien de ce noyau dur qu'irradie d'abord ce qui a été caractérisé comme du « débordement », de l'« excès » d'État ; et ce centre polarisateur est, tout le temps, nécessaire au fonctionnement et à la croissance des empires. Contrairement aux sociétés primitives, les empires antiques *ont de l'histoire*, ce qui permettrait de les interpeller, un à un.

- Tout est parti des vallées des grands fleuves

C'est des vallées des grands fleuves (du Nil, de l'Euphrate et du Tigre, du Gange et de l'Indus, du fleuve Jaune) que tout est parti : villes, métallurgie, commerce et écriture. En ces terres fertiles sont apparus les premiers grands royaumes, empires et civilisations, d'abord en Égypte et en Mésopotamie, puis dans l'Inde et en Chine. Partout le phénomène urbain a été déterminant. Où trouverait-on les vestiges de la plus vieille ville du monde ? À Jarmo (Irak), à Catal Hüyük (Turquie), ou à Jéricho (Jordanie), déjà sites de gros villages vers l'an 7000 ? Ou faut-il proposer, pour la certification plus sûre d'une véritable cité, la célèbre « ville morte » (Mohenjo-Daro) dont les ruines d'une civilisation du IV^e millénaire ont été découvertes dans la vallée de l'Indus en 1923 ? Ou proposer quelque autre site d'Asie Mineure ? - Tout au moins dans la ligne du propos actuel, la question ne fait-elle pas penser à celle qui, par exemple, chercherait à établir avec certitude le certificat de naissance du premier hominien arrivé à terme ?

L'histoire de la civilisation aurait donc commencé dans les régions du Croissant fertile ; puis, par adjonctions, dans les vallées de l'Indus et du fleuve Jaune. Encore qu'il conviendrait de ne pas oublier, dans l'autre masse continentale, les civilisations méso-américaine des Mayas et andine des Incas, elles aussi civilisations d'origines. Le code d'Hammourabi en Babylone ou les lois de Manou en Inde sont autrement significatives pour notre sujet que les toutes dernières découvertes de ruines archéologiques. Bien avant l'Empire perse (559-330), dont Xerxès fit en quelque sorte le prototype du despotisme oriental et que surent contenir les Grecs de la grande période héroïque, d'autres empires nominaux ou de fait, dans l'une ou l'autre de ces aires territoriales, vaudraient d'être rappelés. La revue en sera forcément rapide. Quelques-uns de ces premiers empires de l'histoire, et pour quelques phases de leur développement respectif, se classeraient à l'un ou l'autre des trois derniers échelons de l'échelle par degrés qu'avait constituée Lapierre pour établir la mesure du politique dans les premiers groupements humains. Les premiers « praticiens » des formations impériales ne nourrissaient certes pas le projet d'une éventuelle théorie de l'État... Mais s'il était un cas méritant un traitement moins expéditif que les autres, ce pourrait être celui de l'Égypte. Par l'ancienneté de cette civilisation et, davantage encore par l'extraordinaire

continuité de son histoire politique, « le plus ancien État souverain » au monde ³⁰ pourrait aussi être considéré comme le macro-modèle le moins éloigné de ce qu'on appellera bien plus tard l'État moderne.

Les deux séquences, construction de l'« État » puis celle de l'Empire, s'y sont aboutées naturellement selon les grandes divisions historiques : préhistoire, Ancien et Moyen Empire pour la première séquence ; Nouvel Empire avec les grands pharaons (Thoutmès III, Ramsès II, etc.) pour la phase impériale, avant le long déclin causé par une succession de coups portés par des empires extérieurs. Toujours l'« État » égyptien se perpétuait dès lors que se maintenait l'institution suprême d'un seul maître de nature divine. Il n'y eut pas de véritable solution de continuité malgré les aléas internes ou dynastiques, externes ou impériaux.

Un effet intégrateur et identificateur de la collectivité égyptienne en tant que politique découlait naturellement de ce ritualisme religieux et profane dont le pharaon était l'objet. C'est sans doute, dans l'histoire, le premier exemple éclatant du grand mythe de la Fondation et de sa portée comme conséquence de légitimation. L'amalgame des éléments postulatoires d'un tel mythe se retrouve à l'origine de tous les totalitarismes -ce qui, aussi, est bien du débordement étatique, de l'extra-État ! S'ils furent les premiers à sublimer, en même temps qu'à réifier, l'« État » d'une aussi intégrale façon, les Egyptiens de l'Antiquité ne seront, toutefois, pas les derniers à le faire.

³⁰ Selon une expression d'Arnold Toynbee dans un article qu'il écrivit un an avant sa mort : « The longest lived sovereign states to date, are the United Kingdom of Pharaonic Egypt and the Chinese Empire. The Pharaonic United Kingdom lasted for about 3,000 years ; the Chinese Empire has been in existence, by now, for nearly 2,200 years » (Article à *The Observer* reproduit dans *The Montreal Star*, le 30 mars 1974). R. M. MacIver est du même avis mais nuance au sujet de l'Égypte qui a connu « many conquests and transferences of power ». Quant à la Chine, il observe que « its looser unity has never been securely established in political unity, and were it not for the social tenacity of a common civilization peculiarly rooted in the life of the family it too would long ago have been numbered with the past » (*The Modern State*, Londres, Oxford University Press, 1950, p. 59-60).

IV - DE GIGANTESQUES CENTRALES DE PUISSANCE

[Retour à la table des matières](#)

Les empires antiques, dont on vient de faire un trop bref rappel, présentent une diversité politique moindre que celle des sociétés primitives, par ailleurs innombrables et sans limitation dans le temps. Les notes de conclusion qui vont suivre s'appliquent spécifiquement à ces empires antiques et peuvent valoir en partie ou analogiquement pour d'autres empires historiques.

Les éléments communs des empires mentionnés ici tiendraient en cette série de caractéristiques : 1 / un centre dirigeant très concentré dans une capitale prestigieuse ou métropole d'empire exerçant une attraction polarisante malgré (ou à cause de) la domination imposée ; 2 / un chef-fondateur à la personnalité exceptionnelle, parfois même divinisé de son vivant, transmettant à ses continuateurs, avec les prérogatives impériales, un héritage dynastique sacré et dont le fondement est le plus souvent affirmé comme étant d'origine religieuse ; 3 / une hiérarchie de type aristocratique, entretenue par le trésor impérial, et remplissant la fonction de transmission des volontés métropolitaines aux fins d'exécution sur place et de sauvegarde des frontières ; 4 / toute une série de rôles, offices et agences, insuffisamment ou mal différenciés, mais servant les fins premières d'une centralisation administrative et militaire ; enfin, 5 / l'établissement d'une logistique appropriée de communications, non moins qu'une présence militaire toujours visible, pour assurer l'assujettissement des populations afin d'homogénéiser politiquement les cultures hétérogènes des lointaines régions et provinces. En somme : une gigantesque centrale de puissance, irradiant jusqu'aux confins d'un vaste territoire et s'appliquant sur une masse humaine, ainsi contrainte à l'unification sinon à l'unité, de ce centre jusqu'à la périphérie.

Avec son don particulier de la synthèse, Arnold Toynbee ramenait tous ces éléments à deux facteurs essentiels : un monarque personnel suprême et un droit impersonnel également suprême ³¹. Aussi, le despotisme était-il la tendance naturelle d'un

³¹ Arnold Toynbee, *A Study of History*, New York et Londres, Oxford University Press, 1947, p. 496-497.

tel régime ; et le passage à la tyrannie pure et simple n'était jamais bien loin - dont on sait par ailleurs qu'elle n'aura pas besoin de l'encadrement impérial pour s'exercer à toutes les époques ! A ne le considérer que sous son aspect de régime politique central, l'Empire antique fonctionne, une fois consolidé, avec les mêmes moyens techniques qui seront ceux du système étatique, lorsque ce dernier sera lui-même constitué : soit une bureaucratie autoritaire et principalement fiscaliste, une police et un réseau d'espions ou même de provocateurs, et, pour toutes les saisons et tous les usages, de forts contingents militaires cantonnés aux points névralgiques afin de pouvoir procéder aux « corrections » et « intimidations » nécessaires. L'Empire, ou le royaume impérial, de l'Antiquité poussa l'exploitation de ces moyens à un degré qui ne connut d'autres limitations que les besoins de son expansion et de son maintien : il ne peut y avoir de petits ou moyens empires, ni encore moins de modérés. Les « civilisations » impériales ont toujours, de leur nature, quelque chose d'immodéré dans le choix et l'application des moyens de puissance.

Jean Baechler propose de caractériser un pareil régime comme une *hiérocration autocratique*. Seraient *hiéocratiques* les régimes marqués par la nette prépondérance du pouvoir et de l'autorité, c'est-à-dire, là « où le pouvoir s'enracine dans la transcendance et se délègue d'en haut à un ou deux vicaires ». Selon le statut des élites sociales et politiques, il sous-distingue des hiéocraties aristocratiques, souvent des royaumes inclinant vers la démocratie (« où les élites sociales ont des racines indépendantes du pouvoir politique, où le privé tient une place essentielle et où un contrat implicite ou même explicite unit un peuple et une dynastie »), des autocratiques, *ici* catégorie des empires (« où les élites émanent du pouvoir personnel, en se confondant avec l'appareil du pouvoir ; où les peuples ont généralement été conquis et sont maintenus dans l'obéissance par la force ; où le privé tend à n'être que ce que le public ne peut contrôler ») ³². Bref, les autocrates impériaux n'ont d'existence que par la force qui forme et fonde l'Empire ; et, par ailleurs, l'autocratie impériale empêche le moindre glissement vers la démocratie.

Il n'est guère besoin d'insister sur les extraordinaires coûts humains et sociaux de l'assujettissement impérial : énormes tributs allant jusqu'à la spoliation indirecte, esclavage érigé en système de production, servage, castes, citoyenneté inférieure ou

³² Jean Baechler, *Démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 15. Voir aussi les p. 676-677 (rapports empire-tyrannie-État).

déniée, déplacements de population ou même extermination simple, ce que le *xxe* siècle appellera *génocide*, créant ainsi le néologisme d'une pratique fort ancienne. Pour cette raison et toutes celles qui précèdent, on pourrait considérer la formation impériale antique comme une anticipation hypertrophique et abusive de l'État. Elle est marquée de démesure non seulement par la taille mais par la réduction autoritariste de tous ses principes de fonctionnement : absorption du privé par le total public ; création artificielle et appropriation des élites comme « servantes », puis « bénéficiaires » ; la force érigée en système, et non pas seulement le recours à la force pour maintenir le système ; etc.

- *Mais aussi beaucoup de précarité*

L'organisation impériale, forte de sa rigidité même, reste encore précaire du fait de cette même rigidité, selon un paradoxe qui n'est qu'apparent. Des auteurs font du caractère éphémère des empires un trait essentiel de leur nature : on en peut douter du fait même du nombre de ces formations qui ont eu une durée passablement longue. D'autre part, l'accroissement indéfini des domaines impériaux devient lui-même un facteur de fragilité. Toutes les formes de puissance s'amenuisent dans la mesure de l'éloignement de leur centre : expression politique du dicton « Qui trop embrasse... » En période d'expansion, l'empire en devenir, reculant toujours ses frontières, n'a pas de limites ; mais, parvenu à terme pour ainsi dire, la tâche de consolidation lui impose de se *circonscrire*³³ et c'est bien ce qui, à point nommé, a dû arriver aux empires-civilisations qui se sont maintenus pendant une relativement longue durée.

Bien avant les préceptes de la géopolitique de ce siècle, les responsables militaires des empires avaient pratiqué le principe de *la frontière dynamique* aux points de contact les moins aventureux avec les « barbares » (ce qui veut dire « étrangers »).

³³ Certains auteurs voient dans cette nécessité l'application du principe de l'exclusion *compétitive* en biologie, selon lequel deux espèces occupant et exploitant la même portion d'un habitat ne peuvent coexister indéfiniment. Voir Robert L. Carneiro, *Political expansion as an expression of the principle of competitive exclusion*, dans Ronald Cohen et Elman R. Service, *Origins of the State*, Philadelphie, Institute for the Study of Human Issues, 1976, p. 207-210. On peut contester ce principe en tant que biologique. S'il reste applicable en politique impériale, ce peut être pour des raisons autres que biologiques.

L'empire, d'après l'auteur d'une étude sur *Espace et Pouvoir*, n'a pas de frontière au sens où nous entendons le terme de nos jours, « c'est-à-dire de cloison le séparant d'un État différent, mais organisé selon des principes similaires et tout aussi respectables. Il est entouré de barbares (...). L'empire se termine donc par un limes ou par une muraille qui le sépare des peuples qui ne sont pas gouvernables et mettent ainsi en échec sa vocation universaliste »³⁴. Quant à la frontière fixe, juridiquement déterminée et sujette à contestation, c'est une pratique beaucoup plus récente et à vrai dire moderne. Toutefois, l'Antiquité impériale connaissait les zones d'influence, les sphères d'expansion, les régions-tampons, etc., qui sont toutes des pratiques impérialistes.

L'Antiquité a connu nombre de ces vastes univers politiques, clos mais pourtant universalistes d'intention, axés sur le dégagement continu de la plus grande force, mais pourtant précaires en leur être, et dont un grand nombre n'ont eu qu'une relativement courte durée dynastique - quitte à pouvoir poursuivre ou à reprendre l'aventure avec une nouvelle dynastie. Quand un empire ne fait pas le lit de son prochain effritement, souvent dans l'effort même de se consolider, il devient tôt ou tard la proie offerte à un autre empire plus fort ou en montée, ou encore tout simplement moins usé par ses propres excès de puissance. Selon un autre modèle préétatique, la cité-État peut finir par suivre la même carrière ; mais sa dynamique intrinsèquement politique s'emploie davantage à l'intérieur d'elle-même qu'à l'extérieur.

³⁴ Paul Claval, *Espace et Pouvoir*, Paris, PUF, 1978, p. 108-109.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Première partie. La très longue préhistoire de l'État

Chapitre 2

De la cité-État à l'empire-État, mais pas encore l'État

I - PLUS QUE DES VILLES, LES CITÉS-ÉTAT

[Retour à la table des matières](#)

Par contraste avec les macro-sociétés impériales et les micro-sociétés primitives, les cités-État présentent cette particularité de contenir des populations de moyenne grandeur à l'intérieur d'un territoire restreint et nettement circonscrit. Elles constituent des formations politiques évoluant en deçà de l'État, mais sans y tendre, ce qu'indique bien la composition du nom double : une cité qualifiée par l' « État », ou un « État » ayant la taille et le statut d'une cité.

Il faut maintenir le substantif cité et refuser, par exemple, les préfixes de mini-État ou micro-État - qui, dans le contexte, eussent semblé logiques - car, outre que ces formules s'appliquent à des États *nains* de l'époque contemporaine (Monaco, Andorre, Liechtenstein, etc.), elles ne rendraient pas immédiatement compte de la concentration urbaine en tant qu'entité politique, distincte et autonome. Une autre raison, la décisive, pour le maintien de *cité-État* est que l'histoire et l'usage en ont consacré l'expression. Tandis que les notions d'infra-État et d'extra-État signifient, chacune à sa façon, comme une négation du caractère étatique, celle de la cité-État désigne plutôt une organisation politique urbaine présentant une analogie positive avec le système d'État. L'« État » est alors un qualificatif de ce type de cité. L'interaction entre les

structures politiques de la cité-État et la politisation obligée de ses membres, du fait de leur proximité, constituent l'intérêt majeur de l'étude portant sur cette formation préétatique.

Les membres de la cité, étymologiquement les *citoyens*, sont en plus grand nombre que les faibles populations des tribus et même des confédérations de tribus. Ils mènent une existence sédentaire dans l'enceinte de la ville proprement dite ou dans la campagne avoisinante, ces deux espaces étant unifiés en des rapports d'intégration osmotique. Gens de la ville et paysans de la proche campagne forment une unité collective nettement individuée et, par ailleurs, circonscrite dans des frontières physiques et juridiques déterminées par eux. Sauf en situation de guerre de conquête, ces bornes sont généralement reconnues par l'extérieur. Ces avantages de la concentration urbaine jouent à l'inverse dans les cas des empires dont le trait caractéristique est de n'avoir guère de retenue dans la recherche de la puissance et de l'expansion territoriale. Mais certaines cités-État en viendront à pratiquer des formes d'impérialisme économique et militaire. Toutefois, une cité-État risque de perdre quelque chose de sa nature propre lorsqu'elle se transforme en métropole d'empire. Ce sera, en particulier, les cas, fort différents, d'Athènes et de Rome.

La langue française maintient une distinction entre la ville (*urbs* en latin) et la cité (*civitas*). L'expression, peu fréquente, de *ville-État* semble bien être l'effet d'une traduction maladroite ; *city-state* et *cité-État*, expressions plus correctes, prévalent généralement. L'historien classique Fustel de Coulanges soutenait que « cité et ville n'étaient pas des mots synonymes chez les Anciens. La cité était l'association religieuse et politique des familles et des tribus ; la ville était le lieu de réunion, le domicile et surtout le sanctuaire de cette association ». Et, s'il était possible de fonder une ville « d'un seul coup, tout entière en un jour », il avait fallu « que la cité fût constituée d'abord, et c'était l'œuvre la plus difficile et ordinairement la plus longue »³⁵. Un siècle plus tôt, Jean-Jacques Rousseau avait exprimé le contraste en une formule elliptique : si les habitations font une ville, ce sont les citoyens qui font la cité laquelle, seule, est une communauté politique.

³⁵ Fustel de Coulanges dans un contexte portant sur la fondation de Rome. De *La Cité antique*, publié pour la première fois en 1864. Je cite d'après l'Édition Hachette de 1947, p. 151. [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

Le destin impérial de certaines cités-État les mènera souvent à remplir, dans la suite, les fonctions de villes capitales. Il importe d'en distinguer nettement les deux phases et d'éviter d'en induire une fatalité d'évolution. D'autre part, quand la cité-État comprend plus d'une ville sur son territoire exigu, les autres villes, plus petites, sont nécessairement vouées à l'assujettissement et à l'absorption. Athènes était la cité-État de l'Attique ; Rome, du Latium. Il ne semble pas que, depuis la lointaine époque des Sumériens et des premiers Égyptiens, il y ait eu ailleurs qu'en Grèce une telle prolifération de cités-État. Toutefois, les premières cités-État ont fait leur apparition, à partir de l'an 1500 avant J.-C., en trois points du littoral méditerranéen.

D'abord, les cités-État de Sidon, de Tyr et d'autres moins influentes furent fondées en Phénicie, pays correspondant aux rives du Liban et de la Syrie d'aujourd'hui. Puis, avant que ne se termine le II^e millénaire, parurent sur les côtes de Palestine les cités-État philistines dont la « barbarie », que les Israélites imputaient à leurs habitants, ne les avait pas empêchés de lutter contre les puissants Empires assyrien et égyptien. Enfin, d'une autre civilisation également d'origine orientale, les Etrusques constituèrent vers l'an 1000 une chaîne de cités-État dans cette partie de l'Italie ancienne correspondant à la Toscane et à l'Ombrie actuelles. Rome dont le nom vient de celui d'un peuple étrusque, *Ruma*, revendiquera, pour ses origines légendaires, une date précise, le 21 avril 753 avant J.-C. Vers la fin du VI^e siècle, un grand nombre de cités-État avaient simultanément pris forme en Grèce.

D'une façon ostentatoire, la naissance des cités était signalée au monde extérieur par l'édification en son centre d'une « citadelle », ce qui veut dire précisément « petite ville ». Grâce à un supplément de protection par des murailles extérieures, la sécurité collective des citadins et des proches banlieusards était ainsi assurée. Toutefois, par contraste avec la Mésopotamie et à cause de sa situation géographique particulière, l'Égypte comptait plusieurs villes ouvertes. La sécurité dont jouissaient les habitants des villes protégées pouvait aussi les inciter à l'agressivité et à donner libre cours à leurs ambitions de conquête. L'histoire des cités-État antiques fut à peine moins belliqueuse que celle des grands empires de la même époque. Toutefois, la cité n'avait pas, comme vocation première, de se livrer à des conquêtes militaires. Elle devenait surtout, selon Lewis Mumford, employant une terminologie de la psychologie sociale

récente, « un centre spécialisé d'enregistrement et de diffusion des messages »³⁶. La cité en devenir, plus encore que la ville physique déjà constituée, exerçait l'attrait en quelque sorte magnétique de la future cité-État. Dans une large perspective d'évolution, la formation des villes avait permis, continue Mumford, « l'épanouissement de la fécondité généreuse de la culture néolithique » qui avait requis ce qu'il appelle encore « la majoration de toutes les forces humaines »³⁷.

La cité antique naissait donc du regroupement généralement volontaire de plusieurs tribus qui avaient dépassé l'agriculture de simple subsistance. Les cultivateurs des terres avoisinantes fournissaient aux citoyens les denrées premières ou principales à leur existence. Lieu fort fréquenté, le marché central était aussi névralgique, à sa façon, que la citadelle en surplomb que gardaient les militaires improductifs. La classe des divers artisans et celles des commerçants et banquiers prenaient naturellement un essor considérable. Les relations d'échange avaient complété une première division du travail (dont il ne faudrait pas exclure la nombreuse main-d'œuvre esclave, utile et même indispensable à la situation des citoyens libres de la cité). A leurs débuts, les cités-État ne constituaient que des unités de production restreintes. Production et échange croissaient considérablement lorsque certaines d'entre elles s'engagèrent plus hardiment dans des politiques mercantiles sous la protection d'entreprises militaires d'hégémonie régionale.

- Dimensions des deux plus célèbres cités-État

De quelle taille étaient les deux cités-État athénienne et romaine ? - Une tournée de tourisme dans la Rome d'aujourd'hui n'instruit guère à ce sujet, du moins pour la Rome monarchique ou républicaine, puisque les monuments durables datent pour la plupart de la période impériale. L'Attique, pour sa part, s'étendait sur 2 550 km², ce qui est une superficie moindre que celle du Rhode Island, le plus petit des États-Unis d'Amérique avec ses 3 232 km². Argos et Corinthe étaient considérablement moins étendues que le territoire d'Athènes, avec, respectivement, leurs 1400 et 880 km².

³⁶ Lewis Mumford, *La Cité à travers l'histoire* (traduction de *The City in History*, 1961), Paris, Ed. du Seuil, 1964, p. 132.

³⁷ *Ibid.*, p. 710, 80.

Quant à la population, en l'absence de recensement fiable pour les premières époques tout au moins, les spécialistes en sont réduits à des hypothèses assez vagues dans la plupart des cas. L'auteur d'une étude sur le siècle de Périclès, le Ve, établit à quelque 400 000 le nombre d'habitants d'Athènes. Mais pour arriver à la proportion des citoyens-hommes libres, il faut soustraire de ce nombre les deux tiers, soit quelque 200 000 esclaves et 70 000 métèques³⁸. Ce chiffre de plus d'une centaine de mille citoyens athéniens était, sans doute, trop élevé, pensaient les maîtres de la philosophie politique d'alors. Platon avait fixé à 5 040 le nombre des citoyens dans sa cité idéale. La fourchette démographique d'Aristote était plus large : « On ne peut faire une cité avec 10 hommes, mais avec 100 000 il n'y a pas de cité non plus ! » Ce dernier chiffre aurait été largement dépassé de son vivant. D'ailleurs, ce fut généralement un échec patent des cités-État de ne pouvoir adéquatement recevoir de nouveaux territoires ni intégrer de fortes populations étrangères -en deçà, bien entendu, de la fuite en avant vers l'impérialisme...

La plupart des cités-État constituaient donc des unités collectives, de taille petite-moyenne, indépendantes et centrées sur un territoire exigu. Le fait même de cette circonscription comportait ses limites mais aussi ses avantages. Les habitants n'avaient guère d'existence hors de la cité. L'identification civique, avec ses incompatibilités et ses bénéfices, les suivait à l'étranger. Tout un destin d'homme était en jeu par il appartenait à telle cité. L'ostracisme était le pire des châtements après la peine capitale : Socrate préféra boire la ciguë plutôt que de partir en exil. Les rapports de la cité avec ses habitants étaient constants et souvent intenses, portant sur les mille et un aspects de la vie quotidienne, individuelle et collective. Dans ces liaisons circulatoires, les mouvements déclencheurs d'action allaient de la cité aux citoyens et beaucoup moins en sens inverse, mais à la condition que la cité fût à même de répondre aux besoins fondamentaux des citoyens.

Il n'exista probablement pas une seule cité-État qui n'ait pas été gouvernée, à un moment ou l'autre, par une forme de minorité élitaires et agissante. Pourtant, les cités offraient des conditions idéales à l'amorce d'une « démocratie directe » à l'agora ou au forum, tout au moins à l'exercice de la démocratie de représentation et de participation. Les citoyens à part entière étaient généralement appelés à participer aux responsabilités communes : par tirage au sort, rotation ou même cooptation. Démagogues et

³⁸ Michel Nouhaud, *Le siècle de Périclès*, Paris, Seghers, 1970, p. 34.

rhéteurs y trouvaient aussi une arène propice au déploiement de leurs talents ; et le risque d'une autorité tyrannique était toujours présent. Le régime de type oligarchique était le plus fréquent ; il arriva même, en certains cas, qu'il agisse comme garant des pratiques démocratiques, presque totalement absentes des systèmes monarchiques et surtout impériaux. Ne pas oublier, en effet, que la cité retenait du système aristocratique son premier critère : celui de la naissance. Des auteurs préfèrent parler d'aristocratisation du peuple plutôt que de démocratisation. Le *civis romanus sum* était une parole de fierté personnelle avant tout. Cicéron disait des habitants de villes latines qu'ils avaient « deux patries : l'une, leur ville natale, l'autre, la cité romaine dont ils tiennent tous leurs droits » ³⁹.

Rome sera la seule cité-État à réussir à édifier un empire à la fois universel et durable. Le disciple d'Aristote, Alexandre, avait auparavant fondé un gigantesque empire, quoique éphémère, et ayant l'Europe comme base à partir de sa Macédoine natale. Il laissa à la postérité un héritage plus visible, sa ville d'Alexandrie créée en Egypte, et qui sera la plus grande en même temps que la première des « villes mondiales » ⁴⁰. Au plan de la pensée, nous sommes redevables aux deux cités-État classiques d'une paire d'idées politiques majeures : la *polis* athénienne nous a légué celle d'une certaine modération politique (à partir de laquelle la démocratie devenait concevable), tandis que la *civitas* romaine permettra l'élaboration des principes d'un droit raisonné et universel, présenté comme la raison même des choses.

³⁹ Cité par Mumford, op. cit., p. 308.

⁴⁰ Victor Ehrenberg écrit au sujet d'Alexandre : « Il fit de ses Macédoniens les maîtres du monde et des Grecs les porteurs de la civilisation de ce monde : c'était le triomphe d'un universalisme antique de type occidental - encore que non exempt d'influences orientales - triomphe que ne compromit même pas l'effondrement politique du monde hellénistique, car il conduisit à l'unité de l'Empire romain et fut, dans l'ordre spirituel, un des fondements du christianisme » (L'État grec, Paris, François Maspéro, 1982, p. 386).

II - DE LA « POLIS » ATHÉNIENNE À LA « CIVITAS » ROMAINE

[Retour à la table des matières](#)

Comme les plus intellectuellement alertes de tous les Grecs, les Athéniens avaient les moyens d'assister en pleine conscience à l'émergence de leur propre civilisation. Ils inventèrent ainsi la philosophie politique presque dans le même temps qu'ils créèrent les institutions politiques convenant à la polis, leur cité. Vie sociale et activité politique ne s'y distinguaient pas a priori, se fusionnant plutôt dans un même système d'organisation culturelle et sociétale⁴¹. La constitution d'Athènes, la seule à nous être connue dans le détail grâce à Aristote, n'était que l'une de plus de 150 autres dont le Stagirite aurait été l'auteur et qui ne furent pas retrouvées. La grande rivale, Lacédémone ou Sparte, en est encore considérée comme le contre-modèle classique. A l'exception de Thèbes qui connaîtra une période d'hégémonie et d'expansion en Thessalie, de Corinthe stratégiquement placée au goulet d'étranglement de l'isthme de ce nom, d'Olympie au nom magique à cause du culte de Zeus et des jeux qualifiés jusqu'à ce jour d'« olympiques », les autres villes grecques n'ont jamais eu une importance comparable aux deux grandes ennemies de l'Attique et de la Laconie.

Sparte passera à l'histoire comme le modèle politique des sociétés closes. Elle était littéralement hermétique comme lorsqu'elle bloquait, en l'un et l'autre sens, ses frontières et qu'elle s'interdisait de participer à la colonisation commerciale au temps propice du vie siècle grec. La fonction militaire constituait sa spécialité, sa force. Sur des champs de bataille, la phalange spartiate des hoplites était sans égal, il n'était même pas besoin du support d'une cavalerie dont cette armée de fantassins savait se passer. Civilisation pauvre, cité sans rayonnement, Sparte évoquera pour toujours le plus dur et le plus simple des régimes politiques, le totalitarisme. Elle était la stabilité même et n'a jamais connu de révolution qui eût mis en cause les lois que son législa-

⁴¹ « It was State and Society in one, without distinction or differentiation ; it was a single system of order, or fused society » (Ernest Barker, *Principles of social and philosophical theory*, Londres, Oxford University Press, 1967, p. 5).

teur de légende, Lycurgue ⁴², lui aurait données au IXe siècle. En guise de bilan, on reconnaîtra toutefois une adéquation presque parfaite entre les institutions politiques de cette société et ce qu'elle voulait être et fut effectivement.

Comme Sparte en Laconie, Athènes occupait tous les pouvoirs politiques de l'Attique dont la taille a été rappelée plus haut. La poursuite de la comparaison n'aboutirait qu'à accumuler toutes sortes de contrastes entre ces cités qui n'étaient pourtant distantes, en ligne droite, que de quelques centaines de kilomètres. Dès leurs origines, les Athéniens s'étaient donné un tout autre destin collectif : ils allaient s'ouvrir au commerce, à l'extérieur, à la vie de l'esprit et, plus que toutes les autres civilisations de l'Antiquité, à la réflexion politique. Un trio de grands législateurs - Dracon, Solon, Clisthène - définira, à différentes époques, l'idée directrice des institutions de leur vie sociale. Cette idée se rapprochera le plus du modèle qu'à partir d'eux on pourra qualifier de « démocratique ». Même la tyrannie de Pisistrate, qui détenait un pouvoir illégal, pourrait porter le nom de « démocratie sociale » aujourd'hui puisqu'il prenait fait et cause pour les citoyens pauvres, les petits paysans et les bergers des montagnes, tout en diminuant les pouvoirs des *aristoi*, ou nobles.

Peut-on parler de « démocratie » à Athènes ? Peut-être pas, tant il faudrait faire de réserves sérieuses. Mais, dans la mesure où on le peut, elle était au moins une démocratie « directe », ce qui était possible par le faible nombre de citoyens dont le dixième, en moyenne, se rendait à la place de la Pnyx assister aux réunions de l'Ecclesia. D'autre part, les organismes centraux d'autorité étaient clairement différenciés et leurs positions pouvaient s'équilibrer en se complétant. Faible risque d'émergence d'un pouvoir personnel dès lors que le titulaire de la fonction de chef d'État pour les décisions urgentes changeait tous les jours. De même, une classe bureaucratique ne pouvait pas surgir dans un système d'affectation des tâches fonctionnant selon les aléas

⁴² Bizarre exemple d'un mythe de fondation : « A une date ancienne et imprécise, Sparte se donna une constitution, dont on dit qu'elle fut l'œuvre d'un certain Lycurgue. Mais au premier coup d'œil, les témoignages anciens semblent peu s'accorder sur ce génial précurseur, si bien qu'en désespoir de cause les historiens modernes (...), ont purement et simplement supprimé le personnage en tant que tel, le considérant comme une fiction, et se fiant à leur intuition pour déterminer la date de "son" oeuvre » (W. G. Forrest, *La naissance de la démocratie en Grèce*, Paris, Hachette, 1966, p. 123).

d'une loterie, et non plus qu'une classe de politiciens professionnels en l'absence d'un régime de représentation continue pour constituer les organismes de décision ⁴³.

Au total, le régime politique d'Athènes était manifestement aristocratique avec nombre de « saillies » démocratiques, probablement jusque-là inédites dans l'histoire politique ⁴⁴. Autant Platon qu'Aristote, son disciple, ont développé l'idée d'une « constitution mixte » qui deviendra un lieu commun de la pensée politique jusqu'à nos jours. Les deux grands philosophes étaient des critiques de la démocratie athénienne et non pas ses panégyristes. Leur position générale était qu'en toutes circonstances il est préférable que ce soient « les meilleurs » (*aristoi*) qui accèdent aux postes de la gouverne, bien qu'une forme modérée de « démocratie », même avec des risques de démagogie, reste salutaire en ce qu'elle assure la stabilité en prévenant les révolutions.

Mais les esclaves, les métèques ? - Impossible certes de soutenir que de tels statuts soient de nature démocratique. Peut-être conviendrait-il de parler d'une démocratie arrêtée ou bloquée ? L'esclavage était d'une pratique courante dans le monde antique et les Athéniens n'en pratiquaient pas la pire forme. Par ailleurs, manquait aux métèques la première condition pour jouir d'un droit civil fondamental qui ne pouvait être accordé que par la seule naissance. Selon nos yeux de contemporains, cette démocratie nous apparaît plutôt racornie et tronquée, qui privait de la qualité de citoyens les deux tiers de sa population. Les premiers vents de la conscience judéo-chrétienne

⁴³ Karl Deutsch, qui a toujours attaché de l'importance à la question des communications dans la vie politique, a déjà fait la remarque opportune que les anciens Grecs ne tenaient pas de dossiers écrits d'aucune sorte sur les affaires publiques. « The effective memory of the decision-making group had to be, for better or for worse, in the heads of its members », ce qui comportait des inconvénients lors de l'arrivée de nouveaux leaders. Comme exemple de malinformation, il cite le cas de Périclès félicitant les Athéniens au début de leur désastreuse guerre au Péloponnèse (*Political community at the international level*, New York, Doubleday, 1954, p. 8).

⁴⁴ « L'exiguïté et l'administration réduite et simple de la cité-état banale avaient leur influence sur la vie politique. Les affaires publiques y étaient menées un peu comme des affaires de famille. Tous les citoyens affranchis participaient directement au gouvernement, et cette participation directe était aussi la règle dans des cités-états comme Athènes, qui avaient un territoire et une population exceptionnellement importants et un très grand nombre d'affranchis » (Arnold Toynbee, *Les villes dans l'histoire*, Paris, Payot, 1972, p. 75).

de l'égalité de tous les êtres humains n'avaient pas encore soufflé sur l'Hellade, non plus que sur les autres territoires des civilisations antiques.

Il reste, tout de même, suffisamment de raisons pour une admiration mesurée. D'abord, cet optimisme en l'homme comme citoyen capable de rationalité et de dévouement civique pour servir la collectivité sans être expert en quoi que ce soit ; aussi, cette notion altruiste qu'on gagne sa liberté en participant aux affaires publiques plutôt qu'en s'en éloignant, enfin et peut-être surtout, cette précaution particulière d'empêcher des « nids de pouvoirs » exclusifs ou imperméables dans les réseaux des institutions politiques, etc. D'un mot, nous devons aux Grecs, et aux Athéniens en particulier, d'avoir eu les premiers l'idée d'une « démocratie » à construire et à sauvegarder, bien qu'en deçà de l'espoir de pouvoir jamais la parachever puisqu'elle ne sera toujours qu'une aspiration.

- L'Empire romain n'était pas un État

À l'image d'autres villes qui nourrissaient l'ambition de devenir cités-État, la Rome des origines était centrée autour d'une citadelle et entourée de murailles. A priori, rien ne semblait la prédestiner à mener un vaste programme de conquêtes concentriques. Ce qu'avaient fait et qu'avaient été les Grecs, les Romains allaient s'en inspirer, mais en agrandissant, pour ainsi dire, le modèle. Ils pouvaient profiter d'une position géostratégique unique : cette massive péninsule en forme de botte s'étendant à l'oblique en Méditerranée, immense lac naturel incomparablement plus vaste et avantageux que l'étroite mer Egée.

Ce qui manquait à la terminologie politique plus abstraite des Grecs, les Romains allaient le fournir par ces nouvelles notions de *res publica* (république) et *d'imperium* (fonction d'autorité), par ces nouveaux vocables de consul et de dictateur, mais aussi de citoyen et de juge, etc. On pourrait risquer cette série de contrastes schématiques avec l'expérience athénienne : dans l'histoire des idées romaines, s'entend plus de politique que de philosophie, se détache plutôt le citoyen que la personne humaine ; à Rome, il est encore question davantage de droit que de morale et de bureaucratie que de constitution, enfin de plus de domination politique que de ce qu'on nomme aujourd'hui l'acculturation. Ces ordres de proportionnalité n'auraient guère aujourd'hui de signification qu'en l'unité de ce que nous appelons la « civilisation gréco-latine », un

peu comme lorsque nous évoquons la double tradition religieuse judéo-chrétienne. L'analogie ne serait pas tout à fait fortuite, puisqu'on peut retracer des sources idéologiques de l'État moderne aussi bien dans le double modèle athénien et romain que dans la tradition religieuse prévalente en Occident, bien davantage, en tout cas, que dans les formes infra-étatiques et extra-étatiques examinées plus haut.

L'apport étatique le plus précieux de la civilisation romaine fut certes son droit. Il était unique, non seulement jusque-là, mais en ce qu'il survivra dans nombres de systèmes juridiques modernes et contemporains après les avoir fécondés. Le rapport à notre sujet est direct car, comme l'écrit Pierre Legendre, « le droit romain devait servir partout la cause du Pouvoir et transmettre à son tour l'idée d'une science du Politique »⁴⁵. Toutefois, n'allons pas trop vite : l'État est encore loin. Comme le synthétise Blandine Barret-Kriegel, il y a encore « absence de l'État comme puissance publique séparée de la civilité, absence de l'homme comme principe universel du droit. Double absence où se pressent par la négative ce que sera l'apport de l'État moderne »⁴⁶.

Les magistrats proposent les lois déjà approuvées par les assemblées du peuple ; mais, à côté du droit légiféré et juris-prudentiel, subsistent aussi les grands principes de la raison juridique et du droit coutumier non abrogé. Un corps de juristes va fonder graduellement la science juridique et l'on verra naître diverses écoles de droit. Quelques-uns des grands maîtres du droit romain sont encore cités de nos jours et des axiomes latins retentissent parfois dans les prétoires contemporains. Mais plus que tout cela, c'est l'esprit d'un droit abstrait et universel qui a traversé les âges, sans doute à cause de sa portée libératoire. « Si nous sommes serviteurs du droit, c'est afin d'être libres », clamait Cicéron. Il n'y manquait plus qu'une croyance, plus ferme et conséquente, celle que l'autorité publique dérive du peuple - encore qu'il convienne de ne pas oublier que, même sous l'Empire, ne disparaîtra pas complètement l'idée de la souveraineté du peuple⁴⁷.

⁴⁵ Pierre Legendre, *L'amour du censeur : essai sur l'ordre dynastique*, Paris, Le Seuil, 1974, p. 104.

⁴⁶ *Les chemins de l'État*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 31. Sur l'absence de l'homme, « il est intéressant de noter que le mot latin *homo*, équivalent d' "homme", signifie à l'origine quelqu'un qui n'est qu'un homme, une personne sans droits, par là même un esclave » (Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, p. 62).

⁴⁷ A. D. Lindsay, *The modern democratic state*, New York, Oxford University Press, 1962, p. 4.

C'est matière de définitions initiales que de dénier le caractère d'« État » à la République pour le reconnaître comme en surabondance à l'Empire⁴⁸, mais l'articulation du lent processus historique ne permettrait guère de distinctions aussi tranchées. En bref, on pourrait dire que la République s'est affaïssée ou, pour faire varier la métaphore, que ses liens structurels se sont graduellement effilochés par une série de crises de plus en plus mal résolues et dont des hommes de génie vont tirer diversement profit. L'Empire est apparu comme la solution inévitable aux maux de la République. Les historiens vont même nous habituer à des divisions chronologiques chevauchantes : la République impériale (ou l'Empire républicain), l'Empire formel ou proprement dit à partir d'Auguste, l'Empire monarchique (ou la monarchie impériale) plus tard sous Dioclétien et Constantin, etc.

Les Romains n'étaient pas que de valeureux guerriers ou de grands constructeurs de voies, d'aqueducs, de temples ou de places fortes, etc. De futures grandes organisations d'États ou d'Empires, militaires ou civiles ou même ecclésiastiques, allaient s'inspirer de leur administration impériale pendant des siècles. Via l'universalité affirmée du latin, des éléments du vocabulaire politico-administratif des Romains s'imposeront dans la plupart des langues modernes. L'État fera son chemin longtemps, très longtemps après, peut-être même comme une des dernières manifestations éclatantes du vaste et durable processus de romanisation du monde antique, puis médiéval, enfin moderne. Mais l'Empire romain, parce qu'Empire et parce que romain, n'était pas un État⁴⁹.

⁴⁸ Comme le fait Jean Rouvier, pour lequel la République « a été tout sauf un État (...). Mais contrairement aux cités grecques, elle a donné naissance à un État, le premier et le plus grand du monde occidental, dont seule l'histoire de la République peut nous expliquer à la fois le principe et le détail, puisque c'est au cours de celle-ci que se prépare et, à la fin s'accomplit, le passage de la Cité à l'État » (article La République romaine ou la naissance de l'État, *Encyclopédie française*, t. X ; *L'État*, Paris, Larousse, 1964, p. 1).

⁴⁹ A l'appui de cette dernière proposition, et contre l'assertion de Jean Rouvier à la note 14, je transcris ces lignes de Paul Veyne établissant les « trois traits particuliers » que l'Empire romain avait conservés de ses origines : « Il est issu d'une conquête qui fut moins un impérialisme à la façon d'Athènes ou d'Alexandre, qu'un isolationnisme archaïque, qui vise à régner sur l'horizon humain pour être seul à être. Il en résulte que jamais Rome ne se considérera comme un État au sens moderne du mot, c'est-à-dire comme un État parmi d'autres États. Deuxièmement, Rome a été fascinée sans le savoir par la civilisation universelle du temps, autrement dit la civilisation hellénistique ; comme la Chine, elle voudra

III - UN ENTRE-DEUX ÂGES « BARBARES », FÉODAL ET IMPÉRIAL

[Retour à la table des matières](#)

Dans la perspective de notre sujet, la tranche *Moyen Age* serait plus courte de deux siècles que la durée conventionnelle qu'en donne l'histoire générale. En effet, l'État historique ou proprement dit « moderne », et non plus seulement analogique ou générique (pour qualifier toute organisation politique fondamentale), aurait commencé à se dégager dès le tournant du XIII^e siècle⁵⁰ pour s'affirmer graduellement dans les siècles suivants. Cette remarque vaut particulièrement pour les pays où le *devenir* de l'État fut plus hâtif qu'ailleurs, soit en France et en Angleterre. Dans cette longue transition d'une huitaine de siècles se sont reproduites les principales formes préétatiques déjà relevées. On visera principalement à faire ressortir quelques particularités politiques de nature impériale (ou extraétatique) dans l'Europe médiévale. Ceux qui « feront l'État », paternité fort multiple comme on le verra, savaient en gros ce qu'ils faisaient et plus précisément ce qu'ils voulaient ; mais ils ignoraient que ce qu'ils faisaient serait l'État qui, du reste, n'était pas encore connu sous ce nom lorsqu'il commença à surgir sous l'effet général de crises mal surmontées des structures féodales.

superposer Empire, État et civilisation, mais la superposition ne sera pas entièrement réussie, car les Grecs continueront à considérer cette civilisation comme leur héritage propre. Enfin, avec les siècles, l'hégémonie italienne, issue de la conquête, fera place à un Empire multinational où les différentes ethnies sont à égalité ; plus exactement, l'Empire est une formation où les différences ethniques n'ont aucune portée politique... » (L'Empire romain, dans *Le Concept d'Empire*, sous la direction de Maurice Duverger, Paris, PUF, 1980, p. 122).

⁵⁰ Plus précisément nous acceptons cette « hypothèse » présentée par des membres du Centre national de la Recherche scientifique et de, l'Ecole française de Rome lors de la tenue de leur table ronde de 1984, Culture et idéologie dans la genèse de l'État moderne : « L'État est né entre 1280 et 1360 lorsque, confrontés à des guerres incessantes, les rois et les princes d'Occident ont fait appel à ceux qui résidaient sur leurs terres pour qu'ils contribuent, de leur personne et de leurs biens, à la défense et à la protection de la communauté » (Actes de la Table ronde, Ecole française de Rome, Palais Farnèse, 1985, p. 2). Ces dates charnières correspondent à des événements notables : 1280, début de l'une des plus longues dépressions économiques de l'histoire alors qu'allait sévir la Peste noire ; 1360, conclusion du traité de paix de Calais entre Anglais et Français.

Si l'on met à part la précocité étatique de pays comme la France et l'Angleterre, les trois modèles préétatiques déjà étudiés se retrouvent donc dans la période médiévale, mais, aussi, passablement modifiés. Venise, Gênes et Florence paraîtront des prototypes modernisés de l'espèce des cités-État, alors que des villes maritimes comme Rotterdam ou celles de la Ligue hanséatique, Lubeck, Brême, Hambourg, etc., innovaient comme puissances publiques autonomes tout en battant leur propre pavillon. Quant au modèle impérial, il trouvait une première manifestation éclatante mais éphémère dans l'espèce d'intérim que fut l'Empire carolingien, puis des expressions plus durables avec l'Empire byzantin d'Orient et le Saint Empire romain germanique. Aux marges de ces espèces de reconstitutions de l'Empire romain, l'Empire arabe procédera d'une source autochtone tout en accusant un caractère encore plus théocratique que les précédents du fait même de son identification à la profession islamite elle-même.

Ce seront « les Barbares », venant du Nord, qui feront le plus penser au classique modèle des formations tribales et « primitives », qualifiées d'infra-étatiques au chapitre Ier. Par ailleurs, ils constituaient plutôt des macro-sociétés, en déferlement guerrier depuis longue habitude ; et leurs vastes desseins de conquête et d'occupation ne seraient pas qualifiés improprement d' « impériaux », sans même tenir compte de la façon dévastatrice très particulière de quelques-uns d'entre eux ⁵¹. Toute guerre étant « barbare », on retiendra surtout de leur appellation générique la qualification d' « étrangers » que les Grecs et les Romains leur avaient donnée. Des intervenants de l'extérieur, c'est bien ce qu'ils étaient lorsqu'ils s'abattirent pendant plusieurs siècles en divers points du monde s'estimant alors civilisé. Il faut dépasser cette vue par trop négative et simplifiante car, en s'établissant aussi en permanence sur les terres qu'ils avaient envahies, les Barbares fournirent de riches apports au creuset d'une nouvelle civilisation et spécialement en matière de politique. En particulier, le principe structurel par excellence de la féodalité serait d'origine germanique. Des chercheurs d'aujourd'hui n'ont pas fini de démêler les éléments romains et germaniques dans le complexe amalgame d'un système politique reposant sur la notion latine de *feudum*.

⁵¹ La mise à sac de Rome en 455 par les Vandales avait causé un tel effroi que le mot *vandalisme* passera dans la langue courante.

- *Les relations féodo-vassaliques*

Au surplus, le régime féodal n'était pas le tout du Moyen Age politique et l'on verra encore l'importance de formes plus enveloppantes, impériales ou extra-étatiques, car il convient de rappeler que, bien que l'unification ne se soit jamais produite, la société médiévale entretenait vivante une vague et parfois fervente aspiration à l'unité : il en est, au moins, resté l'idée de la réalité de l'Occident chrétien. En outre, la structuration de la société médiévale n'était pas principalement politique ⁵², relevant plutôt des univers social et religieux, juridique et économique. De ce point de vue, nombre de ses éléments, qui n'étaient pas aussi immédiatement politiques que les relations strictement féodo-vassaliques, allaient se maintenir bien au-delà de la consécration officielle de l'existence de l'État : ainsi en sera-t-il, en particulier, pour l'institution durable du servage.

C'est d'un raccourci abusif que de présenter l'État comme occupant graduellement la place laissée vide par la dislocation du lien féodal ou l'effondrement d'un système, alors qu'il s'agit bien plutôt d'affaissement par secteurs, puis de substitutions, d'ailleurs passablement autoritaires. En outre, le phénomène qui s'accomplit sur une longue durée fut encore bien loin d'être synchrone dans les diverses populations, même à ne considérer que celles de l'Europe occidentale ⁵³. Dans l'incapacité de tenir compte de tant de diversités dans le temps et l'espace, il paraîtra plus utile de porter une attention particulière à deux pays dont la marche à l'« existence étatique » fut plus rapide qu'ailleurs, l'Angleterre et la France. Ces deux royaumes médiévaux furent, en effet, les premiers laboratoires d'expériences de l'État historique.

⁵² « La féodalité, en soi, n'est pas un régime d'État », écrit un auteur après avoir cité la forte formule de Montesquieu sur cette « extinction du gouvernement politique » (J.-T. Delos, *La Nation*, t. II : *Le nationalisme et l'ordre du droit* (Montréal, Ed. de l'Arbre, 1944, p. 11).

⁵³ Un auteur (Perry Anderson, *L'État absolutiste : ses origines et ses voies*, Paris, François Maspero, 1978) fait, en deux tomes, la présentation contrastée des pays de l'Europe de l'ouest et de ceux de l'Europe de l'Est.

Il importe aussi de distinguer les divers stades de l'évolution de l'organisation féodale ⁵⁴ : son stade primitif, marqué par une forte fragmentation du pouvoir, d'avec la phase avancée des XIIe, et XIIIe siècles signalant un état de renforcement et de complexité du système. Toutefois, cette dernière phase ne suffira pas à pallier le vice majeur de cette hiérarchie toujours fragmentée mais qui s'est trouvée à faire le lit à des formes embryonnaires d'État ⁵⁵. Mais gardons-nous d'accélérer : qu'on examine le féodalisme à ses diverses phases, on voit toujours le principe de patrimonialité et les rapports de clientèle jouer le rôle majeur qui sera dévolu, plus tard, aux autorités publiques impersonnelles lors de l'émergence de l'État.

En régime féodal, la puissance publique est toujours masquée par un pouvoir personnel qui ne s'estime pas lié strictement par le principe de l'égalité soumission de tous les citoyens devant la Loi. Il y a plutôt concordance des offices aux bénéfices. Le lien politique essentiel n'est pas dans la sujétion générale à une autorité publique mais dans la dépendance, à divers étagements, d'un homme envers un autre ⁵⁶. Dans un tel système, les multiples boucles de fidélité et de subordination ne manquaient certes pas !

⁵⁴ Précaution parfois oubliée. Pour sa part, Franz Oppenheimer, dans son ouvrage classique *The State* publié en anglais au début du siècle, distinguait « the primitive feudal State » (avec une sous-catégorie : « of higher grade ») du « maritime State », du « developed feudal State » avant de porter son attention au « Constitutional State » (Montréal, Black Rose Books, 1975).

⁵⁵ En effet, en s'immiscant souvent dans les querelles entre vassaux et suzerains et en se portant généralement du côté du plus faible, les monarques consolidèrent leur autorité imprécise à l'encontre du principe féodal. Bernard Guinée insiste, par ailleurs, sur le fait que la féodalité n'a pas eu qu'un rôle négatif ou d'entrave, mais bien positif : « Il ne faut pas dire que les princes des XIVe et XVe siècles ont construit leurs États en luttant contre la féodalité, mais qu'ils se sont aidés de la féodalité pour construire leurs États. » Car, ils « ont fait flèche de tout bois. Ils ont joué de la féodalité, ils ont créé des ordres chevaleresques, ils ont exhorté leurs sujets à l'obéissance et excité leur patriotisme, ils ont encouragé la prolifération de leurs services et de leurs serviteurs » (Y a-t-il un État des XIVe et XVe siècles ?, *Annales*, mars-avril 1972, n° 2, p. 400, 406).

⁵⁶ Sans tenir compte des serfs qui étaient la base de la pyramide féodale, les paliers seigneuriaux étaient constitués de vassaux (et arrière-vassaux) et de suzerains. Comme propriétaire d'un fief, duquel relevaient d'autres fiefs et dont les possesseurs en titre étaient ses vassaux, le suzerain était le feudataire principal. Tandis que le suzerain devait au vassal protection et justice, le vassal acceptait le devoir de fidélité envers son suzerain, ainsi que l'obligation de lui verser diverses sommes ou *aides* prévues pour nombre de cas, de remplir le service militaire, etc.

Pourtant, la féodalité n'aurait pas duré si longtemps s'il n'y avait pas eu une certaine adéquation entre la fonction et les besoins. Ce fut le cas, à l'origine, pour des nécessités de protection immédiate et de solidarités locales essentielles ; mais le système fera aussi montre d'une grande souplesse en s'adaptant aux particularités de régions fort diverses et à des conditions socio-économiques changeantes, comme lors de la transformation des états en classes sociales. A l'autre bout de l'évolution, le système saura se plier au vaste processus d'intégration politique que mettront en marche des princes entreprenants pour transformer la monarchie patrimoniale en office public différencié et, bientôt, suprême ou « souverain ». D'autre part, la pensée féodale avait véhiculé des valeurs, qui seront à l'origine du civisme moderne et même du patriotisme, comme les sentiments de loyauté et de fidélité qui seront même poussés jusqu'à l'exaltation dans l'esprit originel de la chevalerie. Par-dessus tout, l'esprit féodal entretenait, de façon latente au moins, cette conviction vécue qu'une société repose en définitive sur un échange de services.

Pour qu'apparaissent des « souverainetés », non seulement nouvelles mais inédites, qui aient suffisamment de puissance pour se proclamer elles-mêmes avant de se faire reconnaître, il fallait que s'érigent de forts centres de pouvoir capables de tourner à leur profit les rapports de vassalité et d'agrandir leurs domaines par des alliances dynastiques et des victoires militaires. Il fallait surtout aux volontés animant ces centres la ténacité de mener à terme le grand dessein d'unification. C'est ce qu'ont réussi, avant toutes les autres, les monarchies anglaise et française. Et le paradoxe fut peut-être bien qu'elles y soient parvenues en grande partie l'une contre l'autre, par mutuelles spoliations dynastiques et conquêtes militaires, en des luttes incessantes dont l'une a passé à l'histoire sous le nom de la guerre de Cent Ans. Les conditions particulières de chacun de ces deux pays montrent bien que, s'il n'y a pas de modèle unique d'émergence de l'État, il y avait tout de même des étapes indispensables et analogues pour y accéder.

IV - LES EMPIRES-ÉTAT DU MOYEN ÂGE

[Retour à la table des matières](#)

De la dynastie mérovingienne à celle des Carolingiens, la puissance franque franchira l'énorme pas d'un royaume stagnant à l'éclat de la résurrection d'un grand empire en Occident. La monarchie mérovingienne ne fut guère plus que « l'affaire d'une famille », pour laquelle « le royaume est un patrimoine et les partages entre frères contribuent à sa ruine »⁵⁷. Un autre auteur rappelle la « lourdeur » et le « manque d'imagination insignes »⁵⁸ de ces monarques. Au début, officiers responsables des affaires privées du roi, les « maires du palais » virent dans la suite leur pouvoir s'étendre à l'administration et à l'armée ; mais ce sera en grande partie à cause de la torpeur et des carences flagrantes des derniers rois mérovingiens. L'histoire les présentera sous le nom peu flatteur de « rois fainéants ». C'est tout de même d'une famille de maires du palais, les Pépin, que sortira la dynastie carolingienne.

Cette famille, tenant son nom du vainqueur de Poitiers, était autrement plus énergique que celle des prédécesseurs. La gloire de Charlemagne, mythique même de son vivant, éclipsa le côté valeureux de ses deux devanciers, Charles Martel et Pépin le Bref. Quand il se fera couronner par le pape Léon III le 25 décembre 800 (quelle date !), le nouvel empereur, jusque-là patrice⁵⁹ des Romains, devient rien moins qu'Imperator Romanorum. Douze ans plus tard, par le traité d'Aix-la-Chapelle, Charlemagne se voit reconnaître empereur d'Occident par Michel Ier, empereur d'Orient, contre la cession de la Vénétie, de l'Istrie et de la Dalmatie. Car le roi franc s'était, préalablement, constitué un empire par voie de conquête aux dépens des Saxons, des Lombards et des Arabes en Espagne. Le territoire impérial correspondait en gros à celui des six États, membres originaires du traité de Rome de 1957 instituant le Marché commun.

⁵⁷ Jean Gaudemet, La patrimonialité du pouvoir et la restauration carolingienne, dans *L'État*, t. X de *l'Encyclopédie française*, Paris, Larousse, 1964, p. 10.

⁵⁸ Perry Anderson, *Les passages de l'Antiquité au féodalisme*, Paris, François Maspero, 1977, p. 136.

⁵⁹ Ce très haut titre, créé sous Constantin, sera dans la suite décerné par les papes.

L'Empire n'aura qu'une durée éphémère, moins d'un demi-siècle. Le fils héritier, Louis le Pieux, faisait montre de mollesse de caractère et ne réussissait pas à se faire obéir par ses hauts fonctionnaires ; les comtes, marquis et ducs administraient leurs territoires comme des domaines d'exploitation. Ses trois fils, profitant du désordre, se révoltèrent. Le traité de Verdun en 843 séparait l'empire en trois parties : Louis le Germanique obtint la Francie orientale ou future Allemagne ; Charles le Chauve, la Francie occidentale ou future France ; Lothaire, l'aîné, contre lequel s'étaient alliés les deux autres frères, reçut en partage la Lotharingie, ou ce territoire du milieu s'étendant de la mer du Nord jusqu'au sud de l'Italie. Comme Lothaire avait reçu le titre d'empereur, l'unité théorique de l'Empire était respectée. Mais l'empire territorial se disloqua tôt en petites unités indépendantes dont Louis et Charles se disputèrent les morceaux. Les Carolingiens français allaient être remplacés, un siècle et demi plus tard, par les Capétiens à partir de 987 : mille ans plus tard, on commémorera l'événement comme l'acte de fondation de la France monarchique.

« Juxtaposition d'une lourde structure militaire et d'une théorie providentielle de l'État »⁶⁰ : cette définition résume assez bien le système de gouvernement carolingien, du moins à son apogée. Il fallait faire tenir ensemble tant de peuples hétérogènes sur des territoires artificiellement réunifiés. La classe des hauts fonctionnaires était constituée de quelque deux cents *comtes*, choisis à la Cour ou parmi les grands propriétaires, qui étaient responsables de l'administration d'une région (le Comté). Aux *marches* (dont l'expression est aussi d'époque) ou pays de frontières contestées, commandaient les marquis ou margraves. Les chefs militaires de haut rang, comme les généraux, portaient le nom de ducs.

L'institution la plus typique, et souvent citée, de l'administration carolingienne est celle des *missi dominici*, toujours au nombre de deux (un clerc et un laïc) et munis de pleins pouvoirs spéciaux, qui allaient inspecter sur place la façon dont les évêques, aussi bien que les hauts fonctionnaires, s'acquittaient des tâches administratives qu'on leur avait confiées. Une fois l'an, les grands de l'Empire, laïques et religieux, étaient convoqués en assemblée générale pour connaître et approuver les décisions législatives du Conseil impérial. Les *capitulaires* tenaient davantage des règlements que des lois, disposant même de détails comme la sobriété des comtes au moment de rendre la

⁶⁰ Jean-Pierre Poly et Eric Bournazel, *La mutation féodale Xe-XIIe siècles*, Paris, PUF, 1980, p. 341.

justice, ou encore de leur probité en refusant, par exemple, des cadeaux pour dispenser des sujets du service militaire.

- *Sous Karolus Magnus, déjà le feudum,*

Déjà les Mérovingiens avaient pratiqué l'hommage lige au roi, ainsi que la donation des terres royales aux serviteurs méritants. Mais ce n'est que sous Charlemagne qu'allaient se combiner, en un système cohérent, l'hommage au suzerain *ou vasselage* et la concession des terres ou *bénéfice*, lequel comportera bientôt *l'honneur ou* la détention d'une charge publique comme la faculté de rendre la justice. Graduellement, des vassaux reçurent des bénéfices de leur prince ou comte, eux-mêmes vassaux de l'empereur. Les militaires valeureux se virent aussi octroyer des immunités dont, seuls, les clercs avaient pu être titulaires dans le haut Moyen Age.

La convergence de tous ces facteurs permit l'apparition du fief, soit, en échange d'une protection militaire, la concession de terres accompagnée de compétences administratives et judiciaires. « Il fallut au système du fief un siècle pour qu'il prît forme et racine en Occident, mais son noyau se constitue sans le moindre doute sous Charlemagne », écrit Perry Anderson, qui ajoute : « A la mort de Charlemagne, les institutions du système féodal étaient donc déjà présentes à l'ombre d'un empire centralisé pseudo-romain. »⁶¹ Dans les deux siècles qui suivront, grâce au principe *du feudum*, *comtes* et seigneurs vont pouvoir agrandir leurs domaines et raffermir leur suzeraineté ; puis le système féodal se répandra un peu partout dans l'Occident européen - et bien souvent aux dépens du peuple paysan et nourricier...

Quant à ce qu'on a appelé la « Renaissance carolingienne », religieuse (la mystique animant *l'Imperium Christianum*) et intellectuelle (l'invention de l'école, la transcription dans les monastères des manuscrits d'oeuvres anciennes), elle est suffisamment bien connue sans qu'il soit nécessaire d'en justifier un développement ici. Le propos commandait plutôt le rappel de l'homme de gouvernement derrière le voile de légende de « l'Empereur à la barbe fleurie ». Cet empire, créé de toute pièce par une personnalité de génie issue d'une courte dynastie novatrice, fut aussi éphémère que

⁶¹ Perry Anderson, ouvrage cité à la note 24, p. 150, 152.

brillant, surtout lorsqu'on considère aussi bien l'après ⁶² que l'avant. Comme « État », l'Empire carolingien manifestait beaucoup de lacunaire et d'inachevé, mais aussi, par le grandiose impérial et la transcendance religieuse mêmes, quelque chose comme *en surcroît d'État*. D'autre part, cette espèce de matrice du régime féodal aura une postérité nombreuse et diversifiée, s'étendant sur quelque cinq siècles, avant que ne commence à émerger l'État proprement dit comme réponse éventuelle aux crises féodales se généralisant.

- *Un roi de Germanie ranime la grandeur impériale*

Un siècle et demi après la mort de Charlemagne, le modèle impérial se ranime à nouveau grâce à l'éclat du couronnement, également à Rome, d'Otton Ier le 2 février 962. C'était une reprise, peut-être même une revanche contre le sort que nourrissaient beaucoup de contemporains et, notamment, les clercs « car l'Empire était devenu l'idée fixe de l'Église » ⁶³. Ce souverain était, lui aussi, dirait-on aujourd'hui, d'une « famille gagnante », celle de Saxe, qui avait d'abord imposé son autorité à des ducs récalcitrants en les dépouillant de leurs fiefs et d'autres avantages. Des parents et amis sûrs avaient aussi été nommés aux sièges des principaux évêchés et leur appui avait été efficace pour maintenir dans l'obéissance ses vassaux laïques.

Mais, comme l'illustre Carolingien, c'est principalement par les armes que le Saxon construisit son prestige. À la marche de Bohême, il vainc d'abord un peuple slave, les Tchèques, et contraint leur souverain à reconnaître sa suzeraineté. Puis il écrase de façon définitive les Hongrois, la plus sérieuse menace au monde germanique depuis fort longtemps. Enfin, une chaîne de places fortes et de marches va constituer un dispositif continu de défense, de la Baltique à l'Adriatique, afin de fermer l'en-

⁶² La période qui suivra le règne de Charlemagne est l'une des plus sombres des *dark ages* : aux désordres entraînés par la décomposition de l'empire et la misère des villes et des campagnes, s'ajouta l'effroi d'une nouvelle vague d'invasions : Normands ou Vikings, Maures ou Sarrasins, Hongrois assimilés aux terribles Huns d'Attila.

⁶³ Selon Gonzague de Reynold, qui venait de dire : « Le *regnum Karoli Magni* prépare le Saint Empire » (*D'où vient l'Allemagne ?*, Paris, Librairie Plon, 1939, p. 105, 102).

trée aux invasions du côté de l'Est. A l'Ouest, Otton avait rattaché la Lorraine à la Germanie.

Il se trouvait en bonne position pour intervenir dans les affaires d'Italie soit comme arbitre, soit comme protecteur. Il délivre et épouse une princesse menacée, Adelaïde, et qui, selon le témoignage de chroniqueurs, deviendra l'âme de l'Empire, et qui sera même canonisée. Une autre fois, c'est le pape qui appelle au secours. Franchissant de nouveau les Alpes, Otton cueille au passage la couronne de Lombardie en attendant l'apothéose du couronnement impérial des mains du pape. Ainsi naissait, en 962, le Saint Empire romain germanique. Son existence, en grande partie symbolique et nominale, allait tout de même durer jusqu'à Napoléon Ier, qui, en 1806, abolit ce qui n'était guère qu'un grand souvenir : double contraste avec l'empire de Charlemagne à l'autorité effective mais au pouvoir éphémère. Contrairement, aussi, aux monarchies française et anglaise qui allaient graduellement se consolider, *l'imperium* germanique, en proie aux rivalités féodales et même aux fréquentes rébellions des vassaux, ne s'imposera jamais véritablement sous le sceptre d'une couronne même prestigieuse. Du reste, elle sera contrainte à l'élection ⁶⁴ jusqu'à l'époque moderne.

N'ayant pu créer un empire héréditaire, Otton le Grand s'était tourné vers la seule instance supérieure aux « nations » et dynasties, l'Église de Rome. En échange de la dignité impériale, il s'obligeait à protéger la papauté et se voyait octroyer la suzeraineté sur le patrimoine de Pierre. Furent également reconnues à l'institution ecclésiastique, ainsi qu'aux évêques et clercs, toutes sortes d'avantages : agrandissement des domaines ecclésiastiques, riches donations, accès aux charges temporelles, immunités dans l'exercice de la haute justice, etc.

Au sujet des affaires de France, de Bourgogne et d'Italie, l'empereur menait une politique dans la droite ligne de la tradition carolingienne. Déjà à l'époque du couronnement de Charlemagne, les Byzantins estimaient, non sans raison, que l'événement

⁶⁴ La Bulle d'or de Charles IV, promulguée en 1356, réduisait à sept le nombre des princes-électeurs. L'empereur n'eut plus qu'une autorité nominale. Charles Seignobos résume ainsi les raisons de cet échec : « La famille des Hohenstaufen put du moins se faire obéir des princes allemands, jusqu'au milieu du XIIIe siècle. Mais, à partir du "grand interrègne" (1254-1273), le titre de roi de Germanie, nécessaire pour devenir empereur, cessa d'être fixé dans une famille. Les princes cessèrent d'obéir et l'Allemagne devint un chaos de ducs, de comtes, de seigneurs, de prélats (évêques et abbés), gouvernant chacun son territoire en souverain » (*Histoire de l'Europe*, Paris, Ed. de Cluny, 1934, p. 33-34).

violait le principe de l'unité impériale. Mais, ainsi qu'on l'a signalé, Charlemagne avait obtenu sa reconnaissance douze ans plus tard et Constantinople lui avait consenti le titre de *Basileus*. Lors du couronnement d'Otton 1er en 962, l'émoi ne fut pas moindre. L'empereur du Byzance traita le « barbare » d'usurpateur, d'autant qu'il se permettait des incursions militaires sur les terres byzantines de l'Italie du Sud. Il ne méritait certes pas son titre d'empereur, ni encore moins sa qualité de Romain ce roi barbare de Germanie...

*- Antagonismes « impériaux » et dissymétriques :
le pape et l'empereur*

Il exista un troisième « empire », mais sans le nom, dont cette transition rapide doit encore faire le rappel : celui de l'Eglise et de son institution de responsabilité, la Papauté. L'historien anglais Edward Gibbon a soutenu que le christianisme avait été une des causes principales de l'écroulement de l'Empire romain ⁶⁵. Un chercheur contemporain corrobore ce jugement pour un ensemble de facteurs tenant à ce qu'il appelle la « massivité temporelle » de l'Eglise chrétienne ⁶⁶. Par ailleurs, cette religion d'amour et de communion fraternelle s'accommoda trop longtemps de l'esclavage ; et l'Eglise institutionnelle était même un grand propriétaire d'esclaves. En contrepartie, l'ascétisme des premiers anachorètes et la mystique du monachisme (*Laborare est orare*) véhiculaient des valeurs plus proprement spirituelles.

Le pouvoir temporel du pape ne devint un fait que sous Grégoire le Grand (590-604) lorsque ce pape (passé à l'histoire par le « chant grégorien ») put agir en souverain de la ville de Rome en faisant montre de ses qualités d'administrateur. La cession des premiers États de l'Eglise par Pépin le Bref est l'autre étape essentielle. Princes carolingiens et du Saint Empire se feront protecteurs et bienfaiteurs des États pontifi-

⁶⁵ Dans *l'Histoire de la décadence et de la chute de l'Empire romain*, publiée entre 1776 et 1788.

⁶⁶ Anderson écrit : « Dès le VI^e siècle, les évêques et le clergé dans ce qui restait de l'Empire étaient en fait à eux tous beaucoup plus nombreux que les dignitaires de l'administration et les fonctionnaires de l'État ; ils recevaient aussi des salaires beaucoup plus élevés. L'intolérable fardeau de cet édifice déséquilibré fut le facteur déterminant de l'écroulement de l'Empire » (ouvrage cité à note 24, p. 141, 142).

caux, mais, la plupart du temps, non sans arrière-pensées ni calculs réciproques. Les deux royaumes, le temporel et le spirituel, se rencontraient en des zones d'immixtion mutuellement gênantes pour les deux parties. Le césaropapisme est une notion typique de cette époque troublée ⁶⁷. La fusion, ou la confusion, des pouvoirs politiques et religieux dans les empires antiques ne permettait pas une rivalité aussi individualisée que dans la chrétienté médiévale entre *l'Imperator* et le *Pontifex*.

Le mouvement, dit de Cluny, d'une réforme fondamentale des ordres monastiques appelait une réforme totale dans l'Eglise : suppression de la simonie et du mariage des prêtres ; proclamation de la Paix de Dieu (*Pax Dei*), ou protection des ecclésiastiques, des femmes, des voyageurs, des cultivateurs, ainsi que de la Trêve de Dieu (*Treuga Dei*), ou interdiction de faire la guerre plus de quatre-vingt-dix jours par an. C'est dans ce contexte réformiste qu'allait éclater le célèbre affrontement entre les deux grandes personnalités de l'époque : le moine Hildebrand, devenant pape sous le nom de Grégoire VII, et le chef d'une nouvelle dynastie (de Franconie), l'empereur Henri IV.

Dans la Querelle des Investitures, la position papale était des plus ferme : le pape seul pouvait *investir* les ecclésiastiques, y compris les évêques vassaux des princes ; et davantage, comme chef suprême et absolu de l'Eglise universelle, il affirmait encore son droit de déposer non seulement les évêques, mais aussi les souverains profanes qui, selon sa prétention, tenant leur autorité de Dieu la tenaient conséquemment de l'Eglise. La querelle aboutit à une série de destitutions et d'excommunications, à un couronnement par un antipape, etc. L'épisode de Canossa en 1077, ou du pardon réclamé par Henri IV et accordé à contre cœur, est l'événement le plus haut en couleur de cette époque d'une tension extrême dont l'un et l'autre protagoniste sortirent, d'ailleurs, par une mort misérable et abandonnés de tous.

Ce n'est qu'au siècle suivant, à la suite d'autres luttes violentes, que l'empereur Henri V et le pape Calixte II signeront le concordat de Worms en 1122. Les deux pouvoirs étaient, au moins, symboliquement distingués ⁶⁸. Grâce à l'action d'un grand

⁶⁷ Joseph Strayer va jusqu'à affirmer qu'à l'époque de Grégoire VII « le concept grégorien d'Eglise nécessitait presque l'invention du concept d'État » (*Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, 1979, p. 39).

⁶⁸ Par ce compromis : L'empereur n'aurait plus de droit d'intervention dans le choix des évêques et des abbés. A leur consécration, ils recevaient l'anneau, symbole de leur pouvoir spirituel. D'autre part, en une cérémonie distincte, l'empereur se ré-

européen, Bernard de Clairvaux (Saint-Bernard), la Papauté connaîtra l'apogée de sa puissance, qui marquait ainsi la fin de la suprématie de l'Eglise allemande. Mais ce n'était que partie remise. Sous les règnes de deux empereurs de la famille des Hohens-
taufen, Frédéric I dit « Barberousse » et son petit-fils, Frédéric II, affrontèrent, à tour de rôle, les papes de leur temps.

À chaque fois, la papauté, qui avait de puissants alliés comme ceux de la Ligue lombarde, résista tant bien que mal dans une Italie déchirée. Il lui sera reproché dans la suite d'avoir agi plus d'une fois pour des motifs carrément profanes plutôt que pour le seul bien spirituel de la chrétienté. A la mort de Frédéric II en 1250, l'anarchie était généralisée aussi bien en Allemagne qu'en Italie. Un long interrègne de près d'un quart de siècle (jusqu'en 1273) s'ensuivra au terme duquel la couronne impériale finit par échoir à un noble de rang modeste mais au ferme caractère : Rodolphe de Habs-
bourg. Cette maison princière, originaire de Souabe, sera à l'origine d'une des plus célèbres dynasties d'Europe, qui devait durer jusqu'à la première guerre mondiale.

1273, nous sommes tout près de la date borne, fixée plus haut pour la période de germination de l'État moderne, soit entre 1280 et 1360. Mais le phénomène allait se produire non pas en Allemagne, non plus qu'en Italie, qui n'étaient, et ne seront jus-
qu'à la fin du XIXe siècle, que des espaces territoriaux, mais bien plus à l'Ouest, en Angleterre et en France.

Cette perspective désormais *étatique* aurait, comme premier fond d'histoire, le rè-
gne de deux souverains qui ne pouvaient prévoir l'œuvre de leur descendance royale, Alfred le Grand et Hugues Capet. Le premier (848-900), roi des Anglo-Saxons, est parfois comparé à Charlemagne ; il conquiert l'Angleterre sur les Danois, préparant ainsi son unité. Le second (938-996) fut, en 987, le fondateur de la dynastie qui allait porter son nom. Il en cherchait la pérennité en faisant sacrer son fils de son vivant, assurant ainsi l'hérédité de la couronne dans sa famille - ce qui sera fait pendant huit siècles. Que la France ait été l'oeuvre monarchique des Capétiens deviendra un sté-
réotype de l'histoire politique de ce pays.

servait le droit de leur remettre la crosse, symbole de leur pouvoir temporel et de la jouissance de leur fief. Ainsi, par la reconnaissance d'un glaive temporel, la doctrine des « deux glaives » désignait également un espace spécifique au politi-
que.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie
LA BRÈVE HISTOIRE
DE L'ÉTAT MODERNE

[Retour à la table des matières](#)

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

Le long processus de l'apparition de l'État fut à peine perceptible à des générations de contemporains : du moins en sa signification profonde. Même les historiens d'aujourd'hui montrent quelque réticence à en faire un événement-vedette du tournant de la période médiévale et de celle des Temps modernes : comment s'appesantir sur ce qui a semblé aller de soi ? L'avènement de l'État n'avait pas été l'objet d'une attente spirituelle et morale comme la Réforme, ni d'une aspiration intellectuelle comme l'Humanisme, ni encore moins d'une espèce de désir d'enchantement comme la Renaissance. Toutefois, ce produit typiquement politique de l'époque entretenait avec ces vastes mouvements culturels toutes sortes de relations, certaines précises et la plupart diffuses, mais encore insuffisamment étudiées aujourd'hui.

Avec moins d'éclat que la Renaissance, de profondeur que l'Humanisme et de tragique que la Réforme, l'État affirmait toutefois sa place, pour ainsi dire, d'utilité politique spécifique. Aussi, ne faut-il pas s'étonner de voir présenter le sujet plutôt en retrait dans les ouvrages d'histoire générale, comme s'il s'agissait d'une espèce de phénomène de second degré, alors qu'une invention révolutionnaire comme l'imprimerie et le spectaculaire des grandes découvertes sont bien davantage soulignés à cause, sans doute, de leur caractère concret et plus facile à évoquer.

Nous parlons bien maintenant de l'État historique ou moderne, ou préférablement de l'État tout court, et qui s'épanouit de nos jours en pleine force après une gestation

fort longue et laborieuse. Les « États » analogiques ne seront plus désormais évoqués que pour le contraste. Nous savons en particulier que la souveraineté est l'attribut, essentiel et synthétique, par lequel l'État s'imposa dès son émergence. Et sans en rien abandonner, sa première base « dynastique » lui permettra très tôt de prétendre à l'absolutisme. Et par-delà la grande Révolution de 1789, sa nouvelle base « nationale » n'interdira pas son évolution vers le constitutionnalisme du siècle dernier. Cette série de qualifications schématiques trouverait sa première justification dans le fait de servir à ponctuer les phases générales de l'évolution de l'État jusqu'à son entrée dans l'époque actuelle. Ces phases sont découpées par trois après-guerres générales : 1648, 1815, 1945. En plus de leur netteté chronologique, ces dates signalent encore que les grandes tentatives d'organisation internationale (plus correctement, « interétatique ») constituent un des facteurs globaux les plus déterminants de l'histoire de l'État selon cette idée simpliste, mais essentielle : l'État existe par rapport à d'autres États ; il n'y a pas l'État, mais des États.

L'apparition des États a été rendue possible par un faisceau de conditionnements, économiques et militaires notamment : concentrations urbaines, élargissement de marchés, systèmes de production débordant les cadres féodaux, d'une part ; renouvellement des technologies militaires, multiplication des guerres de religion, création de nouvelles communautés de défense, de l'autre. Mais c'est surtout au vieillissement général du système féodal, à la fatigue et à l'inadéquation de ses anciennes solidarités que l'État naissant paraissait une réponse indiquée dans l'insécurité ambiante : pour une nouvelle protection certes, mais d'abord par la réintégration politique. Ainsi qu'il a été annoncé, deux pays étaient en tête du mouvement : l'Angleterre et la France.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

Chapitre 3

De l'émergence de l'État « souverain » à sa reconnaissance générale au XVIIe siècle

I - EN AVANCE, LES MONARCHIES ANGLAISE ET FRANÇAISE

[Retour à la table des matières](#)

Les royaumes d'Angleterre et de France réussirent ce que ne purent achever le comté de Flandres, les duchés de Bretagne et de Bourgogne qui eurent, pendant un certain temps, suffisamment de puissance pour prétendre à l'hégémonie unificatrice sur leur territoire naturel respectif. En Angleterre, la marche à l'unification en forme étatique fut plus rapide qu'en France et les premières étapes furent même franchies à belle allure. On n'explique pas tout par la position insulaire de l'Angleterre dont Michelet disait en demi-boutade qu'à partir de là toute son histoire en découlait ; mais il convient tout au moins de tenir compte de la simple exigüité de son territoire, surtout avant la conquête du Pays de Galles. L'Angleterre des XIe et XIIe siècles n'était guère plus étendue qu'une grande province française. Déjà, les invasions des Angles et des Saxons n'avaient pas été favorables à l'éclosion des communautés locales ; puis viendront les conquérants danois et normand qui s'opposeront à la constitution de puissantes dynasties provinciales. En outre, peut-être entrave décisive aux régionalismes, le

roi d'Angleterre en viendra à posséder des terres domaniales dans à peu près toutes les parties du royaume.

L'histoire des idées politiques ne manque pas de faire ressortir l'ensemble de conquêtes progressives des libertés personnelles et institutionnelles que furent la Grande Charte de 1215, les Provisions d'Oxford ⁶⁹, le Parlement (*The Mother of Parliaments*), le procès par jury, puis *Habeas corpus*, etc. D'autres apports de nature administrative comme la constitution de l'Echiquier, chambre des comptes établie dès le XIIe siècle, vaudraient d'être ajoutés à la liste ; son rôle principal de vérificateur des comptes du royaume pouvait s'exercer en continuité grâce à l'utilisation d'un système d'archives fort avancé pour l'époque. Les barons signataires de la Grande Charte avaient réclamé, entre autres exigences, une cour de justice centrale et permanente alors que les tribunaux royaux pouvaient déjà dire le droit dans toutes les parties du pays. Par ailleurs, l'absence générale d'institutions provinciales et relativement décentralisées n'imposait pas à la monarchie les tâches onéreuses d'une lourde bureaucratie de contrôle.

Par le droit que s'arrogeait le roi de régir lui-même l'administration de la justice, auquel s'ajoutera celui de prélever des impôts dans l'ensemble de la population, des pans entiers du régime féodal n'avaient plus d'existence que symbolique. Même le pape fut forcé de reconnaître la compétence royale à lever des fonds à même les biens du clergé lorsque la défense du royaume l'exigeait. Si l'on ne peut encore parler d'une « conscience nationale », l'allégeance populaire à la royauté anglaise en tenait lieu. C'est sur l'institution monarchique que s'était reporté le premier loyalisme de la population et non plus sur l'Église, ni sur les communautés locales. Telle était déjà la situation d'ensemble à la fin du mille siècle.

Après la conquête de la principauté de Galles, l'Angleterre formait un bloc compact, épousant vaguement la forme d'une pyramide que surplombait le royaume d'Ecosse ; la France de la même époque était constituée d'une mosaïque de provinces disparates. Si le monarque anglais se sentait en position de souveraineté, il n'en avait pas moins besoin de l'accord de la *gentry*, ou petite noblesse de campagne, ainsi que des dirigeants des villes qui s'occupaient de percevoir des impôts. A partir de la toute

⁶⁹ Par lesquelles, 15 barons pourront, à partir de 1259, conseiller le roi avec droit de regard sur l'administration. Ces dispositions complétaient l'acquis de la Magna Carta libertatum de 1215, selon laquelle le roi devait s'en tenir aux seuls « droits anciens » et garantir par écrit les droits actuels des seigneurs.

fin du XIII^e siècle, le Parlement sera convoqué avec régularité ; il se scindera graduellement en une Chambre des Lords et en une Chambre des Communes, la première constituant l'instance suprême et, alors, la plus influente.

Cette affirmation constante et obstinée du pouvoir central en Angleterre y précédait de quelque peu un phénomène analogue en France. Tout se passera entre elles comme si un gigantesque bras de fer de quelques siècles entre les deux royaumes devait être le test de leur affirmation symétrique comme premiers États modernes. L'on pense peut-être d'abord aux conséquences du débarquement de Guillaume de Normandie et à sa victoire instantanée de Hastings (1066), ou encore à celles de l'interminable guerre de Cent ans s'étendant effectivement sur plus d'un siècle (1337-1453). L'on devrait aussi rappeler cet autre interminable événement, intermédiaire entre ces deux époques, qu'on appelle parfois « la première guerre de Cent ans » : soit cette lutte entreprise par le père de Philippe Auguste, Louis VII, et que ses descendants menèrent pendant un siècle contre les rois d'Angleterre de la famille Plantagenêt (Henri II, Richard Coeur de Lion et Jean sans Terre, celui-là même qui avait dû accorder la *Magna Carta* de 1215). Héritier par son père de l'Anjou, par sa mère de la Normandie, recevant en dot par son épouse, Aliénor, toute l'Aquitaine (comprenant le sud-ouest et le centre de la France), Henri Plantagenêt était de loin le plus puissant et redoutable vassal du roi de France quand il obtint par surcroît, en 1154, le royaume d'Angleterre !

La France, petite en comparaison, ne sera toutefois pas engloutie, Philippe Auguste sachant relever le défi et inverser la situation de façon décisive par la célèbre victoire de Bouvines en 1214. Il rattacha à la couronne la Normandie, le Maine, la Touraine, l'Anjou et le Poitou. Ce monarque passe pour avoir été le véritable fondateur de la puissance capétienne. Ce titre, l'énergique souverain le gagna autant pour un ensemble de mesures administratives hardies permettant la prise en main des provinces, auxquelles il confirma l'usage de leurs institutions et de leurs coutumes mais sous le contrôle de ses hommes à lui ; pour avoir, aussi, agrandi Paris et l'avoir entouré d'une enceinte, ainsi que pour avoir établi la maréchaussée, une police efficace étant aussi importante pour la consolidation d'une souveraineté naissante qu'une armée victorieuse, etc. Tout cela ne fut pas acquis d'un coup, ni pour toujours : qu'on se reporte aux efforts constants que durent assumer les successeurs.

Mais même réduit à son minuscule mais symbolique domaine de l'Ile-de-France, le roi de France se savait détenteur d'une souveraineté qu'on pourrait presque qualifier

de fictive, mais elle perpétuait un titre unique selon les axiomes « le roi est le souverain fief du royaume » ou « le roi est seigneur par dessus tout », etc. Ces autopromotions ont sans doute plus de signification pour notre propos que les résistances françaises aux continuelles expéditions anglaises sur le continent pendant l'une ou l'autre guerre de Cent ans. Les Anglais, de leur côté, s'alliaient volontiers à la Bourgogne, à la Flandre ou à la Bretagne et allèrent parfois porter des coups presque fatals à la puissance française (traités de Calais en 1360 et de Troyes en 1420).

Le reste de l'histoire est mieux connu par la série des grands rois qui vont mener assez rudement le programme de la grandeur française, de Philippe le Bel (1285-1314) à Louis XIII (1610-1643), presque tous aidés par des ministres clairvoyants et énergiques. Ce raccourci historique, qui présente l'inconvénient de gommer les périodes de troubles et de régressions, n'est pas si grave dès lors que ce qu'il importe de faire ressortir est plutôt le courant persistant d'une double appropriation : des fonctions publiques au bénéfice de la royauté et d'un territoire de plus en plus vaste, en attente de ce qu'on qualifiera, plus tard, ses « frontières naturelles ».

Dès le XIII^e siècle, le roi ne se connaissait aucun supérieur selon la règle axiomatique *Rex imperator regno suo*, « le roi est empereur en son royaume ». Concrètement, dans l'administration courante, cette intention se manifestait par l'édification progressive d'une bureaucratie, certes alourdie de dédoublements structurels et de contradictions pratiques, mais permettant, malgré tout, de prétendre régir, depuis Paris, le gouvernement des provinces. Si l'analyse critique en voit bien après coup les inconvénients et les maux, dont certains allaient s'aggraver jusqu'à la Révolution, elle s'abstient de proposer qu'il pût en être autrement pendant ces phases initiales de la sociogenèse de l'État dans un pays à ce point morcelé et hétérogène.

Par comparaison à l'Angleterre, les obstacles à renverser étaient plus redoutables, tout comme était plus considérable l'envergure du double projet d'intégration sociale et d'unification politique. Ce qu'on pourrait appeler, à défaut d'un terme moins déficient, l'« idéologie française » était donc en incubation dans les derniers siècles du Moyen Âge. A l'époque de sa vilaine querelle avec le pape Boniface VIII, le pourtant peu commode Philippe le Bel ne fut guère l'objet de blâmes populaires. Il était devenu plus naturel, ou moins risqué, d'être loyal envers le roi qu'à l'égard du pape, de toute façon lointain. Il n'y avait d'ailleurs pas d'incompatibilité : la France de ces siècles de foi vivait une espèce de syndrome de la Terre sainte et ses habitants se considéraient comme « un peuple élu qui avait mérité et reçu la faveur divine ». C'est dans cette

ambiance se prolongeant qu'allait apparaître Jeanne d'Arc et l'on constatera alors que « le loyalisme envers l'État devint plus qu'une nécessité, ou une convenance. Désormais, c'est une vertu » ⁷⁰.

Enfin, à défaut de pouvoir indiquer toutes les manifestations diverses des volontés centralisatrices de la capitale, il importe de signaler au moins l'influence magnétique de la centralité de Paris. Déjà à la fin du XIV^e siècle, la ville comptait quelque 80 000 habitants, soit un peu moins que Milan, Venise ou Florence, mais un peu plus que la ville flamande de Gand. Paris poursuivait son expansion qu'avait lancée Philippe Auguste. Elle était devenue non seulement la capitale la plus prestigieuse d'Occident, mais surtout la tête politique du plus vaste ensemble démographique d'Occident, soit de 16 à 17 millions d'habitants au début du XIV^e siècle. La « tête politique », mais aussi la tête pensante... : des étudiants et des maîtres, de tous les horizons, n'y accouraient-ils pas ?

Parmi les facteurs propices à l'émergence de l'État, agissait encore de façon subtile celui de l'apparition d'une multitude de gens instruits, les « clercs ». Leur nombre en France avait fortement augmenté dans le cours du XIII^e siècle ⁷¹. C'était là un réservoir humain indispensable à la constitution d'une classe politique, d'une caste de légistes et d'effectifs de fonctionnaires, la plupart de ces lettrés étant marqués par une formation principalement juridique, même chez ceux qui n'exerçaient pas une profession judiciaire.

⁷⁰ Joseph R. Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, 1979, p. 89. Bernard Guinée écrit qu'« à la fin du Moyen Age, les Français ne forment peut-être pas encore objectivement une nation avec une seule langue, même moeurs et même coutumes, mais ils croient en être une. État et nation coïncident. La France est bien une de ces communautés parfaites dont rêvaient les théoriciens (...). Jeanne d'Arc n'a pas eu à façonner une nation qui existait déjà ; elle a eu à mener vers un prince peu convaincant une nation au passé déjà long. L'apparition de Jeanne d'Arc n'est pas un miracle, c'est un aboutissement » (État et nation en France au Moyen Age, *Revue historique*, janvier-mars 1967, n° 1, p. 20, 30).

⁷¹ « A la fin du XIII^e siècle, ils étaient probablement en surnombre », écrit Strayer, op. cit., p. 42.

- *Quand l'État commence à dire son nom*

Dans le cours du devenir de *l'État*, vint un moment où il commença à en être nommément question ; et c'est probablement dans l'Italie du XVe siècle que le fait se produisit pour la première fois. Dans un texte, à juste titre souvent cité, Lucien Febvre écrivait : « Les origines de l'État doivent se prendre alors seulement que commence à exister un organisme qui, aux hommes du XVIe siècle, apparut comme assez neuf pour qu'ils sentissent le besoin de le doter d'un nom : un nom que les peuples, à la même époque, se repassèrent aussitôt l'un à l'autre. »⁷² C'est à la façon d'un « néologisme »⁷³ que le signe de *l'État* s'est imposé historiquement. On verra dans un instant que Nicolas Machiavel a été le premier théoricien de la substance du phénomène, davantage encore que le publicitaire efficace du concept lui-même.

Le concept d'État soulève un nœud de difficultés, relevant de l'analyse de la pratique linguistique comparée, et dont un développement incident ne saurait rendre compte avec quelque précision de détail. Ce travail doit au moins établir les plans où ces difficultés se situent. Il y a d'abord le passage d'une langue à l'autre, même à ne s'en tenir qu'aux variantes des principales langues occidentales, le français, l'allemand, l'anglais, l'italien et l'espagnol⁷⁴. Mais, dans tous les cas reflétant une grande diversité de situations locales, la remontée à la commune racine latine de *status* (comportant le sens de station, de stabilité) s'impose⁷⁵.

⁷² Préface de Lucien Febvre au tome X, *l'État*, de *L'Encyclopédie française*, Paris, Larousse, 1935.

⁷³ Voir *L'État - un néologisme*, dans A. Passerin d'Entrèves, *La notion de l'État*, Paris, Ed. Sirey, 1969, p. 37-42. « Ce qui est certain, c'est que le mot "État" ne figure pas dans le vocabulaire politique du Moyen Age » (p. 38).

⁷⁴ Des langues non occidentales aussi importantes que l'arabe, l'hindou ou le chinois ne connaissaient pas le terme d'État.

⁷⁵ Dans une étude remarquable par ses précisions et suggestions analytiques, Jean-Pierre Brancourt écrit : « Avec toutes sortes de nuances, les spécialistes admettent en général que l'origine du mot "État" se trouve dans "*status*" (...). Parfois (ce terme) désigne une condition sociale ou un groupe. La réunion de ces groupes formait les "Estats" dérivant alors directement de "*status*"; on le retrouve dans l'expression "tiers état".

À un autre plan de difficultés, se retrouvent les variations dans le temps d'une même langue ; l'on y voit poindre équivalents et substituts mais sans la rigueur d'exacts synonymes ⁷⁶. Mais encore ici, l'on voit que la chose encore démunie de son terme approprié, aussi bien que, peu après, la convergence des deux ont accusé la prééminence, à point nommé, du phénomène État. Ces variantes terminologiques et diversités structurelles se trouvent aussi à signaler la diversité d'origine des États particuliers dans l'histoire.

II - UNE PREMIÈRE BROCHETTE DE PENSEURS SUR L'ÉTAT

[Retour à la table des matières](#)

Le concept de la raison *d'État* devait naturellement suivre en conséquence logique ; mais, en réalité, elle était, pour ainsi dire, consubstantielle à l'apparition même de l'État. Et telle sera bien l'idée-tronc du *Prince* de Machiavel, bien que celui-ci n'ait pas spécifiquement traité de la *ragion stati*. Ce devait être le fait de Giovanni Botero qui, en 1589, publiera un livre portant ce titre afin de combattre précisément les idées de Machiavel. Mais la reconnaissance d'un attribut exclusif, en même temps qu'essentiel, celui de la *souveraineté*, manquait toujours à l'État.

Le théoricien de la ou des souverainetés aura nom Jean Bodin, magistrat d'origine angevine, qui naîtra trois ans après la mort du chancelier florentin. Quelques siècles plus tôt, l'un et l'autre avaient eu un précurseur qui, sans les concepts, avait au moins

« Au cours de la période qui s'étend du XVIe au XVIIIe siècles les deux significations d' "*État*" coexistent, mais l'histoire des doctrines politiques est marquée en France par la naissance, entre les guerres d'Italie et le règne de Louis XIV, de l'État compris comme l'organisation d'une collectivité juridiquement instituée vivant sur un territoire donné » (Des « estats » à l'État : évolution d'un mot, *Archives de Philosophie du Droit*, t. 21 : *Genèse et déclin de l'État*, Paris, Ed. Sirey, 1976, p. 39-40).

⁷⁶ Tels seraient, en anglais, les termes de *realm*, *body politic*, *commonwealth*, *union*, *crown*, *estate*, etc. Pour une analyse intéressante du trio conceptuel *stand*, *stände* et *ständestaad*, voir Gianfranco Poggi, *The Development of the modern State* (Londres, Hutchison, 1978), spécialement le chapitre III.

rendu État et souveraineté pensables, Marsile de Padoue. La célébrité éclatante, quoique surtout négative, de Machiavel porte encore ombrage à ce précurseur médiéval et davantage peut-être qu'à Bodin, ce théoricien, complémentaire, de la souveraineté de l'État.

- *Un déblaiement préalable par Marsile de Padoue*
(1275 ?-1342)

On sait peu de choses de Marsile de Padoue dont on ignore la date exacte de la naissance. Auteur conjoint (avec Jean de Jandun du collège de Navarre) de *Defensor Pacis*, publié en 1324, Marsile devait être un personnage de quelque importance puisqu'il avait été nommé recteur de l'Université de Paris treize ans plus tôt. Un peu plus jeune que Dante (1265-1321), le philosophe ⁷⁷ partageait avec le Poète florentin une commune passion pour l'unification de l'Italie. Depuis l'écroulement de l'Empire romain, la vie politique de la péninsule n'avait eu d'autre apparence d'unité que celle d'une vieille fresque toute fragmentée.

D'une tradition aristotélicienne revue par Averrhoès, le philosophe arabe de Cordoue, Marsile, se démarquait nettement de la doctrine déjà prévalente du thomisme. Chez lui, en effet, le temporel ou le séculier non seulement se distinguent du sacré ou de la Révélation chrétienne, mais chacun, dans son ordre particulier, comporte ses vérités propres qui ne se contredisent pas. Il soutenait encore que, si les rapports du spirituel et du temporel posent un problème, ce problème est de nature individuelle et non pas politique.

Originaire d'une cité-État d'Italie, Marsile ne parlait pas de l'« État », mais plutôt de la « cité » et du « principat ». Pour lui, l'autorité religieuse, singulièrement papale, n'a rien à voir au domaine politique. L'Église, qui, par la voix de son chef, le combat, n'est qu'un nom pour désigner l'ensemble des croyants chrétiens. Les gens d'Église dépendent, dans l'ordre temporel, de l'autorité publique du prince au même titre que les autres citoyens dans *l'universitas civium*. La papauté n'est pas en droit de revendi-

⁷⁷ On sait au moins avec exactitude que Marsile mourut en 1342, sa date de naissance devant être aux environs de 1275.

quer pour elle seule la *plenitudo potestas*. Cette proposition négative était bien ce qui préfigurait le plus la souveraineté séculière du futur État.

Pour Marsile, c'est par la loi que ce qu'il nomme déjà la *société civile* se pose elle-même comme totalité propre. L'affirmation en est portée comme une évidence, mais comme s'arrêtant à mi-chemin, car le prince reste dépendant de la loi dont il n'est pas l'auteur ⁷⁸. L'idée du peuple comme auteur nominal de la loi, mais sans pouvoir réel, sert à légitimer le pouvoir du prince tout en privant la « partie sacerdotale » du privilège de légiférer en matière politique. Mais le principe, simple et dur, d'une souveraineté au bénéfice exclusif du prince est encore absent du raisonnement. Il reste ce pas à franchir à partir de principe marsilien de l'autonomisation du domaine politique, fondée sur la nature radicale de la société civile et de sa distinction d'avec la société religieuse.

Defensor Pacis est de 1324 : en France, c'est l'époque des derniers jours des « rois maudits », fermant la lignée des Capétiens directs et annonçant l'ère de la guerre de Cent ans en 1328. Le dispositif idéologique initial était trouvé pour permettre l'affirmation en force de l'État par Machiavel ⁷⁹, en 1513, et pour la proclamation du privilège moniste de sa souveraineté avec Bodin, en 1576. Mais, a-t-on déjà précisé, la *pratique de l'État* souverain avait précédé l'élaboration de la doctrine - comme quoi, conviendrait-il de rappeler que la lente genèse de l'État s'est trouvée à se dérouler sans solution de continuité.

⁷⁸ « Il est clair qu'il appartient au législateur de déterminer ou d'instituer les parties ou offices de la cité et que le jugement, le commandement et l'exécution de cette détermination reviennent au prince, *selon la loi* » (Je cite *Défenseur de la Paix* d'après l'édition publiée à Paris, chez Vrin, 1968, p. 137 ; mes soulignés).

⁷⁹ Gérard Mairet assure que Machiavel « connaît bien » Marsile de Padoue (Ouvrage collectif sous la direction de François Châtelet et Gérard Mairet, *Les Idéologies*, t. II : *De l'Eglise à l'État*, Verviers, Marabout, 1981, p. 297).

- Un penseur voué « au soin de l'État » :
Nicolas Machiavel (1469-1527)

Le sort fait, dans toutes les langues pouvant véhiculer un message politique, à des termes comme *machiavélique* et *machiavélisme* est la plus sûre indication de la notoriété unique de l'œuvre de Nicolas Machiavel (1469-1527). Il est l'auteur d'une correspondance volumineuse, d'une *Histoire de Florence* et d'un *Art de la Guerre*, ainsi que de diverses œuvres plus variées comme une pièce de théâtre, *La Mandragore*, qu'on monte parfois aujourd'hui. Son œuvre politique repose, pour une première moitié, sur un opuscule d'une centaine de pages à la célébrité universelle et durable, *Le Prince*, écrit en 1513 mais publié seulement en 1531, quatre ans après sa mort, et pour l'autre moitié, sur un second ouvrage, par comparaison sous-évalué, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, publié dès 1518.

Dans l'ensemble, sa vie professionnelle fut un demi-échec, sans être celle d'un raté. Cet homme, démis de ses fonctions, torturé même (estrapade), non rappelé alors qu'il s'offrait pathétiquement à reprendre du service, fut peut-être, en définitive, vaincu par son propre système de la raison d'État. Malgré les dates, « ce n'est pas tout à fait un homme de la Renaissance »⁸⁰ comme ses exacts contemporains, Léonard de Vinci, Erasme ou Michel-Ange. D'autre part, le grand courant de la Réforme, déclenché par Luther en Allemagne, lui est postérieur. Son terrain d'observation fut la vie politique dans la péninsule à l'époque assez tragique, et justement dite, des « guerres d'Italie ». Sa période d'expérimentation politique directe, la plus intense, est celle de sa quinzaine d'années à la chancellerie de sa chère Florence, dont il dira plus tard en forme de litote : « Ces quinze années que j'ai vouées au soin de l'État, je ne les ai ni dormies ni jouées... »

« ... Au soin de l'État... », car c'est bien de l'État qui, depuis peu, a commencé à dire son nom qu'il s'agit. Il en est question dès la première phrase du *Prince* : « *Tous les États*, toutes les seigneuries⁸¹ qui eurent et ont commandement sur les hommes,

⁸⁰ Écrit Georges Mounin au début du petit livre, *Machiavel*, de la collection « Philosophes », Paris, PUF, 1964, p. 1.

⁸¹ Selon diverses traductions, ce second terme devient parfois « dominations » et même « souverainetés » ; mais le premier terme est toujours « États » (Stati).

furent et sont ou républiques ou principautés. » Dans ce livre, il est question de ces dernières, car des républiques « j'en ai traité amplement ailleurs », précise-t-il, soit dans les *Discours*. Si l'ouvrage n'avait pas été dédié à Laurent de Médicis en une préface d'ailleurs plutôt flagorneuse eût-il porté le même titre et traité seulement des principautés ? Quoi qu'il en soit, principautés et républiques sont les deux grands types de *Tutti li Stati*...

D'autre part, le prince n'est pas que cette personne individuelle à la tête d'une principauté. Dépendant des contextes et des lignes générales d'argumentation, souvent il paraît encore comme une institution-personne, ou la principauté elle-même telle qu'on la considère à partir de son sommet d'autorité et de commandement. Aussi, s'il n'est pas fait souvent mention explicite de l'« État », il en est substantiellement question bien plus fréquemment comme d'une espèce d'institution-groupe (ou collectivité instituée). On constate chez Machiavel que le vocable d'État n'est déjà plus un néologisme ; aussi, ne se sent-il pas obligé d'en justifier le concept, non plus que ne le font les utilisateurs de la langue politico-diplomatique de l'époque.

Frise-t-on la pétition de principe avec l'assertion que Machiavel avait besoin de donner une place, à la fois centrale et prééminente, à l'État puisqu'en définitive il visait la justification de la pratique de la raison d'État ? Le fait demeure que, par l'affirmation de la règle de l'efficacité de la puissance, il se trouvait à fonder accessoirement la notion de l'État moderne. Cette proposition aurait plus de chance d'être vraie sans conteste si l'État n'était déjà pas un processus en marche depuis quelques siècles. Par contraste avec les penseurs qui l'avaient précédé, Machiavel opéra le glissement du politique (l'ordre à instituer parmi les hommes) à la politique (comment y parvenir, si ce n'est déjà fait, et le consolider par la suite). Il semblait n'avoir nul souci de ce qui doit ou pourrait être, mais s'appliquait seulement à ce qui est, et qui est d'abord l'État, sa seule préoccupation. Un auteur récent l'exprime avec force et concision : « La politique sera donc définie dans *Le Prince* comme l'institution de l'État (...). La politique est pensée comme l'art de la fondation, elle consiste à *instituer* un ordre. La fondation de l'État est le tout de l'action du prince, ce qui implique une conception historique et non plus naturelle du pouvoir. »⁸² La raison d'État va donc l'emporter à tout coup sur quelque autre raison de droit naturel.

⁸² Gérard Mairet, *op. cit.*, p. 297.

Evidemment que ce type de raisonnement apparaît un peu court, ou plutôt très ramassé... Tout devient permis quand la raison d'État le commande. On sait, au moins, qu'à toutes les époques, il est peu d'hommes d'État prêts à en disconvenir ! Droit et morale prennent figure d'intrus et n'y trouvent guère leur compte. Ernst Cassirer faisait observer que Machiavel fut le premier penseur à supprimer ou à minimiser l'État de droit ⁸³ ; Raymond Polin rappelait, pour sa part, qu'« il faudra sans doute attendre Clausewitz pour retrouver un emploi de la force collective aussi systématiquement indifférente au sens de l'emploi qui en sera fait » ⁸⁴. Pas étonnant que l'ancien secrétaire florentin soit également l'auteur d'un *Art de la Guerre* (1519-1520).

S'il fallait des excuses à cette espèce de délinquance de l'esprit, on les trouverait dans la misérable situation italienne de l'époque, remplie de violences de toute nature et marquée de profonds particularismes régionaux, de persistants féodalismes abusifs, ainsi que de prétentions très séculières d'une Eglise politisée. D'autre part, les praticiens actuels d'une science politique positive savent plutôt gré à Machiavel d'avoir été le premier analyste objectif des « forces » et des « conflits », selon que le prescrit la première règle de méthode de la discipline.

Machiavel aurait encore inauguré « la moralisation de la nécessité ». Selon l'auteur de cette formulation, dans « ces situations limites où l'homme est mis en face d'une alternative dont la mort est l'un des termes », il se produit une inversion du sens : « La nécessité n'est plus le lieu d'évanouissement du sens ; au contraire le sens ne peut plus naître que de la nécessité. » ⁸⁵ Ainsi, jadis, parlait Créon, dramatiquement interpellé par Antigone ; mais Machiavel s'adresse à Laurent de Médicis pour le convaincre de son devoir de Créon. Il n'y eut d'ailleurs pas de dialogue : on ignore même si le prince destinataire a porté la moindre attention au document, si tant est qu'il l'ait lu.

Un commentateur du *Prince* soutient cette idée intéressante que si son auteur est « démocrate, il n'est pas libéral » ⁸⁶. « Démocrate » sans doute l'était-il, mais comme

⁸³ Si tant est qu'il ait déjà existé jusque-là. Ernst Cassirer, *The Myth of the State* (New Haven, Yale University Press, 1961, p. 155), précise : « His art of politics was destined and equally fit for the illegal and the legal state. »

⁸⁴ *Ethique et politique*, Paris, Ed. Sirey, 1968, p. 124.

⁸⁵ Pierre Manent, *Naissance de la politique moderne : Machiavel - Hobbes - Rousseau*, Paris, Payot, 1977, p. 38.

⁸⁶ Yves Lévy dans la préface à l'Édition de Cluny du *Prince* (Paris, 1938, p. xxxix).

il était permis de l'être à l'époque de la Renaissance italienne. On relève des traces « démocratiques » dans sa pensée. D'abord pour la détermination des gouvernants, les élections sont préférables à l'hérédité, ce qui n'était pas peu pour l'époque. Il fait aussi l'éloge de la souplesse et de la modération qui, lorsque c'est possible, sont bien plus efficaces que les moyens de pression et de coercition. Pour empêcher un peuple libre de se rebeller et pour lui faire accepter les charges militaires, il est enfin indiqué de lui accorder la liberté de discussion. C'est à peu près tout, sauf peut-être qu'en filigrane, ici et là, Machiavel semble laisser percer une plus haute opinion de l'honnêteté du peuple que de la rectitude du prince ! Mais, encore une fois, tout est subordonné à l'institution même de l'État, à son maintien et à sa durée, à sa capacité de pouvoir répondre à toute atteinte, d'où qu'elle vienne.

À l'échelle des grands philosophes antiques et de ceux des XVIIIe et XIXe siècles, l'œuvre de Machiavel paraît assez mince et sa pensée plutôt rudimentaire. Qu'a-t-il, en définitive, trouvé ou inventé ? Peu de choses, mais dont l'ensemble forme cette conséquence capitale d'avoir débloqué le champ de la philosophie politique en la focalisant sur l'État, présenté comme l'institution majeure dans l'ensemble de la vie collective : en quoi il se posait, aussi, comme un observateur lucide de son époque. Ayant à peine complété son long processus d'émergence, l'État avait trouvé son premier praticien-théoricien en ce chancelier-penseur de la cité-État de Florence.

Toutefois, à cette espèce de théorie pure de l'État, il manquait encore le pilier essentiel dont, en achevant *Le Prince*, il avait eu le pressentiment, ainsi qu'il s'en était exprimé à son ami Bettoni, soit la *souveraineté* dont l'objet d'étude consisterait à se demander « ce que c'est, combien d'espèces il y en a, comment on l'acquiert, comment on la garde, comment on la perd ». Une soixantaine d'années plus tard l'œuvre, d'une tout autre texture, de Jean Bodin reprendra ce terme majeur. Quant à lui, Machiavel, il lui aura suffi « de replier la souveraineté de l'État dans le Prince », selon la formule jolie d'un auteur qui ajoute : « Désormais la question du pouvoir d'État est celle-là même de la souveraineté. » ⁸⁷

⁸⁷ Gérard Mairet, *Les doctrines du pouvoir*, Paris, Gallimard, 1978, p. 98.

- *Le premier théoricien de la souveraineté :*
Jean Bodin (1530-1596)

Sans avoir formé le dessein d'un *Antimachiavel*, ce dont allait se charger le très inattendu Frédéric II de Prusse, influencé par Voltaire, Jean Bodin (1530-1596) prétendra donner la réplique à Machiavel dont il ne prisait guère l'apologie du Prince qui lui paraissait pour le moins suspecte. Mais autant le classique auteur italien est universellement notoire depuis un couple de siècles, autant le juriste et homme politique français est presque inconnu en dehors des travaux de spécialité. Pourtant, son ouvrage principal dans une production disparate et volumineuse, *Les Six Livres de la République* (1576), a une importance au moins égale à celle du *Prince* dans la littérature politique du XVI^e siècle. Bodin suit une démarche tout inverse : il part de l'État (*La République*) et rejoint *Le Prince* (dans l'exercice de la *souveraineté*). Dernier contraste entre les deux oeuvres : si *Le Prince* sombra dans un oubli de quelques siècles, d'emblée *La République* connut, en plusieurs langues, un succès immédiat de best-seller (cinq éditions en quatre ans). L'époque était sans doute en attente d'un tel livre.

Juriste de première formation, Bodin était philosophe de vocation et aspirait à devenir rien moins que l'Aristote de son temps, ambition qu'il ne trahit pas si l'on considère, qu'en outre de *La République*, il fut l'auteur de la première philosophie de l'histoire ⁸⁸ de l'époque. L'homme de robe était doublé d'un érudit à la curiosité sans limites. Dans une oeuvre mineure, il avait tâté de l'économie politique ⁸⁹. Quatre ans après *La République*, il publie un manuel sur *La Démonomanie des sorciers*. L'historien Henri Mandrou lui reconnaît un « savoir satanique » et le P' hollandais Sem Dresden le range parmi un groupe d'intellectuels de la Renaissance qu'il appelle « les

⁸⁸ Sa *Méthode pour la compréhension facile de l'histoire (Methodus ad facilem historiarum cognitionem - titre optimiste)* est de 1566, six ans avant *La République*.

⁸⁹ Cette oeuvre est *Réponse au paradoxe de M. de Malestroict*, dans laquelle l'auteur discutait de l'augmentation des prix, des méfaits d'une monnaie dévaluée, des rapports entre les décisions politiques et les réalités économiques. Il se faisait même l'avocat de la liberté du commerce à une période de protectionnisme régional.

aventuriers de l'esprit »⁹⁰. Il semble bien avoir été un homme bourré d'inquiétudes et attiré vers les sentiers de l'ésotérisme.

Les cruelles et interminables guerres de religion en France eurent probablement pour lui le même effet déclencheur de l'œuvre à faire que le désolant spectacle des perpétuelles divisions politiques en Italie pour Machiavel. Son engagement personnel se fit dans les rangs de ceux qu'on appelait les « Politiques ». Ce groupe, à l'inspiration du chancelier Michel de l'Hôpital, s'efforçait d'apaiser les haines religieuses, encore qu'avec un succès fort relatif. Une préoccupation de cette profondeur serait à l'origine de la grande œuvre politique de Bodin. Il proposait un projet de stabilisation pour un monde désordonné et n'aspirant qu'à un minimum d'ordre et de paix ; mais il est difficile de n'y point voir, aussi, le calcul raisonné d'une recherche afin d'établir un fondement naturel à l'omnipotence royale, en France du moins. Ayant vécu jusqu'en 1596, Bodin put saluer l'avènement d'Henri IV, le « restaurateur » qu'avait appelé de ses vœux le groupe des Politiques.

Jean-Jacques Chevallier a établi un contraste frappant entre *Le Prince* et *La République* : d'une part, « le passe-temps sans portée d'un amateur désinvolte » ; de l'autre, « un monument massif de science politique et de droit public, rébarbatif et sans fenêtres, bardé d'érudition et dénué de toutes grâces (...), qui nous paraît aujourd'hui parfaitement illisible »⁹¹, bien qu'écrit en français. Dès la première phrase, une définition célèbre, facilite la lecture et allège l'entreprise de la recherche : « *République est un droit*⁹² *gouvernement de plusieurs messages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine. Nous mettons, insiste Bodin, cette définition en premier lieu parce qu'il faut chercher en toutes choses la fin principale et puis après les moyens d'y parvenir. Or la définition n'est autre chose que la fin du sujet qui se présente...* » En effet, tout le reste découlera de la définition et les conséquences vont s'ensuivre naturellement.

⁹⁰ Henri Mandrou, *L'Europe « absolutiste » : Raison et raison d'État 1649-1775*, Paris, Fayard, 1977, p. 115 ; Sem Dresden, *L'Humanisme et la Renaissance*, Paris, Hachette, 1967, p. 189-197.

⁹¹ *Les grandes œuvres politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1949, p. 38. Ouvrage de Bodin, comportant 739 pages, fut publié à Lyon « avec privilège du Roy ».

⁹² Au sens de gouvernement *de droit* et non d'un gouvernement qui agit avec rectitude.

Mais, d'abord, une précision terminologique. « République » est ici la traduction de la *Res publica* antique des Romains. C'est le terme le plus largement générique pour signifier ce qu'on fera recouvrir par « État » et qui est encore, au XVI^e siècle, ainsi qu'on l'a vu, d'un usage flottant et assez peu courant. Mais la généralisation du terme État ne tardera pas. Dès cette même année, 1576, de la publication de *La République*, Henri III parle de « donner remède aux maux dont le corps de cet État est ulcéré ». Henri IV, vingt ans plus tard, se proclame « le libérateur et le restaurateur de cet État ». Par la suite, Richelieu, les personnages de Corneille, tout le monde jusqu'au célèbre mot imputé à Louis XIV (« L'État, c'est moi ») parleront couramment de l'État. Ce changement lexicologique s'est produit au tournant du XVII^e siècle alors que, désormais, « la conception de l'État est nette, la terminologie précise »⁹³.

Revenons à la définition classique de Bodin. République ou État, ce pouvoir-là a donc, *est donc* « puissance *souveraine* ». « Une fois encore, écrit Passerin d'Entrèves, ce dont on avait besoin, c'était d'un néologisme. Avec Bodin le mot "souveraineté" entrait dans le vocabulaire du droit et de la politique, de même que l'avait fait le mot "État" avec Machiavel. »⁹⁴ Le nouveau terme est un superlatif ; il doit s'entendre comme tel. Globalement considéré, la souveraineté devient, chez Bodin, *absolue, indivisible et perpétuelle*. Il s'ensuit une série de conséquences.

D'abord, celle-ci : les lois ne dépendent que de « la pure et franche volonté » du souverain qui, par ailleurs, n'est pas sujet à ses propres lois. Hobbes, bientôt, répétera l'affirmation que le droit n'a d'autre source que dans la volonté de l'autorité souveraine. Chez Bodin, la loi se trouve distinguée de l'ensemble de l'édifice juridique, particulièrement en l'emportant sur le droit coutumier et en se situant en dehors du droit naturel. C'est déjà une solide amorce à la distinction, non encore acquise, entre l'État et la Société. Mais qui est le détenteur de la puissance souveraine ? A l'encontre de la démocratie royale (espèce de césarisme) et de la monarchie populaire (par délégation), l'auteur dit sa nette préférence pour la monarchie *royale*, se distinguant de la tyrannique et de la seigneuriale, puisqu'elle est la seule capable de garantir la libre expression des « francs sujets ». Il est toujours entendu que la diversité de ces régimes particuliers n'atténue en rien la souveraineté, intangible et toujours absolue, de l'État.

⁹³ Brancourt, article cité à la note 7 ; j'emprunte à ce texte les citations précédentes.

⁹⁴ Op. cit. p. 130.

Poussant plus avant, on retrouve le singulier paradoxe d'une pensée aussi unitaire. Gérard Mairet l'exprime en une forme saisissante : « L'État souverain réussit donc cette difficile figure d'être fondé sur une représentation de la puissance qui n'existe que pour autant qu'elle s'exerce, mais dont le principe subsiste indépendamment des formes de son exercice. » Le prince va disposer maintenant, avec un principe ainsi objectivé, de l'appareil mythique de « la souveraineté (qui) "fait croire" en un prince ou en un peuple dont tout le reste procède »⁹⁵. L'innovation est d'importance. Elle semble pourtant aller dans la droite ligne de l'héritage du droit romain et des légistes du Saint Empire : mais il l'a, aussi, *infléchi*⁹⁶, cet héritage.

L'on voit l'énorme pas que Jean Bodin permettait de franchir, dans la même foulée que Marsile de Padoue et Nicolas Machiavel, et l'on pressent aussi la direction des confusions à venir, surtout en rapport aux « vraies marques de la souveraineté » : faire les lois, faire la paix et la guerre, juger en dernier ressort, créer des offices et donner l'investiture aux officiers, etc. Ce sont là des actes propres à la puissance d'État (on dirait aujourd'hui ses « fonctions »), mais qui ne découlent pas de la notion globale de la souveraineté. Comme superlative, celle-ci doit surtout s'entendre négativement : n'être pas le vassal, ni le subordonné de quiconque. Depuis longtemps déjà, les États en devenir avaient commencé à s'affranchir de la triple dépendance des pouvoirs féodaux et seigneuriaux, ainsi que des derniers liens de subordination les rattachant à la Papauté et à l'Empire. Il avait fallu quelqu'un pour mettre, en forme de théorie, des pratiques en cours depuis si longtemps.

La postérité juridique de Bodin sera multiple. De même que la postérité politique des « machiavéliques », elle est encore bien vivace aujourd'hui. Au siècle suivant, des continuateurs ne manqueront pas : tel Loyseau, écrivant en 1608 : « La souveraineté est du tout inséparable de l'État » ; ou Le Bret, en 1642 : « La souveraineté est à la royauté ce que la lumière est au Soleil, sa campagne inséparable. »⁹⁷ Faisant, en quelque sorte, le vide logique à l'intérieur et à l'extérieur, le principe de la souveraine-

⁹⁵ Mairet, *Les Idéologies...*, t. II, p. 302, 304.

⁹⁶ L'expression est de Blandine Barret-Kriegel dans une étude fouillée, consacrée à « Jean Bodin et la naissance de l'État administratif », et ayant comme sous-titre : *De l'imperium à la souveraineté, de l'État de justice à l'État administratif (Les Chemins de l'Etat)*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 33-52).

⁹⁷ Sur Bodin et les continuateurs, voir Howell A. Lloyd, *The State, France and the Sixteenth Century*, Londres, George Allen and Unwin, 1983, principalement le chapitre 1 (« Historical writing ») et 6 (« The idea of the State »).

té de l'État était, pour ainsi dire, alourdi du potentiel des pires aventures politiques à venir. Mais en définitive, sans le soutien conformiste des citoyens à l'État, la souveraineté est-elle autre chose qu'un gros ballon gonflé à l'hélium idéologique ?

III - QUAND S'ÉLARGIT LE CERCLE DES ÉTATS

[Retour à la table des matières](#)

À partir du XVI^e siècle, le cercle des États va graduellement se compléter. Les principaux d'entre eux s'interposent en « grandes puissances », ce qui n'incite pas à la modestie politique. Cette dimension interétatique ponctue la phase finale de l'État moderne. Rappelons quelques grands rôles incarnés par une série de grandes figures monarchiques : Henri VIII et Elizabeth Ire d'Angleterre ; François Ier, Henri IV et Louis XIII de France ; Charles Quint d'Allemagne et d'Espagne, Philippe II d'Espagne. De grandes rivalités de maisons et de personnalités formeront la trame de ces réaménagements de puissance, comme entre François Ier et Charles Quint ou entre Elizabeth et Philippe II. Mais bientôt le jeu n'est plus fermé à l'espèce de club sélect du grand quatuor. D'autres joueurs interviennent avec de fortes mises parfois gagnantes, comme les Pays-Bas, devenant un temps première puissance commerciale du monde, la Suède s'affirmant grande puissance européenne à la fin de la guerre de Trente ans et au Congrès de Westphalie, mais aussi la Pologne et le Danemark à des titres divers. Ce sont tous des pays situés sur la frange atlantique de l'Europe.

Trois séries de guerres rythment cette période d'un siècle et demi allant jusqu'à Westphalie (1648) : les guerres d'Italie (1494-1516), menées par des rois de France pour des fins de prestige autant que de puissance ; les guerres de religion (1547-1598), guerres civiles françaises mais à retentissement extérieur ; ladite guerre de Trente ans en Allemagne (1618-1648), guerre religieuse civile, mais *s'internationalisant* très tôt et entraînant un désordre généralisé au centre de l'Europe. Les Congrès, qui se tiennent dans les villes de Munster et d'Osnabruck au sortir de cette première

« grande guerre » ont pour but d'établir un ordre public européen qui, pour l'essentiel, tiendra jusqu'au Congrès de Vienne de 1815.

En 1559, au traité de Cateau-Cambrésis, l'Empire et la France avaient fait la paix. Elle consacrait l'hégémonie, quelque peu affaiblie, il est vrai, de la maison d'Autriche, mais la France pouvait garder (puisque le traité n'en faisait pas mention) les trois villes évêchés de Metz, Toul et Verdun qu'elle avait occupées sept ans auparavant ; la France gardait aussi Calais, à laquelle les Anglais avaient renoncé. Le point capital à retenir est évidemment le *gain décisif de la conception de l'État souverain sur celle de l'Empire* lors de l'échec de cette tardive prétention à l'universalité. En Allemagne même, le dénivellement du pouvoir tournait à l'avantage des princes, grands électeurs ou non au détriment de la Cour impériale. Pourtant, les luttes pour l'hégémonie continentale ne faisaient que commencer. Elles atteindront une phase décisive un siècle plus tard.

- D'un litige religieux à une guerre internationale d'équilibre

La « guerre de Trente ans »..., on devrait plutôt dire cette série de guerres qui, de 1618 à 1648, dévastant les pays allemands et les réduisant à l'état de terre brûlée, constitua le plus effroyable et le plus prolongé des cataclysmes militaires que l'Europe avait connus jusque-là. D'abord guerre civile (ou interne à l'Allemagne) et d'origine religieuse aussi bien que dynastique, elle évolua tôt en une guerre internationale d'équilibre, où intervinrent en masse de grandes puissances extérieures dont, principalement et de façon décisive, la Suède et la France.

Comme cause immédiate de la guerre, se retrouve la détermination de Ferdinand II, particulièrement ambitieux et volontaire comme ses grands ancêtres de la famille des Habsbourg. Au surplus, catholique convaincu selon la tradition de la famille, les desseins de celui qu'on appelait « l'empereur des Jésuites » de transformer l'Empire en État dynastique et absolutiste ne manquèrent pas d'éveiller la défiance profonde des nobles allemands et, singulièrement, des princes protestants. En Bohême, les Tchèques, pour la plupart réformés, étaient particulièrement hostiles à la germanisation de leur pays. C'est alors que s'y produisit l'incident déclencheur de la guerre, la « défenestration de Prague » : des émissaires impériaux étant littéralement jetés par les fenêtres du palais royal de Prague en un procédé bien peu diplomatique...

Les pourparlers de paix s'étaient engagés dès 1644 à Munster et à Osnabruch. Les traités, qui y furent rédigés quatre ans plus tard, porteront le nom de *Paix de Westphalie*. Elle constitue l'événement historique le plus important depuis la graduelle émergence des États souverains eux-mêmes puisqu'elle en consacrait l'existence officielle et même leur universalité. Pour nombreuses qu'elles furent, les clauses territoriales n'étaient pas l'élément capital de la signification globale de l'événement : outre que les modifications de frontières étaient plutôt restreintes, plusieurs décisions ne faisaient guère que prendre acte ou donner validité juridique à des situations de faits accomplis.

- *La Paix de Westphalie (1648) :*
fin d'un Moyen Age politique

L'importance historique est ailleurs et d'abord dans la nouveauté du congrès lui-même, car, jamais, il ne s'était tenue une aussi grande assemblée diplomatique. Toute l'Europe était représentée et paraissait, ainsi, d'autant plus éclatante l'absence des grands périphériques : l'Angleterre, le grand duché de Moscou et l'Empire ottoman. La langue de travail et des réunions était le français, ce qui n'était pas fortuit, bien que les traités seront encore rédigés en latin. L'improvisation des règles du protocole diplomatique, qui n'allaient être fixées qu'au Congrès de Vienne de 1815, suscita nombre d'« incidents » protocolaires (ou de souveraineté symbolique...) ne facilitant pas les travaux. L'Espagne ayant refusé de participer à la négociation des traités, les hostilités avec la France traînèrent encore une dizaine d'années jusqu'au traité des Pyrénées ⁹⁸ de 1659.

La France était la grande gagnante de la Paix nouvelle. La politique de Richelieu, continuée par Mazarin, les opportunes victoires de Condé et Turenne avaient porté leurs fruits. Pendant deux siècles, elle pourra prétendre à l'hégémonie en Europe. De François Ier à Henri IV, les monarques du siècle précédent s'étaient trouvés en situation de défense devant les Habsbourg ; cette fois-ci, ministres et généraux français avaient donné le coup de grâce au dernier rêve d'un effectif Empire germanique. La

⁹⁸ La France recevait deux provinces particulièrement stratégiques : le Roussillon et l'Artois.

France monarchique devenait co-garante de l'exécution des traités avec la nouvelle puissance nordique, la Suède.

L'empereur avait été humilié par ses vainqueurs et, pis encore, devant ses propres sujets. Le Habsbourg conserve bien son titre d'empereur, mais il ne sera guère plus que nominal, presque dérisoire. Il ne possède qu'une ombre de puissance et préside une espèce d'anarchie, car telles paraissent bien ces 355 « souverainetés » juxtaposées du monde allemand. Le rêve d'une unité intégrée de l'Allemagne est renvoyé indéfiniment. Pourvu qu'elles ne pratiquent pas des alliances contre l'empereur, ces entités « étatiques » d'Allemagne jouissent de la pleine souveraineté et plusieurs feront même chez elles leurs classes d'absolutisme. Le cardinal-ministre de sa Majesté très chrétienne s'était fait le protecteur des princes protestants. La foi catholique, qui avait été l'inspiration et le lien de l'Empire, est maintenant déchirée, irrémédiablement. La Réforme luthérienne pourra se propager librement puisque la Paix d'Augsbourg de 1530 a été reconduite, encore que cette notion de liberté doit être relativisée par le principe *Cujus regio, ejus religio* - « On professe la religion de son prince. » Comme guerre de religion, la guerre de Trente ans fermait une longue série remontant au siècle précédent. Mais l'interminable affrontement mettait en cause toute la population : une guerre du peuple, à la fois comme victime⁹⁹ ou comme participant défensif pour affirmer, soutient un historien du droit international, son « droit à la souveraineté » ou « à l'État »¹⁰⁰. Mais voilà, peut-être quelque peu magnifiés terminologiquement, les sursauts d'un simple instinct de conservation.

Au sujet de la guerre de Trente ans et de ses suites, on voit encore apparaître sous la plume d'historiens ou de juristes des expressions comme « États-nation », « États nationaux », l' « Europe des nations », etc. C'est un fait que l'effondrement de la dernière tentative d'unification impériale des Habsbourg allait assurer le renforcement de la forme *État* dans nombre de collectivités politiques, petites et moyennes. L'époque de la prolifération des souverainetés étatiques ne faisait que commencer.

⁹⁹ Rappelons les effroyables ravages de la guerre, les massacres de population, les épidémies et disettes (presque tout le bétail avait péri), etc. Pour garder une idée de l'effroyable déperdition démographique, mentionnons qu'au début de la guerre la population en Allemagne s'établissait à 21 millions d'habitants et qu'en 1648 ce nombre était tombé à quelque 13 millions. Jamais autant, dans une guerre, les non-combattants avaient été à ce point exposés et aussi longtemps.

¹⁰⁰ Robert Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens*, Paris, Rousseau et Cie, 1923, p. 161, 171.

Après l'enfilade de guerres diverses sur un siècle et demi, au sortir de la dernière s'étendant sur trois décennies et qu'avaient vécue comme l'abomination de la désolation les populations mises en cause, c'est toute l'Europe qui éprouvait un immense besoin d'ordre et de clarté de ses statuts politiques fondamentaux. Pour la première fois, par la voix de ses délégués, la jeune communauté des États va tenter d'esquisser un ordre public, qui n'est encore qu'européen et pour quelques siècles à venir.



Cette paix appliquait les principes fondamentaux du droit public déjà en vigueur entre les États. Et, au premier chef, le principe essentiel de la *souveraineté*, non seulement de celle qui s'affirme à l'intérieur mais aussi de celle qu'on accorde ou qu'on confirme à qui on fait valoir des titres fondés. Le revers en est, évidemment, le maintien à l'intérieur d'une souveraineté illimitée et d'un ordre autocratique rigide, ce qui n'était d'ailleurs pas le fait des seuls grands États. Au plan interétatique, il s'ensuit que la multiplicité des souverainetés impliquait encore *l'égalité* théorique de chacune par rapport aux autres. Enfin, le fait de se réunir et de légiférer collectivement pour établir un ordre juridique général se fondait sur l'application d'une règle minimale de *solidarité*. L'axiome juridique correspondant est la classique formule : *Pacta sunt servanda* - « Il faut respecter les traités. » Les deux séries des traités de Westphalie comportaient des clauses spécifiques de garantie d'exécution commune de leurs dispositions.

Certes, faut-il se garder de sembler idéaliser principes et pratiques du fait de la nouveauté du phénomène. Ce qui vient globalement de se passer en 1648, c'est d'abord la fin consacrée de quelque chose : celle d'un *Moyen Age juridico-politique*. L'aspiration unitaire de la Chrétienté comme système politique fondamental est définitivement morte. Ce qu'il en persistait d'impérial dans les esprits, ou dans la tradition d'une dynastie prestigieuse, perdra toute force d'attraction à l'avenir. À une structure au modèle pyramidal avec autorités super-ordonnées s'était substituée graduellement et, cette fois-ci, de façon totale et définitive, *une structure planiforme d'États souverains*, bien que fort disparates et inégaux en puissance.

Pour que cette dernière structure tienne cahin-caha, il faudra le frein de la crainte mutuelle entre grands États et que leur poids reste d'une importance relativement comparable, ce qui était bien le cas entre les centrales de puissance, animées par les deux grandes maisons. Il y aura toujours des candidats à l'hégémonie et nombre de perturbateurs, d'une audace excédant souvent leurs moyens, ne manqueront pas.

Westphalie aura été un début d'ordre, provisoire mais relativement durable, dans cette anarchie instituée qu'est une nombreuse et turbulente famille d'États se proclamant tous souverains.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

Chapitre 4

L'État « dynastique » devenant absolutiste (1648-1815)

I - RESTANT DYNASTIQUE, L'ÉTAT SOUVERAIN TEND À L'ABSOLUTISME

[Retour à la table des matières](#)

Les États modernes ou de pleine souveraineté, dont Westphalie venait de consacrer la formule internationale en train de se généraliser, vont conserver pendant quelques siècles encore leur premier trait commun. Sauf de rares exceptions républicaines (en Suisse et, un temps, en Angleterre et aux Pays-Bas), leur forme de gouvernement demeure la monarchie ; les monarchies électives étant rarissimes, les règles d'accession et de succession au trône continueront d'être régies par le rattachement à une lignée dynastique, dû à un accident de naissance. Quels que soient l'ancienneté des titres ou le prestige des empires ou de certains royaumes, chacun d'eux est dorénavant un *État* de pleine *souveraineté* et que continue d'assumer, comme responsabilité propre, cet homme singulier qu'est l'empereur ou le monarque. Cependant, l'office du souverain ne réside plus principalement dans l'administration d'un legs familial, ce qui n'empêchera pas l'héritage dynastique d'être, à l'occasion, autant contesté ou contestant que par le passé. Paraissant comme agrandie, sa fonction nouvellement

étatique, désormais clairement reconnue et justifiable, permettait au monarque de pouvoir mieux se garder du jeu brut des forces traditionnelles qui assuraient le pouvoir monarchique jusque-là. Bref, le prince est désormais devenu un dirigeant mieux fondé en son pouvoir institutionnel du fait qu'il *régit*, justement, une de ces unités d'un monde nouveau composé d'une multitude d'États, tous égaux en leur souveraineté.

Mais la large gamme des inégalités de fait restait manifeste dans l'exercice pratique de la puissance matérielle, surtout en rapport à l'extérieur. D'autre part, subsistait encore le vivace instinct patrimonial de l'autorité royale. Le monarque ne s'était pas encore complètement déshabitué à considérer son royaume comme sa chose propre, tout au moins à un second degré après ses terres et biens personnels. Il restait toujours incité à faire de nouvelles appropriations territoriales par les voies de la conquête quand ce n'était pas possible de recourir, à moindres frais, à des alliances de familles ou à diverses formes d'échange.

Sur moyenne ou longue durée, les grandes dynasties constituaient toujours les puissances politiques réelles. Leurs querelles d'interprétation d'arbres généalogiques et de clauses testamentaires se retrouvaient encore à l'origine de grandes décisions de politique étrangère dont la guerre. D'opportunes alliances matrimoniales restaient le moyen idéal de faire l'économie de coûteuses expéditions militaires. Le traité des Pyrénées de 1659, entre la France et l'Espagne, contenait les clauses du contrat de mariage entre Louis XIV et l'infante Marie-Thérèse. A défaut de conjugaisons dynastiques heureuses, on pouvait toujours recourir à des moyens plus pressants : on a pu dire de la politique extérieure de Louis XIV qu'elle avait été un long procès, mené les armes à la main. La plupart des guerres de l'Europe d'après-Westphalie trouvèrent leur occasion dans des contestations d'origine dynastique : au sujet de l'Espagne (deux fois, « dévolution » et « succession »), de l'Autriche, de la Bavière, de la Pologne, etc. Prétexte « idéologique » bien mince, à la vérité, par comparaison aux valeurs engagées dans les guerres de religion de la période précédente.

L'idéologie est ailleurs, à l'intérieur ou au fondement même de l'État monarchique. Elle s'analyse et culmine en un seul mot : absolutisme. Il s'agit moins d'un principe nouveau que d'une espèce d'aboutissant naturel à ce qui vient de se passer depuis quelque trois siècles. Pourquoi le nouvel État monarchique, resté patrimonial et de surcroît souverain, n'irait-il pas au bout de sa virtualité de puissance ? L'absolutisme comporte, par définition, l'idée d'absolu, mais aussi celle d'un pouvoir personnel en

même temps que non contrôlé : voilà qui est presque suffisant pour que pointe l'idée d'un droit divin. Si l'absolutisme est historiquement lié à la personne et au règne de Louis XIV, le terme lui-même, ainsi qu'il est courant, apparut plus tard. Les lointaines origines du phénomène absolutiste seraient à retracer dans la plupart des empires antiques, y compris le romain. Le terme d'absolutisme conviendrait aussi, mais avec plus de nuances, à l'empire de Charlemagne, aux deux empires médiévaux d'Orient et d'Occident, à la papauté d'une certaine époque. Il y a quelque chose d'« impérial » dans la notion même d'absolutisme.

- *La France et l'Angleterre donnent toujours le ton*

Une fois de plus, ce sont la France et l'Angleterre qui donnent le ton : après le Roi-Soleil, Louis XV, Louis XVI et, outre-Manche, les deux derniers Stuarts et Georges III. A l'autre bout de la période, l'absolutisme va se présenter sous l'étiquette bizarrement justificatrice d'un « despotisme éclairé » : en Prusse, Frédéric II ; en Autriche, Marie-Thérèse et Joseph II ; en Russie, Catherine II dans le sillage d'abord tracé par Pierre le Grand. Le terme du vocabulaire d'aujourd'hui s'en rapprochant le plus serait celui de *totalitarisme*, également un vocable peu estimable et qu'il ne viendrait à l'idée de personne de qualifier d'« éclairé ». La notion de *raison d'État* s'était imposée bien avant la majorité du grand roi qui aurait pu avoir dit « L'État, c'est moi. » Quant au principe du *droit divin* des rois, c'est également sous son règne qu'il aurait trouvé son premier théoricien, encore que conditionnel, l'évêque Bossuet (dont il sera question plus loin).

Avant les éléments de doctrine, traitons d'abord des pratiques. Et comme il n'est pas possible d'offrir un résumé de plusieurs histoires nationales sur plus de deux siècles, on se contentera de souligner quelques similitudes des modèles français et britannique, puis d'établir entre eux des contrastes encore plus frappants. La période s'ouvre avec une série de troubles graves dans les deux pays, mais plus graves encore en Grande-Bretagne qu'en France où ils seront, toutefois, plus persistants. Les Frondes, qui éclatent à Paris et en province en cette année 1648, vont vainement s'étirer sur cinq ans ; plus tragique en son dénouement, la révolte contre Charles Ier aboutit à un régicide et à la dictature de Cromwell. Dans les deux pays et depuis longtemps, la centralisation monarchique avait bénéficié d'un double appui : celui d'une croyance

populaire dans le caractère sacré de l'institution en même temps que du soutien des bourgeoisies locales, laborieuses et montantes, en face des noblesses turbulentes et volontiers rétives. Mais là s'arrêtent les ressemblances marquantes.

Alors que la Grande-Bretagne expérimente la formule « républicaine » pendant l'interrègne (1649-1658), en France s'achève la minorité de Louis XIV et, bientôt, ce sera l'apogée de l'absolutisme dont Versailles sera l'éclatant symbole visible. Les monarques britanniques avaient dû composer, d'une façon ou de l'autre et généralement avec retard, avec les représentants des Chambres des Lords et des Communes ; et Charles Ier payera de sa vie son obstination à n'y point consentir. La France n'était pas pourvue d'institutions représentatives comparables. Les États généraux, réunis pour la dernière fois en 1614, n'allaient pas être convoqués lors de la première phase de l'absolutisme sous un Louis XIII assisté de ministres énergiques, ni encore moins sous l'absolutisme intégral du règne personnel de Louis XIV. Enfin, l'effort impérial et commercial de la petite Grande-Bretagne devient d'un tout autre ordre que celui d'une France, au moins aussi riche et trois fois plus peuplée. Tandis qu'armateurs et marchands britanniques disputent sur toutes les mers les avantages dont s'étaient déjà appropriés leurs concurrents hollandais, les gens des mêmes métiers en France se consolent tôt des piètres rendements des compagnies créées par Richelieu et préfèrent plutôt faire carrière en métropole, dans l'administration des finances royales et de la justice, quand ils ne parasitaient pas en divers offices royaux.

Ils contribuèrent à ce qu'on pourrait appeler la dimension fiscale de l'absolutisme, car voilà bien un régime qui coûte cher, non seulement pour défrayer les somptuosités de l'intérieur mais encore pour supporter des guerres de prestige dont certaines s'achèvent mal, ou donnent lieu à de véritables affrontements hégémoniques. On a assez répété que l'État moderne est né de la guerre, de l'impôt et de la bureaucratie. Selon un historien de la période, l'absolutisme, c'est « d'abord une organisation bureaucratique perfectionnée »¹⁰¹. L'expression récente outre-Manche, les deux derniers Stuarts et Georges III. A l'autre bout de la période, l'absolutisme va se présenter sous l'étiquette bizarrement justificatrice d'un « despotisme éclairé » : en Prusse, Frédéric II ; en Autriche, Marie-Thérèse et Joseph II ; en Russie, Catherine II dans le sillage d'abord tracé par Pierre le Grand. Le terme du vocabulaire d'aujourd'hui s'en

¹⁰¹ Robert Mandrou, *La France des XVIIe et XVIIIe siècles*, Paris, PUF, 1967, p. 217.

rapprochant le plus serait celui de *totalitarisme*, également un vocable peu estimable et qu'il ne viendrait à l'idée de personne de qualifier d'« éclairé ». La notion de *raison d'État* s'était imposée bien avant la majorité du grand roi qui aurait pu avoir dit « L'État, c'est moi. » Quant au principe du *droit divin* des rois, c'est également sous son règne qu'il aurait trouvé son premier théoricien, encore que conditionnel, l'évêque Bossuet (dont il sera question plus loin).

Avant les éléments de doctrine, traitons d'abord des pratiques. Et comme il n'est pas possible d'offrir un résumé de plusieurs histoires nationales sur plus de deux siècles, on se contentera de souligner quelques similitudes des modèles français et britannique, puis d'établir entre eux des contrastes encore plus frappants. La période s'ouvre avec une série de troubles graves dans les deux pays, mais plus graves encore en Grande-Bretagne qu'en France où ils seront, toutefois, plus persistants. Les Frondes, qui éclatent à Paris et en province en cette année 1648, vont vainement s'étirer sur cinq ans ; plus tragique en son dénouement, la révolte contre Charles I aboutit à un régicide et à la dictature de Cromwell. Dans les deux pays et depuis longtemps, la centralisation monarchique avait bénéficié d'un double appui : celui d'une croyance populaire dans le caractère sacré de l'institution en même temps que du soutien des bourgeoisies locales, laborieuses et montantes, en face des noblesses turbulentes et volontiers rétives. Mais là s'arrêtent les ressemblances marquantes.

Alors que la Grande-Bretagne expérimente la formule « républicaine » pendant l'interrègne (1649-1658), en France s'achève la minorité de Louis XIV et, bientôt, ce sera l'apogée de l'absolutisme dont Versailles sera l'éclatant symbole visible. Les monarchies britanniques avaient dû composer, d'une façon ou de l'autre et généralement avec retard, avec les représentants des Chambres des Lords et des Communes ; et Charles Ier payera de sa vie son obstination à n'y point consentir. La France n'était pas pourvue d'institutions représentatives comparables. Les États généraux, réunis pour la dernière fois en 1614, n'allaient pas être convoqués lors de la première phase de l'absolutisme sous un Louis XIII assisté de ministres énergiques, ni encore moins sous l'absolutisme intégral du règne personnel de Louis XIV. Enfin, l'effort impérial et commercial de la petite Grande-Bretagne devient d'un tout autre ordre que celui d'une France, au moins aussi riche et trois fois plus peuplée. Tandis qu'armateurs et marchands britanniques disputent sur toutes les mers les avantages dont s'étaient déjà appropriés leurs concurrents hollandais, les gens des mêmes métiers en France se consolent tôt des piètres rendements des compagnies créées par Richelieu et préfèrent

plutôt faire carrière en métropole, dans l'administration des finances royales et de la justice, quand ils ne parasitaient pas en divers offices royaux.

Ils contribuèrent à ce qu'on pourrait appeler la dimension fiscale de l'absolutisme, car voilà bien un régime qui coûte cher, non seulement pour défrayer les somptuosités de l'intérieur mais encore pour supporter des guerres de prestige dont certaines s'achèvent mal, ou donnent lieu à de véritables affrontements hégémoniques. On a assez répété que l'État moderne est né de la guerre, de l'impôt et de la bureaucratie. Selon un historien de la période, l'absolutisme, c'est « d'abord une organisation bureaucratique perfectionnée »¹⁰². L'expression récente de « dérive administrative »¹⁰³ exprime un processus ne datant pas de l'époque de Louis XIV, mais c'est sans doute sous l'influence colbertiste qu'elle subit l'accélération la plus notable. À ce glissement envahissant du paysage étatique il conviendrait d'ajouter une certaine « dérive despotique », mettant plus immédiatement en cause des actes arbitraires du monarque absolutiste : parmi les cas les plus souvent cités, les dragonnades, la révocation de l'Edit de Nantes, les annexions (comme celle de Strasbourg) par arrêts de la Chambre de réunion.

La nouveauté de la monarchie française d'alors n'était certes pas d'avoir lancé ce qu'on pourrait appeler le mouvement étatiseur de la vie sociale, d'ailleurs en marche depuis si longtemps en France, mais d'avoir mené à son terme l'absolutisme qui, de façon décisive, « assure la souveraineté de l'État sur la nation »¹⁰⁴. Ces trois processus, complémentaires, de la différenciation des fonctions publiques, de l'institution-

¹⁰² Robert Mandrou, *La France des XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, PUF, 1967, p. 217.

¹⁰³ L'auteur de cette expression écrit : « Tandis que l'État anglais demeurait un État de justice, l'État français se transformait en État d'office, puis en État de finance. Le royaume français était primitivement un État de justice (...). La centralisation chez nous s'est effectuée tardivement par la voie administrative des commissaires royaux et des intendants de finances, contre le personnel de justice devenu un corps intermédiaire rebelle à l'autorité centrale ; la centralisation en Angleterre s'est opérée précocement par la voie juridique au moyen des juges royaux, agents zélés de l'autorité monarchique. Aussi bien, ce n'est pas le juge qui détient, chez nous, l'autorité, c'est le fonctionnaire, et parmi tous les fonctionnaires, c'est le percepteur » (Blandine Barret-Kriegel, *L'État et les esclaves*, Paris, Calmann-Lévy, 1979, p. 116, 134).

¹⁰⁴ Bernard Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979, p. 194.

nalisation des pratiques administratives et de la centralisation parisienne par des ministres à poigne ont été marquants dans l'évolution du royaume, surtout de Richelieu à Colbert. D'autre part, il était de la nature de l'absolutisme de se pourvoir d'une armée permanente (à partir de 1726), car il ne s'interdit certes pas les entreprises guerrières qu'il mène, du reste, avec une « passion justificatrice », doublée du « calcul le plus étroit des intérêts français » ¹⁰⁵.

Des guerres menées par Louis XIV, seule la première et la plus courte n'a pas suscité de coalitions adverses : celles de la Dévolution (1667-1668), dite des « droits de la reine ». Il en alla autrement des guerres subséquentes qui, selon des arrangements variables dans lesquels l'Angleterre jouait le rôle de pivot, mirent en mouvement les principales puissances européennes : Hollande, Suède, Espagne, petits États allemands, Savoie, Prusse. Les deux derniers conflits, de la Ligue d'Augsbourg et de la Succession d'Espagne, virent la France sur la défensive. La paix de Ryswick de 1697 avait été beaucoup moins glorieuse que la précédente, celle de Nimègue en 1678, qui avait prélué à une décennie sans guerre et constituant la période faste du règne. Au moment de la paix d'Utrecht de 1713, deux ans avant la mort de Louis XIV, la France, épuisée, reçoit un traitement honorable grâce à l'esprit de corps monarchique prévalant sur la haine qu'avaient inspirée les entreprises guerrières du perturbateur invétéré ¹⁰⁶.

Au XVIII^e siècle, la Grande-Bretagne s'est transformée en Royaume-Uni par suite de l'abolition du Parlement écossais ; elle avait surtout conquis la maîtrise des mers. Un auteur récent, qui insiste sur l'importance de la dimension interétatique dans les processus d'affirmation de l'État moderne, fournit l'interprétation suivante de ce qu'il nomme, pour l'époque considérée, « la dynamique de l'interface en France et en Angleterre ». Il rappelle d'abord que « la variable qui constituait pour la France la configuration internationale avait contribué à la formation d'une monarchie absolutiste ». Puis, il ajoute : « S'il se renforçait de plus en plus, l'État britannique devenait aussi de plus en plus parlementaire. Les interactions des deux États constituant un des deux principaux axes de tension autour desquels le système interétatique se réorganisait, ils

¹⁰⁵ Robert Mandrou, *L'Europe « absolutiste »*, Paris, Fayard, 1977, p. 67. L'auteur donne deux exemples de cette passion et de ce calcul.

¹⁰⁶ Lors des traités de 1697 et 1713, le roi de France avait dû reconnaître la validité de la révolution anglaise de 1688 (dite la « glorieuse »).

étaient contraints de s'engager à fond dans le rôle que ce système imposait, et les divergences de leur organisation intérieure ne pouvaient que s'accuser... » ¹⁰⁷

L'antagonisme France-Angleterre se raviva lors des deux principales guerres du XVIIIe siècle. La rivalité commerciale entre les deux pays constituait une cause aussi importante de la guerre de la succession d'Autriche (1740-1748) que l'intention de ravir à l'impératrice Marie-Thérèse l'héritage laissé par son père, Charles VI. La France fut alors l'alliée de la Prusse contre la coalition de l'Angleterre et de l'Autriche. Le royaume prussien fut le seul à tirer les marrons du feu en annexant la Silésie. Mais la guerre de Sept ans (1756-1763) fut une *explication* franco-britannique autrement plus cruciale. Elle marquait aussi un spectaculaire renversement des alliances, la France étant, cette fois-ci, l'alliée de l'Autriche. Cette guerre, qui avait encore une double cause (recrudescence de la rivalité commerciale franco-britannique alors que l'Autriche prétendait reprendre la Silésie), se livra naturellement sur deux théâtres : en Europe, sur les mers et dans les colonies. La coalition anglo-prussienne l'emporta et la France perdit presque toutes ses colonies au bénéfice de l'Angleterre. Déjà confirmée à Utrecht en 1713, la suprématie anglaise sur les mers et dans les entreprises coloniales allait durer deux siècles.

- *Le « despotisme éclairé » en Prusse, en Autriche, en Russie*

L'absolutisme institutionnel persistait dans la plupart des régimes monarchiques en même temps que la philosophie des Lumières et les oeuvres des philosophes allaient lui porter de durs coups idéologiques. D'autre part, la configuration des grandes monarchies s'était modifiée. La Suède n'est plus en état de co-garantir avec la France l'ordre de Westphalie : la Russie de Pierre le Grand (1682-1725) est désormais la grande puissance nordique. Si l'Espagne semble bien sur la pente du déclin (ses lointaines entreprises coloniales lui étant devenues à charge), l'Autriche des Habsbourg vient d'opérer une remontée en refoulant la poussée turque, absorbant la Hongrie et s'affirmant comme la puissance maîtresse sur le cours du Danube. Mais c'est la Prusse des Hohenzollern qui fait l'entrée la plus spectaculaire après s'être constituée en

¹⁰⁷ Aristide R. Zolberg, Interactions stratégiques et formation des États modernes en France et en Angleterre, dans Ali Kazancigil *et al.*, *L'État au pluriel : Perspectives de sociologie historique*, Paris, Economica, 1985, p. 125.

royaume de 1701, proclamation reconnue par l'Autriche impériale. Cette puissance militariste jouera un rôle de premier plan lors des deux guerres de Succession d'Autriche et de Sept ans, ainsi qu'aux partages de la Pologne. C'est en ces États de Prusse, d'Autriche et de Russie qu'en l'espace d'une même génération on va assister à une espèce de seconde mouture de l'idée absolutiste, celle des « despotes (dits) éclairés » : Frédéric II (1740-1786), Marie-Thérèse (1740-1780) et Joseph II (1765-1790), Catherine II (1762-1796) ¹⁰⁸.

« Despotisme... », soit la forme la plus abusivement arbitraire des formes de gouvernement dont on trouve des exemples dans les antiques empires orientaux ou dans les sociétés les plus « barbares » de toutes les époques. Mais, « ... éclairé » par une raison supérieure, soit celle des princes-philosophes, présumément seuls capables de gérer la prospérité de leur État et de faire, sans même sa permission, le bonheur de leur peuple. Le sujet est propice à des jugements sans nuances. Établissons au moins ce point : la volonté réformatrice a, selon le principe élémentaire de *pouvoir pour faire*, plus de chances d'amener des résultats lorsque le réformateur est, lui-même, un maître absolu ¹⁰⁹. Le reste relèverait de l'analyse particulière de chaque cas individuel : le cynisme de Frédéric, deux fois agresseur de la Silésie autrichienne, mais dénonciateur vertueux de telles pratiques dans son *Anti-Machiavel* ; l'immoralisme de Catherine dans son accession au trône mais, dans la suite, instigatrice d'efficaces politiques intérieures et extérieures ; l'incohérence de Marie-Thérèse, pleurant à chaque partage de la Pologne auquel elle participait ; mais qui « prenait toujours », assure Voltaire ; le pathétique de Joseph, sans doute le plus ingénument sincère, mais prônant un réformisme systématique conduisant à une série de déconfitures risibles.

¹⁰⁸ D'autres chefs d'État de moindre puissance furent aussi consi-dérés comme des despotes éclairés : au Portugal, en Espagne, en Italie. Mandrou consacre un chapitre à ces « expériences méridio-nales », dans *L'Europe « absolutiste »*, p. 278-286.

¹⁰⁹ Seignobos rappelle dans son *Histoire de l'Europe* que « presque tous (ces despotes éclairés) furent séduits par les idées d'humanité et essayèrent de les appliquer ; ils créèrent des institutions charitables, abolirent la torture et les supplices cruels, prirent des mesures pour accroître le bien-être de leurs sujets. Quelques-uns acceptèrent même la liberté de l'industrie et du commerce demandée par les économistes qui d'ailleurs déclaraient avoir pour idéal le "despotisme paternel" de la Chine. Tous maintenaient le pouvoir absolu de l'État » (*Histoire de l'Europe*, Paris, Ed. de Cluny, 1934, p. 55-56).

Au soubassement idéologique de ces élans réformistes, se retrouve toujours la croyance de la nécessité d'absolutiser les moyens de l'état si l'on veut activer des masses d'inertie et non pas seulement contrer des forces d'opposition. Mandrou, historien de l'Europe « absolutiste », coiffe un développement sur les despotes éclairés par l'interrogation : « La raison serait-elle raison d' tat ? »¹¹⁰ En effet, cette bizarrerie paradoxale du despotisme éclairé bouclait, pour ainsi dire, la boucle de l'autoritarisme étatique. Si,   la place du despotisme, l'on avait parlé d' « absolutisme éclairé », l'expression en e t-elle paru moins paradoxale, plus recevable ?

II - SOUTIENS DE L'AUTORITÉ : THOMAS HOBBS (1588-1679), BOSSUET (1627-1704)

[Retour à la table des matières](#)

Au siècle de l'absolutisme - le XVIIe -, deux penseurs, aux personnalités aussi disparates qu'il se puisse imaginer, ont été des soutiens raisonnés de l'absolutisme monarchique. Leur carrière présente ce seul autre trait commun d'un préceptorat de personnes royales : Hobbes de Charles II, Bossuet du dauphin Louis. Tout le reste les distingue, y compris le mode dialectique d'exposition de leur thèse et leur position sociale dans leur milieu respectif. D'un côté, la recherche laborieuse et même angoissante¹¹¹ d'une philosophie matérialiste de la nature, davantage vouée à l'isolement qu'à la contestation (ce qui se produira plus tard) ; de l'autre, l'exposition par un prélat, déjà illustre comme le plus grand orateur de son époque, d'une théologie morale extraite de l'écriture sainte. L'un échafaude une thèse abstraite à fondements ontologiques et soulevant nombre d'interrogations jusqu'à aujourd'hui ; l'autre déroule la synthèse harmonieuse des principes d'une religion révélée dont ne sont retenues que des certitudes morales. Une oeuvre politique fondamentale dont la construction fait penser à la *République* de Platon par son ampleur et sa profondeur, d'un côté ; de l'autre, un manuel un peu sec et très articulé (en livres, articles, propositions)   l'intention

¹¹⁰ Op. cit., p. 231.

¹¹¹ La naissance de Thomas Hobbes fut celle d'un enfant prématuré alors que sa mère entendait parler de l'approche de l'Invincible Armada de Phillippe II en 1588. Il dira plus tard : « Fear and I were born twins. »

d'un jeune prince médiocrement intéressé et fort décevant pour son précepteur. Enfin, signalons les destins différents de deux oeuvres d'une importance et d'une influence fort inégales - point sur lequel il n'est pas nécessaire d'insister.

Hobbes écrivant du point de vue du peuple, du citoyen et Bossuet parlant de celui de l'autorité, du souverain, la pensée du premier se tisse de complexités et d'apparents paradoxes contrastant avec la pédagogie ample, mais unilinéaire, du second. Hobbes publie le *Léviathan* en 1651 dans le sillage de la Révolution de 1649 ; mais sa grande oeuvre était en gestation depuis longtemps. Bossuet remplit son éprouvante mission de précepteur du dauphin au début de la période d'apothéose du grand roi, en 1679, un an après la paix de Nimègue. La peur, et singulièrement la crainte de la mort, chez Hobbes contrastent encore une fois avec la psychologie de Bossuet qui ne semble faite que d'éléments de sérénité. La situation nationale eût-elle été différente en Angleterre et en France, chaque homme aurait sans doute produit la même oeuvre. Ce rappel des conditions d'époque aide au moins à faire comprendre que l'ampleur de la construction hobbesienne ait abouti à cette espèce d'accommodement qu'au minimum tout gouvernement de fait est justifiable pourvu qu'il gouverne effectivement !

- *Le Contrat selon Hobbes renforce encore le Pouvoir*

On laissera de côté la métaphore du monstre Léviathan, la confrontation des hommes naturels à cet homme artificiel, le pessimiste axiome *homo homini lupus*, etc., pour retrouver tout de suite un auteur hanté par l'idée de sécurité et l'instinct de conservation à la recherche, finalement, des bases rationnelles d'une *self-preservation* sociale. La sécurité dont il s'agit n'est pas petite-bourgeoise ¹¹². On ne peut toutefois éviter l'idée du *contrat* qu'avant Rousseau il contribuera à relancer comme thème majeur de philosophie politique. Mais, contrairement aux théologiens du Moyen Age qui distinguaient le contrat d'union du contrat de soumission (*pactum subjectionis*), Hobbes rompt avec ce dualisme pour en faire un pacte unique. Par un seul et même contrat hypothétique, les hommes naturels qui, entre eux, se sont unis en société se soumettent également au maître ou souverain de ladite société. Et c'est par cette porte

¹¹² Insiste sur ce point Raymond Polin, dans *Politique et philosophie chez Thomas Hobbes*, Paris, PUF, 1953, p. 104.

du raisonnement que s'introduit la conséquence absolutiste. « Ils ne contractent pas avec ce maître, mais *entre eux*, précise Jean-Jacques Chevallier. C'est *entre eux* qu'ils renoncent, au profit de ce maître, à toute liberté qui nuirait à la paix. Ils sont liés ; le maître qu'ils se sont donné n'est pas lié (...). Loin d'affaiblir le Pouvoir, Hobbes le renforce étrangement. Sa conception aboutit à lui conférer des droits exorbitants. Droits qu'équilibrent, mal, non des "obligations" mais de simples "devoirs". » ¹¹³ Pour quelqu'un qui a peur... Ou parce qu'il a peur ?

Pour Hobbes, c'est tout comme s'il n'y avait pas de choix intermédiaire entre un pouvoir absolu et l'anarchie totale ou une absence de société. Un corps social s'affirme dans l'existence par ses autorités constituées ; le droit des membres s'acquiert par délégation. La souveraineté qu'est-elle, sinon la concentration de toute l'autorité sociale ? Il va plus loin que Bodin soutenant, comme ce dernier, qu'elle est indivisible ou inaliénable, mais aussi, à son encontre, que la compétence du souverain n'est même pas limitée par le droit constitutionnel. Le souverain est affranchi des lois en vertu du principe *legibus solutus*, encore qu'il soit au moins tenu à sa propre loi tant qu'il ne l'a pas abrogée, marquant ainsi la frontière de l'arbitraire.

Il est encore d'autres « maladies », selon son expression : comme le jugement du permis et du défendu, non pas par la loi, mais par le jugement personnel des hommes ; ou encore comme la conception fautive des rapports entre la politique et la religion. Cette question n'est pas touchée en passant. Il consacre le tiers de l'ouvrage à cette troisième partie : *Of a Christian Commonwealth*. Nulle autorité se proclamant spirituelle, fût-elle papale, ne peut s'ériger en rivale du pouvoir souverain, ce qu'avait prétendu, le premier, Marsile de Padoue.

De telles idées avaient de quoi offusquer tout le monde de quelque façon : membres du Parlement, royalistes et républicains, avocats, puritains et catholiques et même les dignes membres de la *Royal Society* (peu prisés par l'auteur pour leur retard à appuyer les pionniers de la science nouvelle, Galilée, Harvey et... Hobbes lui-même !). Si Thomas Hobbes semblait n'avoir pas peur de l'État Léviathan, c'est qu'il s'en servait, en le magnifiant, pour exorciser ses propres peurs ¹¹⁴. Son ouvrage offi-

¹¹³ *Les Grandes Oeuvres politiques*, Paris, Armand Colin, 1949, p. 59, 60.

¹¹⁴ Ce qui ne l'empêchera pas de vivre jusqu'à 91 ans (1588-1679), ayant à 70 ans la verveur de jouer au tennis. On raconte que, s'amusant avec des amis de sa future épithète, il aurait accordé sa préférence à celle-ci : « This is the true philoso-

ciellement honni en public, tout un chacun le lisait dans le secret pour y trouver un morceau de justification rationnelle à ses positions individuelles. Sa gloire posthume connaîtra le même cycle, de désaveu général puis de retentissement durable, que celle de Machiavel. Un pareil destin n'arrive qu'à des oeuvres inépuisables.

III - LE LIBÉRALISME AVEC JOHN LOCKE (1632-1704), MONTESQUIEU (1689-1755)

[Retour à la table des matières](#)

La lignée d'une pensée libérale est autrement fournie que celle de la doctrine absolutiste et le devient davantage au milieu du XVIIIe siècle. On relèvera surtout la contribution de John Locke pour sa valeur de prototype. Les oeuvres de la philosophie des Lumières furent spécialement marquantes au plan de la pensée politique à un moment où l'absolutisme de fait était une pratique, variée mais générale, dans la plupart des grands États européens. Nous sommes donc à un noeud de l'histoire idéologique des États. Il conviendrait de ne pas escamoter l'antithèse après avoir exposé la thèse.

Né en 1632, 44 ans après Hobbes, John Locke avait 58 ans lorsqu'il publia ses *Deux traités* ¹¹⁵ dont le second seul, le plus connu, nous retiendra. Il est dit communément *l'Essai sur le gouvernement civil*. Publié au lendemain de la seconde révolution anglaise, celle de 1688, l'essentiel de l'ouvrage avait été écrit vers 1680-1681. Fils d'un puritain fervent qui s'était rangé du côté des droits du Parlement pendant la guerre civile, le jeune Locke se sentait invinciblement attiré par la philosophie ; mais cet étudiant, studieux et de faible santé, optera plutôt pour la carrière médicale. Son *Essai sur le gouvernement civil* devenait d'une grande actualité en 1690, peu après la

pher's stone. » Plus d'un philosophe mériterait cette allusion à la pierre philosophale sur sa pierre tombale.

¹¹⁵ *Two Treatises of government. In the former the false principles and foundations of Sir Robert Filmer and his followers are detected and overthrown. The latter is an Essay concerning the true Original, and End of Civil Government* (1690).

chute définitive de l'absolutisme royal et au moment de l'instauration d'une monarchie constitutionnelle. L'ouvrage sera considéré comme une espèce de réplique tardive au *Léviathan*, publié en 1651.

Pour Locke, « la naissance d'une société politique repose sur le consentement des individus à s'associer pour former une société », ce qui n'est pas contredit par le fait qu'ordinairement « le gouvernement se trouve aux mains d'un seul » ¹¹⁶. Le consentement est une première notion clé ; l'autre est celle de propriété. *Wherever law ends, tyranny begins* - « Dès que cesse la loi, la tyrannie commence » : voilà un axiome typiquement lockien. Conformément à la mode philosophique de l'époque, Locke part de l'état de nature et du contrat d'origine ; et, sur l'un et l'autre point, sa conception est plus optimiste que celle de son devancier.

Tandis que, chez Hobbes, le pacte instituant se présentait comme un dessaisissement sans contrepartie d'obligation de l'autorité constituée, chez Locke au contraire, la société à l'état de nature est d'abord capable de s'organiser par elle-même. Et pour que la société forme une véritable société politique, le « propre consentement » des membres, « tous naturellement libres, égaux et indépendants » est requis. Il n'existe d'ailleurs pas d'autre manière de constituer un gouvernement légitime lorsque la situation s'impose de créer un ordre politique sous la menace de dangers intérieurs et extérieurs. Pas question d'adhérer par quelque contrat de soumission puisqu'il s'agit de *trust* ou de dépôt de confiance ; il en est de même lorsque le peuple abandonne aux législateurs l'exercice de son pouvoir souverain dont il reste le seul titulaire.

Après le consentement, la propriété est au coeur de la problématique lockienne au point que, selon Macpherson, son « constitutionnalisme est essentiellement une défense de la suprématie de la propriété » ¹¹⁷, et que pour Polin, « le lecteur de Locke a l'impression, non seulement, que la propriété est présentée comme le point d'application et comme le moyen de la liberté, mais que la propriété importe plus à Locke que la liberté » ¹¹⁸. La propriété est un droit naturel que tous les individus, malgré leur égalité de nature, ne sont pas aptes à exercer avec un égal sens de leur responsabilité.

¹¹⁶ Je cite d'après l'édition, traduite et présentée par Jean-Louis Fyot, aux PUF, 1953, sous le titre *Essai sur le pouvoir civil de John Locke*.

¹¹⁷ C. B. Macpherson, *The political theory of possessive individualism*, Londres, Oxford University Press, 1962, p. 257.

¹¹⁸ Polin ajoute : « La liberté de la propriété l'emporte sur la propriété de la liberté » (*La politique morale de John Locke*, Paris, PUF, 1960, p. 281).

Obligation à la liberté, d'une part, et droit à la propriété, de l'autre, les deux sont tellement liés qu'on pourrait parler d'un droit naturel double.

Les classes dominantes anglaises ne demandaient pas mieux que d'entendre ce langage, qui leur fournissait opportunément un appui à leurs aspirations politiques. Mais il n'est certes pas question, chez Locke, de fonder le gouvernement des hommes sur la propriété des choses, ce qui ferait remonter aux abus immémoriaux des chefs propriétaires de terres depuis Adam ! Dans un premier traité, Locke avait réfuté les thèses de Robert Filmer dans *Patriarcha* avec un brin d'humeur : *Adam's sovereignty built on property... comes to nothing* - « La souveraineté d'Adam fondée sur la propriété... ne veut rien dire. » Chez Locke, il n'y a donc aucun lien, logique ou analytique, entre la propriété du sol et la souveraineté à exercer sur ses habitants : ainsi se trouvait retiré ce premier étau d'une monarchie absolutiste.

L'absolutisme pose tout de même le problème de sa limite de tolérance chez un théoricien qui a déclaré la monarchie absolue « incompatible avec la société civile » et, donc, ne pouvant en constituer une forme de gouvernement. Locke va reconnaître ce qu'en langage moderne on appelle le droit à l'insurrection, et qu'il qualifie, d'une façon plus mesurée, de « droit d'en appeler au Ciel ». Mais attention à la nuance, il s'agit d'un droit de la communauté comme telle et non pas de l'individu lui-même. Cette restriction se fonde sur le principe que les droits individuels consentis au moment du pacte originel ne retournent pas à l'individu tant que la société dure. Notre auteur a, par ailleurs, une série de réponses préparées à qui objecterait les dangers d'anarchie ou, tout au moins, de constants désordres ¹¹⁹. Il lance même un éloquent réquisitoire contre l'obéissance passive, inconditionnelle et moutonnaire (qui se ferait « entre des loups et des agneaux »).

De la question, initiale et toujours centrale, de l'origine du gouvernement civil dérive celle de la distinction des quatre « pouvoirs » : d'abord, le *législatif puis l'exécutif* qui est subordonné mais non moins indispensable : « Il n'est pas toujours nécessaire de faire des lois, mais il l'est toujours de faire exécuter celles qui ont été faites. » S'y greffent deux pouvoirs d'appoint, dirait-on : le *fédératif* pour ce qui concerne les relations avec l'extérieur (paix et guerre, traités), et qui se relie normalement à l'exécutif ; la *prérogative* royale, ou pouvoir discrétionnaire, afin de pourvoir au bien public dans des circonstances imprévues et indéterminées, dont les plus graves comme les trou-

¹¹⁹ A l'avant-dernier chapitre, le XVIIIe, qui s'intitule « De la tyrannie ».

bles et les révolutions. Ce pouvoir discrétionnaire, dans la pratique, n'est pas très loin de l'arbitraire, par lequel commence l'absolutisme avant de s'ériger en système. Mais ce danger, qu'avaient illustré deux membres de la famille Stuart à une génération d'intervalle et qui avait entraîné les deux Révolutions de 1649 et 1688, Locke ne semble plus le craindre avec l'avènement de Guillaume d'Orange, le Restaurateur, venu de l'extérieur, et dont il est par surcroît l'ami confiant.

La disposition des pouvoirs centraux de l'État tient, chez Locke, une place presque aussi déterminante que chez Montesquieu. Mais cette importance n'éclipse pas d'autres apports de sa pensée : le pivot du consentement nécessaire, la soumission aux lois des gouvernants, la règle de la majorité, le caractère sacré de la propriété, le *trust* accordé aux gouvernants pour le bien du peuple, la reconnaissance du droit « d'en appeler à Dieu », etc. Il reste que cette question de la distinction - séparation - équilibre ¹²⁰ des pouvoirs a comme premier théoricien moderne Locke, que Montesquieu connaissait ; et de futurs constituants des États-Unis et de France s'inspireront de l'un et de l'autre.

En un seul chapitre ¹²¹ d'un ouvrage d'une colossale érudition, Montesquieu aura fourni des éléments majeurs d'une théorie du constitutionnalisme, sans laquelle, bientôt, on ne saurait plus poser les problèmes de l'État ni même en dessiner les grandes structures un peu partout dans le monde. Subsidiairement, il aura fondé la science politique moderne, qu'annonçait Machiavel dans *Le Prince* et les *Discours*. *L'Esprit des Lois* faisait aussi prévoir la sociologie, l'anthropologie, l'écologie, la géographie humaine, l'histoire comparée des civilisations, etc.

John Locke a posé « une fois pour toutes » ¹²² les grandes bases de la démocratie libérale. Tous ceux qui viendront après lui auront à tenir compte de ce premier assaut anti-absolutiste, qu'il aura mené avec l'arme d'une « philosophie de la souplesse, de la conciliation, de la synthèse et, pour ainsi dire, du compromis, de l'accord fondé en

¹²⁰ C'est là toute la question technique. S'y rattachent une discussion sur ces « pouvoirs » (sont-ce des organes ou des fonctions, ou les deux entre-mêlés ?) et une autre sur leur nombre (y en a-t-il trois ou quatre ?). L'auteur a déjà fait une étude de tous ces points, chez Locke et Montesquieu, dans *Fonctionnement de l'État* (Paris, Armand Colin, 1965, chap. IV, « Séparation des pouvoirs » ou « Différenciation fonctionnelle », p. 144-191).

¹²¹ Le célèbre sixième chapitre « De la Constitution d'Angleterre » au livre XI de *L'Esprit des Lois*.

¹²² Selon Jean-Jacques Chevallier, op. cit., p. 98.

toutes choses sur de libres et raisonnables consentements » ¹²³. Au Sujet de « Monsieur Locke », Voltaire disait que « jamais il ne fut peut-être un esprit plus sage ».

- Et sans oublier Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) qui a tout « enflammé »...

Rousseau, malgré ou à cause de son génie, n'avait pas la solidité intellectuelle de Montesquieu, ni l'idéaliste bon sens de Locke ; l'insolite numéro de duo que la postérité lui a tellement fait jouer avec Voltaire ¹²⁴ a pour le moins brouillé sa personnalité de penseur. Cet écrivain de génie, par l'ampleur et la diversité de l'oeuvre, était plus logicien et doctrinaire que dialecticien et théoricien ; et, faut-il le rappeler, plus psychologue que sociologue ? Il agace et sa pensée est difficile à saisir entre les pôles d'une revendication de la liberté et une divinisation du corps social. Il pressent les tares à venir du libéralisme qu'il relançait avec éclat, mais sans vraiment se rendre compte que les conséquences de sa pensée pourraient aussi aller dans le sens d'un collectivisme totalitaire.

Du point de vue d'une théorisation de l'État, on résumera sa contribution par les éléments suivants : unité de l'État et même son unicité, du fait de la totalité du corps social ; le peuple comme source et seul titulaire de la souveraineté (ce qui était de la dynamite idéologique !) ; égale suspicion envers l'« exécutif » et les « sociétés partielles » ; volonté des hommes de pouvoir de s'approprier la souveraineté populaire ; recours au Législateur pour les commencements et au Dictateur de salut public pour les redressements ; institution d'une « religion civile » contre les théocraties intolérantes, qu'on peut voir comme un prélude au « civisme » moderne (en ce que celui-ci s'érige contre le patriotisme immodéré ou les errements à venir d'un nationalisme qui pointait déjà).

Même simplifiées, ces idées gagneront les lettrés et les esprits cultivés jusqu'à la Révolution : autant de buissons qu'il aura « enflammés » ! Entre 1789-1791, ce sont pourtant les idées de Montesquieu et de Sieyès qui inspirent les constituants ; mais à

¹²³ Raymond Polin, op. cit., p. 5.

¹²⁴ D'autant qu'ils sont morts la même année, en 1778 : Voltaire à la fin mai, Rousseau au début juillet.

partir de 1792, « le Contrat social est le livret de l'opéra conventionnel » ¹²⁵ avec la constitution inopérante de juin 1793, texte néanmoins sacré de la pensée jacobine. Rousseau au pouvoir ? Mais d'un pouvoir s'autodétruisant sous la Terreur ? « Il est d'ailleurs peu douteux que Rousseau (...) eût désavoué avec effroi ceux qui avaient le plus de Contrat à la bouche, et qu'il eût appelé au secours de l'État français le *hobbesisme le plus parfait* ! » ¹²⁶ Malgré tout, chacun à sa façon, Rousseau, Montesquieu et Locke auront porté de durs coups à l'absolutisme de leur siècle.

IV - LES GRANDES RÉVOLUTIONS FIN DE SIÈCLE DE 1776 ET 1789

[Retour à la table des matières](#)

Cette même année de 1789 vit, à la fois, l'entrée en vigueur de la constitution américaine et le déclenchement de la Révolution française (États généraux le 5 mai, prise de la Bastille le 14 juillet, etc.). À dix jours d'intervalle au début de juillet, les peuples américain et français célèbrent toujours leur fête nationale dont la symbolique évoque des valeurs politiques à validité universelle. Dans chaque pays, l'absolutisme avait reculé : d'abord, l'impérialiste colonial, puis le monarchiste à l'intérieur. Les vainqueurs du premier choc de « décolonisation » de l'histoire vont réinventer, dans le continent nouveau, la démocratie et le fédéralisme tandis que les hommes de 1789 affirmaient (et défendront même avec excès) des idées « révolutionnaires » comme la souveraineté de la nation, le retrait des privilèges et l'égalité des citoyens devant la loi, ainsi que les grandes libertés d'opinion, de religion et d'activité économique. Toutes ces idées n'étaient pas complètement nouvelles comme idées-programme ; leur application, en cette fin de siècle, le devenait, mais avec un effet de contagion plutôt lent.

¹²⁵ Selon l'expression du commentateur, Roger-Gérard Schwartzberg, *Contrat social*, Paris, Seghers, 1971, p. 54.

¹²⁶ Jean-Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 173.

Une telle remise en question de ce qui fondait l'ordre établi ne mettait toutefois pas en cause le principe même de l'État, ni l'institution étatique comme unité de fonctionnement, mais bien plutôt la nature et les limites d'un pouvoir d'État trop fort et trop centralisé (l'absolutiste), trop distant et trop rigide (l'impérialiste). Il ne s'agissait pas d'abattre le pouvoir, ou toute autorité ; pourrait-on concevoir une révolution anarchiste prenant le pouvoir ? Les États en cause sortiraient renouvelés de ces révolutions et pourront entreprendre une seconde carrière sur des bases d'une plus grande complexité que les lignes unilatérales de l'absolutisme royal ou de la domination coloniale. Cela s'appellera selon les époques et les paysages politiques : souveraineté du peuple ou de la nation, principe des nationalités, self-détermination et self-government, représentation populaire et séparation des pouvoirs, gouvernement mixte et responsabilité ministérielle, démocratisation et constitutionnalisme, etc. Un peu partout, l'Ancien Régime - qui, en passant, n'était pas si « ancien » que cela - devra, parfois pour survivre, ajouter quelques-uns de ces nouveaux oripeaux à ses défroques usées.

À l'arrière-plan des deux grandes révolutions de la fin du XVIII^e siècle, on retrouve, au siècle précédent, les deux Révolutions anglaises de 1648 et de 1688, et, bien entendu, les apports idéologiques de nombre de penseurs dont le grand trio Locke - Montesquieu - Rousseau. Ce qu'avait d'inachevé et de non confirmé la première révolution « puritaine », la révolution « glorieuse », une génération plus tard, pourra l'imposer comme règles de fonctionnement des institutions britanniques : prépondérance du Parlement dans le processus législatif et suprématie de la loi sur le pouvoir royal, sécurité des droits individuels et impartialité dans l'administration de la justice, tolérance religieuse et liberté d'opinion et d'expression. Une monarchie limitée devenait donc possible même dans un régime sans constitution formelle. Puis, lorsque la tradition puritaine se fut à peu près évanouie en Angleterre même, les chefs politiques de la Nouvelle-Angleterre la ranimaient au loin tout en y incorporant des éléments rationalistes de la pensée philosophique du XVIII^e siècle.

Le séjour outre-Manche d'écrivains anglophiles comme Voltaire et Montesquieu ¹²⁷ et, surtout, l'influence plus durable de leurs écrits avaient permis la diffusion du modèle britannique de gouvernement limité. Ainsi qu'il a été dit, la carence

¹²⁷ Voltaire entre 1726 et 1729, Montesquieu entre 1729 et 1731. Selon le témoignage d'Alembert, Montesquieu aurait dit que « l'Allemagne (est) faite pour y voyager, l'Italie pour y séjourner, l'Angleterre *pour y penser* et la France pour y vivre » (mon souligné, Montesquieu, *Oeuvres complètes*, Paris, Seuil, 1964, p. 12).

d'institutions représentatives, dans une France à si tenace tradition autoritariste et centraliste, empêchait de transposer aisément ce modèle. En partie sous l'influence des écrits de Rousseau, les révolutionnaires français passèrent d'un absolu à l'autre, la souveraineté absolue du peuple s'étant substituée à la souveraineté absolue du monarque ¹²⁸.

L'évolution devenait alors naturelle de glisser d'une volonté générale (dont la loi était l'expression) à une volonté populaire, ou, en une forme un peu plus enveloppée, à une volonté nationale : l'État-nation n'aurait plus qu'à dire son nom. C'est ce qu'avait commencé de faire le tiers état en se transformant dès le premier jour en Assemblée nationale ; l'épithète avait au moins autant de portée que le substantif puisque l'organe nouveau se posait comme celui de la nation enfin unifiée ¹²⁹, tout en prononçant, à l'inverse, des exclusives contre la noblesse et le clergé. Quant à l'institution monarchique et à son titulaire souverain, après les avoir mis sous observation, puis sous contrôle, on ne fera disparaître l'une et l'autre que trois ans plus tard en conséquence de maladresses, plutôt navrantes et considérées comme incriminantes, d'un Louis XVI aux abois. Le roi fuyard n'avait pas été à la hauteur d'un *souverain constitutionnel*.

¹²⁸ La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 disait à son article 3 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Autre article très rousseauiste, le quatrième qui commence par la phrase : « La Loi est l'expression de la volonté générale. »

¹²⁹ Un historien du nationalisme résume cette unification : « La nation n'était plus désormais confondue avec le roi. Elle avait évolué en un corps collectif, situé au-dessus du roi, du prêtre, du noble, de la province, du château et du village, au-dessus de toutes les anciennes fidélités unificatrices. Son instrument, l'État-nation, pouvait tout faire (...). Il put, d'abord discuter avec la monarchie, le clergé et la noblesse, puis il les combattit et finalement les détruisit. Il put fondre ensemble toutes les provinces (...). Les institutions anciennement royales ou cléricales : l'armée, les Eglises, l'éducation furent nationalisées » (Boyd C. Shafer, *Le Nationalisme : mythe et réalité*, Paris, Payot, 1964, p. 106, 108).

- *Ce qui mène au « Vive la Nation ! » de Valmy (1792)*

Au début, des peuples périphériques, les Belges et les Rhénans et, plus loin, les Polonais étaient plutôt sympathiques aux entreprises hardies qui secouaient à Paris la si puissante monarchie française. Et même, des souverains étrangers applaudissaient presque aux malheurs qui s'abattaient sur la maison de France. Mais, après l'arrestation de Louis XVI et son procès, ces derniers comprirent la gravité de la question, susceptible, qui sait ? de les atteindre en leur propre royaume. A l'étranger, le comte d'Artois, frère du roi et futur Charles X, s'affairait en des complots pour mâter la révolution parisienne qui ne faisait que s'amplifier. Si la révolution persiste « Paris sera livrée à une exécution militaire », disait, en 1791, la déclaration de Pillnitz, texte conjoint signé par Frédéric-Guillaume II de Prusse et Léopold II d'Autriche à l'instigation du comte d'Artois.

La guerre sera ajournée d'une année ; mais elle était devenue inévitable. « Tous les peuples sont nos amis, tous les gouvernements nos ennemis », avait proclamé la Convention. Pourtant, dès les débuts, la Constituante avait renoncé solennellement à toute guerre de conquête. Maintenant, les révolutionnaires tenaient un langage à la fois messianiste et justicier : « Associez-vous avec l'éternelle Justice, sauvez la Liberté contre les Tyrans, s'exclamait le député Vergniaud du groupe des Girondins. Vous serez en même temps les bienfaiteurs de votre pays et de l'Humanité. » Il s'agissait d'apporter « aide et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté », selon un premier décret de Propagande de novembre 1792.

Un mois plus tard, un second décret passait à la menace : la Convention « traiterait comme un ennemi du peuple celui qui refuserait la liberté et l'égalité ou, y renonçant, souhaiterait protéger ou rappeler le prince et les classes privilégiées, ou traiter avec eux ». La liberté et l'égalité furent donc imposées aux habitants des Pays-Bas autrichiens (Belgique), de Rhénanie, de Nice, à charge pour ceux-ci de servir et de défendre la patrie ! Ainsi la France révolutionnaire renouait avec l'impératif monarchique sur la question des « frontières naturelles »¹³⁰ et connaissait des tentations

¹³⁰ Danton définissait ainsi cette théorie : « Les limites de la République sont marquées par la nature. Nous les atteindrons toutes des quatre coins de l'horizon, du côté du Rhin, du côté de l'Océan, du côté des Alpes. »

d'hégémonie. Dans le champ de la politique étrangère, la même contradiction que dans la révolution dans son ensemble se manifestait entre l'idéal de ses aspirations universalistes et la réalité d'objectifs et de gains nettement particularistes.

De cette époque tellement fournie de textes hautement typiques, on n'ajoutera que le célèbre cri de « Vive la Nation ! » qu'une armée des citoyens-soldats lança en se portant à l'assaut de l'armée prussienne du duc de Brunswick envahissant la France. Le général prussien passera à l'histoire comme signataire du manifeste (dit « de Brunswick ») dans lequel il menaçait Paris d'une « subversion totale » s'il était porté « outrage » à Louis XVI. Deux semaines plus tard, le 10 août 1792, le Paris révolutionnaire répondait en renversant le trône et le roi allait être décapité le 21 janvier 1793.

« Vive la Nation ! » dans toute l'histoire du monde jusqu'à Valmy, on n'avait jamais entendu une telle exclamation de solidarité dans l'identité collective. Le nouveau cri de ralliement allait retentir lors de combien d'autres « crises nationales » pendant ce XIX^e siècle politique, que les historiens caractériseront comme le « siècle des nationalités ». C'est bien ce dont Goethe, assistant à la scène dans l'armée de Brunswick, avait le pressentiment lorsqu'il confiait à son entourage - « De ce jour et de ce lieu date une nouvelle époque dans l'histoire du monde. Et vous pourrez dire, j'y étais. »¹³¹ Quand mourra Goethe en 1832, la marche à l'unification de la nation allemande était déjà bien engagée.

Ayant fait surgir la nation par une dynamique autogène, et ayant exalté le sentiment national comme effet de sa peu prudente politique extérieure, la Révolution ne détruisit pas l'État. Elle l'avait encore renforcé. Citons, en particulier, les obligations militaires de tous les citoyens. Ceux-ci devaient remplir cette obligation nouvelle en pleine immédiateté avec l'État, et non pas, par exemple, comme à travers le dénivellement féodal, alors que seuls les grands garants militaires du royaume étaient en relation directe avec l'autorité suprême du monarque. Ainsi, le révélait la célèbre levée en

¹³¹ Selon Marcel Mauss, « la nation, telle que la conçoivent les grands révolutionnaires d'Amérique et de France, fut le milieu idéal où fleurit définitivement le patriotisme. Républicain et patriote forment dès l'origine des termes joints ». La notion de patrie « ne s'impose qu'avec les héros de Valmy. C'est de là qu'elle se propagera à leur image dans tous les esprits généreux d'Europe » (ce texte sur « la nation » probablement écrit en 1920, dans *Oeuvres*, 3, *Cohésions sociales et divisions de la sociologie*, Paris, Ed. de Minuit, 1968, p. 573).

masse des citoyens en 1793 : il y avait eu crime de lèse-nation, bien plus grave que l'antique crime de lèse-majesté. La nation en armes devait y répondre ¹³². Les couplets de Rouget de l'Isle ne sont pas précisément pacifistes ; et l'on ne porte peut-être pas assez d'attention à l'interpellation unanime des premiers mots : « Allons, enfants de la patrie... » Les armées étrangères finirent par se retirer. Sous la législation en 1792, avait paru un décret pour instituer dans chaque commune un autel portant l'inscription : « Le citoyen est né, vit et il meurt pour la Patrie. » Faire carrière nationale dans les armes semblera même être la voie la plus naturelle pour accéder à la commande de l'État. Un exemple illustre allait sous peu l'illustrer ¹³³.

La série des grands vocables du lexique politique essentiel se complète maintenant par celui de « nation ». La chaîne s'allonge : État - souveraineté - raison d'État - droit divin - absolutisme, et voilà qu'en une abrupte inversion des perspectives, paraît celui de nation. Ce vocable nouveau est porteur de plus de chaleur humaine que les précédents, d'autant qu'on lui accole volontiers d'autres termes chargés de sens affectif, comme ceux de *peuple*, de patrie... : on n'y gagnera toutefois pas en clarté par l'introduction d'inexactes synonymes. Non plus que par ces adjonctions au terme d'État, qui vont devenir courantes : État-nation et nation-État, État national (et non l'inverse : nation étatique ?). Il s'agit, tout le temps, de l'État vu en totalité, dont l'existence est suffisamment incontestable pour ne pas requérir de qualificatif. Mais l'État dit « national », comme catégorie historique de ce tournant du XVIII^e siècle, aura comme évolution tendancielle générale de devenir constitutionnel - tout comme l'État dit « dynastique » des XVI^e et XVII^e siècles tendait à *l'absolutisme*.

¹³² Pierre Birnbaum a étudié la signification de cette levée en masse comme phénomène d'« étatisation de la nation » dans son livre *Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982, p. 193-213.

¹³³ Hans Kohn partageait l'avis que la popularité de l'armée à l'époque avait facilité l'ascension politique du général Bonaparte (*Nationalism*, Princeton, D. Van Nostrand, 1955, p. 28).

- *Le seigneur de la guerre*
et le despote éclairé chez Bonaparte

En France, il aura fallu passer auparavant par une quinzaine d'années de *bonapartisme*. Issu de l'aventure inouïe d'un homme de génie, voilà un nouveau néologisme, fusionnant, par-delà le coup d'État, absolutisme et impérialisme. Impliquant certes l'État et sa souveraineté, il évoque surtout la quintessence de la raison d'État et une certaine forme de droit divin, celle qui est propre au césarisme providentiel mais n'ayant de cesse que de se transformer en monarchie héréditaire. Et, bien entendu, le bonapartisme fait appel direct à la nation, et même aux peuples des dépendances impériales. Et tout cela en un carrousel de débordements *extra-étatiques* à l'intérieur comme à l'extérieur et, même, en des intrigues de solidarité familiale d'un type *infra-étatique* (le clan des Bonaparte sous la houlette matriarcale de Laetitia Ramolino-Buonaparte : « Pourvu que ça doure... ! »)

Napoléon Bonaparte avait tenu au titre d'« empereur *des Français* », la France étant trop impersonnelle, abstraite. César et Charlemagne étaient peut-être les grands modèles inavoués, mais certes pas Clovis, ni même Philippe-Auguste ou Louis XI. Tant de choses étaient déjà faites lorsque ce « liquidateur de la Révolution » conquiert une France à refaire politiquement. Pour y arriver plus sûrement, il se sentira acculé à devoir faire de l'Europe entière le champ d'exercice de ses géniales prouesses militaires. Jusqu'à ce jour du 18 juin 1815, à Waterloo, « morne plaine... ». Des historiens verront encore dans l'empereur des Français, un « artisan involontaire de l'unité allemande ». À tous égards, Napoléon fut un agent historique de première force en une relativement courte période. Une légende tenace, due à l'éclat de ses hauts faits d'armes, en porte encore aujourd'hui le souvenir mythique de génération en génération.

S'étant emparé d'une situation étatique marquée par un maximum de désordres, il s'était donné les moyens d'imposer, un temps, un maximum d'autorité et d'ordre. Le moins contestable de son oeuvre en fut peut-être le plus durable, à commencer par la monumentale construction d'un Code civil dont le modèle d'unification et de clarification était exportable. Le Premier Empire a été le prototype moderne d'une vaste administration hautement centralisée. À ce point que la République, cinquième du nom, en est encore à devoir renouveler péniblement des structures régionales de son admi-

nistration publique ainsi que son système d'enseignement. Emboîtant le pas au constitutionnalisme révolutionnaire, ce « fils de la Révolution » donna quatre constitutions à la France jusqu'à l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1815, rédigé par le « libéral » Benjamin Constant.

Toutes les grandeurs, tares et contradictions de l'État moderne peuvent se retracer dans l'évolution politique française entre le début de la Révolution et la fin de l'Empire. Et, pour les deux tiers de ce quart de siècle, était aux commandes peut-être le moins antipathique des grands despotes de l'histoire. Chez lui, le seigneur de la guerre a, tout le temps, gêné le despote éclairé.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

Chapitre 5

L'État « national » devenant constitutionnel, avec retour aux empires (1815-1945)

I - L'ÉTAT « NATIONAL » CONTESTE LE DYNASTIQUE ET « SE CONSTITUTIONNALISE »

[Retour à la table des matières](#)

Il ne fut pourtant pas « stupide » ce XIXe siècle qu'un pamphlétaire truculent ¹³⁴ prétendait ainsi stigmatiser. Époque par excellence des romantismes et des nationalismes (avec tous les socialismes en germe), il n'eut rien de pauvre en production artistique et idéologique. Non plus qu'en vitalité *étatique*, dirions-nous en continuant de privilégier la piste suivie en cet essai. L'historien des origines de l'État, Joseph Strayer, va jusqu'à dire que « l'État le plus faible du XIXe siècle était mieux organisé et plus apte à tirer parti de ses ressources humaines et matérielles que les États forts des siècles précédents » ¹³⁵. Moins encore que sous l'Ancien Régime le fait de l'existence même de l'État n'allait être remis en question, si ce n'est par l'hypothèse intellec-

¹³⁴ Le journaliste de *L'Action française*, Léon Daudet, fils d'Alphonse, le célèbre conteur.

¹³⁵ *Les Origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, 1979, p. 151.

tuelle de l'anarchisme, tout de même ponctué par de spectaculaires attentats terroristes à la fin du siècle. C'est bien plutôt telles formes d'États, leurs assises morales et politiques ou encore leurs faibles rendements de satisfaction sociale qui seront mis en cause et entraîneront de dures secousses (en 1830, 1848 et 1870) dans ce qu'on avait pris l'habitude, depuis le Congrès de Vienne de 1815, d'appeler « l'ordre public européen ».

Les intitulés du présent chapitre et du précédent font ressortir la grande nouveauté de ce siècle par rapport au XVIIIe. D'abord, l'État « national » conteste l'État se posant jusque-là comme principalement « dynastique » ; puis, il réfrène la tendance absolutiste de ce dernier en le *constitutionnalisant*, sinon en le *libéralisant* (car il est des constitutions fort peu libérales). Précisons encore que nous n'entendons pas l'État « national » au sens de l'expression devenue routinière *d'État-nation qui finit par signifier*, par l'effet d'une redondance le plus souvent inutile, l'État tout court en sa phase moderne. Peut-être convient-il de rappeler une fois de plus que, dès lors que l'État s'est manifestement imposé dans l'histoire, cette existence-là a plus de réalité significative que toute qualification qu'on lui accole ?

La nouveauté du phénomène étatique à ce tournant du XIXe siècle consiste en ce qu'« il s'agit en somme, plus ou moins consciemment, de faire coïncider *État* et *nation* »¹³⁶. Au fur et à mesure que s'avance ce siècle, la nationalité gagne sur l'étatique, mais sans jamais absorber l'État ni inverser l'ordre de la priorité politique fondamentale. Le plus visible et le plus important de cette maturation en cours de l'État est d'abord le développement de l'auto-représentation politique des populations comme unités ressortissant à une autorité souveraine émanant d'elles-mêmes, puis la reconnaissance que cette dernière les exprime à l'intérieur et les identifie dans l'environnement international. Ce n'est donc pas qu'au seul titre des nombreuses « révolutions

¹³⁶ Pierre Renouvin, dans *Histoire des relations internationales*, t. V : *Le XIXe siècle : I. de 1815 à 1871*, Paris, Librairie Hachette, 1954, p. 12. Après avoir constaté que « l'idée de nation subit une éclipse, ou plutôt que son esprit changea au XIXe, siècle », Marcel Mauss poursuit : « On l'abandonna donc. Les théoriciens du droit et de la politique s'attachent de préférence à la notion de l'État. D'ailleurs, ils avaient une autre forme de la nation à quoi s'attacher. La notion de nation fait place à la notion de nationalité, car (...) il fallait créer les nations en acte. L'Europe en ces cent vingt dernières années fut en constant travail de conserver, d'enfanter, de faire vivre des nations, de nouvelles nations » (Texte probablement écrit en 1920, dans *Oeuvres*, 3, cohésions sociales et divisions de la sociologie, Paris, Ed. de Minuit, 1968, p. 576).

nationales », réussies ou avortées, que le XIXe siècle a pu être appelé l' « âge des nationalités ». Enfin, dans le dernier tiers de ce siècle va encore s'élargir le club des « grandes puissances » avec l'arrivée en force de ces quatre nouvelles recrues nationales, l'Italie et l'Allemagne, et, hors d'Europe, le Japon et les États-Unis.

- *L'Europe légitimiste du Congrès de Vienne (1815)*

Le Congrès de Vienne de 1815 se donnait comme tâche de refouler définitivement les déferlements messianistes et impériaux de la France depuis 1792. Toute l'Europe était à refaire : encore plus complètement qu'à Utrecht, en 1713, et plus fondamentalement qu'en Westphalie, en 1648. Il fallait trouver un principe de réorganisation entre les États qui fût durable ; et il le sera, car l'ordre établi à Vienne allait pour l'essentiel se maintenir jusqu'à la première guerre mondiale. Il ne s'agissait pas que d'enterrer définitivement les rêves, un temps réalisés, de l'impérialisme aventuriste d'un « petit Corse » qui avait fait carrière dans toute l'Europe, mais surtout de procéder à l'éradication des idées nouvelles de liberté et d'égalité, de nationalité et de libre disposition des peuples, etc.

À ce congrès où il n'était pas invité, la roublardise assurée de Talleyrand fit accepter par les vainqueurs le principe du *légitimisme* ¹³⁷, idée dynastique par excellence et qui servait opportunément tout le monde, à commencer par la France de la Restauration. Les grandes monarchies absolutistes d'Europe centrale y trouvaient le fondement d'un retour à la situation antérieure, car elles n'avaient pas le moindre l'intention de se laisser entamer par les idées subversives colportées par les révolutionnaires d'hier ¹³⁸. Le traité de la Sainte-Alliance, bizarrement rédigé en forme de prière, exprimait cette *théologie* sublimant un froid instinct de réaction politique. Ne voyant

¹³⁷ Talleyrand réalisait ainsi un double grand coup en réhabilitant la France qui avait été puissance perturbatrice depuis 1792. Dans le protocole d'ouverture du congrès, le diplomate français proposa d'ajouter ces mots : « La paix sera faite conformément aux principes du droit public. » Au ministre prussien Humbolt, demandant ce que le « droit public » pouvait bien avoir à faire dans les circonstances, Talleyrand répliqua sur un ton péremptoire : « Il fait que vous y êtes. »

¹³⁸ Rappelons, toutefois, des apports positifs du Congrès de Vienne au sujet du Protocole diplomatique (toujours en vigueur), de l'interdiction de la traite des Noirs, de la liberté de la navigation sur les fleuves internationaux.

rien d'autre qu'un « néant sonore » dans ce papier solennel, dû à une toquade du tsar en passe de mysticisme, le sceptique Metternich misait plutôt sur l'efficacité de sa police et sur la politique d'intervention directe dite « des congrès »¹³⁹. Le terme de *Restauration* était aussi bien approprié à toute l'Europe de 1815 qu'à la seule France d'après Waterloo.

Mais ce qu'on allait appeler le « système Metternich » allait avoir la vie courte : en Europe, le ministre anglais Canning s'y opposait systématiquement et, pendant ce temps, on entendait la rumeur confuse, venant d'outre-Atlantique, d'une série d'indépendances nationales en chaîne. Entre 1811 et 1826, presque tous les territoires de l'Amérique latine, qui, par suite du blocus continental, avaient appris à se passer de la métropole, s'étaient libérés du joug colonial et avaient proclamé la République. Vus de Vienne ou de Berlin, ces événements semblaient d'une autre planète et ces capitales ne songèrent nullement à secourir l'Espagne, en décadence maintenant accélérée. Toutefois Saint-Pétersbourg et Paris manifestaient quelques velléités d'intervention. Un avertissement de Canning y coupait court, qui allait même jusqu'à déclarer que toute intervention de la France en Amérique du Sud serait considérée comme un *casus belli*. Par suite de l'avertissement ferme, servi le 2 décembre 1823 par le Président des États-Unis aux puissances européennes¹⁴⁰, et passé à l'histoire sous le nom de « Doctrine Monroe », les républiques latines du nouveau monde avaient trouvé un second protecteur, celui-là en leur propre continent et, par ailleurs, autant intéressé à la liberté des mers que la Grande-Bretagne.

¹³⁹ Congrès d'Aix-la-Chapelle (1818) sur les questions relatives à la France, dont l'occupation militaire ; de Carlsbad et Vienne (1819-1820) sur les affaires d'Allemagne, dont les agitations dans les universités et les cercles intellectuels ; de Troppau (1820) et Laybach (1821), sur le mouvement des *carbonari* prônant des idées libérales et nationales (l'unification) ; de Vérone (1822) pour régler les affaires d'Espagne (Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères de la France, y jouant un rôle décisif), et qui ferma cette série d'interventions directes et d'expéditions punitives.

¹⁴⁰ La déclaration posait en « principe » qu' « en raison de la liberté et de l'indépendance qu'ils ont acquises et qu'ils maintiennent (les continents américains) ne peuvent plus désormais être considérés comme susceptibles d'une colonisation future par aucune Puissance européenne » (Texte français dans Claude-Albert Colliard, *Droit international et Histoire diplomatique : documents choisis*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948, p. 280).

En Europe, les poussées nationalistes furent plus tardives et moins générales. Toutefois, le soulèvement des Grecs en 1821 avait suscité la sympathie active des milieux philhellènes en France, ainsi qu'en Angleterre dans les milieux intellectuels, où brillait Byron, et d'affaires de la *City* de Londres. L'acte de naissance diplomatique de la Grèce nouvelle n'allait toutefois se produire qu'à la conférence tenue dans la capitale anglaise en 1830. Dans le même temps, en 1829, la Serbie avait conquis son autonomie, mais elle verra son indépendance retardée encore un demi-siècle (jusqu'en 1878). De telles rébellions restaient supportables aux États d'Occident tant que c'était, à l'Orient, l'empire turc qui écopait ou devenait entamé.

- *D'une révolution (1830)*
à l'autre (1848) autrement marquante

Il en alla tout différemment avec l'indépendance belge de 1830, d'autant que la France avait eu une part importante aux événements. Mais pas n'importe quelle France... : celle qui, le mois précédent, venait de déposer Charles X ¹⁴¹, et acceptait que le lieutenant-général du royaume, Louis-Philippe d'Orléans, prenne le titre de « roi des Français » grâce aux intrigues de Talleyrand et de La Fayette, ce dernier s'étant porté garant du nouveau roi : « Vous êtes la meilleure des républiques. » On avait changé de dynastie et de grand premier rôle, mais la France restait une monarchie au terme des « Trois Glorieuses », les journées révolutionnaires des 27, 28, 29 juillet 1830.

Ces affaires de France et de Belgique avaient tout de même de quoi ébranler le régime pentarchique, établi à Vienne quinze ans plus tôt. Ce fut l'habileté de celui qu'on surnommait bientôt le « roi bourgeois » d'empêcher l'intervention des monarchies absolutistes, en optant pour un parti modéré et en refusant la couronne de Belgique pour son second fils. Il saura encore rallier à sa cause la Grande-Bretagne, plus libérale, et se satisfaisant surtout de ne pas voir les Français s'installer à Anvers. Ayant été appelés à l'aide par le roi des Pays-Bas, un Nassau et leur parent, le tsar et le roi de Prusse n'avaient finalement plus de motif pour intervenir. Par leur révolution nationale, les Belges avaient fait éclater le gros royaume des Pays-Bas, conçu en 1815

¹⁴¹ La cause principale de la révolution de juillet 1830 était les ordonnances du président du Conseil Polignac, interdisant en particulier la liberté de la presse.

comme masse compacte pour contenir, au nord, une France qui, pendant si longtemps, avait semé le trouble en Europe.

Après cette première atteinte portée à l'oeuvre de Vienne, les puissances autocratiques eurent le temps de se ressaisir lorsque gronderont d'autres insurrections en Italie et en Pologne. La répression par le tsar Nicolas Ier fut spécialement implacable en ce dernier pays. L'histoire nous a transmis ce mot - objectivement - atroce du ministre français des Affaires étrangères : « L'ordre règne à Varsovie » (sur un monceau de cadavres). Il ne restera plus rien de la Pologne, charcutée par trois fois à la fin du siècle précédent, jusqu'à la résurrection de 1918. En Italie, le mouvement du *Risorgimento* chercha aussi à profiter du mouvement déclenché par la révolution de juillet à Paris. La révolution couvait à Bologne, dans les États pontificaux, à Parme, à Modène. L'Autriche ne tarda pas à lancer ses troupes ; les insurgés réclamèrent aussitôt l'aide de la France. Mais Louis-Philippe, ne pouvant prendre le risque d'une guerre, se contenta de réclamer l'évacuation des territoires occupés. Son ministre Casimir-Périer fit occuper provisoirement (jusqu'en 1838) par un régiment français, la ville d'Ancône, port pontifical sur l'Adriatique. Le message fut exactement capté par Metternich, voyant dans l'initiative française un coup droit porté aux ambitions autrichiennes en Italie centrale.

Des troubles persistants, d'ordre dynastique et constitutionnel, se produisent aussi au Portugal et en Espagne. Ils vont amener des difficultés dans les délicats rapports franco-britanniques à l'époque de cette première « Entente-cordiale », symbolisée par les rencontres de la reine Victoria et de Louis-Philippe. Par ailleurs, diverses agitations se produisirent en Allemagne, mais cesseront graduellement. Un peu partout en Europe, l'exemple des journées parisiennes de juillet avait été contagieux. Pendant que les deux monarchies de l'Ouest évoluaient vers des formes de régime parlementaire, les trois monarchies de l'Est et du Centre (Russie, Autriche et Prusse) confirmaient leur absolutisme et ne se faisaient pas faute d'intervenir un peu partout pour réprimer, à la base, toutes les poussées libérales et nationales.

En gros, le même scénario, mais en une action encore amplifiée, va se dérouler une vingtaine d'années plus tard. En 1848, Paris, encore une fois, donne le signal ¹⁴² ;

¹⁴² Cette fois encore, des mesures autocratiques furent à l'origine des soulèvements alors que se poursuivait une campagne réformatrice portant sur le retrait du double mandat (184 députés à la Chambre étaient des fonctionnaires) et sur la ré-

et divers mouvements révolutionnaires, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Italie, lui emboîtent le pas. Le régime monarchique français n'est pas qu'ébranlé comme en 1830 : cette fois-ci, il s'écroule avec la proclamation de la république par le poète Lamartine, l'homme du jour qui saura faire accepter le tricolore plutôt que le drapeau rouge. Le gouvernement s'empresse de prendre un premier train de réformes libérales immédiates : adoption du suffrage universel au lieu du censitaire ; suppression de la peine de mort en matière politique, de l'esclavage dans les colonies ; abolition des restrictions à la liberté de la presse et au droit de réunion.

Ces réformes avaient de quoi satisfaire bourgeois libéraux et républicains, mais non les socialistes et les adhérents du Parti ouvrier, réclamant, en plus grande exigence, une révolution *sociale*. Tandis que la révolution politique réussissait, la sociale échouait lamentablement dans une répression sanglante ¹⁴³ : c'est cette profonde ambiguïté *révolutionnaire* qui va conférer à la date de 1848 son extraordinaire importance historique ¹⁴⁴. Le tout aboutit, à la suite du coup d'État du 2 décembre 1851, à la proclamation de l'Empire, ratifiée par huit millions d'électeurs sur treize. Quatre ans avaient suffi à la France pour passer d'une monarchie constitutionnelle à la république, puis de celle-ci à un régime césarien se transformant presque aussitôt en un empire autoritaire selon un illustre modèle familial ¹⁴⁵.

Hors de France, la révolution *sociale* ne semblait plus avoir d'avenir, du moins dans une perspective immédiate. Mais le mouvement libéral et constitutionnel contre l'absolutisme, le mouvement national ou nationalitaire pour l'émancipation vont, l'un et l'autre, marquer des points importants. Les indices de réussite seront toutefois dif-

duction du cens électoral (de 200 à 100 F) ainsi que le droit de vote automatique aux diplômés des grandes écoles.

¹⁴³ Quatre jours d'émeutes à Paris ; l'archevêque de Paris meurt sur les barricades en tentant de s'interposer entre les combattants (« Que mon sang soit le dernier versé ! ») ; 15 000 arrestations ; Louis Blanc et les leaders du parti socialiste s'enfuient à l'étranger.

¹⁴⁴ En 1948, à l'occasion du centenaire, l'historien britannique Hugh Trevor-Roper écrivait : « De grands échecs invitent à la réflexion et presque toutes les idées politiques du siècle dernier furent soit empruntées à cette année révolutionnaire, soit fondées sur les événements qui la caractérisèrent » (1848-1948, *Echo*, t. 3, n° 18, février 1948).

¹⁴⁵ Lequel Empire évolua vers le libéralisme (entre 1860-1869), et, enfin, vers le parlementarisme (en 1870) ; mais ce sera trop tard, le régime allait tomber sous les coups portés de l'extérieur lors de la guerre franco-prussienne.

férents d'un pays à l'autre. Tandis que la révolution libérale réussit en Prusse, la révolution nationale échoue en Confédération germanique ¹⁴⁶. En Autriche, après les premiers succès des libéraux (menant au départ de Metternich et à l'abdication de Ferdinand Ier), le successeur de ce dernier, François-Joseph, rétablit le pouvoir absolu. En Bohême, les libéraux avaient obtenu une constitution, gain qui ne pourra être consolidé par défaut d'entente entre Tchèques et Allemands ; le tout se terminera par la répression autrichienne. Le soulèvement était plus sérieux et fit davantage long feu en Hongrie, en bonne partie grâce à la personnalité du journaliste patriote Louis Kossuth. Ce fut d'abord pour leur autonomie, puis pour l'indépendance nationale, que les Magyars se soulevèrent contre la domination de Vienne. Mais ils cédèrent eux-mêmes à la tentation hégémonique en prétendant dominer les Slaves de Croatie et les Roumains de Transylvanie. Leur échec sera total par suite de l'intervention conjuguée des Autrichiens, des Croates et des Russes.

Le cas italien fut typique en ce que les mouvements libéral et national tendirent à se confondre. D'abord, gains des libéraux avec l'octroi d'une constitution par le pape et les rois des deux Siciles et de Sardaigne, puis, poussée nationale forte à Milan et à Venise contre l'Autriche. L'Italie parut alors sur le point de faire son unité, sous la forme d'une Confédération présidée par le pape, surtout lorsqu'une armée nationale italienne se porta au secours des insurgés des deux villes du nord. Mais un mouvement républicain et antireligieux, dirigé par le célèbre révolutionnaire Giuseppe Mazzini, l'emporta bientôt. La république fut proclamée à Venise et dans l'Italie centrale et le pape Pie IX dut s'exiler. Après leur victoire contre l'armée du roi de Sardaigne, les Autrichiens, redevenus maîtres de l'Italie du Nord, pénétrèrent en Italie centrale et y restaurèrent les anciens souverains. C'est alors que, répétant le geste de Casimir-Périer en 1830, le gouvernement français, présidé par Louis-Napoléon, voulut empêcher l'Autriche d'agir seule dans la question des États pontificaux. Il envoya une armée sous le commandement du général Oudinot devant Rome. Le général français se sentit contraint de reprendre la ville aux partisans de Mazzini. Il y rétablit le pouvoir temporel du pape à la grande indignation des républicains français : cette occupation française allait durer jusqu'en 1870.

À peine restaurés, les souverains italiens abrogèrent les constitutions libérales qu'ils avaient dû consentir à leurs sujets. Sauf un seul, le nouveau roi de Sardaigne,

¹⁴⁶ Plus loin, il sera question de l'unité allemande.

Victor-Emmanuel II, qui, avec l'aide initiale du ministre Cavour, allait réaliser bientôt, à son profit, l'unité italienne. Cette question, ainsi que celle de l'unité allemande avec Bismarck, sera reprise plus loin. À ce point il s'impose de renouer, à un autre niveau discursif, avec la théorie de l'État en cette première moitié du XIXe siècle. Une grande oeuvre, difficile mais qu'on ne peut contourner, domine tout le reste. On la tient généralement comme le modèle prototype de la philosophie de l'État moderne.

II - UN PHILOSOPHE DE L'ÉTAT MODERNE : G. W. F. HEGEL (1770-1831)

[Retour à la table des matières](#)

Il manquait donc une *théorie* générale alors que les États foisonnaient depuis quelques siècles et singulièrement depuis que s'était ouvert le XIXe. *Principes de la philosophie du droit* ¹⁴⁷ de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), ouvrage publié en 1821, apparaît comme la première tentative philosophique d'une telle construction. L'État comme tel est l'objet de l'ouvrage, même si le discours explicite s'en fait attendre à la troisième section d'une troisième partie (les cent dernières pages) ¹⁴⁸. Machiavel, les légistes et Bodin avaient traité de l'État du point de vue des gouvernants. L'intention nette de Hegel est de présenter l'État comme « ce qui est » et comme ce qui doit en être connu. L'État hégélien s'affirme en la forme d'une « société globale », dirait-on en langage sociologique d'aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'un ou de tel État, mais de cette réalité phénoménale qui transparaît à travers *les États* empiriques ou historiques lorsque des collectivités humaines ont franchi un certain seuil de l'organisation politique complexe et accèdent ainsi à la responsabilité historique dans les relations avec les autres États.

¹⁴⁷ Je cite d'après l'édition française de Gallimard, 1963, avec une traduction d'André Kaan et une notice de Jean Hyppolite.

¹⁴⁸ La première partie porte sur « Le droit abstrait », la deuxième sur « La moralité subjective » ; la troisième sur « La moralité objective », elle-même subdivisée en trois sections : 1) « La famille » ; 2) « La société civile » ; 3) « L'État ». Les *Principes* (1821) est la dernière grande oeuvre de Hegel, après la *Phénoménologie de l'Esprit* (1807), la *Science de la Logique* (1812-1816), *L'Encyclopédie des sciences philosophiques* (1817).

Selon E. Bréhier, Hegel se présente à nous comme le « XVIIIe siècle renversé »¹⁴⁹. Il avance une réponse inverse aux questions individualistes et contractualistes de la philosophie du siècle des Lumières, Chez lui, par exemple, il n'y a pas de rapport entre la notion d'universalité, comme essence objective de la volonté libre, et la notion rousseauiste de volonté générale : il n'est, d'ailleurs, pas besoin de la fiction du contrat social. Le niveau de généralité de l'affirmation suivante, péremptoire en sa circularité même, résume, pour ainsi dire, tout son système politique : « Le principe des États modernes a cette puissance et cette profondeur extrême de laisser le principe de la subjectivité s'accomplir jusqu'à l'extrémité de la particularité personnelle autonome et en même temps de le ramener à l'unité substantielle et ainsi de maintenir cette unité dans le principe lui-même » (Principe 260).

Ce problème philosophique avait été posé avant Hegel, mais non encore résolu. Comment concilier la conscience individuelle, autonome mais aussi raisonnable et libre, avec cet universel étatique qu'apporte la collectivité en la forme de son existence concrète ? Penser la plénitude du réel et de l'existence, convertir les deux à l'Esprit, d'une part ; de l'autre, conduire l'Esprit à travers la voie triadique de la dialectique où l'idée de devenir réconcilie l'être et le néant en une unité supérieure et enrichie : telle serait la base métaphysique du système explicatif. « Serait... » s'il est possible de le dire en quelques mots...

Comme l'espace est mesuré, passons à la célèbre « ruse » par laquelle l'État assure la nécessaire réconciliation entre cette liberté privée des individus et le caractère supérieur de son autorité, ainsi que de sa loi, l'une et l'autre étant raisonnables. S'impose d'abord la *famille* comme première totalité organique dont les insuffisances sont presque d'évidence. Les individus s'en affranchissent en constituant la *société civile* pour assurer propriété et sécurité personnelles, mais sans la claire conscience de vouloir, avec leur liberté objective, leur unité substantielle. Ce second moment dialectique est indispensable, mais c'est à tort que la philosophie des Lumières le faisait coïncider avec celui de l'État vrai.

Il en faut un troisième, d'une réalisation sociale supérieure, la plus haute : l'*État*, qui permet de vivre dans l'universel en s'élevant au niveau de la liberté « concrète », ce que ne permet pas de réaliser l'« atomisme social » de la société civile. L'État édu-

¹⁴⁹ *Histoire de la Philosophie, t, II : La Philosophie moderne*, Paris, Alcan, 1929-1932, p. 762.

que et discipline l'individu en le libérant d'un monde de contingences et lui permet ainsi d'achever sa personnalité au sein d'un organisme « dans lequel la liberté obtient sa valeur suprême, et ainsi ce but final a un droit souverain vis-à-vis des individus, dont le plus haut devoir est d'être membres de l'État » (Principe 258).

Littéralement entendu, ce texte dégage un fumet assez absolutiste comme on disait hier, ou totalitariste comme on le dirait plutôt aujourd'hui. Admettons que de telles propositions ne tirent pas dans le sens de la démocratie, qui restait au moins concevable dans la cité antique gréco-latine. On sent bien, chez Hegel, qu'un gouvernement du peuple par le peuple risquerait de dissoudre l'État dans les méandres des intérêts privés. L'État hégélien fait une place privilégiée aux organes d'une fonction de direction : d'une part, les conseils consultatifs de type corporatif, mais surtout de l'autre, les ministres décideurs et les hauts fonctionnaires d'exécution. Seule cette « classe universelle » de ministres et de fonctionnaires est apte à la gestion de l'intérêt commun tout en pouvant le défendre contre les assauts des fins particulières de la société civile - cette « société civile » dont il avait, évidemment, « renversé » la notion du siècle précédent !

- Ruses de l'Esprit, de l'État et de... Hegel

Ruse de l'Esprit, ruse de l'État, Hegel *ruse* lui-même quand il passe, parfois avec hiatus, des problèmes logiques aux situations historiques. La performance sociale de l'État est fort moyenne, ses insuffisances sont manifestes. La société civile, réduite finalement chez lui au système économique, montre bien des classes défavorisées et livrées à une pauvreté croissante dans une société libérale bourgeoise. Pour que l'État joue son rôle de réconciliation universalisante, il faudrait que ces classes (ou « populace ») se reconnaissent en lui, ce qui n'est pas le cas. Il faudrait une indication sur la suite de l'histoire ; chez lui, elle ne vient pas. Karl Marx, le plus important des « hégéliens de gauche », prétendra, lui, avoir trouvé.

L'explication est plus franche et moins insatisfaisante lorsque Hegel considère le rôle des grands hommes et des héros. Il y a retour à l'état de nature quand l'État n'existe pas encore, ou lorsqu'il éclate par suite d'une crise intérieure de dislocation. C'est alors que, par ruse, l'Esprit utilise ces êtres d'exception qui croient agir surtout

pour leur gloire ¹⁵⁰. Leur instinct de domination et leurs passions servent à sortir de l'état de nature pour arriver à celui de la raison, où ne sont requises que les vertus des citoyens responsables et des hommes de commandement. C'est alors que la tyrannie circonstancielle peut et doit cesser.

Si, dans l'histoire, l'Esprit agit avec violence, le cas des relations interétatiques et, singulièrement, de la guerre le montre assez. Quelle serait la médiation à ce niveau, et par quelle autorité prééminente transcendant les volontés subjectives, car, « dans leurs relations entre eux, les États se comportent en tant que particuliers » (Principe 340) ? Il y a d'abord ce fait capital que « les États se reconnaissent mutuellement comme tels », ce qui les empêche de s'enfermer en leur propre individualité. Puis, se soumettant au droit international, « les parlementaires sont respectés et, en général, rien n'est entrepris contre les institutions intérieures, contre la vie privée et la vie de famille du temps de paix, ni contre les personnes privées » (*Principe 338*). Voire. Moins contestable paraîtrait peut-être la justification, malgré tout paradoxale, de la guerre dans sa conséquence particulière de « la paix intérieure qu'elle procure à l'État » ¹⁵¹. La guerre renforçant la cohésion interne de l'État, il n'y aurait plus qu'à louer le caractère éthique du phénomène guerrier...

Nous avons retenu des expressions hégéliennes outrancières et proprement scandaleuses du type suivant : « L'État est l'idée divine telle qu'elle existe sur la Terre... », ou « le Dieu présent... », ou « l'État est le but et les citoyens ne sont que ses instruments », etc. On comprend que des totalitarismes contemporains se soient naturellement abreuvés à ces sources. Passe encore que Hegel ait été le premier philosophe à soutenir avec insistance que l'individualité ne puisse s'épanouir que dans l'État, ou

¹⁵⁰ Comment le phénomène est vécu par l'homme d'action : « Dans l'histoire les actions des hommes aboutissent à un résultat dépassant celui qu'ils visent et atteignent, qu'ils savent et veulent obtenir immédiatement. Ils réalisent leur intérêt ; mais en même temps se trouve réalisée une fin plus lointaine, qui y est immanente, mais dont ils n'avaient pas conscience et qui n'était pas dans leur intention. » (Ce passage est tiré de l'Introduction à la Philosophie de l'histoire, leçons reconstituées du maître. Je cite d'après l'édition Lasson dont se sont servis André Cresson et René Serreau, Hegel : sa vie, son oeuvre avec un exposé de sa philosophie, Paris, PUF, 1961, p. 138.)

¹⁵¹ France Giroux, Guerre et paix intérieure : une ruse de l'État, Critère, printemps 1985, t. II, n° 39 : De la guerre, p. 178. L'auteur avait dit quelques pages plus haut : « L'intention de l'État est de sauvegarder par son autoritarisme sa souveraineté extérieure. En revanche, il assure ainsi la paix sociale intérieure » (p. 174).

que l'État moderne soit l'expression de la raison ordonnant le chaos ; mais trop souvent des formules choc forcent à réinterroger le contexte afin d'absorber quelque peu la surprise indignée ¹⁵².

Il y a aussi cette difficulté que la philosophie idéaliste, qui n'accorde d'existence qu'à la pensée, ne rassure guère la pensée courante, même lorsque celle-ci se défend d'une compréhension banalisée. Grâce aux travaux, en France, de Kojève, de Weil, d'Hyppolite, l'hégélianisme n'est plus l'objet de méfiances aussi massives que par le passé ; selon le premier de ces trois exégètes, il ne saurait y avoir de réfutation par l'histoire car « elle se contentera de choisir entre ses interprétations opposées ». C'est pour cette raison, plus enveloppante, d'avoir été la plus *étatiste* des philosophies politiques jusqu'au XIXe siècle qu'il fallait faire aux *Principes de la philosophie du droit* une place de choix en ce chapitre. Malgré ses outrances et son parti pris de transcendance, malgré une expression souvent opaque... Mais aussi, à cause de l'ampleur et de la profondeur des vues de cet « Aristote des Temps modernes », sans doute encore le penseur qui, selon Alain, a « pesé le plus sur les destinées européennes » ¹⁵³.

Homme de son temps - l'Europe du Congrès de Vienne - et de son lieu - la monarchie bureaucratique de la Prusse -, Hegel fut philosophe vivant avant que d'être promu philosophe officiel et comme intemporel de l'État. Son nationalisme mesuré, nullement messianiste à la Fichte (son ami, auquel il succéda à l'université d'Iéna), sut « résister à l'emballement romantique » ¹⁵⁴ et ne donna pas dans le pangermanisme qui allait éclore après lui. S'il avait en haute estime la « classe universelle » des fonctionnaires (en quoi on le tient pour le précurseur de la techno-bureaucratie de notre

¹⁵² Pierre Ricœur fournit cette interprétation intéressante des formulations excessives du philosophe « Les formules les plus extrêmes, les plus scandaleuses, de Hegel sur l'État...) doivent être comprises comme l'expression limite, comme la pointe avancée d'une pensée qui a décidé de situer toutes ses récriminations à l'intérieur et non à l'extérieur de la réalité politique pleinement reconnue » (*Histoire et vérité*, Paris, Le Seuil, 1955, p. 255-256).

¹⁵³ Cette citation d'Alain et la précédente de Kojève sont tirées des deux pages que *Le Monde* du 29 août 1970 consacrait à Hegel à l'occasion du bicentenaire de sa naissance.

¹⁵⁴ Ce dont lui sait gré Blandine Barret-Kriegel, dans *L'État et les esclaves*, Paris, Calmann-Lévy, 1979, p. 81. Une certaine tournure mystique aurait pu l'y inciter. En 1791, il avait planté un arbre de la Liberté sur le pré du séminaire de Tübingen ; quatre ans plus tard, le jeune homme de 25 ans avait écrit une *Vie de Jésus*, qui sera publiée, à titre posthume, seulement en 1907.

siècle), il n'appréciait guère la « caste militaire » qu'il plaçait au-dessous de la « classe substantielle » des agriculteurs et des industriels ¹⁵⁵. Malgré son admiration de jeunesse pour Napoléon, l'« âme du monde » selon une autre de ses outrances ¹⁵⁶, il se méfia de toute forme de césarisme, fût-il plébiscitaire, et donnera plutôt son aval au monarchisme, traditionnel et héréditaire certes, mais devenant constitutionnel, c'est-à-dire fondé sur le principe du droit et, conséquemment, capable d'une vie éthique.

Deux textes pour conclure, l'un, du philosophe lui-même, affirmant le caractère périmé de cette philosophie, comme, d'ailleurs, de toute philosophie ; et l'autre, d'un de ses exégètes, illustrant ce qu'elle contient d'actuel. Hegel terminait sa longue préface (datée du 25 juin 1820) aux *Principes* par ces lignes, les plus souvent citées du philosophe ¹⁵⁷, comme commentaire de cette affirmation qu'il vient de faire : « La philosophie arrive toujours trop tard. » Les voici : « En tant que pensée du monde, elle apparaît seulement lorsque la réalité a accompli et terminé son processus de formation (...). Lorsque la philosophie peint sa grisaille dans la grisaille, une manifestation de la vie achève de vieillir. On ne peut pas la rajeunir avec du gris sur du gris, mais seulement la connaître. Ce n'est qu'au début du crépuscule que la chouette de Minerve prend son vol. »

Le second texte nous montre, au contraire, l'intérêt contemporain tout au moins de cette philosophie-là et justifiant, du point de vue de notre sujet, l'importance qu'on vient de lui accorder. Il est de Jean Hyppolite, présentateur d'une version française des *Principes* : « Mais si nous doutons de la réalité de la synthèse qu'a voulu penser Hegel, nous ne pouvons pas ne pas être sensibles par contre aux oppositions qu'il s'est efforcé de concilier. Ces oppositions, celle du christianisme et de l'État terrestre, celles de l'homme privé et du citoyen, du monde économique et de l'État politique, sont

¹⁵⁵ Rappelons que Hegel fut peut-être le premier philosophe de haut rang à prévoir les conséquences de la révolution industrielle. En particulier, il se livra à une critique élaborée du marché en trois points.

¹⁵⁶ Maurice de Gandillac rapporte qu'« au soir de la bataille d'Iéna il avait salué avec un mélange d'émotion et d'ironie l'« âme du monde » sous les traits de Napoléon traversant à cheval les rues de la ville ». L'auteur précise toutefois que « l'intervention de Hegel auprès d'un simple officier de l'état-major d'Augereau reste fort réservée, immédiatement pratique, et loin de toute "collaboration" avec le vainqueur pour préparer la "fin de l'histoire" » (*Le Monde*, 29 août 1970).

¹⁵⁷ Après l'avoir rappelé, Eric Weil fait observer au sujet de ces lignes : « Et que pourtant, semble-t-il, on s'obstine à ne pas lire » (*Hegel et l'État*, Paris, Vrin, 1950, p. 104).

encore nos oppositions. C'est pourquoi la philosophie hégélienne du Droit est encore vivante, moins peut-être dans ce qu'elle a prétendu établir de définitif que dans les problèmes qu'elle a posés. » *Les Principes de la philosophie du droit*, ne l'oublions pas, fut publié en 1821, l'année même de la mort de l'empereur déchu, après six ans d'exil à Sainte-Hélène, coïncidence qu'il n'est pas indifférent de relever.

III - DEUX ÉTATS RETARDATAIRES, LES UNITÉS ITALIENNE ET ALLEMANDE

[Retour à la table des matières](#)

Les États n'avaient pas attendu Hegel pour être *hégéliens* ; ils n'allaient pas cesser de l'être après lui. Il en serait de même, sans doute, des hommes d'État « faisant de l'hégélianisme » avec autant de naturel que M. Jourdain distribuait sa prose. « Les idées mènent le monde » peut-être, mais ce serait à la condition de les dissocier de ceux qui les profèrent après coup, préciserait Hegel lui-même. Une certaine logique évolutive, que notre expression forcée à la concision resserre encore, pourrait laisser croire à une espèce de nécessité historique.

Ainsi en est-il, parfois, de l'unification allemande qu'on présente par le rôle graduellement hégémonique, et finalement déterminant, de la Prusse : de l'achat par les Hohenzollern de l'électorat de Brandebourg en 1415 jusqu'à la proclamation de l'empire d'Allemagne à Versailles en 1871, l'on retrace aisément une chaîne d'événements historiques allant tous dans la même direction. Mais les choses auraient pu se passer autrement, ou même n'avoir pas lieu. On n'a qu'à imaginer l'absence de tel acteur décisif à un moment crucial : soit de l'un ou l'autre des trois rois du XVIII^e siècle, dans la lignée du Grand Electeur (Frédéric-Guillaume), ou de l'un des ministres énergiques et voués à la grandeur prussienne du siècle suivant, comme le baron Stein ou le comte de Bismarck.

Au plan de la pensée, il serait aussi possible d'établir une semblable continuité, surtout à partir des *Discours* du prophète nationaliste Fichte ; encore qu'il convien-

draît de relever aussi d'illustres notes discordantes : par exemple, d'un Goethe, préférant l'étiquette de « citoyen du monde » à celle de « patriote allemand ».

- *Le constitutionnalisme gruge l'absolutisme étatique*

Carl J. Friedrich a déjà fait observer que « le fait que même des "adeptes de Machiavel" comme Bismarck et Cavour n'aient pu unifier leur pays que par l'adoption d'une Constitution atteste la force de ce mouvement » ¹⁵⁸ (le constitutionnalisme). Dans le sillage des grandes révolutions de la fin du XVIII^e siècle, l'américaine et la française, partout de nouveaux États étaient nés ou d'anciens s'étaient refaits, selon un modèle constitutionnel. Déjà généralisée, la pratique allait s'universaliser au XX^e siècle. Comme preuve et premier acte de souveraineté à l'époque moderne, la Constitution est bien ce qui « donne l'estre à l'Etat », pour rappeler une formule de l'ancien légiste, Loyseau.

Mais le *constitutionnalisme* est quelque chose de plus que le simple fait d'avoir une constitution formelle. Et l'illustre d'autant mieux le beau paradoxe de l'Angleterre « en tête du constitutionnalisme » ¹⁵⁹ tout en n'ayant jamais connu une constitution formelle. Au passage, nous avons signalé diverses pointes « constitutionnalistes » de son histoire politique depuis la Charte de 1215 et porté quelque attention, de ce point de vue, à ses deux révolutions du XVII^e siècle. Mais ce sont la Révolution américaine de 1775 (et sa constitution de 1787) et la Révolution française de 1789 (et son Assemblée constituante) qui allaient lancer le cycle du constitutionnalisme moderne.

Le suffixe en *isme* du terme n'en fait pas la doctrine d'un théoricien ou d'une école, mais évoque plutôt une combinaison de valeurs et de moyens dont le point commun est l'intention d'élever une digue contre l'absolutisme étatique. De même que l'État est « devenu » sans jamais avoir été « fondé », le constitutionnalisme est apparu, à un point donné, de ce devenir contre l'évolution générale de l'absolutisme monarchique ou impérial. Cette idée de limiter et de contenir est susceptible de recevoir divers types d'application (« séparation des pouvoirs », recours de constitutionnalité, établissement de règles du jeu et de garanties explicites, protection de droits, etc.) ou

¹⁵⁸ *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958, p. 31.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 27-29.

de poser certains principes d'action (liberté d'opposition, règle de majorité, procédures de remplacement ou d'alternance, etc.). Le concept, à la fois plus large et plus strict, de *légitimation* est peut-être celui qui permet de ramener à l'unité analytique tous ces éléments. Bien que la pratique courante de la *légalité* fasse généralement mine de ne pas s'en occuper, la légitimité reste néanmoins contenue entre ces pôles : pour que l'état soit l gitimateur il faut qu'il soit légitime (ou ait, du moins, les moyens de le soutenir efficacement).

La philosophie du constitutionnalisme est historiquement liée à celle du libéralisme, mais, dirait-on, en moins riche et en plus technique de ce fait que l'idée constitutionnaliste a d'abord rapport au statut et à l'organisation de l'institution des institutions, l'état, et qu'indirectement aux libertés individuelles. Toutefois, ces propositions presque banales sur la limitation d'un pouvoir souverain mirent du temps à percer et davantage encore à s'imposer. Il fallut aussi bien d'autres conditionnements que ceux qu'a retracés cette étude, comme en particulier le phénomène de la révolution industrielle, engagée à la fin du siècle pr c dent, et dont les conséquences profondes se firent sentir pendant tout le XIXe siècle. Mais ce combat, qui allait être mené par les deux branches du socialisme, l'utopique et la marxiste, ainsi que par les diverses formes de syndicalisme et de patronat, se livrait principalement au niveau des intérêts socio-économiques ; et la politique étatique n'en était saisie, pour ainsi dire, que par ricochet.

Quant à la pensée libérale elle-même, au début de ce siècle elle avait commencé à s'inquiéter des abus possibles d'une souveraineté populaire illimitée et, en quelque sorte, irresponsable. Tel Benjamin Constant (1767-1830) qui, justement, dans son *Cours de politique constitutionnelle*, affirmait avec force qu'« aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle des rois à quelque titre qu'ils règnent, ni celle de la loi, qui, n'étant que la volonté du peuple ou du prince suivant la forme de gouvernement, *doit être circonscrite dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane* »¹⁶⁰. Selon des vues de plus d'ampleur et d'une plus grande sûreté de jugement, Alexis de Tocqueville (1805-1859) avait bien montré que la centralisation étatique, dont s'étaient targu s les chefs révolutionnaires, avait d'abord été l'oeuvre de la monarchie d'Ancien Régi-

¹⁶⁰ *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, Guillaumin, 1861, p. 13. Mes soulignés.

me ¹⁶¹. Par ailleurs, la marche « irrésistible » de la grande révolution démocratique peut entraîner aussi les maux propres à l'égalité à moins d'exercer le « remède efficace » de la liberté politique. Mais rien n'est jamais joué dans un sens ou dans l'autre, semble-t-il craindre ¹⁶².

L'État a d'autant besoin d'être fort, en sa justification constitutionnelle, que ce qu'on pourrait appeler ses nouvelles « charges sociales » ont considérablement augmenté. Elles se sont amplifiées par suite des maux et abus criants de la révolution industrielle : conditions inhumaines de travail s'étendant aux femmes et aux enfants, urbanisation effrénée et désordonnée, prolétarianisation de la plus grande partie du tissu social, etc. Un État autoritariste se trouve en bonne position pour prendre des mesures palliatives en matière sociale, ainsi que l'ont illustré, parmi les tout premiers, les régimes autocratiques de Napoléon III et de Bismarck.

C'est en gros vers le milieu du XIX^e siècle que l'État a commencé par devenir débordé par d'autres types de problèmes que les siens propres comme structure politique d'organisation : par des problèmes de société, d'accumulation et de distribution, de démographie, de travail, d'éducation, de générations, etc. Leur constitutionnalisme était bien loin d'être achevé que les États se trouvaient soumis à d'impératives pressions exogènes à leur être politique. Toutefois, la dynamique d'État pourra continuer à faire carrière dans deux champs politiques extérieurs en s'employant à pratiquer deux formes d'impérialisme : soit l'expansionnisme colonial hors d'Europe puis, en Europe même, la perpétuation de la compétition hégémonique entre grandes puissances.

¹⁶¹ Chapitre II du livre II de *l'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1964, p. 98-109. [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

¹⁶² Son classique ouvrage sur la démocratie en Amérique s'achève par cette dernière réflexion : « Les nations de nos jours ne sauraient faire que dans leur sein des conditions ne soient pas égales ; mais il dépend d'elles que l'égalité les conduise à la servitude ou à la liberté, aux lumières ou à la barbarie, à la prospérité ou aux misères » (*De la démocratie en Amérique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, p. 372).

- Mais aussi retour en force des impérialismes

Partout dans le monde, en cette fin du XIXe siècle, il n'est guère question que d'entreprises impériales sous une forme ou l'autre. La grandeur étatique cherche et trouve son complément dans l'agrandissement impérial. Les politiques coloniales sont devenues l'autre dimension, avec la politique étrangère proprement dite, de la vie extérieure des grands États. D'ailleurs, ceux-ci ne sont plus qu'européens. La Russie tsariste s'étend sur les positions septentrionales de l'immense masse eurasiatique. Les deux grandes puissances montantes ne sont pas européennes. A l'Ouest, les États-Unis d'Amérique, en Extrême-Orient, le Japon moderne (qui n'a pas répudié l'empire du Mikado) sont en passe de devenir de grandes puissances économiques et industrielles, déjà comparables à l'Angleterre et à l'Allemagne, l'une et l'autre en forte expansion industrielle surtout depuis les années 1880.

Vue rétrospectivement par les historiens, la dizaine d'années précédant l'affrontement de 1914 s'analyse comme « la marche à la guerre ». Que tout le monde s'arme, dans un camp comme dans l'autre, n'est pas d'une si grande nouveauté dans l'histoire ; mais, cette fois-ci, on le fait avec une conscience croissante de l'inévitabilité de la guerre, qualifiée déjà de « Grande » avant qu'elle n'ait commencé. Certaine propagande va même l'exalter en « guerre fraîche et joyeuse », selon un slogan particulièrement atroce de la guerre 1914-1918. Les deux « conférences de paix » de La Haye, en 1899 et en 1907, avaient constitué des intermèdes pacifiques dans une époque pénétrée par les idées d'un militarisme hégémonique ou revanchard. C'était peu, presque rien, sauf un début : pour une première fois, s'était tenue une assemblée internationale pour discuter d'une question normative d'intérêt général et non pas pour répartir des territoires ou se partager des dépouilles d'après le principe d'équilibre des forces tel qu'il se dégage au sortir d'une guerre.

Selon son modèle particulier, chacun des grands États mène ce qu'on pourrait appeler son existence en plénitude hégélienne, mais en la doublant de réalisations et de prétentions impériales, ce que n'avait pas prévu, ni prôné, le philosophe. Jamais dans l'histoire, on n'aura vu autant d'impérialismes en opération simultanée, aussi bien dans les continents d'exploitation coloniale, hors Europe, que dans la terre traditionnelle des grands empires depuis l'antique Empire romain. Selon les cas ou les moments, les

entreprises coloniales étaient le prolongement des impérialismes européens, ou leur exutoire dans des continents exotiques.

Une vue courante sur les causes du premier conflit mondial consiste à dire que l'équilibre des forces coalisées était à ce point parfait que, ne pouvant plus se perpétuer, il devait entraîner une conflagration générale. Il faudrait nuancer. S'il est vrai que, jusqu'en 1904-1905, le système des alliances était capable d'une certaine mobilité (et qui s'est effectivement produite), peu après cette date, le système était devenu rigide, ne semblant avoir d'autre avenir que l'opposition diamétrale. Il n'y avait plus d'autres combinaisons possibles puisque chacun des deux sous-systèmes de coalition ne manifestait pas la moindre ouverture, ce qui est plutôt différent d'un « équilibre parfait » supposant, par définition, des mobilités, des variations éventuelles et, surtout, la préservation contre une guerre générale.

IV - UNE NOUVELLE GUERRE DE TRENTE ANS AU XX^e SIÈCLE

[Retour à la table des matières](#)

Les tout premiers mots du préambule de la Charte des Nations Unies évoquaient, en 1945, « le fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». La première guerre mondiale s'était terminée en novembre 1918 ; moins d'une génération plus tard, dès septembre 1939, une seconde guerre mondiale semblait la relayer. Mais n'était-ce pas plutôt la même guerre ¹⁶³, phase II ? Ou encore ne s'agissait-il pas, trois siècles après la première, d'une autre guerre de Trente ans ¹⁶⁴ ? Un historien des relations internationales, après avoir constaté l'« évidente continuation » d'une guerre à l'autre, établissait ainsi la liaison naturelle entre ces deux événements : « La première guerre mondiale avait amené l'écroulement d'un monde qu'on croyait bâti sur des fondements inébranlables ; la seconde a

¹⁶³ Le fait de la signature des armistices de 1918 et 1940 dans le même wagon à Rethondes, et avec vainqueurs inversés, en constituait le symbole illustratif.

¹⁶⁴ C'était, d'ailleurs, le titre d'un ouvrage de l'époque, d'Henri Massis, *La Guerre de Trente ans : destin d'un âge*, Paris, Plon, 1940.

été le fruit des désordres qui ont suivi le déséquilibre universel auquel avait abouti la première. » ¹⁶⁵

Il y a, en effet, plus qu'un rapport de simple succession entre les deux plus gigantesques conflits interétatiques de l'histoire, par ailleurs si rapprochés dans le temps. Au plan des explications causales, c'est la prépondérance allemande, aussi bien comme aspiration continue que comme réalité effective, qui fait l'unité d'une période de trois quarts de siècle, puisqu'on peut la faire remonter à la mi-décennie 1860, aux entreprises hégémoniques de Bismarck contre le Danemark et contre l'Autriche. La nature de sujet commande de considérer les États (leur nombre, leur morphologie constitutionnelle) en 1919, au sortir du plus vaste et du plus dur des conflits que des raisons d'État incompatibles aient jamais inspirés à des leaders de peuples.

- Nouvel échiquier des États en Europe

Tandis que le nombre des monarchies héréditaires diminuait et que les survivantes perpétuaient la tendance à la transformation en monarchies constitutionnelles, le monde assistait à l'écroulement de quatre systèmes impériaux, les cas extrêmes étant ceux de l'Autriche-Hongrie et de l'Empire ottoman, éclatant l'une et l'autre en plusieurs fragments. L'Empire russe des tsars avait déjà succombé en pleine guerre sous le coup de la plus inattendue des révolutions ; elle avait révélé, avant tout, la fragilité interne d'une gigantesque organisation autocratique. Comme conséquence de sa défaite, l'orgueilleux empire d'Allemagne est maintenant réduit à l'« Allemagne », qui se trouvait délestée de toutes ses conquêtes impériales, et à laquelle on plaquait un statut constitutionnel de république. Mais le corps démographique et la masse géographique de cette Allemagne furent presque intégralement respectés par les vainqueurs : la Prusse est restée allemande tout comme la Rhénanie, la Saxe, la Bavière, etc. Avant la guerre, le temps travaillait pour la suprématie allemande, aussi bien en matière économique que militaire. Beaucoup d'impatience et peut-être une crainte inavouée avaient, pour ainsi dire, incité ses dirigeants à devancer encore une évolution qui leur était favorable. Le prix de leur défaite fut d'abord la désagrégation intérieure car, se-

¹⁶⁵ Maurice Baumont, *La Faillite de la Paix* (1918-1939), Paris, PUF, 1946, p. 763, 768.

lon une figure saisissante, « l'Allemagne est devenue le tas de sable, comme après la guerre de Trente ans » ¹⁶⁶.

Le phénomène « grandes puissances » n'a maintenant plus, en Europe, la même netteté qu'avant le conflit. Après la fragmentation de l'Autriche-Hongrie, elles sont encore officiellement au nombre de cinq. Mais avec le chaos en Allemagne et la prostration de sa population, avec la guerre civile déchirant la nouvelle Russie soviétique, et même avec l'instabilité générale régnant dans une Italie qui s'estime en particulier mal payée de ses efforts de guerre, il ne reste plus que la France, le grand vainqueur à l'ouest, et l'Angleterre, ne songeant qu'à se retrancher en sa classique insularité, à pouvoir s'affirmer effectivement comme « grandes puissances » ; et encore vont-elles le faire selon des positions le plus souvent divergentes. Par l'affaiblissement et la dispersion des pôles de puissance, le tableau paraît fort différent du traditionnel Concert européen des deux derniers siècles.

Par ailleurs, le nombre des États moyens s'est multiplié par cinq ; avec toujours l'Espagne (seule puissance de cette taille et qui était restée hors du conflit), il faut désormais compter avec une Pologne ressuscitée, une Roumanie augmentée de trois provinces (Bukovine, Transylvanie, Bessarabie), une Tchécoslovaquie et une Yougoslavie, nouvelles unités constituées à même les débris nationalitaires de l'Empire autrichien. Chacune de son côté, l'Autriche allemande et la Hongrie constituent maintenant à peine plus que de petits États. Et cette catégorie augmente en nombre avec la création de cinq nouveaux États : l'Albanie et la Finlande, les trois États baltes, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Par leur participation à des alliances régionales (comme la « Petite Entente ») ou aux organismes de la Société des Nations, moyens et petits États voient leur présence, sinon leur puissance, se manifester sur la scène internationale : jamais autant leur voix n'avait eu chance d'y être entendue.

L'Europe reste une mosaïque, constituée maintenant de 27 unités étatiques, 7 de plus qu'en 1914. La plupart d'entre elles sont passées au régime républicain. Au lieu des 3 républiques d'avant la guerre (France, Portugal, Suisse), elle en compte maintenant 14 dont 3 grandes puissances (France, Allemagne et Union des Républiques so-

¹⁶⁶ Gonzague de Reynold, *D'où vient l'Allemagne ?*, Paris, Plon, 1939, p. 208. Quelques pages plus loin l'auteur rend hommage aux premiers dirigeants du régime de Weimar : « Ils ont cherché à ordonner le chaos. Es ont monté la garde sur le tas de sable. » Il qualifie aussi Stresemann de « Bismarck des temps difficiles » (p. 210).

viétiques socialistes). Des 17 monarchies d'avant 1914, il n'en reste que 12 dont les monarchies constitutionnelles de Grande-Bretagne et d'Italie, et la monarchie *sans roi* de Hongrie, sur laquelle va régner l'amiral Horthy pendant un quart de siècle (1920-1944). Les trois dynasties impériales des Habsbourg, des Hohenzollern et des Romanoff ne sont plus que des souvenirs du passé. Les États du pourtour atlantique ont conservé un régime de représentation démocratique. L'Europe territoriale ne se reconstruisait plus selon les principes de naguère, d'équilibre ou de légitimité, mais plutôt sur le principe, dominant depuis presque un siècle, des nationalités. Ainsi se maintenait l'unité allemande dans son homogénéité culturelle tandis qu'éclatait le monde hétérogène austro-hongrois. Diverses nations, dont on soupçonnait à peine l'existence ¹⁶⁷, accédaient à l'activité interétatique ; d'autres allaient devoir se satisfaire d'une reconnaissance statutaire à l'intérieur d'un État polyethnique.

- Irruption des modernes totalitarismes d'État

On réduira le tableau interétatique de l'entre-deux-guerres par l'examen du type des nouveaux grands États qui viennent d'apparaître : 1917, la Russie « bolchévique » ; 1922, l'Italie « fasciste » ; 1931, le Japon « militariste » ; 1933, l'Allemagne « nazie ». Quel serait le trait commun de tous ces régimes d'État : d'être des dictatures, des despotismes, des tyrannies, des autocraties, des césarismes, des absolutismes, des impérialismes, etc. ? Chacun de ces termes, recouvrant nombre de régimes politiques depuis un lointain passé, ne semble pas suffire à constituer une classe spécifique qui en exprimerait l'essentiel commun.

Devant l'indigence du langage pour typifier un phénomène nouveau et d'une telle ampleur, est née tout naturellement la nouvelle expression d'États totalitaires. C'est donc en ce siècle, et en moins de vingt ans, qu'est apparue, avec une telle force, la forme moderne du *totalitarisme d'État*. On pouvait lui trouver dans le passé toutes

¹⁶⁷ G. M. Gathorne-Hardy cite ce mot candide du président Woodrow Wilson, grand protecteur des nationalités : « Lorsque je prononçai ces paroles ("que toutes les nations avaient le droit de disposer d'elles-mêmes"), je les prononçai sans savoir que certaines nationalités existaient, qui se révèlent à nous chaque jour » (*Histoire des Événements internationaux de 1920 à 1939*, Paris, PUF, 1946, p. 19).

espèces de préfigurations ; comme, pour le futur, hélas ! il fournira des modèles à des États de moindre dimension (à commencer, pour l'époque en cause, par la Hongrie de Horthy, l'Espagne de Franco).

On ramènera aux éléments suivants les totalitarismes qui ont fait irruption à cette période de 1917-1933. D'abord, un leader fort ayant, ou tendant à posséder, un pouvoir de nature dictatoriale afin d'imposer sa volonté à l'intérieur : Lénine suivi de Staline, Mussolini, les prédécesseurs de Tojo et de sa « clique militariste », Hitler après les pleins pouvoirs. En second lieu, une politique de nationalisme très agressif, sinon tout le temps conquérant, doublé d'un militarisme intensif et continu. Au plan instrumental, le monopole efficace d'un parti unique et révolutionnaire en vue d'occuper toutes les structures et opérations d'un pouvoir renforcé et ne tolérant aucune opposition réelle ni, encore moins, le jeu de l'alternance gouvernementale. En conséquence de ce troisième élément, les deux derniers : une forte organisation de propagande doctrinale afin de glorifier le régime et ses fins, tout en s'emparant des réseaux d'éducation et d'opinion publique dans le but de discréditer les virtuels opposants et de mettre au pas l'ensemble de la population ; enfin, un système puissant de coercition arbitraire et de détention abusive, faisant usage de police secrète, d'espionnage, et recourant à la délation et à la torture, afin de neutraliser les récalcitrants ou les adversaires présumés.

Par-delà la conjugaison de tous ces éléments, c'est la notion même de totalitaire qui en fait l'unité dans, justement, la totalité toute-puissante de l'État. Et même, il n'est pas d'autre totalité humaine que celle-là, ce qu'exprimait crûment Mussolini : « Je prends l'homme à sa naissance et ne l'abandonne qu'à l'heure de la mort, moment auquel il appartient au pape de s'en occuper. » Comme forme extrême de domination politique, le totalitarisme est, en un sens, le plus simple des régimes politiques : il prend tout à partir de l'imposition d'une idéologie dogmatique et institutionnalisée. Et ce tout-là est reporté à l'État qui en est, à la fois, preneur et porteur, selon une autre bravade mussolinienne : « Tout dans l'État, rien contre l'État, rien en dehors de l'État. »

Cette nouvelle raison d'État, poussée à son paroxysme, devient l'étalon des actions individuelles et collectives. Selon certains auteurs comme Raymond Aron, la notion d'idéocratie serait assez appropriée comme catégorie typologique. L'idée à la base peut être diverse : la dictature du prolétariat, la nation, la race, l'empire, mais, quelle qu'elle soit, elle se proclame toujours comme dominante à l'intérieur et virtuellement

conquérante à l'extérieur. Elle revendique même d'être une idée moderne, capable de débusquer la fausse modernité démocratique, d'ailleurs, prétend-elle, en décomposition un peu partout dans le monde, mais surtout en Europe occidentale et en Amérique du Nord.

Faut-il parler de totalitarismes de droite et de gauche, selon une distinction qui n'est pas près de disparaître ? Sans guère d'inconvénients si c'est utile pour la classification, mais à la condition de ne pas oublier qu'il s'agit bien d'espèces d'un même genre : ils se ressemblent plus par leur totalitarisation des moyens qu'ils ne se distinguent par le fondement doctrinaire. Staline et Hitler ont forgé les plus totalitaires machines étatiques de l'époque contemporaine. La seconde a sombré en quelques années sous les coups que lui a portés la formidable coalition que l'impatience de son impérialisme racial avait suscitée. Chacun de ces totalitarismes trouvait que l'autre était de trop, insupportable. Celui des deux qui n'aspirait qu'à la conquête directe et immédiate disparut le premier, victime de son risque exorbitant.

Vieille histoire entre les deux peuples... Il faudrait prendre en compte la traditionnelle rivalité entre Germains et Slaves en même temps que la haine profonde que vouait le Führer à son vieil ennemi, le Parti communiste allemand, et qui n'avait d'égal que sa frénésie antisémite. Le régime soviétique a survécu à toutes les épreuves de succession depuis la mort de Staline. Il se perpétue en partie dans nombre d'États communistes à travers le monde ; plusieurs prétendent en reproduire le modèle adapté à leurs conditions nationales d'après-guerre. Le plus durable des grands totalitarismes de l'époque est confronté, depuis Khrouchtchev et surtout depuis Gorbatchev, au défi de sa propre détotalitarisation partielle après presque trois quarts de siècle d'existence. Le fascisme italien et le militarisme nippon n'ont pas survécu dans leur pays respectif et ont perdu irrémédiablement leur empire comme conséquence de la défaite de l'axe Berlin-Rome-Tokyo. L'Italie et le Japon n'avaient plus qu'à rallier la classe des États démocratiques.

Une fois de plus, les nouvelles alliances ont abouti, au schéma classique de deux trios de coalisés : d'une part, le pacte anti-Komintern (Allemagne, Italie, Japon) ; de l'autre, les puissances occidentales (Angleterre, France, auxquelles s'ajouteront les États-Unis). Par le pacte germano-soviétique du 23 août 1939, Staline gagnait du temps, mais sans illusion pour tout le monde. Elle était la grande ennemie désignée, surtout après la défaite de la France et la reconnaissance, par les Nazis, de leur incapacité d'atteindre l'Angleterre dans son île.

L'Union soviétique absorbera, presque seule, le plus gros de la puissance allemande peu de temps après, à partir de juin 1941 jusqu'au débarquement allié à l'ouest, trois ans plus tard. Cette même année, 1941, les États-Unis étaient, à leur tour, l'objet de la foudroyante attaque japonaise de Pearl Harbor. Les futures deux *super-puissances* de l'époque actuelle n'avaient pas eu à opter pour un camp, non plus qu'à se choisir réciproquement dans la Grande Alliance de 1941-1945. La *guerre* totale contre des États totalitaires ne pouvait avoir d'autre issue qu'une « capitulation sans condition ». Un monde nouveau recommencerait.

C'est au terme d'une évolution séculaire de l'État « national » vers le constitutionnalisme de forme et le libéralisme de pensée qu'est apparu l'État totalitaire moderne. Les frêles barrières de l'internationalisme institutionnel de la Société des Nations n'allaient pas le contenir quand il passerait à l'agression ouverte. Ce serait trop peu de parler d'État et de *souveraineté* à propos du totalitarisme ; il apparaît comme l'hyper-trophie monstrueuse de l'un et de l'autre en des formes dont maints éléments font plutôt penser aux déchaînements d'un despotisme oriental.

Le totalitarisme contemporain est apparu comme l'élargissement et l'approfondissement de l'absolutisme étatique de naguère. Il nécessitait les ressources d'une grande société industrielle, ne serait-ce que pour permettre la technologie efficace des communications de masse et d'une bureaucratisation « scientifique » des moyens de contrôle populaire. Dans les faits, il marquait encore le caractère privilégié des formes politiques de la vie sociale sur ses formes économiques, même s'il affirmait systématiquement le contraire comme le stalinisme.

Nous voilà bien arrivés à l'antipode imaginaire de ce qui tenait lieu d'« État » dans les sociétés dites « primitives »... Est-il, aujourd'hui, d'autres formes d'État qui n'auraient pas déjà été expérimentées depuis la préhistoire de l'humanité ? En 1939, après avoir été berné par le chancelier parjure, le Premier ministre britannique, Neville Chamberlain, ne trouvait pas mieux que de laisser échapper : « Monsieur Hitler n'est pas un gentleman. » Voilà bien un des euphémismes politiques les plus pathétiquement désillusionnés qui aient jamais été prononcés dans toute l'histoire des États.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Troisième partie
L'OMNIPRÉSENCE
DE L'ÉTAT CONTEMPORAIN

[Retour à la table des matières](#)

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Troisième partie. L'omniprésence de l'État moderne

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

L'après seconde guerre mondiale n'a plus rien de transitionnel et réunit plutôt tous les signes d'une époque nouvelle. Ce qui arrange bien notre myopie, nous n'osons guère porter le regard au-delà de la borne chronologique, tout en rondeur, d'un prochain millénaire. Résistant à l'angoisse de l'espèce mais subconsciemment heureux d'avoir survécu, nous sommes peut-être la première génération à vivre un après-guerre n'aboutissant pas à une fatalité de guerre générale. Car le voilà bien le phénomène politico-culturel le plus important d'une époque et qui n'a plus les apparences d'un intérim : l'humanité, en toute unanimité pour une première fois sur un point, rejette absolument la guerre généralisée qui mènerait, dans les circonstances, à rien d'autre que l'holocauste nucléaire de l'espèce.

Il n'est donc aucun antécédent historique qui puisse nous inspirer pour vivre moins mal notre temps ou, plus simplement, nous aider à le comprendre quelque peu à mesure que s'en égrènent les années. A défaut d'un passé de référence, nous reste toutefois le modèle politique fondamental de l'État qui a persisté. Et sa pérennité semble pour le moins autant assurée que son universalité actuelle. Jamais la formule éprouvée des États n'a été aussi florissante comme forme instrumentale spécifique pour faire tenir ensemble les hommes. Toute évolution qui se puisse imaginer hors de ce modèle se verrait bloquée par le poids de l'omniprésence et de l'inertie, non moins certaine, de l'État.

Enfin, a-t-il jamais été aussi « populaire », c'est-à-dire répandu ? En cette seule génération, le nombre des États s'est quadruplé et, sauf l'Antarctique et quelques territoires anachroniques de dépendance statutaire, toute la partie émergée de la planète en est couverte. On comprend aisément que l'État soit tellement discutable et, naturellement, discuté ; mais aussi, il ne se trouve personne pour contester son caractère irremplaçable. Quand l'État est remis en question, c'est dans l'intention qu'il évolue en un appareil plus efficace et d'une technique allégée, non pas pour qu'il devienne autre chose que l'État.

Jusqu'à maintenant, l'État *devenait graduellement ce qu'il faisait*. Défi combien plus redoutable, et c'est bien par sa faute, *il aurait dorénavant à faire le plus de ce qu'il est devenu*. Mais, ayant déjà débordé ses moyens potentiels, pour la première fois l'État est forcé de restreindre sa propre croissance, que personne ne croit plus illimitée. Un peu partout dans le monde, il est entré dans une phase nouvelle de *contraction* : et c'est peut-être bien le second grand phénomène politique de l'époque, alors qu'hier encore, après une extraordinaire phase de multiplication, tout appelait à *l'expansion* au moins les États à potentiel ou déjà confirmés...

On devra utiliser des procédés analytiques un peu plus fins que les présentations globales qui suffisaient peut-être pour dégager des traits généraux de la préhistoire de l'« État » et, même, de l'histoire de *l'État* proprement dit. Les perspectives de cette IIIe partie se découperont en niveaux analytiques, grâce auxquels la totalité du phénomène étatique actuel peut être envisagée sans trop de simplification. D'abord, le niveau des *organisations* générales des États, par lesquelles, comme ensembles structurels, ils se manifestent en tant qu'unités fondamentales de la vie politique tout en se distinguant les uns des autres. Puis celui des *fonctionnements* de leurs activités internes propres et qui ont une si grande portée dans les dynamismes sociaux ne trouvant pas en lui-même leurs origines spécifiques, mais sans jamais oublier le niveau des *populations* humaines mises en cause, comme objets-sujets, par ces fonctionnements encadrants et ces organisations totalisantes.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

Chapitre 6

Les organisations des États et l'organisation interétatique

I. L'ÉTAT COMME ORGANISATION D'ORGANISATIONS

[Retour à la table des matières](#)

Dans les *théories des organisations*, l'État reçoit des traitements fort divers. Ou on le considère plus ou moins comme une organisation parmi d'autres ; ou on le tient en dehors du champ d'investigation, sans en donner les raisons ; ou encore on lui fait l'honneur, fondé, de le considérer comme une méga-organisation ou, même, comme une Organisation d'organisations. Dans des contextes justifiés, chacune de ces démarches est légitime et trouve, par ses résultats particuliers, sa part d'utilité. Notre point de vue épouserait cette troisième conception. Car, c'est bien d'abord ce qu'est l'État, une vaste entité collective organisée, une organisation ou, mieux, une méga-organisation. Et une Organisation d'organisations est elle-même une *organisation*.

Nous entendons le terme au sens d'origine et courant du premier dictionnaire à portée de main : soit l'ordonnancement des parties d'un corps de façon que s'accomplissent les fonctions auxquelles il est destiné. Ainsi, on *organise une* équipe sportive ou un club de bridge, une firme ou une armée, un parti politique ou un État. Une fois

constituée, toute organisation forme une unité, se présente activement en totalité et se trouve à affirmer son principe d'individuation. Ce terme, d'origine scolastique, possède encore une signification opportune dans la langue philosophique moderne, soit : ce qui fait qu'un individu est d'une espèce en même temps que ce qui le distingue des autres individus de cette même espèce. Pour durer en cette individuation et se perpétuer, l'État-organisation requiert à l'intérieur une légitimation intérieure en acte et une situation de sécurité par rapport à l'extérieur, ou dans l'environnement interétatique. Ce minimum à deux branches, dont l'une est tournée vers le dedans et l'autre vers le dehors, tous les États existants et s'identifiant comme tels le remplissent.

- Multiplicité et grande diversité des joueurs étatiques

D'après un relevé récent, la surface du globe est partagée entre « 195 États et territoires non indépendants »¹⁶⁸. Les quatre cinquièmes sont des États et la plupart sont membres de l'Organisation des Nations Unies. Une fois que fut engagé depuis 1945 le vaste procès de décolonisation, une telle profusion étatique devait probablement se produire et l'on vit naître un plus grand nombre de minuscules États que de principautés dans le répertoire des opérettes du XIXe siècle. Le colonialisme traditionnel disparaissant allait aussi donner lieu à une nouvelle forme d'« impérialisme », au moins analogique, si l'on prend en compte ce surgissement multiple d'États-clients en comparaison du nombre, à peine augmenté, de virtuels États-patrons. On s'y perd un peu, d'ailleurs, dans cette multitude bigarrée, mais pas tellement dans le comptage que dans les dénominations officielles !

Pour tout compliquer, des appellations d'origine ont récemment disparu pour être remplacées par de nouvelles encore plus exotiques. On s'habitue difficilement, d'autant que ces dernières défraient peu fréquemment l'actualité. Passe encore que dans des pays aussi considérables que le Congo-Kinshasa, la Rhodésie, le Cambodge ou Ceylan soient devenus le Zaïre, le Zimbabwe, le Kamputchéa ou le Sri Lanka, ces derniers font suffisamment les manchettes pour que ces appellations nous deviennent

¹⁶⁸ Regroupés en 33 « ensembles géopolitiques », sauf les « sept très grands États (URSS, États-Unis, Chine, Inde, Brésil, Canada), dont on peut considérer qu'ils forment chacun un ensemble géopolitique » (Yves Lacoste, *L'état du monde : 1987-1988*, Paris-Montréal, La Découverte-Boréal, 1987, p. 9).

familiales. Mais Belize, le Burkina Fasso, le Bénin et Vanuatu..., ces dénominations qui, littéralement, dépassent demandent réflexion ou requièrent vérification pour qu'on y reconnaisse le Honduras britannique, la Haute-Volta, le Dahomey et les Nouvelles-Hébrides. Nombre d'archipels indépendants sont de la taille d'une petite ville de province, n'atteignant pas les 100 000 habitants (ainsi les Seychelles) ou le dépassant à peine (comme Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Tonga) ¹⁶⁹.

La nomenclature des États, déjà multiple, est encore devenue variable et se fait quelque peu plus compliquée à manier. Il n'y avait qu'une quinzaine d'États pleinement souverains en 1871, on en comptait dix de plus au début de la première guerre mondiale. A la fin de la seconde, 51 États devenaient membres de l'ONU. Il est maintenant plausible que la famille onusienne en vienne à friser le nombre de 200 membres. Le temps n'est plus où la distinction grossière des « grandes puissances » et des autres États avait du sens.

La notion de « super-Grands » est née avec la guerre froide, alors que celle de « moyennes puissances » avait déjà commencé à s'imposer. Le terme de « petites puissances », de loin les plus nombreuses dans l'ensemble, n'a plus d'autre signification que celle d'une mesure résiduelle : devrait-on parler de « puissances » petites et très petites, de micro-États, d'États nains ou miniatures ou minuscules, ou même, si le terme n'apparaissait pas méprisant, de poussières d'États ?

Depuis que tant de petites collectivités peuvent devenir des États, il deviendrait normal de penser que la condition d'État même perde quelque peu de sa portée et même de sa signification. Pourtant, la taille démo-géographique ne fait rien à l'affaire tant que la ligne la plus fondamentale de clivage entre les sociétés passe par les frontières étatiques. D'autre part, on ne constate pas que la notion statutaire d'État tende à se dévaluer, ni même à se banaliser, du fait de la multitude des nouvelles parties prenantes ainsi que de la taille fort réduite de la plupart d'entre elles. Il n'existe pas de barème minimal pour l'accession à la condition étatique. Reprenant une ancienne antithèse, on pourrait conclure que le monde des États est moins que jamais un *universum* politique, mais bien plutôt un pluriversum, tout en diversité et en disproportionnalité.

¹⁶⁹ Il y a encore plus microscopique : les collectivités de Nauru et du Tuvalu (avec 8 000 habitants chacune) sont devenues membres à part entière du Commonwealth. (En passant, il y a encore plus intrigant dans les informations internationales, comme la nouvelle orthographe chinoise des noms de lieux ou de personnages dont certains étaient bien connus sous leur ancien patronyme.)

- *Mondialisation des États*
 et « la forme du politique comme tel »

Si l'État est en processus de mondialisation, la planète entière est réciproquement en train de s'étatiser. Devant l'ampleur et la rapidité du phénomène, Henri Lefebvre s'extasie presque : « L'État a réalisé ce qu'aucune religion, aucune église n'a réussi : conquérir le monde, atteindre l'universalité, ou du moins la généralité, entrer avec le marché mondial dans la définition du Planétaire. C'est là un processus extraordinaire. Commencé au XIXe, il s'accélère au XXe, il se précipite avec les guerres mondiales. Il s'est déroulé pour ainsi dire sous nos yeux : l'État a atteint la "catholicité" ! » ¹⁷⁰
 Après 300 pages d'une exploration de l'État dans le monde moderne, l'auteur se sent en position d'affirmer que, même si « le discours sur l'extension mondiale de l'État commence à peine », celui-ci ne peut se définir « comme une forme politique, mais comme la forme politique, comme la forme du politique comme tel » ¹⁷¹.

Par cette extension géographique maximale du phénomène étatique, nous voilà renvoyés à l'élément premier des origines matérielles de l'État : la terre ou mieux le territoire. Dans sa forme la plus réduite, l'État naît-il autrement que comme une forme spéciale d'appropriation d'un territoire à cause de (et avec) la collectivité qui y vit ? L'État suit, ou peut-être même a-t-il devancé, en certains points, la graduelle extension des communications entre toutes les sociétés humaines. On aurait probablement tort de voir dans ce rapprochement un fait banal ou allant de soi, faute d'une certaine faculté d'étonnement devant un phénomène de si grande généralité. A part des études monographiques sur la question juridique des frontières ou encore sur la géostratégie inspirée par la géopolitique de naguère, historiens aussi bien que théoriciens de l'État ne portent guère d'attention au territoire. Considérée par eux comme une donnée factuelle initiale, cette question une fois posée, il n'y a plus lieu d'y revenir.

Pourtant, l'État est-il autre chose qu'une série de rapports juridiques et symboliques émergeant de la conjugaison nécessaire et indissociable d'un territoire et d'une population ? Après les quelque trois siècles et demi qu'aura durés cette « conquête »

¹⁷⁰ *De L'État, t. I : L'État dans le monde moderne*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1976, p. 11.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 333, 378.

terrestre par l'État, c'est peut-être pour cette principale raison, nullement mystérieuse d'un point de vue d'évolution historique, qu'il est effectivement devenu, selon Lefebvre, « la forme du politique comme tel ». Avant toute autre chose, l'État est « territorial » : avant même d'être, ou d'avoir été, souverain, dynastique, absolutiste, national, constitutionnel, selon la chaîne des qualificatifs recueillis au passage de l'investigation historique (en IIe partie). Ce rappel s'impose car le territoire de l'État reste son élément le plus constant ¹⁷² dans son existence individuante. L'étendue n'est qu'une variable seconde du fait territorial. Sont également des États l'Union soviétique et le Rwanda avec, respectivement, leurs 22 468 800 km² et leurs 26 338 km².

Un auteur américain voit dans la territorialité « l'établissement d'unités de défense, pacifiées à l'intérieur et recouvertes d'une coquille dure » ¹⁷³. Si la légitimité d'un pouvoir ou d'une autorité est en rapport direct à la population territoriale, c'est le territoire lui-même qui est la base spatiale de la sécurité de cette collectivité dans l'environnement immédiat ou indéterminé. On aura noté que nous parlons de « population » et non de peuple, de société, de nation, ni de corps ou d'ensemble de citoyens, etc. Le terme comporte l'avantage de la plus grande neutralité de sens possible, n'impliquant aucune qualification de nature portant à discussion.

En outre, par son objectivité statistique, la « population » présente l'avantage de ne laisser personne pour compte, de comprendre l'intégralité de la pluralité humaine en cause. On peut aller plus loin et voir, comme Michel Foucault, dans la perception active de la population par les gouvernants du XVIIIe siècle, un moyen d'échapper à « un modèle trop étroit, trop faible, trop inconsistant qui était celui de la famille, d'une économie d'enrichissement (pas encore distinct du modèle familial) », car, ajoutait-il, « l'art du gouvernement s'est débloqué en relation avec l'émergence du problè-

¹⁷² Le cas des Bas-Pays qui ont dû reconquérir une bonne partie de leur territoire sur la mer (région des polders) est bien connu. Plus récemment, des Japonais ont engagé, à la fin de 1987, une somme initiale de 100 millions de dollars pour sauver la petite île de Okinotorishima en train d'être complètement engloutie par l'Océan. Située à 2 000 km de Tokyo, cette terre est aussi la plus éloignée de la principale île japonaise. Sa perte signifierait celle d'une zone exclusive de plus de 400 000 km² de mer pour les pêcheries et les droits d'exploitation minière. C'est le cas de rappeler que la notion de « territoire » inclut, en plus de la mer territoriale, les zones exclusives d'exploitation selon le droit de la mer.

¹⁷³ John H. Herz, *Rise and demise of the territorial state*, dans le recueil de David S. McLellan, William C. Olson, Fred A. Sonderrmann, *The theory and practice of international relations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1960, p. 55.

me de la population ». C'est à partir de ce moment que celle-ci n'est plus apparue « comme la puissance du souverain mais comme le but du gouvernement » ¹⁷⁴. L'État territorial et désormais populationniste a, pourrait-on dire, fait subséquemment ses preuves dans l'histoire. Il ne manque pas d'esprits critiques qui lui trouvent des avantages que même un gouvernement mondial ne pourrait aujourd'hui assumer ¹⁷⁵.

Contrairement à une porte qui, selon Musset, « doit être ouverte ou fermée », une frontière est à la fois, et de sa

nature même, l'un et l'autre. Elle ferme l'aire des compétences et communications internes. Elle marque un terrain d'exclusivité, avec toute l'intensité de la « souveraineté », justement. Elle signale le fort instinct de possessivité non seulement de l'espace territorial lui-même, mais des nationaux ou des citoyens qui y vivent. Elle est la ligne marquant la fin physique de l'identification de la collectivité, mais aussi sa première et ultime ligne de défense.

Le paradoxe n'est qu'apparent : la frontière est aussi, et en même temps, ouverte et lieu de passage pour toutes espèces de commerce, au sens de relations générales entre des hommes tout autant qu'à celui d'échanges de marchandises et de valeurs. Elle est perméable ou poreuse, perforée pour les passages dans les deux directions. Elle invite et reçoit, comme elle retient et repousse. Nombre d'analystes des relations internationales découpent aujourd'hui leur champ d'étude sous la triple enseigne de l'internationalité diplomatique, de la multinationalité économique et, depuis peu et de plus en plus, de la transnationalité culturelle.

Loin que la prolifération récente des États ait empêché ces courants transfrontaliers, elle les aurait plutôt facilités en multipliant les pôles émetteurs-récepteurs. Mais poreuse ou étanche, accueillante ou xénophobe, la frontière remplit toujours son double office de légitimité et de sécurité dans l'unification même du complexe popula-

¹⁷⁴ Foucault ajoute : « Et c'est en observant le réseau des rapports continus et multiples entre la population, le territoire, la richesse, etc., que se forgera une science appelée "économie politique" » (Extrait d'un cours de l'auteur, *La gouvernamentalité*, in *Actes*, été 1986, p. 12, 13).

¹⁷⁵ Selon Ivo D. Duchacek, qui conclut un développement « On the importance of being fenced in » par ces lignes : « As political animals, humans seem to be inevitably also territorial ones » (*The territorial dimensions of politics*, Westview Press, Boulder and London, 1986, p. 4, 6).

tion-territoire ¹⁷⁶. L'époque actuelle ne connaît pas moins de guerres que les précédentes ; mais les guerres de frontières sont plus rares que naguère. La délimitation territoriale est la première clarification de titre que cherche tout nouvel État ¹⁷⁷.

Ce ne sont pas les États qui font les frontières chaudes ou antagonistes mais, d'évidence, les « forces » contradictoires qui animent les directions politiques des États en cause pour des avantages stratégiques, des raisons de solidarité ethnique, etc. Les frontières les plus « chaudes » sont plutôt des « frontières » demi-fictives et demi-analogiques, comme les rideaux de fer et les rideaux de bambou, ou des démarcations hostiles pour justement nier des frontières intérieures devenues litigieuses, comme en Allemagne, à Chypre, en Corée, au Vietnam.

Sous l'État-dôme, bien assuré dans son être historique depuis assez longtemps, comme sous le nouvel État-chapiteau, mal assuré au contraire et souvent improvisé comme conséquence d'une dynamique venant d'ailleurs (comme effet de la décolonisation), les crises de sécurité ont toujours un rapport direct au principe de légitimité. À l'inverse, des crises de légitimation peuvent n'avoir aucune cause extérieure.

En ces derniers cas, il y a soit carence ou inadéquation des structures de l'État ; soit échec ou incapacité des gouvernants en place à répondre aux besoins d'identification de divers groupes culturels, ou encore aux exigences de bien-être relatif qu'enflamment souvent des aspirations mal satisfaites ; quand ce n'est pas, enfin, manque de canalisations pour des représentations et participations à partir de la base populaire afin d'influer sur le cours de la gouverne centrale. Bref, ces derniers problèmes relèvent du fonctionnement des États et non pas de leur seule organisation.

¹⁷⁶ C'est l'opinion de l'auteur qu'une sociologie du phénomène physico-juridique de la frontière serait la meilleure mise en perspective globale de l'État comme le lieu et l'agent dominant du politique total, intranational et international.

¹⁷⁷ Des causes récentes comme celle du Sahara occidental, contesté par le Maroc et la Mauritanie, sont rares et proviennent généralement de frontières imprécises, héritées de l'époque de l'administration coloniale. Est d'une tout autre espèce le cas de la Namibie (ancien Sud-Ouest africain, territoire sans mandat à l'époque de la Société des Nations) occupée illégalement par l'Afrique du Sud depuis 1966.

II - FAIBLE DEGRÉ D'INTÉGRATION DE L'ORGANISATION INTERÉTATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Les organisations des États posent, du fait de leurs rapports réciproques, les questions de la politique internationale et des relations internationales en général. S'ajoute aussi la question de l'organisation internationale comme telle qui, comme pour les expressions précédentes, serait plus adéquatement qualifiée *d'interétatique si* ne prévalait toujours pas une impropriété courante et qu'atténue à peine l'expression double d'États-nation, surtout fréquente en anglais (nation-states). Le singulier du substantif l'organisation exprime bien le phénomène général de mise en ordre d'une complexité, l'usage du pluriel s'appliquant à des institutions spécialisées et concrètes ayant une existence historique ¹⁷⁸. Les organisations des États débouchent donc sur la question pivot de l'organisation interétatique ou, si l'on préfère et selon une nuance théorique fort acceptable, du système interétatique. L'Organisation des Nations Unies est la plus universelle des sociétés interétatiques.

Le trait premier de cette organisation interétatique est justement la faible portée de son intégration. Elle est rudimentaire ou primitive, très peu intégrée, en fait se présente comme une espèce de demi-anarchie, tempérée par quelques règles de conduite assez généralement suivies. Comment peut-il en être autrement au sein d'une communauté d'entités étatiques, toutes réclamant leur sacro-sainte souveraineté et quelles que soient les bases objectives d'une telle prétention ? Selon Raymond Aron, ce système « est le moins organisé de tous les systèmes sociaux parce qu'il ne comporte pas une instance centrale de contrôle » ¹⁷⁹. Pourtant, déjà l'appartenance obligée à ce type de système est passablement contraignante. Ses « acteurs » ou, préférablement, ses agents que sont les États ne peuvent pas faire n'importe quoi : du moins, pas tous, ni

¹⁷⁸ Soit dans la catégorie des organisations intergouvernementales (OIG), l'ONU, la FAO, l'Unesco, etc., et dans celle des multiples organisations non gouvernementales (ONG), la Croix Rouge internationale, certes la plus connue et répandue.

¹⁷⁹ Réflexions sur l'évolution du système interétatique, *Politique internationale*, n° 17, automne 1982, p. 29.

encore moins tout le temps ! C'est que, aussi faiblement organisée soit-elle, cette organisation comme système garde autant d'entraves que de possibilités pour l'action, ce qui suggérait à un autre internationaliste une métaphore frappante ¹⁸⁰.

La récente inflation des souverainetés étatiques en conséquence de la décolonisation de cet après-guerre ferait penser à une semblable profusion qui s'était produite dans les territoires allemands, il y a trois siècles, lors des traités de Westphalie de 1648, concluant la guerre de Trente ans. La sphère de liberté des États d'aujourd'hui n'en devient pas élargie, et certes pas en proportion de l'augmentation de leur nombre. Bien que d'une nature planiforme, cette structure non seulement permet, mais encore appelle des hiérarchisations diverses déjà signalées à la section précédente.

Selon la large gamme de leurs moyens et des ambitions de leurs dirigeants, tous les États sont bien forcés d'improviser, surtout de s'adapter ¹⁸¹. Car c'est un fait, auquel on ne prête guère d'attention : les États ne font pas toujours la politique étrangère qu'ils peuvent, non plus que celle qu'ils devraient faire. Seulement quelques-uns mènent le bal si d'autres, à la dimension régionale, peuvent prendre certains risques selon leur propre esprit de détermination. Tous se surveillent en rapport direct à la proximité de l'environnement et l'ambiance générale est décidément à l'autocratie, plus ou moins mal consenti par les moins puissants. L'organisation interétatique elle-même peut recevoir de durs coups, en prend à tout moment. Mais puisque, comme ensemble de fonctionnement, le système dure, la raison doit en être cherchée du côté d'une certaine cohérence de son organisation, même indépendamment des actions circonscrites de ses membres.

¹⁸⁰ Stanley Hoffmann écrit : « Si je devais choisir une métaphore qui rende mieux compte du système international actuel, je dirais que ce système est comme une barre à laquelle sont enchaînés de nombreux forçats. Certains des prisonniers sont petits, deux d'entre eux sont énormes, et plusieurs manipulent des explosifs. Chacun a sa personnalité propre, mais aucun n'en peut faire grand-chose. Quelqu'un chercherait-il à briser l'alignement qu'il se meurtrirait les chevilles, et risquerait, entraînant ses compagnons de chaîne, de tout faire sauter. Ainsi - en dépit des différences de poids, de musculature et de taille des poings, en dépit des haines meurtrières, des jalousies et des griefs - sont-ils liés ensemble bien vivants mais impuissants » (Gulliver empêtré, Paris, Le Seuil, 1971).

¹⁸¹ James H. Rosenau distingue quatre types d'adaptation en politique étrangère : l'accommodante (acquiescent), l'intransigeante, la préservative et la promotionnelle (promotive) (*The State in an era of cascading politics*, Institute for Transactional Studies, University of Southern California, 1985, p. 16).

- *Parallèle avec l'organisation interne
des sociétés archaïques*

La recherche pourrait aller plus loin que le milieu du XVII^e siècle européen, alors que fut consacrée la coexistence active des nouvelles souverainetés étatiques. Du fait de sa propre primitivité, le monde des États contemporains suggère de regarder aussi loin que les sociétés dites « primitives » et qualifiées par antithèse, peut-être hardie mais commode, d'infra-États ¹⁸².

Tout de suite, une double précision : pendant quelques pages, on se situera au plan analogique entre le plus vaste et le plus intégrant, la communauté humaine mondiale répartie en États, et le plus restreint et le plus lointain, soit les groupements sociaux de la préhistoire ; mais la comparaison n'est pas entre la diplomatie ou la politique étrangère de ces groupements et celles que les États pratiquent aujourd'hui. Il s'agit plutôt de mettre en parallèle l'un et l'autre système : l'interétatique contemporain et l'organisation *interne* des sociétés archaïques. En dépassant de faciles généralisations, le procédé comporte l'avantage d'indiquer les caractéristiques « primitives » du système interétatique contemporain. Enfin, pour bonne mesure, il s'imposera de porter autant d'attention aux contrastes et dissemblances qu'aux analogies et similitudes.

La première analogie qui vient à l'esprit est l'absence d'une autorité spécialisée de type législatif pour édicter des règles abstraites et obligatoirement exécutoires. En conséquence de cette carence, le recours à l'autodéfense et aux moyens de violence est courant ou très fréquent, les deux systèmes, le plus vaste et le plus récent comme le plus petit et le plus ancien, ne l'interdisant pas *a priori*. Comme troisième similitude, on relève l'absence d'une structure centrale d'organisation gouvernementale et d'exécution judiciaire pour connaître des matières litigieuses et pour châtier en cas de violations de prescriptions morales et légales. La quatrième similitude entre les deux types de systèmes contient, en un sens, les trois premières puisqu'elle porte sur la non-distinction des fonctions proprement politiques dans la pluralité des fonctions sociales et culturelles. Autrement dit, la différenciation fonctionnelle poussée des

¹⁸² Voir plus haut le chapitre I et, sur les traités de Westphalie, la dernière partie du chapitre III.

États dans leur ordre interne ne se retrouve pas dans leur propre vie interétatique ; ils ne l'y transportent pas dans leurs relations avec d'autres États. Ils redeviennent alors « primitifs » ; ou encore la société des États n'a pas d'État central, n'est pas un État, est, en ce sens, *infra-étatique*.

Le schématisme de cette comparaison laisse certes tomber beaucoup d'éléments de complexité, sans même tenir compte de l'infinie variété des sociétés primitives. Il permet tout de même de voir le rapport général entre certaines formes de droit coutumier et la violence comme principe de cohérence dans deux ensembles sociaux situés à des pôles aussi extrêmes. Les recours, intermittents mais souvent décisifs, à la violence guerrière, aux représailles et expéditions punitives, aux procédés classiques de l'intimidation et de la dissuasion, à l'occupation et à la conquête de territoire, etc., se retrouvent comme *modus operandi* dans les deux types de sociétés. De même, la conclusion des traités de paix et des techniques procédurales y menant montrerait d'étonnantes similitudes, sauf peut-être sur la question des « réparations » d'après-guerre que les sociétés tribales ne semblent pas avoir généralement pratiquées.

Poussé trop loin, le parallélisme en viendrait à suggérer des raisons de nécessité dérivant de quelque « état de nature » ¹⁸³, version pessimiste du cauchemar hobbesien où l'homme est un loup pour l'homme... Il s'agissait plutôt de pointer l'imparfait ou le très inachevé dans les deux types de système. D'autre part, leurs dissemblances sont énormes, surtout en matière de culture et de changement ou d'innovation. Il y a des mondes de différences entre la culture particulière d'une société primitive et les constellations culturelles de la communauté contemporaine des États. Sans reprendre la vieille querelle de l'unicité culturelle d'une société parce que petite ou « primitive », on rappellera plutôt que son unité ou mieux son individuation n'est pas d'abord politique mais tout ce qu'on veut d'autres qualifications : familial, lignager, social, religieux, ethnique, etc.

¹⁸³ Un politologue américain qui a étudié les sociétés primitives, Roger D. Masters, conclut que les « implications of the "state of nature" are questionable. In particular, the phenomenon of stateless societies implies that even if one can speak of a "state of nature", such a condition cannot be used to prove that man is by nature a social being ; as a result, the "state of nature" (whether in primitive or international politics) need not be considered the natural human condition, as opposed to the purely conventional political community or state » (World politics as a primitive political system, World Politics, vol. 16, juillet 1964, p. 595-619).

Plus généralement, ce type de société est marqué d'une forte tendance à l'homogénéité culturelle, l'hétérogénéité lui devenant à charge et entraînant le désordre - d'où, d'ailleurs, peuvent émerger de premières formes politiques. La culture des sociétés primitives, étant relativement stable du fait d'une lointaine tradition se perpétuant, se trouve également à limiter non seulement les occasions de changement mais encore à raréfier les matières à changer. Et si les luttes pour un pouvoir ou pour un ascendant personnel y sont nombreuses, on n'y relève guère de révolutions « culturelles » endogènes. Par contraste, les sociétés étatiques ont, pendant des siècles, connu des chocs culturels à l'infini ; et la prolifération récente des États en est l'indice le plus frappant en même temps qu'assez artificiel. Mais il ne s'ensuit pas que cette exubérance culturelle du monde étatique contemporain soit prometteuse d'un changement structurel d'importance de son mode d'organisation. On peut même parier sur la tendance contraire.

C'est par ses traits d'intégration rudimentaire que le système interétatique trouve dans la société primitive son modèle le plus suggestif. L'organisation interétatique est aussi d'une moindre complexité que l'organisation interne de l'État (et le paradoxe n'en serait qu'apparent). D'autre part, les petites sociétés archaïques ne sont pas aussi simples qu'on est enclin à le présumer d'abord. Des politologues, hantés par les problèmes des pays en voie de développement, sont allés voir du côté des travaux d'anthropologie politique afin d'y trouver inspiration pour leur propre schématisation du *State-making*. De leur propre aveu, le résultat n'a été que très relatif : et c'est peut-être bien parce que ces théories de développement ne s'appuyaient pas sur la base suffisamment sûre d'une préalable théorie de fonctionnement. Quoi qu'il en soit, le résultat de ces recherches n'a guère éclairé la structure du système interétatique d'aujourd'hui - ce qui, du reste, n'était pas l'intention première des auteurs desdits travaux.

Demeure finalement cette intéressante interrogation théorique : pour sortir de sa primitivité actuelle, pour « se développer », le système interétatique actuel est-il voué à devoir s'approcher du classique modèle intra-étatique ? Et par des étapes en zigzag, correspondant aux féodalismes et aux impérialismes des siècles passés ? Dans la vie internationale, ne manqueraient certes pas des analogies « féodales » et « impériales » pour illustrer le propos de la démarche. En somme, pour parvenir à des degrés suffisants de centralisation et de différenciation fonctionnelle, le système interétatique devrait-il suivre, mais en sens inverse, le même chemin qui a mené, quoique sans finalité explicite, à la constitution du système étatique ? A tous les niveaux, partout se

manifeste avec un maximum de résistance la coque dure des souverainetés étatiques, toutes prétendant assurer l'identité et la sécurité de leurs populations humaines. En ces deux fonctions aussi primordiales que vastes, les États, quels que soient leur âge et leur taille, trouvent le fondement de leur légitimation et de leurs actions justificatrices pour imposer un type unique de solidarité sociale restreinte mais exclusive.

Le système interétatique reste finalement constitué d'unités qu'on peut qualifier de segmentaires, plus fortement centralisées et efficaces que cette organisation collective qui les réunit toutes mais sans la moindre fusion. Tout continue à se passer comme si, ayant atteint les buts limites (de territoire, de population, d'organisation) qu'ils avaient fixés afin d'assurer leur pérennité, les États s'y cramponnent sans vouloir rien abandonner de ces résultats décisifs. Ou comme si leur être politique actuel constituait leur propre téléologie, ou encore celle du destin politique temporel... A aucun signe visible, la famille turbulente des États ne semble devoir accepter le principe d'un *souverain mondial*, ni même de quelque hypothétique *super-État* régissant leur domaine interétatique. Dans la situation actuelle, ces dernières expressions relèvent davantage du non-sens pratique que du contresens logique.

- *L'Organisation des Nations Unies,*
malgré tout, indispensable

Depuis 1945, il y a tout de même l'Organisation des Nations Unies. Malgré tant d'insuffisances notoires, sa principale qualité est d'avoir duré. Seule, l'impensable troisième guerre mondiale pourrait la faire disparaître. Elle survit à toutes les autres guerres, dont la métaphorique « guerre froide », la plus menaçante pour la paix du monde. L'Organisation des Nations Unies est née de la grande alliance du temps de la guerre, mais, dès sa naissance, elle devenait plutôt le lieu de rencontre des États désunis. Malgré toutes les crises se produisant sur la scène internationale, malgré ses propres crises d'administration et de financement, il n'a jamais été question de la faire disparaître après une durée de plus du double de celle qu'avait connue la Société des Nations.

Sa seconde qualité est d'être restée universelle. Doublement : par la représentation des membres étatiques à son Assemblée générale, mais aussi par l'universalité des domaines dont s'occupent celle-ci et ses grands conseils, ses multiples commissions

permanentes ou *ad hoc*, ainsi que la douzaine d'institutions spécialisées qui y sont rattachées, sans oublier la Cour de justice internationale dont le siège est à La Haye. Contrairement à la Société des Nations qui n'a été universelle que d'aspiration, l'ONU réunit depuis ses origines la presque totalité des États. Il est de bon ton d'en être, surtout chez les nouveaux États qui semblaient considérer leur admission comme une espèce de rite de passage à la plénitude étatique. Au contraire il est mal vu de n'en être pas et, pis encore, de quitter l'Organisation. Elle n'aura pas connu de débandade comme l'institution genevoise de la génération précédente.

Forum des disputes et des clivages mondiaux, caisse de résonance des propagandes rivales et souvent tonitruantes, plaque aux nombreuses nervures des sensibilisations planétaires, gigantesque foire aux enchères les plus diverses et parfois inattendues, l'ONU est tout cela mais devenant aussi comme une *habitude* dont nul État, aussi bien parmi les colosses que chez les plus minuscules, ne saurait se passer. Il serait plus risqué de n'être pas de cette Organisation, qui se déclarait « fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres »¹⁸⁴. Le texte clé portant sur « la compétence nationale » des États était encore moins contraignant que l'article correspondant dans le Pacte de la Société des Nations au sujet de la « compétence exclusive »¹⁸⁵. Mais ces notions juridiques ont eu, dans la pratique, une portée plus large dépendant uniquement des tendances politiques de la majorité existant dans les organes des Nations Unies. En fait, il est rare que soit reconnue l'exception de « compétence nationale » pour interdire un débat ou l'examen d'une question litigieuse.

La souveraineté des États, généralement parlant, est restée sauve ; et le droit de veto des cinq membres permanents (grandes puissances) du Conseil de Sécurité en demeure la consécration suprême puisque son usage n'a même pas à s'embarrasser de considérations juridiques. La preuve que la Charte des Nations Unies était bien accordée à la dynamique réelle de la vie internationale de l'époque est que non seulement l'Organisation dure, mais encore qu'elle n'a pas subi de changement majeur. Son

¹⁸⁴ Art. 2, § 1 de la Charte des Nations Unies.

¹⁸⁵ « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII » (art. 2, § 7).

secrétaire général vient de jouer un rôle efficace dans la médiation d'un conflit aussi majeur que la guerre entre l'Iran et l'Irak.

Il ne serait pas possible de composer une brève fiche de performance d'une organisation qui va vers son demi-siècle, en matière de « sécurité collective », comme on disait naguère, ou de « maintien de la paix », selon la terminologie onusienne d'aujourd'hui. Tout le monde sait que le bilan n'en serait guère brillant, mais non pas nul ni non avvenu. Il est une autre question, d'ordinaire négligée par les critiques, qui nous permettra une conclusion davantage positive sur l'existence même de l'organisation mondiale des États. Il s'agit de ce qu'un auteur américain appelle la « légitimation collective comme fonction politique des Nations Unies »¹⁸⁶. En effet, les questions relatives au *qui* et au comment sont des facteurs aussi importants dans les luttes et rivalités politiques que celles portant sur le *quoi* et le *pourquoi*. Comment peut-on entrer dans l'organisation, qui peut le faire et à quelles conditions ? Comment peut-on s'en servir et à quel titre ?

Plutôt dépourvue pour empêcher ou prohiber des actions illicites ou abusives, l'ONU peut tout de même les condamner ou les déplorer. Même en feignant l'indifférence, les hommes d'État et les diplomates ne sont pas indifférents à l'ampleur ni à la composition de telles majorités qui leur sont défavorables devant l'opinion publique mondiale. Les nouveaux États voient dans leur entrée à l'ONU le signe officiel de la liquidation juridique de leur précédent statut colonial. Ces récents « égaux » y voient, en outre, une tribune unique pour renverser les anciennes thèses impérialistes¹⁸⁷ ou pour exposer leurs besoins spécifiques en mettant des membres mieux nantis en face de leurs responsabilités. Nombre d'autres questions ont soulevé d'ardus débats de légitimation comme celles portant sur les statuts des États divisés ou « doubles » : les deux Allemagnes, les deux Chines, la Malaysia et Singapour.

¹⁸⁶ Inis T. Claude, Jr., *The Changing United Nations*, New York, Random House, 1966, p. 73-103.

¹⁸⁷ Un cas typique à cet égard est l'affaire de Goa, portée devant le Conseil de Sécurité en 1961. L'Inde, accusée d'avoir illégalement envahi cette possession portugaise sur ce territoire, plaida plutôt l'illégitimité de cette longue occupation et présenta son action comme une libération terminant une possession illégale. « This case illustrates the proximity of the political and the legal aspects which is frequently implicit and occasionally explicit in the operation of the process of collective legitimation. India was accused in legal terms and it responded in similar vein » (Claude, in Naomi Rosenbaum, *Readings on the international political system*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1970, p. 266).

La forme minimale de la légitimation consistant à ne pas encourir de blâme ni de condamnation, la politique d'un Grand, en particulier, a pu aller au-delà en sollicitant un mandat pour agir au nom de l'Organisation elle-même, comme l'ont fait les États-Unis en Corée au début des années 1950. L'exemple n'a pu se répéter au sujet de leur intervention au Vietnam ; mais, dans l'affaire de la crise de Cuba en 1962, la puissance américaine s'appuyait d'abord sur le principe solidariste de l'organisation des États américains pour faire légitimer ensuite par les Nations Unies une intervention d'une telle gravité devant l'initiative fort hardie de l'autre Grand. Ayant évoqué ces affaires et d'autres, réclamant toutes une subtilité d'analyse impossible à reproduire ici, Inis Claude conclut que, « pour le mieux ou le pire, l'évolution des Nations Unies comme gardien de légitimité collective est un phénomène politique important de notre époque »¹⁸⁸. En effet, en cette époque marquée par la vie surabondante et souvent tumultueuse des États, il est bon que cette espèce de chambre de compensation (*clearing house*) des légitimités politiques, qu'est devenue l'ONU, existe comme naturel recours.

Par son caractère de société ouverte à tous, l'ONU se trouve donc à inciter les membres à devoir au moins référer à la base de leur communauté d'intérêts. Le processus général de légitimation internationale y trouve son fondement, sinon le garant d'une légitimité certaine qui, du reste, n'appartient à personne en particulier. Plus largement, l'Organisation joue un rôle que Michel Virally qualifie de « modérateur de puissance », interposant « dans les rapports de force un élément neutre (...) qui en redresse ou atténue le déséquilibre »¹⁸⁹. Pour qui admet mal que les progrès de la politique entre les États n'aillent pas plus vite que la lenteur du temps historique, il devient normal de se trouver partagé entre la déconvenue et un scepticisme teinté de fatalisme. A l'intérieur ou hors de l'ONU, l'organisation du monde des États ne dépasse pas le mode primitif et demi-anarchique d'un système de *gouverne* fort rudimentaire et qu'entravent encore un trop grand nombre de *gouvernants* dont les voix et les actions sont habituellement discordantes ou même rivales.

Les hommes d'État et diplomates se distribuent finalement entre ceux qui consentent à leur mutuelle neutralisation partielle en laissant parfois percer de l'impatience et tous ces autres qui n'ont guère d'autres moyens de défense que leur morne résignation

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 269.

¹⁸⁹ *L'ONU d'hier à demain*, Paris, Le Seuil, 1961, p. 173.

dans un grand jeu leur échappant en sa plus grande part. Quant au développement du grand système de tout *l'entre-États* lui-même, il ne trouve guère d'autre nourriture que « les miettes qui tombent de la table des riches » qui, en l'occurrence, sont tous ces États individuels et affirmant, autant que jamais, une souveraineté inflationnaire.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

Deuxième partie. La brève histoire de l'État moderne

Chapitre 7

Les fonctionnements des États et leur population

I - LA GOUVERNE OU LE DISPOSITIF CENTRAL DES ÉTATS

[Retour à la table des matières](#)

L'attention se porte maintenant à l'intérieur de l'État, sur son centre dynamique, d'où émanent des flux d'énergie spécifique pour le contrôle politique d'ensemble d'une société donnée. Ce qu'on nomme communément l'« appareil d'État » est l'expression quelque peu mécanisée du dispositif central de la gouverne de l'État. Il s'organise en quatre fonctions distinctes remplissant des rôles spécifiques dont certains sont parfois reliés jusqu'à la presque confusion (gouvernants et législateurs) et d'autres nettement séparés, quoique étant complémentaires en leurs différences mêmes (administrateurs et juges). Il conviendra de jeter un regard sur les opérateurs de la machine, en tête desquels se retrouvent naturellement les « hommes d'État ». Pour la circonstance, l'expression pourrait s'étendre aux « serviteurs de l'État » bien que les hauts fonctionnaires ne jouent que rarement les grands premiers rôles publics sur la grande scène de *l'État spectacle*¹⁹⁰ de notre époque archimédiatisée. L'expression « avoir le sens de l'État » est applicable aux uns et aux autres dans des contextes d'ordinaire laudatifs.

¹⁹⁰ Selon le titre du livre de Roger-Gérard Schwartzberg, *L'État spectacle*, Paris, Flammarion, 1977.

Instigatrice par excellence, la fonction primautaire du gouvernement oscille depuis toujours entre les deux extrêmes de l'abus autoritaire de son exercice et de son manque de détermination. Dans un grand nombre de situations intermédiaires, les gouvernants donnent rarement l'impression de contrôler vraiment les affaires de l'État, de les diriger effectivement vers les hautes fins proclamées par eux-mêmes. Certes, ne manquent-ils pas d'excuses devant l'ampleur des problèmes qui les confrontent et la modicité de leurs moyens de tous ordres. Mais il faut aussi convenir que leurs décisions, souvent prises au terme d'improvisations répétées, ne s'appuient d'ordinaire que sur de piètres rationalisations. Pour peu que les assemblées législatives ne soient pas confinées au rôle de chambres d'enregistrement (et d'applaudissements), leurs membres ne semblent pas moins habités qu'hier par les démons de la nuisance et de l'exagération : en particulier, ceux de la parlote démagogique et du procéduralisme tactique, ou encore celui de la boursouffure de la représentation nationale (« Le peuple souverain, c'est nous, les élus ») servant d'écran à des intérêts beaucoup plus prosaïques et, assez souvent, explicitement identifiables. Conséquence : la population n'a qu'une estime fort mesurée pour ses institutions représentatives, ce qui ne l'empêche pas d'aller voter, accordant ainsi à la machine étatique la permission de continuer à marcher.

Le terme, indéfiniment extensible, de *bureaucratie* recouvre aisément les mille et une tares qu'une opinion sceptique et désabusée a tendance à imputer à l'État, qu'il ait à sa tête le gouvernement le plus interventionniste ou le plus libéral. Des quatre fonctions centrales, l'administration est certes celle dont les modalités de fonctionnement ont le plus changé pendant ce dernier demi-siècle. Par l'énormité de ses effectifs, ce changement de l'ordre du quantitatif est devenu une qualité nouvelle que les inventeurs du terme au XVIII^e siècle n'avaient certes pas imaginé. Lourdeur de l'appareil et parasitisme social de nombre d'employés font toujours partie d'un folklore persistant ; mais les critiques actuelles mettent plutôt en cause des déviations du système qui prennent noms de « technobureaucratie », « méritocratie », « ploutobureaucratie », etc. Quand le citoyen moyen « pense État », c'est à elle, la bureaucratie, ou à l'un ou l'autre de ses services, qu'il réfère : bien davantage qu'aux politiciens des pouvoirs gouvernemental et législatif qui ne font que passer, tandis que les bureaucraties (au tout premier rang, les agents du fisc) se reproduisent avec une régularité implacable.

Demeurent aussi en place les juges-magistrats de l'appareil judiciaire, nommés à vie dans un grand nombre de systèmes. Cette stabilité même ajoute à leur esprit de

corps ou de caste. Ils suscitent dans la population une certaine crainte révérentielle, mais le plus souvent muette. La plus isolée des quatre fonctions, la juridictionnelle, est aussi celle qui, comparativement, a le moins changé avec le temps. La transmission de vieilles coutumes symboliques, pétries de désuétude, accentue encore l'apparent statisme de l'appareil judiciaire. Si elle s'exerce en dehors des circuits interfonctionnels de forte densité politique, cette fonction peut encore, dans les systèmes permettant le contrôle de constitutionnalité des lois, exercer un extraordinaire pouvoir, liant même les plus hautes autorités dans la sphère des compétences originelles de l'État. À l'autre extrémité de la portée de l'activité judiciaire, on constate qu'il n'est jamais complètement sûr qu'un changement décidé par des organes d'État soit socialement effectif tant qu'il n'a pas été appliqué par les tribunaux dans leurs jugements. C'est leur façon, la jurisprudentielle, aux juges d'être des agents du changement social ou politique.

La persistance de ces lieux communs de la critique politique attire l'attention sur une première constatation fondamentale : le dispositif central de la gouverne n'est pas un système qui « marche bien » du fait qu'il fonctionne, et si « tout roule », c'est de façon généralement grinçante et parfois chaotique, et seulement en de rares points harmonique. Mais l'État possède une grande capacité de résistance, assez exactement proportionnelle à une faible faculté d'évolution. Sa reproduction en est d'autant facilitée. L'État n'a que très peu besoin de se renouveler, en son noyau central de fonctionnement tout au moins. Comme il occupe presque tous les points stratégiques sur l'espace central du politique et que ne s'y trouve d'autre énergie, à la fois initiale et globale, que la sienne propre, cette reproduction peut, en principe, durer indéfiniment, dans la médiocrité la plupart du temps.

Aussi, dans la confusion, dont il faut bien s'accommoder puisqu'elle permet au système de fonctionner en donnant l'impression que sont prises les décisions qui s'imposent. Les analystes de la décision n'avaient pas tort de poser la première question insidieuse : *Qui décide ? Comment décide-t-on ?* est une question déjà moins aisée à répondre que *Pourquoi décide-t-on ?* Mais la vraie question pourrait bien être « Où ça se passe ? Il nous faut nous interroger sur les endroits où s'échangent les informations entre systèmes ». Chaque système possède son code, sa rationalité, ses finalités, et c'est là où les rationalités se tordent qu'il y a du changement possible. Mais « pas toujours ! » car « s'il y a trop de brouillage, il ne se passe plus rien. Il faut un minimum de brouillage pour qu'il se passe quelque chose », mais « un maximum de brouillage

annule tout ». Tout autant, « l'excès de clarté dans l'échange (que) l'excès de confusion dans la communication empêchent le changement » ¹⁹¹.

À ne s'en tenir qu'au centre de la gouverne, on voit assez bien que les États de la classe *autocratiste* ont comme premier caractère de ramener à l'intérêt du groupe restreint des privilégiés les fonctionnements des types gouvernemental et administratif. Les autocrates n'acceptent que certains contrôles des fonctionnements législatif et juridictionnel pourvu que, juridiquement, ceux-ci n'entraient pas trop les deux fonctions à primordialité politique. Les États de la classe *totalitariste* ont absorbé, ou tout au moins fortement imprégné, l'ensemble des quatre fonctionnements. Quant aux fonctionnements à primordialité juridique, le législatif est déjà unifié par les normes du parti unique ou par un parti puissamment dominant, tandis que l'organisation judiciaire n'a guère d'autre avenir que de se laisser asservir en douce. Les branches militaire et policière de l'administration jouent déjà un rôle dominant dans l'instauration du régime et restent désignées pour toutes les stabilisations requises avec leur répertoire complet des techniques de correction.

Dans la dernière classe des États à système *pluraliste*, la compétition et les grands choix sont, en principe, partout ouverts et les fonctions à primordialité juridique, législation et juridiction, contrebalancent globalement le poids des deux autres, à primordialité politique. Le fonctionnement gouvernemental est le seul à requérir l'unanimité de principe (« se soumettre ou se démettre ») et à pratiquer l'unilatéralité des décisions. Au contraire, du fait de la pluralité des partis, les pouvoirs législatifs fonctionnent à l'opposition, mais les majorités qui se dégagent ne sont toujours que transitoires en étant soumises aux aléas électoraux. Les statuts de la fonction publique et de la judicature ménagent des zones de liberté individuelle et civique à leurs membres, à l'exception de certaines réserves stipulées d'avance et ne répugnant pas à la notion de *l'État de droit*, qui n'est d'ailleurs praticable que dans un régime pluraliste. Mais cette dernière reconnaissance n'atténue en rien la stridence de la machine qui geint de tous ses grincements...

¹⁹¹ Lucien Sfez dans Pour, n° 68-69, nov.-déc. 1979, p. 101. Pour la théorie centrale du Surcode par le même auteur, voir Critique de la décision, 3e édit., Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1981, p. 313-345.

- *La représentation part et découle de l'univers symbolique*

Bizarrement, la représentation, comme processus plus largement englobant que sa modalité de sélection électorale, est une question plutôt négligée en théorie politique ¹⁹². On n'insiste pas assez sur ce principe de fonctionnement général de l'État. Ce vocable de « représentation » est pourtant l'un de ces mots estimables du langage politique comme ceux de « constitution » ou de « légitimation ». Pour elle, on a souvent fait des révolutions : pas d'obéissance ni de responsabilité sans droit de suffrage, pas de taxation sans représentation, etc. Elle naît d'un état de nécessité, par une substitution-délégation rendue obligée du fait du grand nombre des citoyens : tout le monde ne peut occuper un poste spécifique dans la gouverne ; les gouvernés se nomment en conséquence des représentants qui deviennent des gouvernants, leurs gouvernants.

Du fait de cette substitution, même conditionnelle et provisoire, la représentation garde toujours quelque chose de cette ambivalence d'origine qu'on retrouve, par exemple, dans l'expression classique du « gouvernement représentatif » ¹⁹³, mais que ne comporte pas cette autre, apparentée, de « gouvernement constitutionnel ». La représentation est l'élément moteur du processus de légitimation, figuré comme une espèce de table tournante : des représentants aux représentés, des représentés aux représentants. Même ambivalente et bidirectionnelle, et finalement toujours ambiguë (le « piège à cons » dont parlait Sartre), la représentation reste noble en son principe bien qu'elle donne cours au dégagement du plus fort, en l'occurrence, du plus nombreux.

On retrouve ainsi ce paradoxe que, tandis que la valeur du suffrage universel nous paraît être consacrée par l'expression de chaque vote individuel, c'est bien plutôt la

¹⁹² Le directeur d'une publication, comprenant les communications présentées sous ce thème au Congrès de l'Association française de Science politique, François d'Arcy, précisait en Avant-propos qu'il s'agit là « d'une notion encore mal explorée par la science politique » (*La Représentation*, Paris, Economica, 1985).

¹⁹³ Au sujet de l'expression, « traduction littérale de *representative government* », Bertrand de Jouvenel faisait observer que « l'auditeur, entrant dans les sentiments de l'orateur, entend bien que ce qui doit être représenté, ce sont les intérêts, les sentiments, les opinions des gouvernés ; mais il risque fort de croire qu'ils doivent être représentés *par* le gouvernement au lieu de comprendre qu'ils doivent être représentés *au* gouvernement » (*Du Principat*, Paris, Hachette, 1972, p. 177-178).

majorité, même faible, de ces votes dans un sens, qui s'impose comme un bloc au système tout entier. En se fondant sur des principes moraux, la représentation détermine par des statuts, arrêtés d'avance, les deux grandes classes d'une première et nécessaire division du travail dans l'État : les gouvernants, les gouvernés. Elle n'est pas l'expression de l'hypothétique *contrat social*, mais semble plutôt le concrétiser ou même l'opérationnaliser dans les moindres prescriptions du régime électoral - comme si le pacte contractuel avait vraiment existé ! Voilà pour la théorie, dirait-on en un raccourci d'excuse pour l'imprudence d'avoir soulevé une question qui dévorerait le présent sujet, car elle impliquerait une inversion de la démarche ici suivie en devant passer à l'élaboration symbolique ¹⁹⁴.

- *Pouvoir personnel et vedettisation des hommes d'État*

Pendant des siècles, les filiations dynastiques et les aléas historiques des guerres de conquête et des politiques hégémoniques déterminaient, en même temps que le nombre des souverainetés étatiques, la personne et la famille des titulaires de la souveraineté. La vie des partis, ou des coalitions diverses en tenant lieu, est maintenant le moyen le plus usuel de désigner, par le processus électoral, les hommes d'État du plus haut rang. Il s'ensuit un plus fort indice de renouvellement. Non seulement sont-ils en plus grand nombre qu'en toute autre époque, mais, par le développement inouï des communications mondiales, ils ont la chance d'être bien davantage connus hors de leurs frontières nationales. Quand tout le monde peut être informé d'événements marquants se produisant en quelque point de la planète, le phénomène ne modifie certes pas la nature de l'État, mais il devient au moins susceptible d'influer sur les comportements des hommes d'État en cause, ainsi que d'alimenter l'opinion que s'en font leurs contemporains et les classes politiques des autres pays.

Tandis qu'on parlait naguère de despotisme, d'autocratie, d'absolutisme, c'est bien plutôt de *pouvoir personnel* (souvent sous-entendu, dictatorial), de culte de la

¹⁹⁴ Voir l'ouvrage de Lucien Sfez, *L'Enfer et le Paradis*, Paris, PUF, 1978. Il précise ainsi son propos : « Depuis longtemps, la représentation en crise a trouvé son remède de politique symbolique (...), ce dispositif complexe, rodé par l'histoire et jamais érodé, efficace et caché, remise en cause ailleurs, mais obstiné en politique... » (p. 5).

personnalité, de personnification du pouvoir dont il est aujourd'hui question. Toutes ces expressions réfèrent à l'image publique d'un personnage investi d'une haute autorité et se présentant bravement lui-même comme « unique » dans tous les sens. Souvent, l'image a commencé à se dessiner dans une période de crise prolongée, suivie d'une exaltation populaire comme lors de la conquête de l'indépendance nationale, par exemple ; mais elle a pu s'imposer, aussi, par les conditions d'une lutte électorale régulière pourvu que la personnalité du candidat soit d'un type dit « charismatique ».

Empruntée à une distinction célèbre de Max Weber ¹⁹⁵, l'épithète, de nos jours, est devenue banalisée au point de ne plus guère signifier que des traits physiques marqués ou avantageux contribuant à l'ascendant populaire d'un personnage public. Même et surtout dans ce sens édulcoré, le fait du charisme pose la question originelle d'une légitimité et de l'ensemble du processus la validant. Mais de quelle légitimation s'agit-il ? D'un personnage instituant un régime, ou s'y glissant pour incarner ou personnaliser la nouvelle légitimité, ou la vraie ? Atatürk ou le Führer, Mao ou Nehru, Nasser ou Nkrumah (dit le Rédempteur), de Gaulle ¹⁹⁶ ou Adenauer ? La diversité des exemples montre bien quel type de relation fondamentale s'établit entre l'homme et le système *via* l'onction populaire de l'image consentie ou vénérée avec ferveur.

Hors de tels cas prototypes posant le principe de l'image légitimatrice, l'image médiatique courante exprime la première force de persuasion du politicien à la recherche d'un rôle de premier plan. Le phénomène est suffisamment fréquent en plusieurs pays pour qu'on ait pu créer l'expression de médiocratie dont l'effet net « privilégie l'image par rapport au discours » ¹⁹⁷. Hier encore, Mussolini, Staline, Hitler, F. D. Roosevelt étaient des voix persuasives, habitées d'un grand dessein national : l'affiche et le slogan, le cinéma et les manifestations de masse en prolongeaient le mes-

¹⁹⁵ Dans la longue Introduction à l'ouvrage de Max Weber, *Le savant et le politique* (Paris, Plon, 1959), Raymond Aron résumait ainsi les trois légitimités : « Les trois termes - tradition, raison, charisme - correspondent à trois principes d'obéissance. L'homme obéit aux chefs que l'accoutumance consacre, que la raison désigne, que l'enthousiasme élève au-dessus des autres : les anciens, les organisateurs, les prophètes symbolisent ces trois sources de légitimité » (p. 41).

¹⁹⁶ Il était singulièrement conscient d'être porteur personnel de « la légitimité que j'incarne depuis vingt ans » (ou selon d'autres formules équivalentes en différentes circonstances).

¹⁹⁷ Claude Emeri, Elections et référendums, dans *Traité de science politique* (sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca), t. 2, Paris, PUF, 1985, p. 349.

sage. Mais, grâce à sa ponctualité pénétrante, l'outil de la télévision est devenu incomparablement plus efficace, qui réunit et multiplie les avantages de tous les autres médias. Avoir une « tête de télévision » ou une « image qui passe à l'écran » est le premier gage personnel du succès électoral ; ce peut être aussi le garant d'une longévité politique. L'homme téléspectateur exprime naturellement ses préférences lors des « télélections »¹⁹⁸. Et il s'ensuit que dans une démocratie cathodique, la légitimité semble devoir être elle-même « cathodique »¹⁹⁹.

L'homme d'État n'est certes pas qu'une vedette, qu'une star, mais il doit aussi, dirait-on, l'être par surcroît devenant nécessaire. Sans l'avoir cherché et par simple instinct d'adaptation, il participe à l'apogée de la culture de la masse. Il habite même une niche à part puisque, lui, il jouit encore d'un pouvoir qui n'est pas que symbolique, de prestige ou de richesse comme les autres Olympiens²⁰⁰. Les risques pour la démocratie d'État, non moins que les servitudes dorées que s'imposent les intéressés, sont évidents. Par les exigences de la vedettisation, l'homme politique devient à son tour, sinon littéralement un objet à consommer, tout au moins un bien à distribuer et qu'il faut constamment vendre puisqu'il est aussi périssable et, de façon peut-être encore plus redoutable, échangeable. Les techniques du marketing commercial n'ont eu besoin que de quelques transpositions adaptées pour convenir à l'art nouveau du marketing électoral. On ne divinise plus comme chez les Anciens ; mais on idolâtre beaucoup. D'autre part, est-il si mauvais que l'austère et sévère État, affublé de grandiose et de clinquant symbolique par l'histoire, se mette à vibrer par un ou quelques visages

¹⁹⁸ L'expression est de Jean Cazeneuve dans *L'homme téléspectateur*, Paris, Denoël/Gonthier, 1974.

¹⁹⁹ Jean-Marie Cotteret *et al.*, Démocratie cathodique : l'élection présidentielle de 1981 et la télévision, *Les Cahiers de la Communication*, vol. I, nos 4-5. Sur une note humoristique, Jean-Marie Cotteret et Claude Emeri concluent ainsi une étude sur la Vie privée des hommes politiques (*Religion, Société et Politiques : Mélanges en hommage à Jacques Ellul*, Paris, PUF, 1983, p. 686) : « Si la "légitimité cathodique" va de pair avec un contrôle politique médiocratique, la "politique spectacle" transforme chaque jour un peu plus les hommes politiques en héros de bandes dessinées : Tintin ou Pinocchio ? »

²⁰⁰ Selon une expression lancée par Edgar Morin pour caractériser les dieux et héros du monde moderne (stars du cinéma, champions sportifs, grandes vedettes de la chanson, certains membres des dernières familles royales). Voir Léo Hamon et Albert Mabileau, *La personnalisation du pouvoir*, Paris, PUF, 1964, p. 376-377. Pour un phénomène inverse en France, il n'est qu'à rappeler les effervescences médiatiques récentes au sujet de Coluche et d'Yves Montand.

humains devenant familiers ? Peut-être pas, mais c'est bien à la condition de toujours pouvoir discerner, à contre-jour, d'autres visages pour l'alternance...

La logique du sujet conduirait à traiter aussi de la question des sondages portant sur les préférences politiques des citoyens. On en pourrait dire autant de mal que de bien, comme à propos des langues d'Esopé. Ils sont d'abord l'indice certain d'une grande liberté politique. On ne prend pas le risque de sonder les opinions de la population dans un État dictatorial. Comme l'industrie en est devenue florissante dans les pays occidentaux, un sondage chasse l'autre et, par la répétition excessive, se dissolvent peut-être autant les inconvénients que les avantages. Ils comportent encore un aspect généralement méconnu en ajoutant encore à l'insécurité permanente des hommes politiques, déjà soumis à de plus décisifs jugements électoraux. Se voir ainsi de mois en mois, de semaine en semaine dans les périodes électorales chaudes, soumis à ces espèces de plébiscites permanents sous la forme d'évaluation ayant les apparences, au moins numériques, de l'objectivité... : jamais les hommes d'État des époques antérieures n'avaient connu de pressions aussi continues et éprouvantes. Et quoi que disent les hommes publics de notre époque des fluctuations souvent capricieuses et contradictoires des sondages, leurs résultats ne les laissent pas indifférents. Insécurité pour insécurité, celle-ci reste tout de même plus salutaire que celle qui provient de l'imprévisibilité des humeurs du commandant d'une garde prétorienne - à l'autre limite !

*- C'est tout de même pour leur population
qu'existent les États*

Il a fallu la fin de l'époque absolutiste pour que les chefs d'États reconnaissent leur raison d'être sous la forme d'une responsabilité première envers une population concrète sur un territoire donné. Il ne fut plus désormais possible aux souverains de considérer primordialement leur royaume comme un virtuel domaine d'exploitation personnelle, se trouvant à entourer leurs propres propriétés foncières. Pendant les deux derniers siècles, les hommes d'État - de moins en moins des « souverains » - ont dû se compromettre bien davantage au service public des populations. Bien sûr que l'attitude fut et reste encore d'un altruisme mesuré et même calculé, d'ailleurs de part et d'autre. Il demeure que les hommes d'État d'aujourd'hui ne peuvent qu'exprimer

d'une façon consciente ce principe, général au point d'en être devenu banal, que les populations de citoyens constituent bien la substance et la raison d'être des États d'encadrement. Et l'ambiance nationaliste générale entretient le lyrisme des gouvernants en place sur cette espèce de nécessaire protectorat étatique de la vie sociale. Mais l'on voit l'énormité du chemin parcouru entre la conviction sincère du souverain absolutiste de naguère voulant « le bonheur de ses sujets » et l'actuelle programmation de l'État-providence de laquelle les gouvernants d'aujourd'hui ne peuvent guère plus reculer.

C'est l'occasion de relever dans l'histoire occidentale de l'État trois apogées, chacun correspondant à un niveau d'analyse distinct. Quand l'État eut progressivement complété la *différenciation fonctionnelle* de sa commande centrale, ou gouverne, dégageant des pouvoirs désormais distingués et, même, prétendument « séparés » (pour que « le pouvoir arrête le pouvoir », selon Montesquieu), il était en marche vers un premier apogée. Puis, quand il accepta de *constitutionnaliser* son autorité souveraine, de voir dans son propre consentement à ces autolimitations une manifestation même de cette souveraineté, l'État atteignait, cette fois-ci au niveau de son organisation globale, un nouvel apogée. Enfin, au dernier niveau de sa population humaine, de quel progrès équivalent peut-on faire mention ? Notons qu'il s'agit bien du rapport simplifié *État-Société*, dont on se sert volontiers pour faire court lorsqu'on invoque la multiplicité infinie de leurs pénétrations réciproques.

Nous soumettrons que deux facteurs de grande réussite se dégagent parmi d'autres. Des contextes antérieurs les avaient déjà signalés. On rappellera ce premier progrès d'importance capitale dans le rejet universel, viscéral et inconditionné, du recours à une guerre nucléaire générale par toutes les populations du monde. Dans la vie interne des États, le second avancement de civilisation serait l'attente populaire, et non moins universelle, pour un mieux-être social et matériel chez toutes les populations, aussi bien des sociétés les plus démunies que des sociétés nanties et dont l'actuel modèle de référence est l'État-providence. Que ce dernier soit décrété « en crise », ou même remis en question, et que l'angoisse nucléaire continue à s'alimenter par des motifs de peur fondés, ces deux acquis montrent assez que ce monde, finalement brutal, des États continue de n'avoir pas de quoi rassurer pleinement les populations humaines de cette planète.

Mais, pour se rendre compte de l'ampleur de ces deux progrès récents, l'on n'a qu'à reculer aussi peu loin que le début de la décennie 1930, lorsque l'horizon immé-

diat était barré par les deux spectres de la Grande crise et de la Marche à la guerre mondiale. A cette époque, les États modernes vivaient une de leurs heures les plus sombres et, pour le dire crûment, leur fonctionnement fort cahoteux, à l'intérieur aussi bien que dans leurs rapports réciproques, n'était pas très rassurant à vivre, ni même très beau à observer.

II - L'ÉTAT DE BIEN-ÊTRE OU L'ÉTAT-PROVIDENCE

[Retour à la table des matières](#)

Au début du siècle, l'un des fondateurs de la psychologie sociale décrivait l'État comme « cette sorte de pape collectif devant tout administrer, tout fabriquer, tout diriger et dispenser les citoyens du plus léger effort d'initiative. Il a progressivement remplacé l'antique providence dont notre religiosité ancestrale ne pouvait se passer »²⁰¹. Et notre auteur de dénoncer tout naturellement « l'Étatisme collectiviste »... La vocation tutélaire de l'État contemporain, dont les origines sont plus que centenaires, n'a fait que s'approfondir et s'étendre avec le siècle. Lorsqu'au début des années 1940 s'est généralisée l'expression de *Welfare State* (littéralement, *État de bien-être*) dans l'Angleterre en guerre, c'était bien cet aspect bienfaiteur ou bienfaisant, ou mieux protecteur et dispensateur, qu'on présentait comme devant être l'objectif majeur et permanent de la politique dans le monde d'après la cessation des hostilités. L'expression française *d'État-providence* semblait encore ajouter une surenchère de sens par l'évocation d'un idéal collectif en quelque sorte supra-humain.

Pourtant, à peine avait-il eu le temps en l'espace d'une courte génération de s'instituer en Occident comme phénomène de grande généralité, l'État-providence fut soudainement déclaré en crise, sinon en faillite. Son heure, disait-on, était passée tant ses limites et contradictions avaient fini par paraître manifestes. Il poursuit toutefois son

²⁰¹ Gustave Le Bon, *La psychologie politique*, Paris, Ernest Flammarion, 1914, p. 71. Rappelons l'ouvrage classique de l'auteur : *Psychologie des foules*, Paris, Félix Alcan, 1895. [Ce dernier livre est disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

orbite dans le ciel politique ; mais s'il continue à briller, c'est « tel un astre mort » ²⁰². Le procès qu'on lui fait de toutes parts est loin d'être totalement injuste ; mais, dans une étude consacrée aux grands courants de la vie des États, il s'impose de dire d'abord que voilà bien, tout de même, le plus beau fleuron produit par l'institution-État dans le cours de sa longue et cahoteuse évolution. Et pour marquer initialement les contours du phénomène, transcrivons une définition technique de l'État-providence, qui nous semble doublement heureuse en précision et concision : « L'ensemble des activités civiles de fourniture de services, de réglementation, et de versement de revenus de transfert qui sont exercées par la puissance publique en vue soit d'augmenter le bien-être de la collectivité nationale, soit de modifier la répartition de ce bien-être au sein de la population. » ²⁰³

Prolongement et amplification d'un État *social* qui était apparu dans quelques États européens au dernier tiers du siècle précédent, notre État-providence pousse des racines encore plus loin, jusqu'à ce premier État *protecteur*, le « classique », en lequel Hobbes cherchait une réponse à son obsédant besoin de sécurité, en attendant que Locke et Montesquieu proposent à leur tour leurs principes d'équilibrations politiques afin de réduire les zones sociales de l'inquiétude humaine ²⁰⁴. Il fallait, en effet, dépasser nettement le modèle absolutiste de l'État pour que s'effectue le passage de la perception de la « population » à l'idée d'un bien-être collectif.

L'expression même d'*État-providence* avait été lancée dès le Second Empire par l'homme politique Emile Ollivier et l'économiste Emile Laurent. Au même moment, dans l'Allemagne bismarckienne, avaient cours les expressions de *Sozialstaat* et de *Wohlfarstaat*, cette dernière son exact équivalent. Le célèbre rapport de Lord Beveridge, pendant la seconde guerre mondiale, consacra définitivement l'expression de *Welfare State*. Il s'agissait de la première mise en forme d'un vaste programme étatique d'assurances sociales diverses dont on avait débattu, en Angleterre, à l'enseigne de la *welfare policy*, depuis le tournant du siècle. Le régime des Assurances sociales, établi en France par une loi de 1928, avait pour objectif de garantir les travailleurs contre divers risques (maladie, invalidité, vieillesse, chômage, décès) et de participer

²⁰² Écrit un récent critique à la dent dure, Alain Mine, *La machine égalitaire*, Paris, Bernard Grasset, 1987, p. 7.

²⁰³ Bernard Cazes, L'État-Protecteur contraint à une double manoeuvre, *Futuribles*, n° 40, janvier 1981, p. 7.

²⁰⁴ Voir plus haut le chapitre IV.

à leurs charges familiales et de maternité. Répartie entre diverses caisses, sa gestion fut confiée à la Sécurité sociale dépendant du ministère du Travail.

« Au coeur de la social-démocratie », selon l'expression de Ralf Dahrendorf, l'État-providence ne sera toutefois pas le produit spécifique que de ce seul parti, grand convoyeur des idées sociales, mais proviendra bien plutôt d'un faisceau d'influences simultanées en plusieurs pays. Les idées welfaristes furent portées par des familles idéologiques venant des horizons de l'économie keynésienne et des inspirateurs des réformes du New deal sous le président F. D. Roosevelt. En une formule elliptique, Dahrendorf résume : « L'État-providence est à la fois le produit et la cause des Grands États. »²⁰⁵ Il est devenu l'expression la plus exigeante et la plus courante de l'expansionnisme étatique contemporain ou, pour ainsi dire, son grand principe de solidarité dans les sociétés occidentales du milieu de ce siècle.

La bonne fortune, au propre et au figuré, de l'État-providence dura le temps des Trente glorieuses²⁰⁶, années marquées par une croissance soutenue à l'époque moderne. L'État-providence jouira de la ferveur commune d'une mystique et d'un mythe toutes ces années pendant lesquelles son idée maîtresse était devenue presque intouchable²⁰⁷. Des partis ou groupes d'opposition pouvaient s'opposer à des décisions particulières ou à tel train de mesures sociales, mais qui aurait osé s'attaquer au principe même de l'État-providence ? Il jouissait de l'immunité de la vertu civique elle-même.

²⁰⁵ Ralf Dahrendorf, *L'Après social-démocratie*, *Le Débat*, n° 7, décembre 1980, p. 18, 26.

²⁰⁶ Soit les années comprises entre 1945 et 1975, selon le livre de François Furet, *Les trente glorieuses*, Paris, Fayard, 1980.

²⁰⁷ « De ce fait, écrit Jacques Chevallier, l'économie affective qui entoure l'État se complexifie et s'enrichit. A l'image du père se superpose, sans pour autant se substituer à elle, celle de la mère ; l'État n'évoque plus seulement l'instance paternelle mais aussi une mère clémente, généreuse et aimante ; le paternalisme traditionnel sur lequel il jouait s'accompagne d'un type de domination très maternelisée. Présence attentive, protectrice et sécurisante, l'État voit se reporter sur lui les demandes latentes et diffuses des individus et des groupes... » (La fin de l'État-providence, *Projet*, n° 143, mars 1980, p. 265).

- *L'État-providence décrété en situation de crise*

Tout change vers le milieu des années 1970. La surprise du « choc pétrolier » servira de bonne excuse pour n'avoir pas su prévoir l'écart s'élargissant entre une croissance économique qui fléchissait et les comptes des dépenses publiques qui avaient commencé à dérouler leur inflation. Le tout était prévisible ²⁰⁸, mais fut, classiquement, imprévu. Solder les prochains comptes des dépenses sociales allait être plus que jamais une opération ardue. Le monstre financier de l'État-providence se trouvait être la cible toute désignée. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on sait qu'il coûtait trop cher ; mais ses charges augmentaient sans les rentrées correspondantes, principalement en période de récession. Depuis le temps que les critiques de l'État-providence s'étaient tenus cois, ils allaient pouvoir le remettre en question pour d'autres raisons que sa seule nature dépensière.

L'État-providence parut alors comme la grande victime de ses propres succès : c'est même un lieu commun chez ses critiques, reconnaissant qu'il est loin d'être une faillite totale ²⁰⁹. La longue période d'expansion de l'après-guerre avait permis à l'État-providence de subventionner les obligations croissantes tout en transcendant des contradictions de système mais qui finirent par paraître flagrantes. D'urgence, il fallait limiter, comprimer, dégraisser ! En tâchant de diminuer ses responsabilités d'assureur social, cette « providence », déjà calculatrice et contrôlante, se mettait soudain à prendre les traits secs d'un visage avaricieux.

S'il fut une mission, un million de fois claironnée par les tenants de l'État-providence, c'était bien celle d'une marche vers l'égalité ou, tout au moins, vers la disparition des inégalités intolérables. Or, que voyons-nous ? Les exclus de la horde, auxquels le régime devait s'adresser en priorité, sont plus négligés que jamais et voient leur nombre se gonfler avec l'apparition des « nouveaux pauvres ». Par le jeu

²⁰⁸ Depuis longtemps Colin Clark avait attiré l'attention sur les limites relativement fixes à la capacité du système capitaliste de détourner une forte somme de revenus afin d'étendre encore des services sociaux déjà élaborés.

²⁰⁹ Entre autres, Mine (op. cit., p. 98) concède qu'« il meurt de son triomphe », mais c'est pour enchaîner avec « l'avènement d'une immense classe moyenne, et d'une hypocrisie, l'existence de brahmanes et, pis, d'intouchables ».

des accessibilités et des contributions fournies, les classes moyennes sont inversement favorisées par la machine redistributrice et seraient enclines à en redemander *toujours* plus ²¹⁰. Enfin, les privilégiés continuent à l'être proportionnellement encore plus du fait de l'égalité des normes et des catégories standardisées.

Les prévisions à moyen terme sont loin d'être rassurantes : au mieux, avec une faible croissance de 2 à 3 % ; avec un service de la dette publique dont le poids global augmente d'année en année, avec surtout, cette tendance lourde d'une démographie en train de s'effondrer (de plus en plus de gens âgés, assistés et pensionnés, alors que va se restreindre, au centre, la population des contributeurs actifs). L'image de l'État sécurisant et altruiste en est devenue bien ternie. Les préjugés courants de naguère contre l'État tout court nous sont resservis à diverses sauces à propos de cet État-providence dont les largesses ne font plus illusion : il est toujours « tentaculaire », « inefficace », « oppressif » et, en son fond, « totalitaire » lorsqu'on réussit à lui arracher son masque hypocritement *providentialiste* ²¹¹.

Si l'on avait plutôt laissé agir les lois du Marché (souverain), ou la liberté des choix sociaux (école du public *choice*), on n'en serait sans doute pas là, disent les uns. Plus immédiatement pratiques, d'autres théoriciens de la nouvelle économie du bien-être (*new welfare economics*) partent du constat que les politiques sociales sont devenues, sans intention délibérée de quiconque, une espèce de « luxe résiduel dont les coûts étaient supportés par les excédents économiques de la nation » ²¹². Sur l'arrière-plan d'une crise fiscale persistante, le nouveau slogan qui s'imposerait deviendrait *paying for services* plutôt que *fair shares for all*, ou encore *Workfare* plutôt que *Welfare*.

N'est-ce pas consentir un peu trop tôt à la conclusion que l'État-providence s'est finalement épuisé et vidé dans son impossible marche à l'égalité ? Voyez tout de même Thatcher, voyez Reagan qui ont su établir les limites du tout à l'État, du trop

²¹⁰ Selon le titre du best-seller de François de Closets, *Toujours plus !* (Paris, Grasset, 1983), dont la maquette de la couverture présente une adaptation fibre de la célèbre maxime de 1789 : *Libertés, Inégalités, Féodalités*.

²¹¹ Avec quelque ironie, Jacques Chevallier note : « Ainsi se trouve exaltée et magnifiée la figure du "dissident" qui, parce qu'il dit non à l'État, porte les espoirs de l'humanité tout entière » (art. cit., p. 270).

²¹² Hugh Heclo, *Toward a new Welfare State*, dans *The development of Welfare States in Europe and America*, sous la direction de Peter Flora et Arnold J. Heidenheimer, New Brunswick et Londres, Transaction Books, 1981, p. 403.

d'État, qui privatisent et dérèglent, qui font, ici et là, des coupes sombres dans des matières, de leur nature, hautement déficitaires. Voyez d'autres démocraties occidentales qui n'ont guère d'autres choix et s'inspirent de ces modèles sans trop l'admettre. Voyez... la suite qui relève de l'actualité et du futur immédiat.

- *Du « tout à l'État » au « trop d'État »*

Il faut s'arrêter un moment pour prendre conscience de la nouveauté du phénomène. L'État n'avait connu que de l'expansion ; son histoire était celle d'une croissance globale continue. En particulier, dans le champ des affaires sociales (santé, sécurité d'un certain revenu, auxquelles il faut ajouter l'éducation à tous les niveaux), l'État avait su affronter son propre développement, ininterrompu depuis ce siècle et accéléré dans sa dernière moitié qui s'achève. Et voici qu'après avoir habitué les populations à vivre, pour ainsi dire, au-dessus de leurs moyens, les responsables de l'État leur disent que ce beau moment n'est plus et que, pour sa part, le trésor public doit se restreindre, couper ici et, même, ne plus pouvoir honorer là ses propres promesses, d'ordinaire proférées en pleine chaleur électorale. Les successeurs aux postes gouvernementaux se retrouvent devant les mêmes dossiers inhibitifs quand ils n'ont pas encore été aggravés dans l'intervalle. Aussi peuvent-ils se déclarer satisfaits lorsqu'ils réussissent à rajuster ou à maquiller, d'une façon à peine moins rébarbative, les mêmes vieux problèmes. Il est symptomatique que ce soit dans ces conditions que le nouveau thème de l'ingouvernabilité ait surgi dans les travaux d'analyse politique.

L'État est débordé, du moins le sont ceux qui sollicitent encore l'honneur de décider en son nom. Ils doivent bien avouer que les réseaux administratifs sont eux-mêmes surchargés, phénomène récent d'une autre nature que les effets de la classique lourdeur bureaucratique. Un peu partout en Occident, l'État dit son intention de se désengager, de jeter du lest ; mais attention, qu'on ne s'attende surtout pas de le voir abandonner de ses prérogatives d'origine ni accepter une diminution de son emprise générale sur la société. Il diminuera sa taille, mais c'est pour s'y mouvoir plus à l'aise. En particulier, il privatise. Certes, mais l'importance du phénomène, une fois de plus, est bien plutôt dans cette nouveauté même, depuis tout le temps que l'État *publicise* !

Les publicisations d'hier se faisaient toutes au nom d'un bien commun ; les privatisations d'aujourd'hui ont tout l'air d'être au service de l'intérêt égoïstement bien

compris d'une entreprise particulière parmi d'autres, et qui, parce qu'elle s'appelle l'État, se trouve spécialement bien placée pour décider de ces choses. Il n'est guère possible de pousser plus loin des propositions générales tant les conditions du délestage par privatisation sont diverses d'un pays à l'autre. Les différences sont au moins aussi marquées sur cette question que dans le domaine de la compression des régimes sociaux.

Il en est de ce sujet comme du plafonnement des dépenses sociales, où l'on voyait la marge de manoeuvre, ou la part du réductible, rester étroite : qu'on songe à l'extension forcée du régime d'aide aux chômeurs en situation de crise aiguë de l'emploi. Demeure toutefois le recours de *refiler* à d'autres autorités publiques une part des obligations qu'on se refuse désormais à assumer : du gouvernement central aux unités décentralisées ; de l'État central aux États fédérés - ou des uns ou des autres à l'entreprise privée, ce qui a commencé à se faire, notamment, aux États-Unis ²¹³. Mais ces subterfuges comptables et administratifs comportent leurs limites d'efficacité qui restent hors de mesure avec l'ampleur du problème financier à résoudre.

Il est intéressant et presque amusant de constater qu'en toutes ces interrogations, qu'on peut réunir sous le thème de la *gouvernabilité*, la gauche et la droite, qu'elles se proclament « nouvelles » ou pas, n'ont pas un discours tellement différent, se gardant bien, sauf exception, de signaler cette étrange convergence ²¹⁴. Alors qu'hier encore le mot clé des gouvernants était celui de « relance » ou de « virage », aujourd'hui le thème répétitif de leur discours monotone est partout celui de « redressement », qu'on entend à tout moment, côté cour - côté jardin. Il ne pourrait être question de redressement, surtout avec autant d'insistance, qu'à propos de ce qu'on estime avoir été tor-
du.

²¹³ « In Washington they already have a name for this new spending strategy : "mandated benefits". It means that when the Congress votes for a new social program, it simply orders that the cost be picked up by employers » (Janet Novack et Howard Blank, Put up the price of beans, *Forbes*, avril 1987, p. 32).

²¹⁴ Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1984, p. 65. L'auteur confronte une à une les positions critiques des deux groupes au chapitre 2.

- *Que reste-t-il de l'État faiseur d'avenir ?*

État minimal d'une part, État-providence de l'autre, la fourchette est fort large, même si ce dernier n'était pas devenu maximal, tant s'en faut. Les modalités de l'État-providence sont en train de se modifier ; sa figure change mais ne deviendra pas quelque chose de radicalement autre. Tant qu'il sera l'objet de demandes d'interventions croissantes, l'État ne se désistera pas de ses droits et devoirs de gérance sociale ; mais il sera bien forcé d'avoir la gérance plus « modeste », ainsi que le prescrit Michel Crozier dans un contexte différent ²¹⁵. L'État-providence, cette espèce de « monument à la première révolution industrielle » ²¹⁶ - pour en faire oublier les abus sociaux criants ? - est en train d'opérer son difficile recyclage alors que se déroule déjà la seconde révolution, dite la « post-industrielle ».

Produit d'une histoire technico-économique qui n'était pas proprement celle de l'État, l'État-providence conserve toutefois les chances d'avenir d'une histoire à faire, mais où il paraîtra, probablement, comme objet plutôt que sujet (ainsi qu'il l'avait été jusqu'à la seconde guerre mondiale). Ainsi tiraillé entre les vieux mythes solidaristes et les nouveaux défis que pose son fonctionnement quotidien très prosaïque, l'État-providence vit sans doute une « crise » sérieuse mais qui n'a rien de mortel.

Chose certaine, les moyens d'atténuer les effets de cette crise, sans pouvoir encore en sortir, ne se résument pas aux seules recettes technico-fiscalo-administratives proposées ou en cours d'expérimentation un peu partout. Il faudra plus. Et surtout autre chose. Au bout de leur logique discursive, des critiques retrouvent les bons vieux recours à l'imagination et à la qualité, ou à des valeurs anciennes à revivifier et, même, au droit lui-même qui pourrait, aussi, être rénovateur en période de confusion inquiète ²¹⁷. Chose non moins certaine, pour s'y retrouver dans un nouveau type d'ordre

²¹⁵ Michel Crozier, *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard, 1987.

²¹⁶ J'emprunte l'expression à Rudolf Klein et Michael O'Higgins, *The future of welfare*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, p. 230.

²¹⁷ À ne s'en tenir qu'à des exemples tirés d'ouvrages français : Pierre Rosanvallon propose de substituer à la logique classique de l'étatisation du social celles de la socialisation, de la décentralisation et de l'autonomisation (*La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981). Crozier en appelle à « la qualité », et établit la nouvelle pertinence de la parabole des talents. « La raison en est : il est impossible

social encore à dessiner, l'usage des vieux paradigmes est bien insuffisant ²¹⁸. Il faudra en inventer d'autres mais qui ne surgiront pas de la hâte compréhensible des improvisations impatientes que les gouvernements nous servent, ici et là, aujourd'hui.

Enregistrons, pour finir sur ce point, deux conclusions générales. D'abord les fonctionnements politiques de l'État, pendant la dernière génération, se sont complexifiés considérablement dans la mesure où la dite « machine » s'est *humanisée* en profondeur et en extension lorsqu'elle s'est mise à tourner pour le bien-être collectif - et y trouvant, en particulier, un plus grand nombre de clients dépendants que de forts payeurs. L'autre conclusion, celle-ci dans la perspective dynamique de l'État lui-même, est que le rapport intime entre l'État et le futur (ou l'État faiseur d'avenir) est sérieusement ébranlé depuis une quinzaine d'années. Ce n'est toutefois pas la première fois que le phénomène se produit dans l'histoire et, sauf dans des occurrences aussi dramatiques que les guerres mondiales, jamais il n'avait été irrémédiablement compromis. Mais aussi, retour à ce truisme : l'État n'a jamais eu d'autre volition que par la volonté conséquente des hommes dont c'est le métier de s'en occuper en notre nom.

et immoral de vouloir changer l'homme, mais on peut l'aider à se changer lui-même » (op. cit., p. 173-206, 310-315). Pour Blandine Barret-Kriegel, et bien que « le projet de l'État de droit n'a jamais inclus celui de l'État-providence », la solution à la crise de ce dernier « ce ne serait pas alors de revenir à plus de social, ce serait à l'inverse d'abandonner le terrain du développement social pour revenir à celui du développement juridique que nous avons négligé » (*Les Chemins de l'État*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 260, 266). S'appuyant sur le livre de Laurent Cohen-Tanugi (*Le droit sans l'État*, Paris, PUF, 1985), Alain Minc considère « le droit, moteur de l'Histoire » et consacre un chapitre plutôt enthousiaste à ce sujet : « Vive le droit ! », op. cit., p. 223-243).

²¹⁸ Conclusion de S. N. Eisenstadt au terme d'un ouvrage collectif publié sous sa direction conjointement avec Ora Ahimeir. Préalablement, il avait remarquablement synthétisé en trois points les différences majeures entre le principe de redistribution dans l'État-providence et celui qu'on retrouve dans les anciens systèmes politiques (*The Welfare State and its aftermath*, Londres et Sydney, Croom Helm, 1985, *The Welfare State and the transformation of the modern social order*, p. 309-313).

III - L'ÉTAT ET « LA FIN DES IDÉOLOGIES »

[Retour à la table des matières](#)

Le débat sur la « fin des idéologies », au tournant des décennies 1950-1960, fut important pour ce qu'il reflétait, non pas tellement pour ce qu'il apprenait. Dans le monde idéologique de la guerre froide, plusieurs intellectuels occidentaux de haut rang adressèrent un message à peu près identique. Ils disaient pour l'essentiel que, de même que les pays occidentaux, et particulièrement les États-Unis, avaient résolu leur problème fondamental de société, leurs confrères des régions moins développées feraient bien de s'inspirer du pragmatisme occidental plutôt que de l'idéologie (*i.e.* fascination de la doctrine communiste pour la solution des problèmes de leur propre société) ²¹⁹. Mais les intellectuels des pays afro-asiatiques ne sont pas vraiment entrés dans le débat, qui resta confiné à quelques cercles intellectuels des pays occidentaux.

Comme la plupart des débats intellectuels, celui-ci se déroula en pleine confusion polémique dans une zone large marquée par des limites hautement intellectualistes et d'autres très politiquement pragmatistes. Le débat s'est allongé la durée d'une décennie entre deux événements politiques de grande portée : le discours de Khrouchtchev au XXe Congrès du parti communiste d'URSS en 1956 (dénonçant de façon véhémente la mythification stalinienne) et l'envoi d'un corps expéditionnaire américain au Vietnam en 1965 (dans le prolongement d'un premier engagement de conseillers, sous Kennedy en 1963). Le fond du débat n'avait rien d'abstraitement intemporel, surtout

²¹⁹ A la conférence de Milan sur la Liberté de la Culture en septembre 1955, Edwards Shils avait intitulé sa communication « The end of ideology ». Un mois plus tôt avait été lancé le grand succès de Raymond Aron, *L'opium des intellectuels* (Paris, Calmann-Lévy, 1955), s'achevant sur une conclusion en forme d'interrogation : « Fin de l'âge idéologique ? » De même, conclura Seymour Martin Lipset, *The end of ideology*, dans son livre *Political Man* (Londres, Heinemann, 1960). Mais l'ouvrage qui contribua peut-être le plus à entretenir le débat fut celui de Daniel Bell, portant précisément le titre *The end of ideology* et comportant précisément comme sous-titre : *On the exhaustion of political ideas in the fifties* (New York, Colliers Books, 1961). Tout récemment, *La soft-idéologie* faisait l'objet du livre de Jean-François Hughe, Paris, Robert Laffont, 1987).

que, se doublant d'un autre portant sur les « convergences de structure » des sociétés industrielles modernes, il mettait en cause les régimes d'État américain et soviétique, comme modèles alternatifs.

Les opposants à la thèse de la fin des idéologies faisaient valoir de sérieux arguments dont certains à portée *ad hominem* : annoncer cette « fin » fait partie du discours idéologique lui-même ; il s'agit, au fond, d'un rêve mal dissimulé de technocrates afin de magnifier leur propre rôle et de s'assurer une meilleure place dans leur société ; les idéologies, ou plus exactement les substrats idéologiques, servent partout à légitimer les autorités publiques, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est, ou qu'au Sud ; la tendance est manifeste en Occident à réduire les idéologies à la principale, parce que la plus menaçante, celle de la lutte des classes ; etc. Quelques idées moins engagées finirent, toutefois, par percer. Comme celle-ci, que les idéologies perdent en intensité ou effectivité ce qu'elles gagnent en extension ou contagion. Ou celle-là, que si la « modernité » facilite le développement des idéologies, elle peut aussi accélérer également leur disparition, leur remplacement ou leur renouvellement (surtout en une époque où toutes les idéologies traditionnelles deviennent *néo-quelque chose* : *néo-capitalisme*, *néo-marxisme*, *néo-libéralisme*, *néo-conservatisme*, *néo-corporatisme*, *néo-nationalisme*, etc.).

Quand la poussière fut retombée, quelques-uns des sociologues associés au lancement de la polémique firent observer qu'ils n'avaient fait qu'enregistrer un épuisement de l'attrait de l'idéologie dans l'intelligentsia, sans nullement impliquer qu'en face de la persistance des conflits sociaux, il fallait s'abstenir de cultiver de nouvelles idéologies ²²⁰. N'eût-il pas été plus simple, de part et d'autre, d'accepter au départ qu'à chaque époque, suffisamment typée pour être distinguée de la précédente, correspond tout bonnement un nouvel âge idéologique ? Et qu'en l'occurrence, la controverse portait sur les degrés et modalités du rôle de l'État, et non pas sur le principe même de cet interventionnisme ?

²²⁰ Ainsi, Daniel Bell dans *The cultural contradictions of capitalism*, New York, Basic Books, 1976, p. 41-42. Écrivant en 1980, Edward Shils évoquait « a clamorous and confused attack by many would be ideologists and their bien-pensant supporters who thought that we were digging away the ground from under their feet » (*Observations on some tribulations of civility, Government and Opposition*, vol. 15, nos 3-4, 1980, p. 531).

- Si l'on creusait jusqu'à la couche des valeurs

Sur la question des valeurs, les écrits et débats politiques sont beaucoup moins prolixes qu'à propos des idéologies. La digression n'en serait qu'apparente puisque presque toutes les définitions de l'idéologie font référence aux valeurs. L'idéologie se forme comme projet collectif par la conjugaison d'explications engagées sur l'état de la société et de valeurs affirmées en la forme de biens désirables et placées en position hiérarchique. Les valeurs, et les valeurs politiques n'échappent pas à l'observation, sont déconcertantes à étudier, faute de pouvoir aisément les déterminer avec exactitude, comme on peut le faire au sujet des fins et surtout des normes qui peuvent se justifier selon un mode logique. Les valeurs, elles, ne sont pas logiques et ne relèvent pas directement d'un système de fonctionnement comme les normes et les fins. Les valeurs peuvent sembler contraires, comme le classique couple de l'autorité et de la liberté, mais ne se posent ni ne se vivent pas nécessairement comme contradictoires. Elles peuvent coexister en rivales mais sans se contredire forcément.

Non logiques, les valeurs sont toutefois pleinement dialectiques. Ce qui est dialectique, c'est la transformation d'une valeur sociale en valeur politique par le fait d'une réclamation d'un agent social ou de la décision d'une autorité publique ; c'est le choix, par cette même autorité, d'une règle de préférence à une autre parce que la valeur fondant la première norme est estimée supérieure ; c'est, pour la même raison, le fait d'abroger telle norme pour en instituer une nouvelle ; etc. Bref, le monde dialectique des valeurs est le soubassement des constructions idéologiques, que ces dernières soient partiellement légiférées ou pas.

L'idéologue, qui construit son système en une espèce d'écrasement du temps, ne subit pas les contraintes chronologiques du législateur entre les valeurs nouvellement émergentes et ses normes qui tardent toujours en ce qu'elles trouvent appui sur des valeurs préalablement définies. Par ailleurs, les valeurs évoluent plus lentement que les normes politiques ne changent par des modifications législatives. L'univers idéologique réconcilie tout cela en sa propre harmonie : l'écart ou la difficile compatibilité entre les normes et les valeurs, les rythmes inégaux d'évolution des unes par rapport aux autres et, surtout, le fait même de la relativité des valeurs entre elles.

Dans la mesure où elle prend forme unitaire, l'idéologie tend à absolutiser la culture elle-même, pourtant relative par définition, puisqu'elle *dé-relativise* les valeurs pour en poser une centrale et dominante, informant tout le reste. Ce rapide détour vers l'axiologie abstraite aura suffi à faire sentir qu'à défaut de reconnaître la relativité des valeurs, l'idéologie contredit de front le principe même du pluralisme politique. Pour se libérer de la pensée idéologique seulement moniste et non encore monolithique, rien de tel que le retour aux valeurs pour en saisir la relativité et le principe de non-contradiction. Sinon, l'esprit idéologique devient la porte d'entrée au mythe souvent calculateur, aussi bien qu'à l'utopie toujours généreuse. « Rien, faisait observer Claude Lévi-Strauss, ne ressemble plus à la pensée mythique que l'idéologie politique de nos sociétés contemporaines. » ²²¹

Ce serait un très ardu travail d'entomologiste que d'entreprendre d'épingler les idéologies de l'époque. Il importe cependant de signaler au moins les traits généraux de l'activité idéologique. Elle se présente d'abord comme un projet au service d'intérêts collectifs et prétendant à une nécessité de rationalité. Il n'y a qu'une solution et c'est celle-là ; il ne suffit que de vouloir vraiment ! Elle est donc rassurante avant que d'être gratifiante par ses résultats - mais qui ne manqueront pas de se produire ! Toutefois, comme son message se livre en forte densité psychique, surtout dans la phase combative avant de s'imposer, elle développe aussi chez les partisans de l'émotivité, de l'anxiété et de l'agressivité. Elle fonctionne comme une machine à produire des valeurs, à les expliciter et les raffiner, à les exalter même puisque ce sont celles de la « nouvelle société » ou de la seule « bonne société ».

Aussi, l'idéologie politique finit-elle par s'affirmer comme un système totalisant qui dévore tout, car tout devient idéologique. C'est bien en ce sens envahissant qu'elle renouvelle l'entreprise mythique. A droite comme à gauche, dans les États minuscules comme dans les mastodontes, l'énormité des moyens technologiques de communication dont disposent les dirigeants politiques d'aujourd'hui rend le phénomène possible et même courant.

²²¹ *Anthropologie structurale*, Paris, Plon, 1958, p. 251.

- *Et s'il n'y avait qu'une idéologie : celle du changement*

A cette époque, il n'est pas intéressant de ne relever que des cas d'idéologie pure, où *l'idéologisme* confine au totalitarisme quand il a la chance de s'emparer d'un État et qu'il se perpétue ensuite en *orthodoxisme* ²²². Il est une autre forme plus douce de comportement idéologique, beaucoup plus courante surtout dans les États occidentaux et, pour ainsi dire, davantage modérée et sympathique, qui est la croyance au changement. La religion de la science au siècle dernier ne touchait que d'étroits cercles intellectuels. Notre siècle, surtout en sa seconde moitié, s'est pour ainsi dire constitué une religion du changement. Est-il cadre de référence plus large entre esprits contemporains que cette espèce de religion laïque du changement ? L'homme actuel perçoit et juge les réalités de sa vie propre comme celles de son groupe d'appartenance sous l'angle de changements à opérer. L'expression familière « Plus ça change, plus c'est pareil » est le tribut humoristique payé à une croyance populaire et qui ne serait désabusée qu'en apparence. On pourrait détecter dans cette idéologie du changement le fondement d'une nouvelle morale séculière de nos sociétés.

« Changement »... en un sens général aussi flou, n'exclut pas la signification du « progrès », qu'arboraient les doctrines réformistes du XIXe siècle, mais il ne s'y restreint pas. Le changement est bon, désirable en soi et est justement porté par son alléchante imprécision, permettant à chacun de nourrir des aspirations et désirs sans même la discipline de devoir les formuler avec quelque exactitude. Toutefois, les changements en cours causent diverses tensions : d'abord dans l'individu lui-même, qui garde une part instinctive de résistance à ce qui est proposé par d'autres et qui l'affecte, tout changement général, même désiré, comportant une zone d'inconnu. Tensions évidentes aussi entre les promoteurs de tels changements et les opposants qui le craignent ou n'y trouvent pas de compensations immédiates ou équivalentes. Enfin et surtout, surgissent les luttes entre les divers partis se réclamant tous de l'idéologie du changement mais selon des formules et programmes différents et, sur certains points,

²²² Après l'étude de « L'idéologie contre les pouvoirs », Pierre Ansart traite de « l'idéologie au service des pouvoirs » et distingue opportunément trois types d'orthodoxie, « soutenue », « consentie » et « terroriste » (*Idéologies, conflits et pouvoirs*, Paris, PUF, 1977, chap. IV et V).

contradictaires. Il est notable que les milieux conservateurs ou de droite n'opposent que rarement les valeurs de la tradition ou de la régression. Ils préconisent plutôt « le vrai changement », celui qui ne fait pas de dupes ni de victimes puisqu'il se fera « dans l'ordre » et « dans la justice », « pour le bien de chacun », etc.

Dans la vie étatique, le rapport de l'idéologie à la population est double : de production-consommation. Si les valeurs qui fondent les idéologies naissent au tréfonds des consciences collectives, les idéologies constituées s'étalent sur la place publique comme des foires aux idées pour le recrutement concurrentiel de preneurs. On a pu parler de marketing idéologique, surtout lors des grands dénombrements des périodes électorales. L'adhésion fibre à une idéologie reste un acte individuel, mais qui n'a de signification sociale qu'en étant d'abord rapportée au groupe idéologique, puis à la position de ce dernier dans l'ensemble de la population civique.

Bien que celle-ci soit productrice-consommatrice d'idéologies susceptibles de se transformer partiellement en systèmes de normes, il n'en demeure pas moins que c'est toujours à l'État, système de régulation normative par excellence, qu'il revient de gérer d'en haut tous ces échanges d'un métabolisme unique dans la vie sociale. Grâce au ciel, l'État directement parle peu « idéologie », mais il est, en revanche, plutôt loquace sur les « changements nécessaires ». Quand l'État se met à justifier idéologiquement ses actions et décisions, c'est alors que le terrorisme pointe et risque de s'installer. Mais au niveau de l'ensemble des partisans répartis dans la population, la situation paraît moins compacte du fait de la mauvaise réputation de l' « idéologie » qui, dans les luttes sociales, sert souvent de repoussoir : l'idéologie, c'est bien connu, se réduit à la pensée politique de l'autre, de l'adversaire...

Nous ne concluons pas sur la crise de l'idéologie ou des idéologies : elle provoquerait la remontée jusqu'à la « crise des valeurs », cette tarte à la crème de discours profonds dans les grandes circonstances. On observera tout uniment que nos populations ont une tendance naturelle et généralement saine à prendre plus au sérieux les valeurs sociales qui ont reçu ou peuvent recevoir une consécration législative par l'État - et qu'il n'est pas besoin d'une enveloppe strictement « idéologique » pour que cela se produise. Inversement, il n'est pas vrai, contrairement à ce que semblent croire certains hommes d'État, que les valeurs sociales qui comptent le plus doivent toutes se réaliser par la voie politique.

Dernière observation : l'État contemporain, qui a pu accomplir beaucoup de choses dans la vie sociale grâce à son double pouvoir initiateur et consécuteur, est singulièrement démuné dans les tâches de prospection et de création de nouvelles valeurs. Lorsqu'il s'y emploie, parfois pour se renouveler, l'État *idéocrate* risque de s'affaiblir encore et d'encourir même le danger de fendiller son propre socle. Mais l'État sans idéologie dure, le libéral ou le pluraliste, ne fait guère mieux au plan de la création des « valeurs » : il est beaucoup trop sec et lourdaud pour cela.

IV - DERNIER ARRÊT À LA STATION « DÉMOCRATIE »

[Retour à la table des matières](#)

Au terme de ce long périple, dont le rapide parcours n'interdisait pas quelques haltes à des contributions philosophiques marquantes, comment éviter d'en faire une, la dernière, à la station Démocratie ? Tout au long du voyage il en était question, au moins en filigrane ou encore par négation, surtout dans les deux premières parties. Nous avons signalé, en leur temps, les lentes et partielles progressions démocratiques, les avancées d'importance étant d'ailleurs fort tardives dans le cours de l'histoire des États. Ce fait laissait déjà entendre que la démocratie n'entretient pas avec l'État un rapport essentiel, mais plutôt presque accidentel et, à coup sûr, exceptionnel si l'on considère le petit nombre d'États qu'on pourrait qualifier indiscutablement de « démocratiques » : un quart, un cinquième de l'ensemble ?

S'il n'est d'États estimables que ceux qui en méritent l'épithète, il ne s'ensuit certes pas que les États de cette classe soient davantage *États* que les autres auxquels la qualification conviendrait difficilement ou ne s'applique pas du tout. Le concept de démocratie est né en pleine polysémie qu'a entretenue un usage illimité jusqu'à de récentes rhétoriques propagandistes. La notion continue toujours à flotter entre diverses significations : la forme d'un régime, l'idéal de tous les régimes, un projet de comportement d'une vie collective, ou encore un standard ou barème pour juger des autres organisations politiques. La source étymologique (*demos -peuple*) est le seul élément fixe, mais qui, à son tour, est propice à toutes sortes de discussions.

Quelle utilité de traiter d'un différentiel aussi large et pouvant s'étendre à son presque contraire ? On peut d'abord déceler dans le fait que les dirigeants de presque tous les États se proclament « démocratiques » l'exemple classique de l'hommage que le vice rend à la vertu ; mais ne serait-ce pas, aussi, que le modèle d'une démocratie à vivre apparaît comme une espèce de point oméga où devraient tendre toutes les organisations étatiques, même celles qui, de fait ou formellement, contredisent ce modèle ²²³ ? Il est tout de même notable que tous les autres qualificatifs à ranger dans une même série que celui de « démocratique » s'entendent péjorativement par comparaison : monarchique, autocratique, aristocratique, ploutocratique, idéocratique, etc.

Dans le monde de ce XXe siècle s'achevant, « la démocratie » maintient vaille que vaille ses gains ; mais elle n'en fait guère, entendons des gains réels et non la multiplication des démocraties seulement formelles. D'autre part, dans les régimes d'État de la démocratie libérale, qui est aussi la moins contestable, les récents efforts démocratiques se concentrent sur l'obtention du « moins d'État ». Si l'on ne note pas d'offensive contre l'État lui-même, l'intention reste manifeste de s'en distancer, de toute façon. Cette situation, démocratiquement privilégiée, n'est possible que dans les systèmes où l'État semble accomplir, le moins mal possible, le modèle hégélien d'être l'incarnation historique la plus haute de la liberté, tout en maintenant strictement son monopole de la coercition mais sans en abuser : ce qu'on peut considérer comme un beau paradoxe à vivre.

- Une idée pourtant simple, mais chargée de confusions

Comme l'État lui-même, la démocratie est un produit de l'histoire, plus exactement de la peur du pouvoir d'État « au nom de laquelle la démocratie fut proclamée » ²²⁴. Les grandes lignes de l'histoire des idées et des comportements démocratiques suivraient, en gros, celles du développement étatique, mais avec du retard, ainsi qu'il a été dit, et selon un rapport inverse d'intensité, en apparence tout au moins. En effet, si l'État s'est dégagé comme forme politique dominante à coups d'affirmation de

²²³ Il faudrait faire exception des régimes fascistes ou apparentés qui ont fait carrière à partir de la haine des « démocraties corrompues et décadentes » et qui niaient la démocratie jusqu'à l'ivresse collective.

²²⁴ Philibert Secrétan, *Vérité et pouvoir*, Lausanne, L'Age d'Homme, 1968, p. 23.

sa souveraineté spécifique et exclusive, il semblerait qu'il dût s'affaiblir dans la mesure où il fut, sur le tard, forcé de se démocratiser. L'on sait bien que ce ne fut pas le cas, mais tout le contraire : la « souveraineté du peuple » a plutôt eu l'effet de consolider encore la puissance globale de l'État.

De sa nature, l'État n'est pas plus autocrate ou monocrate qu'il n'est démocrate. Il n'en demeure pas moins que, débridée, la tendance *démocratisante* pourrait être dissolvante pour l'État et mènerait à l'anarchie. Aucun État n'en est là ! Giovanni Sartori se sert de la notion d'idéocratie en un sens différent de celui que nous avons déjà employé au sujet de l'idéologie ²²⁵. Voyant dans la démocratie « le fruit d'une idéocratie », Sartori précise : « J'entends par là qu'aucune aventure historique n'a dépendu de manière aussi prononcée et risquée de la force des idées, et donc de notre art de les utiliser et de notre habileté à dominer le monde symbolique. » Constatons avec lui la fragilité d'une telle situation marquée de ce que notre auteur appelle « la confusion mentale » qui en dérive ou qui la manifeste ²²⁶. Pour sortir de ce pessimisme, on commencera par ramener la question au plan des conditions et des signes selon lesquels la vie démocratique est apparue.

Les règles du choix des gouvernants, remplaçables ou alternants, et de l'exercice de leur autorité concrète ont été préétablies dans des dispositions constitutionnelles ou coutumières pourvu que ces dernières aient été effectives. La protection de la libre concurrence des partis et des hommes en vue de l'accès aux postes centraux du pouvoir d'État s'est instituée. Enfin furent garantis les droits fondamentaux des groupes sociaux en même temps que les libertés critiques de participer, activement jusqu'à l'opposition incluse, à la marche des « affaires de l'État ». Ainsi, les trois niveaux de la vie étatique ont été ventilés démocratiquement : dans l'organisation, en fonctionnement, dans la population. La démocratie n'a guère qu'une vertu négative : elle n'as-

²²⁵ À la suite de divers auteurs dont Raymond Aron, pour déterminer une classe d'États reposant sur le principe d'une idéologie de combat, soit pour la nation, la race, le prolétariat, etc.

²²⁶ L'auteur précise plus bas son inquiétude : « Si nous ne croyons plus à la valeur des idées, ou si les idées qui nourrissent l'idéocratie démocratique touchent à leur fin, on voit mal comment la réalité démocratique pourrait survivre (...). Je soutiens que c'est précisément parce que nous vivons à une époque de "mépris à l'égard des idées" que la sauvegarde d'un terme se référant au respect des idées devient indispensable » (*Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 354).

sure aucune qualité de « bon gouvernement », mais elle prévient, tout de même, passablement de maux que son absence engendrerait. Du consentement au système peuvent sortir des chances de quelque consensus populaire. En particulier, du fait de sa portée décisive, le phénomène électoral attire l'attention sur la recherche de premiers indices possibles de la *mesure* du jeu démocratique ²²⁷.

Presque tous les auteurs consultés avouent être mal à l'aise en abordant le sujet du régime ou de l'État démocratique. La raison profonde, et assez consciente, en serait peut-être bien celle qu'indiquait Sartori quelques lignes plus haut. Il s'en trouverait une autre, non moins déterminante, au plan de la méthode : c'est qu'il s'agit là d'un objet d'analyse fort difficile à maîtriser. Aucune définition n'apparaît complète et chacune renvoie à une autre, laquelle requiert toujours de nouvelles dimensions empêchant finalement de circonscrire le sujet de la démocratie ²²⁸. Au bout du long processus, alignant critère après critère, le chercheur n'est guère plus avancé puisque finit par s'esquisser le résultat bizarre qu'il n'est aucun régime véritablement « démocratique » ! L'issue logique de l'impasse serait de considérer qu'ils le sont tous selon une grande variabilité de degrés, à partir des régimes qui ne sont démocratiques qu'en une proportion infinitésimale... Rien de ce qui précède ne permet de risquer un classement à partir d'une ligne de clivage séparant les États démocratiques de ceux qui ne le sont pas (malgré leur prétention quasi universelle de l'être).

Une chose est au moins sûre dans nos sociétés occidentales, c'est que le processus de déflation de l'idée démocratique même n'est pas un phénomène de bonne santé. Mais, au fond, le désenchantement de citoyens envers la démocratie peut-il constituer un péril mortel tant que l'État peut compter régulièrement sur des fournées de candidats à ses divers postes électifs et que se manifestent les ponctuelles cohortes de votants libres à ces jours où « la démocratie » s'enregistre statistiquement ? On demande probablement trop à la démocratie d'en haut, à ceux qui la permettent, comme si elle

²²⁷ Une espèce de spécialité de la science politique américaine, comme par exemple, Robert A. Dahl, *A preface to democratic theory* (Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 84) ou Anthony Downs, *An economic theory of democracy* (New York, Harper and Row, 1957, p. 23-24).

²²⁸ Ces difficultés ont été clairement exposées par Georges Lavau dans un long article (avec la collaboration de Olivier Duhamel), La démocratie, du *Traité de science politique* de Madeleine Grawitz et Jean Leca, Paris, PUF, 1985, t. 2, p. 29-36.

n'était pas plutôt, et par définition, une dynamique d'en bas. Ce dernier contraste nous ramène au point de départ, au *peuple*.

- Les trois « peuples » de la formule de Lincoln

La formule de Lincoln (« Gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ») vaut-elle plus qu'un jeu de mots propice à un effet de pédagogie civique ? En première réflexion, l'on voit bien que ce n'est pas exactement le même « peuple » dans les trois membres de la phrase. « Gouvernement du peuple... », soit d'une addition d'individus humains vivant sur le territoire de l'État et constituant sa *population* ; « ... par le peuple », soit par une *représentation* d'élus et de délégués ; « ... pour le peuple », soit pour un *bien collectif* qui est applicable au gouvernement comme globalité mais qu'il n'épuise pas, ni comme objet ni comme sujet. Le peuple n'existe pas, mais bien la population. « Le peuple » est un slogan et une invention des doctrinaires de la démocratie. Il paraît comme une surenchère pour faire passer l'État en même temps que sa population pour laquelle celui-ci existe. Mais, aussi, ce n'était pas rien dans l'histoire de la civilisation que d'avoir accordé au peuple la qualité d'universalité d'une population sur un territoire donné, tout en proclamant les droits fondamentaux de tous les hommes à pouvoir agir en tant que citoyens. Bien que ramené à une entité unique pour la commodité du raisonnement, « le peuple » est foncièrement pluriel comme l'est toute une population faite d'une somme de singularités juxtaposées avant d'être unifiées.

Le détour peut sembler long pour aboutir, non pas à cette « ruse » de l'État dont parlait Hegel, mais à ces espèces de « fraudes » nécessaires par lesquelles l'idée démocratique fournissait les modèles difficilement réalisables des nouvelles institutions politiques de l'État post-absolutiste. Mais ce n'était encore qu'un début. Après une couple de siècles d'usage, la démocratie n'a pas réussi à engendrer la doctrine naturelle d'un véritable *démocratisme* qui eût paru autre chose qu'un travers ridicule ou un abus grossier. Surgira plutôt le principe d'un *pluralisme*, moins fumeux et plus techniquement opératoire. Pluralisme, c'est-à-dire reconnaissance effective de la variété des origines et comportements, des situations et objectifs ainsi que de la relativité des valeurs et de la multiplicité des « familles spirituelles ». Le fait démocratique est d'abord plural avant de constituer l'unitaire se dégageant d'un majoritaire. Equivoque,

sans doute, le pluralisme a dû sa grande vogue à son ambiguïté entretenue ²²⁹. Il se présente d'abord comme l'envers positif d'une tolérance ; mais il est aussi l'écran derrière lequel chacun fourbit ses armes défensives. D'ailleurs, les limites du pluralisme se voient au fait qu'il crée seulement les conditions propres à quelque chose qui doive le dépasser.

C'est alors que, pour combler les insuffisances, entre en jeu le *libéralisme* autant décrié (pour tant d'abus commis en son nom) que le pluralisme est dévalorisé (comme instinct primaire de défense). Et ce n'est pas, à vrai dire, un choix facultatif, alternatif. « Mon point de vue, affirme avec force Sartori, est démocratico-libéral parce que le point de vue contraire est seulement un point d'où l'on ne voit rien. » ²³⁰ En souscrivant à une telle proposition, le terrain devient glissant : et l'on n'a pas le temps de repérer les « faux libéralismes » ²³¹, ni de se démarquer du « libéralisme économique » du *Laissez faire*, non plus que de débusquer toutes les variantes « néo... », etc. Il s'agit pourtant de repérer dans la démocratie d'État un facteur de liberté à côté de la reconnaissance de la pluralité.

- À qui la liberté coûte-t-elle trop cher ?

L'interrogation capitale ne serait pas : « A qui profite la liberté ? » mais : « À qui coûte-t-elle trop cher ? » C'était peut-être bien la question au fond du débat sur l'État-providence, avec celle de l'égalité. Les transferts de compensation effectués par celui-ci restent bien inférieurs aux transferts nets qui continuent à se produire partout ailleurs. Le phénomène constituait moins une rupture d'avec la démocratie libérale que

²²⁹ Question discutée par André Vachet, La démocratie bloquée : les ambiguïtés du pluralisme politique, dans *Le Pluralisme - Pluralism*, Montréal, Fides, 1979, p. 173-215.

²³⁰ L'auteur ajoute quelques pages plus loin : « Je dirai que je suis pour la démocratie libérale parce que je suis contre l'incompétence et contre les tricheurs. En fait, je ne prends pas parti *pour*, mais *contre* l'incohérence du grand nombre qui refuse d'une main ce qu'il exige de l'autre, qui refuse les moyens mais veut cependant les fins » (op. cit., p. 360, 365).

²³¹ Comme l'avait fait naguère Julien Benda, à sa façon très particulière, dans *La grande épreuve des démocraties*, New York, Ed. de la Maison française, 1942, p. 143-158.

l'extension, modernisée, du vieux principe de l'État-protecteur. On a aussi vu que l'annonce de la mort (ou de la faillite) de l'État de « bien-être » était pour le moins prématurée, mais, aussi, que s'imposent de sévères rajustements.

La forme contemporaine de la liberté démocratique cherche à s'introduire entre les branches désirables du « bonheur idée nouvelle »²³² et de « la part du gâteau ». Les grandes étapes de l'évolution historique des *Déclarations des droits* signalaient l'une et l'autre insistance. De 1789 jusqu'aux guerres mondiales, l'homme, comme individu et citoyen, proclame ses libertés d'être et de faire en face de l'État qui doit les reconnaître et s'abstenir, en bref, de faire son « malheur ». Dans la seconde étape, l'homme maintient ces mêmes libertés en les explicitant davantage, mais exige en plus que l'État reconnaisse ses propres responsabilités publiques et accomplisse ses devoirs dans les vastes champs économique, social, culturel, à commencer par le droit au travail, bref qu'il cuisine un « gâteau » assez gros pour que chacun en ait sa part. Après s'être protégé de l'État, l'homme s'est enhardi au point de lui commander !

Inversant le mot célèbre de Péguy (« Le peuple ne sait pas qu'il ne sait pas »), l'expression deviendrait : « Aujourd'hui, le peuple sait qu'il sait », tout au moins en rapport au gâteau à partager... Mais, évidemment, la fable retourne contre lui lorsque divers propagandistes la lui servent de la façon suivante : « Plutôt de se chamailler sur le partage du gâteau, travaillons tous ensemble à confectionner un plus gros gâteau, afin que chacun en ait la part souhaitée. » L'expérience a plus de chance de se solder au bénéfice de qui en a déjà un bon morceau que par une augmentation notable des petites portions ou des miettes...

Tandis que les démocraties libérales protègent l'expression des libertés pluralistes, les démocraties marxistes voient en celles-ci d'insoutenables risques aux chances de réformer la société. C'est alors que le premier postulat d'égalité entraîne le sacrifice de celui de liberté : et même « cette liberté en fait se contredit elle-même : au nom d'une liberté future, on rejette la liberté actuelle »²³³. C'est à la fois le drame de ces démocraties et leur perpétuel dilemme. Le drame et le dilemme se vivent à l'inverse dans les sociétés libérales, selon la thèse marxiste bien connue des « contradictions » du capitalisme. Le défi de l'État-providence, relevé par les démocraties libérales, était

²³² Selon l'expression de Saint-Just à la tribune de la Convention.

²³³ Écrit un auteur non spécialement antagoniste au marxisme, C. B. Macpherson, *Le véritable monde de la démocratie*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1976, p. 67.

bien un moyen de les résoudre au moins provisoirement, mais avec un résultat encore incertain comme l'on sait. L'État-providence a fini par élargir son espace public au point de devenir vulnérable aux fortes minorités dépendantes qui font peser tout leur poids pour former ou défaire les majorités gouvernementales, tout en *colonisant* d'importants secteurs administratifs et consultatifs des politiques sociales. Elargissant l'observation, l'on voit nettement que les démocraties libérales sont devenues autrement plus *publicisées* que ne se sont privatisées, au compte-gouttes, les démocraties marxistes.

- « *En attendant Godot* », on entend Max Weber

La démocratie dans tout cela ? On a toutes les raisons d'y penser tout le temps, même si l'on n'en parle guère dès lors qu'on n'en est pas privé. Sa qualité de présence est diffuse, invisible comme *l'Arlésienne* ou absente comme *Godot* qui ne vient jamais... Et, pour chaque camp, la démocratie de l'autre est un travesti, comme de bien entendu. Mais persiste, toujours et partout, suprême la loi du nombre, c'est-à-dire, en définitive, la voix numérique de la population. Chez les uns, la loi du nombre s'exerce librement, à tout venant, tout en étant réglementée dans ses modalités ; chez les autres, elle s'applique de façon limitée, canalisée étroitement par des choix uniques, étant fortement dirigée. Autant dire que toutes les démocraties se trouvent finalement sous le règne sans partage de la parole. Mais aucune ne meurt encore de la souveraineté de ses bavards maison.

L'instigateur du journalisme moderne, Emile de Girardin, disait au siècle dernier : « Quand on n'est pas du même avis, entre les barbares, on se bat. Entre civilisés, on se compte ! » Mais les longues latences démocratiques entre la tenue des votes n'ont-elles pas aussi leur importance ? Bouclons ce truisme avec le propos dru d'un oracle vénéré dans nos sciences sociales. Au général Ludendorff qui lui demandait, en 1919, ce qu'il entendait par la démocratie, Max Weber lui répondit : « Dans une démocratie, le peuple élit son chef auquel il accorde sa confiance. Ensuite, l'élu dit au peuple de fermer sa gueule et d'obéir. Peuple et parti n'ont plus à intervenir. » ²³⁴

²³⁴ Cité par Wilfrid Gottschalch, Dispositions antidémocratiques actuelles, dans *Confrontation*, automne 1979, cahier n° 2 : *L'État-cellulaire*.

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

CONCLUSION

Déclin, disparition des États ?

I - LE « DÉCLIN » :
LE THÈME REVIENT À LA MODE

[Retour à la table des matières](#)

Ayant mis tellement de temps à *devenir*, l'État se perpétue victorieusement depuis quelques siècles et, pendant cette génération de l'après-guerre, il s'épanouit en l'universalité de sa forme et par la mondialité de son occupation spatiale. Il n'y a plus que des États, disions-nous au début. Et leur plus grand nombre est d'une grande jeunesse qui ne leur permet pas encore les chances d'une première maturité. Quant aux autres, particulièrement ceux du monde occidental, il ne manque pas de critiques pour les décréter en crise ou même pour les mettre en question. Mais ces agitations verbales, répondant au moins à une nécessaire fonction critique, n'ont guère de portée pratique du fait de l'inexistence d'un candidat de remplacement plausible à l'État. Si, un jour imaginable, il devait disparaître par incapacité généralisée, il faudrait davantage que l'effet d'un affaissement mais aussi un facteur X pour lui donner le coup de grâce et, pour ainsi dire, libérer la place politique. Mais, même en deçà de cette hypothèse-limite, il serait absurde de penser que tous les États, ou même un grand nombre d'entre eux, disparaîtraient en même temps.

Après ce que l'État a fini par devenir, on est forcé de reconnaître qu'il fait encore trop peu et surtout pas très bien ce qu'il a à faire. Son « indice de performance » laisse

beaucoup à désirer. Mais hors l'hypothèse anarchique, qui oserait penser qu'il ne soit pas là pour durer ? Les grands et forts États, éprouvés par l'histoire, peuvent encore faire carrière dans l'hégémonisme et l'impérialisme sans que ce débordement de puissance n'entame en quoi que ce soit leur qualité d'État, y trouvant plutôt ce qu'on pourrait appeler une surabondance de présence. D'autres États, d'ordinaire plus jeunes, peuvent être faibles ou vacillants, mais les coups mortels ne pourraient leur être portés que de l'extérieur. Une fois établi, l'État, quelles que soient sa taille ou sa solidité, a une capacité apparemment illimitée de résistance en face de sa médiocrité et même de sa propre dégradation ; il n'encourt guère de risque de dépérissement ni d'extinction.

À l'inverse, quand des États cherchent à s'associer dans des formes politiques plus larges qu'eux-mêmes (de type fédéral, de communautés de sécurité, d'intégration fonctionnelle ou régionale, etc.), c'est toujours dans l'intention de pouvoir mieux persister en leur plénitude d'États. Enfin, les formes modernes de l'impérialisme postcolonial s'accommodent fort bien de la permanence de la souveraineté des États dominés : il n'est plus nécessaire de les conquérir ni de les incorporer un à un.

Des États peuvent être en déclin ou en décadence (ou « en crise », comme l'on dit plus communément), mais on ne parle pas du déclin de l'État comme institution spécifique. Les oeuvres marquantes d'un Montesquieu et d'un Gibbon sur le déclin du destin impérial des Romains²³⁵ ont rendu classique ce thème du déclin dans la pensée politique. « Décadence », « déclin »..., ces termes ne sont plus guère accordés, au langage de la critique contemporaine sur l'État. L'analyse politique actuelle se sert plutôt d'autres mots qui sont dérivés d'un même préfixe marquant des idées d'éloignement et de séparation, comme décroissance, désengagement, désistement, dessaisissement. Toutefois, a surgi, ces toutes dernières années aux États-Unis, ce qu'on a appelé une « école du déclin » (*school of decline*) à propos de ce puissant pays et, dans un cas au moins, mettant en cause les autres grandes puissances. Avant de la considérer, proposons un intermède sur une pensée qui devait trouver place dans ce livre.

²³⁵ Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence* (1734) ; Gibbon, *Histoire de la décadence et de la chute de l'Empire romain* (1776-1788).

- *Intermède : les fureurs de Friedrich Nietzsche (1844-1900) sur « le plus froid de tous les monstres froids »*

Friedrich Nietzsche (1844-1900) pourrait être considéré comme le prophète-témoin d'une époque de violence, prévoyant en particulier que notre siècle deviendrait l'« ère classique des guerres », tandis qu'Elie Halévy, pour sa part, allait le caractériser comme l'« ère des tyrannies ». Pessimisme foncier d'une part, transformation de la destinée de l'homme en surhomme par la volonté de puissance, de l'autre, ainsi résume-t-on d'habitude l'essentiel de sa philosophie. Non inexact, ce sommaire n'est toutefois pas suffisant. La pensée de Nietzsche aurait été victime d'une « escroquerie »²³⁶ et, à la relire en entier, on en retrouve bien d'autres éléments qui sont passés d'ordinaire sous silence²³⁷. Mais nous n'évoquerons que le contempteur rageur de l'État en des accents pamphlétaires et valant la citation d'une page d'anthologie. L'un des premiers, il a utilisé l'expression d'État-providence à côté de celle de l'État-gendarme. Et « le moins d'État possible » est, chez lui, un cri naturel de ralliement après avoir proclamé la mort de Dieu. L'État ayant pris le relais de l'Eglise, il s'en prenait avec vigueur aux forces qui le constituent et qui restent à l'oeuvre pour le maintenir dans son arrogance. Jamais l'État historique n'a été mis en accusation par un aussi implacable procureur.

C'est principalement dans *Ainsi parlait Zarathoustra* qu'éclatent les fureurs nietzschéennes contre « la nouvelle idole ». Voici le texte d'encadrement à la célèbre formulation, tant de fois citée, sur l'État, « le plus froid de tous les monstres froids » :

²³⁶ « L'escroquerie commence avec la publication, par les soins de la propre soeur de Nietzsche, de l'ouvrage posthume nommé *Volonté de puissance*, dans lequel la sélection et le classement des textes induisent l'image du penseur réactionnaire, nationaliste allemand et apôtre des plus mâles vertus qu'a exaltées le national-socialisme. A côté cependant de cette malversation notoire, combien d'interprétations abusives et de trahisons de moindre importance ! » (François Châtelet et Evelyne Pisier-Kouchner, *Les Conceptions politiques du XXe siècle*, Paris, PUF, 1981, p. 43).

²³⁷ Voir de Gilles Deleuze, *Nietzsche et la philosophie*, Paris, PUF, 1962.

« Il y a quelque part encore des peuples et des troupeaux, mais ce n'est pas chez nous, mes frères : chez nous il y a des États.

« État ? Qu'est-ce, cela ? Allons ! Ouvrez les oreilles, je vais vous parler de la mort des peuples.

« L'État, c'est le plus froid de tous les monstres froids : Il ment froidement et voici le mensonge qui rampe de sa bouche : "Moi, l'État, je suis le Peuple."

« C'est un mensonge ! Ils étaient des créateurs, ceux qui créèrent les peuples et qui suspendirent au-dessus des peuples une foi et un amour : ainsi ils servaient la vie.

« Ce sont des destructeurs, ceux qui tendent des pièges au grand nombre et qui appellent cela un État : ils suspendent au-dessus d'eux un glaive et cent appétits (...).

« Mais l'État ment dans toutes ses langues du bien et du mal ; et dans tout ce qu'il dit, il ment - et tout ce qu'il a, il l'a volé.

« Tout en lui est faux ; il mord avec des dents volées, le hargneux. Même ses entrailles sont falsifiées (...) .

« Beaucoup trop d'hommes viennent au monde : l'État a été inventé pour ceux qui sont superflus ! »

Interrompons la citation sur ce dernier coup de cravache aux hommes d'État. Dans un autre ouvrage, lisons cette chiquenaude vengeresse à Hegel : « Mais ici nous apercevons la conséquence de cette doctrine, prêchée encore sur les toits, et qui consiste à affirmer que l'État est le but suprême de l'humanité et que, pour l'homme, il n'est pas de but supérieur à celui de servir l'État ; ce en quoi je ne reconnais pas un retour au paganisme, mais à la sottise. » ²³⁸

Ces fureurs anti-étatiques du philosophe de tant de malentendus, il aurait peut-être fallu les présenter plus tôt si elles n'avaient pas trouvé ici, en finale de ce dossier, une place plus naturelle. Sous la charge extravagante, que de jets d'intuition vaudraient d'être raffinés !

²³⁸ Ce second texte est de *Considérations inactuelles*. J'ai cité d'après *Politique de Nietzsche : textes* choisis et présentés par René-Jean Dupuy, Paris, Armand Colin, 1969, p. 133, 134, 146.

II - « LE DÉCLIN SE VEND BIEN », DEVIENT MÊME BEST-SELLER

[Retour à la table des matières](#)

La récente « école du déclin » aux États-Unis n'a précisément rien d'une école, ni même d'un groupe. L'expression est venue d'une convergence de travaux individuels d'économistes américains, parus en plein *reaganisme* et exprimant de l'inquiétude sur un présumé abaissement, pour ne pas parler de décadence ²³⁹, de la puissance américaine. La critique se situe au plan proprement économique et administratif. Elle n'a rien à voir avec les oeuvres classiques d'un Oswald Spengler et d'un Arnold Toynbee sur les chocs des grandes cultures et les destins de civilisations, replacés en de vastes cycles historiques. Encore qu'on discernerait peut-être cette caractéristique commune que la conscience du déclin accompagne un état de désenchantement que cause la mémoire, d'ordinaire enjolivée, d'un passé plus ou moins lointain. Dans le cas présent, les auteurs signalent avec inquiétude une diminution relative de la puissance globale, économique et militaire, des États-Unis après une lutte pacifique pour l'hégémonie mondiale, qui dure depuis une génération. Le déclin, même hypothétique, du plus puissant État du monde intéresse, d'une façon ou de l'autre, le reste des États.

De cette brochette d'auteurs, Mancur Olson est probablement le plus connu pour des travaux théoriques novateurs portant sur la logique de l'action collective ²⁴⁰. Dans un récent ouvrage, il diagnostique le déclin intérieur causé par la force d'inertie des intérêts retranchés, comme les bureaucraties gouvernementales, les *lobbies*, les grands syndicats ; ces facteurs seraient à l'origine d'une sclérose de l'économie s'alimentant ainsi d'elle-même par la suite. Walter R. Mead s'en prend, pour sa part, aux excès de programme de la Grande Société et, plus exactement, à la myopie fiscale que

²³⁹ Il est peut-être bon de tenir compte de cette nuance : tandis que le déclin indique la fin d'une force ascendante, la décadence signale un commencement de chute ou de ruine.

²⁴⁰ Mancur Olson, *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966. En français, *La logique de l'action collective* (avec une préface de Raymond Boudon), Paris, PUF, 1978.

manifeste l'économie budgétaire de l'administration Reagan. Pour l'internationaliste David P. Calleo, le temps est venu de procéder à un meilleur partage des coûts militaires de la *Pax Americana* avec les alliés de l'OTAN, argumentation qui trouve naturellement une oreille favorable au Congrès américain. Mais l'ouvrage de Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers* ²⁴¹ est celui qui a attiré le plus l'attention. Selon ce qu'en signalent le titre et le sous-titre, il est d'un dessein et d'une ampleur plus ambitieux que les travaux ponctuels et davantage circonscrits de ses confrères. À ce titre, et bien que le *déclin* n'y soit nulle part défini, une attention spéciale lui est due.

D'origine britannique et maintenant rattaché à l'Université Yale, le Pr Kennedy fut, pendant ses années de formation en Angleterre, assistant de recherche du célèbre expert en stratégie Liddell Hart. Sa démarche d'ensemble se caractérise par une analyse conjointe des deux branches de la stratégie et de l'économie à travers trois grandes périodes : la préindustrielle, l'industrielle, et celle du monde « d'aujourd'hui et de demain ». La dynamique économico-militaire remonte aussi loin que les Habsbourg du début du XVI^e siècle pour nous conduire jusqu'à Reagan et à Gorbatchev à la fin de celui-ci. Ce n'est qu'au huitième et dernier chapitre qu'il s'attache à considérer les positions respectives des grandes puissances de la pentarchie actuelle : la Chine, le Japon, la Communauté économique européenne, l'Union soviétique et les États-Unis.

Il ne pose le problème du « déclin », d'ailleurs « relatif », du « numéro un » mondial qu'à la toute fin de l'ouvrage, auquel s'ajoute un épilogue court et plutôt banal. Toutefois, ce sont principalement ces quelque 30 pages qui ont valu à l'ouvrage son succès éclatant et doré de best-seller et, à son auteur, un statut de vedette intellectuelle. Un succès de cette amplitude fait penser à celui d'un autre universitaire américain Allan Bloom, l'auteur de *L'âme désarmée* (*The closing of the American mind*), réclamant plus de rigueur intellectuelle dans les systèmes d'enseignement collégial et universitaire : ce qui tendrait à indiquer que la nostalgie d'un classicisme pédagogique,

²⁴¹ Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers*, portant comme sous-titre : *Economic change and military conflict from 1500 to 2 000*, New York, Random House, 1987. Ce gros ouvrage d'un format universitaire typique (1 300 notes, une bibliographie de presque 40 pages) a connu un extraordinaire succès de librairie. Ayant eu huit réimpressions, il a été sélectionné sur la liste des clubs de lecteurs et obtenu un succès de best-seller pour la catégorie des essais.

tout autant que l'obsession du déclin de la puissance, hante l'âme américaine en cette fin de siècle.

Des intellectuels de renom ont réagi à ces présentations, estimées négatives et pessimistes : un Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller en sécurité du président Carter, y trouvant de l'« écriture spenglérienne » ; un Samuel Huntington, qui avait introduit la notion de décadence en théorie politique ²⁴², jugeant les thèses de Kennedy indûment déterministes ; un Joseph S. Nye Jr., expert en sécurité internationale à Harvard, dénonçant la naissance d'un nouveau mythe ; un Norman Podhoretz, essayiste politique de grande réputation, ramenant le « problème » à la question d'un défaut de volonté nationale (ce qui ferait penser à un manque de détermination à relever un *défi* à la Toynbee), etc. Invité partout pour s'expliquer ou élaborer davantage, Paul Kennedy n'était pas sans réplique. En particulier, la plupart des critiques s'appuyaient, disait-il, sur leur propre confusion entre *l'impact* des grands courants économiques et les causes de ces mêmes tendances. L'histoire des grandes puissances, répondait-il encore, montre qu'elles ont perdu leur « vitalité productive » non pas parce que leur déclin était déterminé économiquement, mais bien parce que leurs dirigeants n'ont pas su comprimer leur propension à surdépenser dans l'immédiat pour des fins de consommation et de défense, négligeant ainsi les nécessaires garanties de forts investissements pour l'avenir. « Sommes-nous prêts à suivre cette habitude traditionnelle, ou voulons-nous apprendre quelque chose de l'histoire ? » ²⁴³, écrivait-il encore.

Le plus riche et le plus puissant des États après un demi-siècle de lutte hégémonique, en grande partie imposée par les circonstances, connaîtrait donc son heure de déclin. Mais que penser de tous les autres États, et spécialement de ceux qui ne se sont jamais approchés d'une pareille base de puissance d'où le *déclin* peut commencer à s'infléchir ou être seulement concevable... ? Dans ce monde toujours « bipolaire », la seule puissance homologue et comparable est l'Union soviétique dont l'auteur diagnostique les « contradictions » flagrantes et maintenant reconnues par une nouvelle génération réformatrice. Accèdent encore au sélect club pentarchique, la Chine, gigantesque promesse en devenir, ainsi que le Japon, dont la réussite est la plus éclatante, mais qui vit également le dilemme d'une position délicate et très vulnérable. Quant à « l'Europe », considérée sous son label économique de la CEE, elle se débat encore

²⁴² Samuel Huntington, *Political development and political decay*, *World politics*, XVII, 3, avril 1965, p. 386-430.

²⁴³ *The New York Times*, le 17 avril 1988.

dans des « problèmes » spécifiques l'empêchant d'actualiser son « potentiel », d'ailleurs le plus fort de tous.

Et pour cause, dirait-on : si les quatre autres « grandes puissances » sont des États, l'Europe, elle, n'existe que « putativement » ²⁴⁴. A défaut d'être un État, elle est toujours *en surplus d'États*, mais sans évoluer, selon une licence d'expression déjà employée, vers l'Empire en « débordement d'État ». Et nous voilà ramenés au fait majeur de la multiplicité des États et de leur mondialité actuelle ; dernière occasion, aussi, de rappeler ce truisme historique que l'État des origines fut une invention occidentale et, plus exactement, européenne. Ce continent, dans lequel toute l'histoire des États a commencé et s'est, pour la plus grande part, poursuivie, en demeure encore le principal champ d'exercices. Les grandes manoeuvres européannistes de 1992-1993 seront-elles, même réussies, suffisantes pour commencer à « faire l'Europe » du II^e millénaire ?

Au fond, les deux Super-Grands consacrés vivent une crise comparable de manque d'assurance en leur propre force. Restructuration économique (*perestroïka*), sinon c'est la pente du déclin..., dit en substance Gorbatchev. Risque de déclin qui pointe déjà, à moins de restructurer l'économie américaine selon l'impératif du proche futur, aussi important que celui du présent..., disent les économistes américains. Le *déclin* de la super-puissance semble devenir le grand thème « fin de siècle », au moins dans des cercles critiques et inquiets des États-Unis et de l'Union soviétique. Mais il s'agit d'un déclin qu'il est encore possible d'enrayer, donc le contredisant déjà en son principe par l'effet de cette croyance ou de cet espoir. Chaque Super-Grand doit relever son défi propre, dirait Toynbee, avant celui de l'opposant comparable.

Quant au reste de l'humanité consciente, étant sortie - ou ayant l'impression de l'être - du cauchemar éveillé de l'holocauste nucléaire, vivra-t-elle une autre « grande peur » à l'approche du nouveau millénaire ? Surpopulation insoutenable en nombre de régions, famines endémiques et morts par dizaines de millions, endettement galopant au risque d'un déséquilibre du système monétaire, épuisement des richesses naturelles non renouvelables, pollution de la planète allant jusqu'à entamer la couche vitale d'ozone, etc., les causes d'angoisse collective ne manquent déjà pas à l'attention de ceux qui font le métier d'hommes d'État.

²⁴⁴ L'expression est de Kennedy, op. cit., p. 544.

Au long de cet essai, l'auteur a, le plus possible, considéré l'État dans sa nature instrumentale et par ses caractéristiques existentielles après avoir initialement poussé la curiosité du côté des formes politiques qui lui furent antérieures. Au fond, l'État importe assez peu - sauf qu'on ne saurait s'en passer. Par quoi le remplacerait-on ? Par quelque chose de non politique ²⁴⁵ ou de politique et qui serait moindre que lui ? - Aucune vraisemblance. Par quelque chose d'également politique et le dépassant ? - C'est déjà commencé par les diverses entreprises d'organisation internationale et d'intégration supranationale, mais selon des résultats si partiels, hésitants et lents qu'ils constituent à peine une promesse pour de prochaines et nécessaires étapes. Faut-il s'excuser d'avouer un scepticisme général ?

Ou remplacer l'État par des forces qui ne sont pas de son genre comme, par exemple, les grandes firmes multinationales dont on parle tant ? On sait leur puissance économiquement dure, leur extraordinaire force de pénétration internationale et d'extraction des ressources, la solidarité d'appartenance de leurs membres (sociétés et employés), leur souplesse stratégique d'adaptation, d'expansion et de reproduction, etc. Dans combien de points de la planète sont-elles, sur place, la puissance réelle s'imposant aux gouvernements et populations ? Sans parler de leurs services d'intelligence, d'espionnage, de sécurité... On pourrait concevoir une situation de guerre entre une multinationale (comme « État dans l'État ») et un État l'hébergeant et dont elle abuse de la population.

*- Le plus faible État reste plus « fort »
que la plus puissante multinationale*

Pourtant non : ce n'est pas tout de pouvoir dominer une puissance d'État étrangère, de la contourner ou de la circonvenir, bref de la dédoubler en influence politique réelle. Une multinationale a bien des façons de *parler*, mais elle reste privée de deux pri-

²⁴⁵ « L'État deviendra transparent, selon les partisans de l'État. Ou encore, il n'y aura plus d'État : il sera remplacé par des circuits de communication, selon les libéraux extrémistes (...). Du coup, les notions d'égalité, de liberté, de nation ou d'État souverain s'imposent dans la discussion. La communication ne les remplace qu'en tant qu'elle leur emprunte » (Lucien Sfez, *Leçons sur l'égalité*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1984, p. 13).

vilèges, ceux du premier et du dernier mot. L'État, fût-il de taille très moyenne, les possède. Une firme est multinationale dans et par ses opérations, mais elle doit son titre de naissance à la charte d'incorporation dans son État d'origine, et dont découle tout le reste, autres chartes et implantations sur les territoires d'autres États. Surtout, c'est en ne se comportant pas du tout comme un État, en le respectant au moins formellement, qu'une entreprise multinationale peut exercer une telle puissance d'impact jusqu'à la domination politique d'organes décisionnels d'État. Lui fait-on la vie dure par expulsion ou nationalisation, ses intérêts et avoirs sont pris en charge par l'État de sa première nationalité. L'inanité de l'exemple aura servi à souligner une dernière fois le trait, le plus caractéristique peut-être, de la nature unique de tout État en toute circonstance : il est le plus à *claire vue* de toutes les espèces d'institutions humaines et n'a pas à agir en *sous-main* comme le font parfois si efficacement les dirigeants des multinationales postés à l'étranger.

- *Il reste tant à faire pour d'aussi jeunes États*

Jusqu'à maintenant la Terre n'était pas encore devenue trop petite ; mais elle le sera bientôt par l'explosion de plusieurs de ses populations en excédents exponentiels. Comme rien n'indique que les droits de la gérance terrienne seront dévolus à d'autres administrations qu'à des États, entreprises déjà marquées d'anachronisme et d'insuffisance, le problème des populations humaines et de leurs fonds de terre risque bien de devenir, au sens propre et fort, *d'ordre immobilier*. Aucune prospective, provincialiste et mesurée, n'ose spéculer jusque-là...

La politique entre les hommes a commencé sans les États qui mirent si longtemps à apparaître. Mais depuis peu, avec grande hâte, les États ont tout occupé des espaces terrestres. Cette inversion logique, toute simple, que la politique entre les hommes pourrait continuer sans les États, ou pourrait le devoir même pour la survie de l'espèce humaine, ne vient à l'esprit de personne en dehors de l'univers, sans contrainte temporelle, de la science-fiction ²⁴⁶. « Nous, les États » ne sommes pourtant qu'à la fin du

²⁴⁶ Genre ennoblé dès sa naissance par de grands écrivains décrivant des futurs sans État, comme Rudyard Kipling (*The night mail*) et Herbert George Wells (*Men are like gods*).

0,2 % de la durée totale de l'histoire des hommes - comme le rappellerait modestement un retour au début du premier chapitre...

PETIT TRAITÉ DE L'ÉTAT

INDEX

[Retour à la table des matières](#)

Alain
Alembert J. L. R. d'
Anderson P.
Ansart P.
Arcy F. d'
Arendt H.
Aristote
Aron R.
Averrhoès

Badie B.
Baechler J.
Bailey F. G.
Balandier G.
Barker E.

Barret-Kriegel B.
Baumont M.
Bell D.
Benda J.
Benedict R.
Bergeron G.
Birnbaum P.
Blank H.
Bloom A.
Bodin J.
Bossuet

Botero G.
Boudon R.
Bournazel E.
Brancourt J.-P.
Braudel F.
Bréhier E.
Brzezinski Z.

Calleo D. P.
Carniero R. L.
Cassirer E.
Cazeneuve J.
Cazes B.
Chatelet F.
Chevallier J.
Chevallier J.-J.
Cicéron
Claessen H. J. M.
Clark C.
Clastres P.
Claude Jr. I. T.,
Clausewitz K. von
Claval P.
Closets F. de
Cohen R.
Cohen-Tanugi L.
Colliard C. A.
Constant B.
Cotteret J.-M.
Cresson A.
Crick B.
Crozier M.

Dahl R. A.
Dahrendorf R.
Dante Alighieri
Danton G. J.
Daudet L.
Deleuze G.
Delos J. T.
Deutsch K.
Downs A.
Dresden S.
Duchacek I. D.
Duhamel O.

Dupuy R. J.
Duverger M.

Ehrenberg V.
Eisenstadt S. N.
Eméri C.

Febvre L.
Filmer R.
Flora P.
Forrest W. G.
Foucault M.
Fourastié F.
Friedrich C. J.
Fustel de Coulanges N. D.
Fyot J.-L.

Gandillac M. de
Gathorne-Hardy G. M.
Gauchet M.
Gaudemet J.
Gibbon E.
Girardin E. de
Giroux F.
Goethe J. W.
Gottschalch W.
Grawitz M.
Guinée B.
Halévy E.
Hamon L.
Hart L.
Heclou H.
Hegel G. W. F.
Heideheimer A. J.
Herz J. H.
Hobbes T.
Hoffmann S.
Hughe J.-F.
Huntington S.
Hyppolite J.

Jouvenel B. de

Kazancigil A.
Kennedy P.

Kipling R.
Klein R.
Kohn H.
Kojève A.
Krader L.

Lacoste Y.
Lapierre J.-W.
Lavau G.
Le Bon G.
Leca J.
Lefebvre H.
Lefort C.
Legendre P.
Lévi-Strauss C.
Lévy Y.
Lévy-Bruhl L.
Lincoln A.
Lindsay A. D.
Lipset M. S.
Lloyd H. A.
Locke J.

Mabileau A.
Machiavel N.
Mac Iver R.M.
Macpherson C. B.
Mairet G.
Mandrou H.
Manent P.
Mann M.
Marsile de Padoue
Marx K.
Massis H.
Masters R. D.
Mauss M.
McLelland D. S.
Mead W. R.
Michelet Q.
Minc A.
Mongin O.
Montesquieu
Morin E.
Mounin G.
Mumford L.

Nietzsche F.
Nouhaud M.
Novack J.
Nye Jr. J. S.

Offe C.
O'Higgins M.
Olson M.
Olson W. C.
Oppenheimer F.
Ortega y Gasset J.

Passerin d'Entrèves A.
Pisier-Kouchner E.
Platon
Podhoretz N.
Poggi G.
Polin R.
Poly J.-P.

Rawls J.
Redslob R.
Renouvin P.
Reynold G. de
Ricœur P.
Rosanvallon P.
Rosenau J. R.
Rosenbaum N.
Rousseau J.-J.
Rouvier J.

Saint-Just A. de
Salvatori G.
Schwartzberg R. G.
Secrétan P.
Seignobos C.
Serreau R.
Service E. R.
Sfez L.
Shafer B. C.
Shils E.
Sieyès E. J.
Skalnik P.
Socrate

Sondermann F. A.
Spengler O.
Strayer J.

Tilly C.
Tocqueville A. de
Toynbee A.
Trevor-Roper H.

Vachet A.
Valéry P

Veyne P.
Virally M.
Voltaire

Weber M.
Weil E.
Wells H. G.
Wittfogel K.

Zolberg A. R.

Gérard BERGERON
École nationale d'administration publique.