

Pierre
Rosanvallon
La démocratie
inachevée



folio histoire

INTRODUCTION
Évidences et épiphanyes

Les formes de l'histoire
L'histoire philosophique du politique
La spécificité française
Les lieux et les impérialismes
La forme des mots
Le souverainisme français
du gouvernement représentatif
Les épiphanyes fondamentales

La démocratie représentative s'est imposée dans son principe au moment où elle s'est fragilisée dans son fonctionnement. La chute du communisme a sonné la retraite de ses ennemis ou de ses critiques les plus virulents, et elle constitue désormais le seul horizon reconnu du bien politique. Mais alors qu'elle a ainsi triomphé comme régime, elle se trouve déstabilisée comme forme politique. Si la démocratie peut être banalement définie comme la mise en œuvre de la souveraineté du peuple, le contenu même de cette dernière semble en effet aujourd'hui se dissiper. Progression de la mondialisation économique, accélération de la construction européenne, croissance du rôle du droit, montée en puissance des instances de régulation non élues, rôle plus actif du Conseil constitutionnel : de multiples évolutions convergent pour ébranler les objets et les modes d'expression acquis de la volonté générale. Alors que certains se réjouissent de ce qui leur paraît témoigner d'un progrès de l'État de droit et d'une autonomie accrue de la société civile, d'autres s'alarment de ce qui marque à leurs yeux un déclin préoccupant de la volonté et pronostiquent même

sombrement « la fin de la démocratie ». Une foule d'ouvrages se sont attelés depuis une dizaine d'années à décrire ce trouble et à formuler ces interrogations. Ils composent déjà une imposante bibliothèque. Le but de ce travail n'est pas de la grossir. Le temps n'est d'ailleurs peut-être pas encore arrivé de pouvoir procéder à une analyse globale d'un mouvement qui ne fait que s'amorcer. Tandis que sont également nombreuses les publications plus largement consacrées au dernier demi-siècle politique, c'est surtout une perspective plus ample qui fait aujourd'hui cruellement défaut pour interpréter et resituer les problèmes contemporains. Le lecteur ne trouvera donc ici ni une histoire de la V^e République ni un prolongement de tous les débats récents sur l'avenir du référendum, le gouvernement des juges, la démocratie d'opinion ou les pouvoirs accrus des marchés. L'objectif est autre. Il est de reprendre les choses à la racine et d'éclairer ces questions en les resituant dans le cadre d'une *histoire longue et élargie* du problème de la souveraineté du peuple.

Partons pour cela d'un constat élémentaire : les interrogations sur le sens et les formes adéquates de cette souveraineté ne datent pas d'aujourd'hui. Si elle apparaît depuis plus de deux siècles comme l'incorruptible principe organisateur de tout ordre politique moderne, l'impératif que traduit cette évidence fondatrice a toujours été aussi ardent qu'imprécis. La démocratie n'a cessé de constituer un problème et une solution pour instituer une cité d'hommes libres. En elle se superposent depuis longtemps le bien et le flou. Cette coexistence a ceci de particulier qu'elle ne tient pas principalement au fait qu'elle serait un idéal lointain sur lequel tout le monde s'accorderait, les divergences sur sa définition renvoyant à l'ordre des moyens à employer pour le réaliser. Bien loin de correspondre à une simple indétermination pratique des

voies de sa mise en œuvre, le sens flottant du mot démocratie participe plus fondamentalement de son essence. Il évoque un type de régime qui n'a cessé de résister à une catégorisation indiscutable. C'est de là que procède d'ailleurs la particularité du désenchantement qui sous-tend son histoire. Le cortège des déceptions et le sentiment des trahisons qui l'ont toujours accompagné ont été d'autant plus vifs que n'a cessé d'être inaccomplie sa définition. Si cette imprécision produit ces effets délétères, elle est parfois aussi acceptée et même désirée. Comme l'a bien souligné George Orwell, elle permet en effet à des visions concurrentes du monde de s'en prétendre chacune la plus fidèle servante, nul ne se trouvant privé de faire usage du mot démocratie en raison même de ses définitions variables¹. Mais un tel flottement reste surtout subi, constituant le ressort d'une quête et d'une insatisfaction qui peinent du même coup à s'explicitier. Il faut partir de ce fait pour comprendre la démocratie : en elle s'enchevêtrent l'histoire d'un désenchantement et l'histoire d'une indétermination.

Cette indétermination s'enracine dans un système complexe d'équivoques et de tensions qui structurent dès son origine la modernité politique. Tout est déjà lisible au début de la période révolutionnaire en France. L'équivoque première est celle qui concerne le sens à donner aux procédures représentatives. Si tous les constituants de 1789 s'accordent pour en reconnaître la nécessité technique, ils l'inscrivent dans des visions parfois opposées du politique. Certains considèrent le gouvernement représentatif conforme à l'esprit démocratique, alors que d'autres y voient un type de régime en rupture avec lui. Cette équivoque se retrouve dans la façon de penser le sens et les formes de la souveraineté du peuple : cette dernière peut faire voisiner dans un même principe général la perspective radicale d'un pouvoir populaire immédiatement et

continûment actif avec la conception beaucoup plus restrictive d'un simple consentement donné à l'exercice de l'autorité par les gouvernants. L'indétermination démocratique est ensuite marquée par la dualité de l'idée moderne d'émancipation, qui renvoie à un désir d'autonomie des individus en même temps qu'à un projet de participation à l'exercice d'une puissance sociale. Elle est enfin alimentée par la superposition permanente d'une vie sociale de la démocratie, sous-tendue par une opposition entre ceux « d'en haut » et ceux « d'en bas », pour dire les choses rapidement, et d'une histoire que l'on pourrait qualifier de philosophique, dérivée de l'imprécision proprement intellectuelle de la définition de cette démocratie. Cet ouvrage se propose de penser la question de la souveraineté du peuple à partir d'une histoire de ces équivoques et de ces tensions. Aussi est-il nécessaire, dès l'abord, de préciser les termes de celles-ci avant d'en suivre le travail dans le temps. Mais où les saisir ? En retournant à l'origine, si l'on peut dire. L'historien peut en effet constater sans peine que le flottement qu'il s'agit d'appréhender ne date pas de ce siècle ni du précédent. Il faut bien ainsi commencer l'enquête en 1789, au moment où tentent de s'ébaucher pour la première fois les institutions organisant la vie d'une société maîtresse d'elle-même.

Les équivoques fondatrices du gouvernement représentatif

La France de 1789 et l'Amérique de 1787 partagent une même certitude pratique : qu'il s'agisse d'organiser constitutionnellement une indépendance fraîchement acquise ou d'inventer les formes politiques de la rupture avec un ordre absolutiste, nul ne songe à ins-

taurer un régime de démocratie directe. La mise en place d'un système représentatif s'impose dans les deux cas comme une sorte d'évidence pratique. Mais cette évidence recouvre une ambiguïté majeure. La démocratie est en effet susceptible d'être acceptée pour des raisons presque diamétralement opposées, et de renvoyer du même coup à des conceptions contradictoires du gouvernement moderne. Le système représentatif peut, dans un cas, être appréhendé comme un simple *artifice technique* résultant d'une contrainte purement matérielle (organiser le pouvoir dans une société de grande dimension). Approche qui suggère implicitement qu'un tel système n'est qu'un pis-aller, le substitut forcé à un impossible gouvernement direct des citoyens, ce dernier constituant dans l'absolu le système politique idéal. Mais l'instauration de procédures représentatives peut aussi être liée à une *vision philosophique positive* de leurs vertus propres. Le gouvernement représentatif est alors considéré comme une forme politique originale et spécifique : il définit un régime inédit, élargissant la typologie ternaire classique. Ces deux approches sont contradictoires dans la mesure où le gouvernement représentatif est appréhendé, dans le premier cas, comme un *équivalent* de la démocratie, alors qu'il constitue plutôt, dans le second, un *dépassement* de celle-ci. Le problème est que cette équivoque conceptuelle n'est jamais vraiment exposée et théorisée, étant masquée par la commune reconnaissance de la nécessité pratique d'adopter des *techniques* représentatives. D'où l'ambiguïté fondatrice des régimes politiques modernes. Il faut partir de la constitution de cette ambiguïté et de ses modes d'expression pour comprendre l'histoire cahoteuse de la démocratie.

Le cas de Sieyès peut servir de guide, tant il est exemplaire, pour illustrer cette ambiguïté : il est celui des constituants français qui a formulé de la façon la

plus profonde et la plus originale la spécificité du gouvernement représentatif, mais tout en s'avérant pourtant incapable de rompre vraiment avec la thématique rousseauiste. Sieyès a d'abord élargi la compréhension du mécanisme représentatif en l'inscrivant dans une perspective inédite : celle de l'insertion des activités politiques dans le mécanisme général de la division du travail. Dès les années 1770, il envisage ainsi les « travaux politiques » comme une simple activité sociale parmi d'autres². La société moderne peut être conçue de cette façon comme une sorte d'« ordre représentatif »³ généralisé dans lequel chacun limite son activité à des tâches bien précises, acceptant de confier à d'autres celles pour lesquelles il n'a pas de savoir-faire particulier. « La séparation des travaux appartient aux travaux politiques comme à tous les genres du travail productif, écrit-il en 1789. L'intérêt commun, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une profession particulière⁴. » Au-delà du dispositif technique qui le constitue, le système représentatif introduit donc une innovation de portée plus générale. « Ainsi, poursuit Sieyès, la constitution purement démocratique ne devient pas seulement impossible dans une grande société ; mais même dans l'État le moins étendu, elle est beaucoup moins appropriée aux besoins de la société que la constitution représentative⁵. » « Un des effets du système représentatif dans l'ordre politique, précisera-t-il, est de mettre chaque fonction dans les mains d'experts⁶. » Comprise dans ces termes, la notion de gouvernement représentatif déborde la seule question institutionnelle. Elle s'inscrit dans le cadre d'une reconsidération complète des rapports entre la société civile et la sphère politique.

La référence au mécanisme de la division du travail ne s'arrête d'ailleurs pas à cet éloge de l'activité économique. Un argument sociologique de capacité se

superpose, en effet, aux considérations sur les bienfaits de la division du travail appliquée au domaine politique. Pour Sieyès, le processus représentatif permet ainsi de faire aller de pair un accès très large à la citoyenneté et une conception nettement capacitaire du pouvoir législatif. « C'est pour l'utilité commune, estime-t-il, qu'ils [les citoyens] se nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté [...]. La très grande pluralité de nos concitoyens n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France⁷. » Le système représentatif permet, dans cette perspective, de lier le principe de souveraineté populaire à une forme de distinction sociale, de concilier égalité politique et inégalité sociale, pour dire les choses autrement.

Les notions de division du travail et de sélection sociale fondent de la sorte une vision originale du gouvernement représentatif, qui apparaît clairement dissociée des « authentiques » principes démocratiques. Les arguments pratiques et philosophiques se superposent ainsi pour faire affirmer que « la France n'est point, ne peut pas être une démocratie⁸ ». Elle ne peut l'être matériellement, puisqu'une gestion démocratique impliquerait que, sur un mode fédéral développé, elle se segmente en une multitude d'unités de petites dimensions (impossibilité qui est là d'ailleurs aussi bien historique que technique⁹). Elle ne saurait l'être constitutionnellement, le modèle représentatif à construire se proposant d'articuler gouvernement élitiste et légitimité populaire. Sieyès peut donc logiquement conclure de ces réflexions et de ces positions que la différence entre démocratie et gouvernement représentatif est « énorme¹⁰ ». Pour être le plus radical et le plus argumenté, il n'est cependant pas le seul à penser dans ces termes. Lors du grand débat sur la révision

de la Constitution, à l'été 1791, Barnave considère pareillement que la confusion entre les deux notions constitue « l'erreur fondamentale » de ceux qui s'opposent au projet¹¹. Le gouvernement représentatif devient même à la limite compris comme un antidote à la démocratie. Clermont-Tonnerre va ainsi jusqu'à écrire à propos de la Constitution de 1791 : « C'est peut-être la plus ingénieuse invention politique que celle d'avoir déclaré souveraine une nation, en lui interdisant tout usage de sa souveraineté. Voilà l'effet de l'adoption d'une constitution représentative¹². » Si les constituants reconnaissent dans leur ensemble avec les membres du comité de constitution que « la nation française ne pouvant être individuellement réunie pour exercer tous ses droits, elle doit être représentée¹³ », nombre d'entre eux attendent obscurément d'un gouvernement représentatif qu'il puisse résoudre la tension entre l'évidence acceptée de la souveraineté de la nation et la crainte suscitée par le possible avènement d'un « despotisme populaire », pour reprendre une expression que l'on retrouve alors sous de nombreuses plumes.

Mais, et c'est tout le problème, les constituants n'en restent pas à cette distinction relativement tranchée dont ils maîtriseraient pleinement le sens et qu'ils utiliseraient donc en toute clarté. L'ombre de Rousseau continue à les dominer et à les marquer secrètement. Sieyès lui-même se garde toujours, par exemple, *in fine* d'absolutiser son argumentation sur la supériorité principielle du gouvernement représentatif. « Toute législation, concède-t-il ainsi, a continuellement besoin d'être rafraîchie par l'esprit démocratique ; il ne faut donc pas qu'elle soit placée à un trop grand éloignement des premiers commettants¹⁴. » Même les plus modérés des hommes de 1789 pensent dans ces termes. « La représentation, explique par exemple Mounier, est défectueuse et même chimérique si elle s'éloigne de

son principe, c'est-à-dire de ceux qui doivent être représentés¹⁵. » Et l'auteur de *Qu'est-ce que le tiers état ?* finit même par noter en un curieux renversement qu'« il faut sans doute de la démocratie dans un bon système social », raillant « l'ignorance crasse » de ceux qui « croient le système représentatif incompatible avec la démocratie. Comme si un édifice était incompatible avec sa base »¹⁶. On ne peut comprendre le sens et les problèmes de la Révolution française si l'on se contente de considérer que ce sont des facteurs purement contingents (changements de conjoncture, incohérences internes, etc.) qui expliquent d'aussi brutales variations. Elles expriment, au contraire, une tension souterraine de la pensée des constituants. Les termes de ce qu'on pourrait appeler le paradoxe de la représentation ne sont du même coup jamais nettement exposés, brouillant ainsi le fondement de l'entreprise révolutionnaire. L'ambiguïté, il faut le souligner, est aussi forte, même si elle se formule d'une autre façon, dans l'expression des membres les plus à gauche de l'Assemblée qui voient dans la représentation un simple instrument de la souveraineté du peuple. Pétion a bien exprimé à la Constituante cette conception purement instrumentale. « Tous les individus qui composent l'association ont le droit inaliénable de concourir à la formation de la loi, disait-il ; et si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes ces volontés formerait véritablement la volonté générale¹⁷. » Lui aussi évite de poser vraiment la question du sens du gouvernement représentatif, en présupposant qu'elle n'a pas d'objet.

La notion de gouvernement représentatif oscille donc entre la perspective d'un accomplissement de l'idéal démocratique et sa négation pure et simple. La représentation est tour à tour considérée comme un substitut de la démocratie directe ou une alternative à celle-ci. Partagés entre ces deux approches, nombre de

constituants souhaitent en fait, de façon plus ou moins confuse, que le nouveau régime réalise une certaine combinaison d'aristocratie et de démocratie, renouant de cette manière avec les formules anciennes du gouvernement mixte. Le problème, encore une fois, est que cette différence, ou cette combinaison, ne sont jamais clairement exposées ni élucidées. Les deux points de vue, il est important de le souligner, n'opposent pas deux camps ou deux écoles : ils traversent les mêmes esprits et se retrouvent mêlés dans les mêmes œuvres. Il en découle du même coup logiquement un flottement de l'autre concept politique clef, celui de souveraineté.

La souveraineté floue

Un consensus s'instaure dès l'été 1789 pour estimer que « la souveraineté ne réside que dans le tout réuni¹⁸ ». Cette notion prend rapidement un air d'évidence philosophique, de telle sorte que personne ne songe vraiment à l'approfondir ; comme si elle ne faisait que traduire, dans la langue du droit public, les fondements les plus indiscutables de la lutte contre les privilèges et le despotisme. Cette évidence recouvre pourtant une profonde ambiguïté concernant indissociablement les formes et le sens de cette souveraineté nouvelle que tous semblent appeler de leurs vœux. Les hommes de 1789 oscillent en effet en permanence entre la vision d'une *souveraineté-principe*, relativement passive, qui ne s'inscrit aucunement dans une perspective de gouvernement populaire, et la vision plus audacieuse d'une *souveraineté-exercice*. S'ils célèbrent Rousseau, ils restent par ailleurs marqués par un cortège d'images et de notions issues du droit public de l'Ancien Régime. Assurément, les acteurs ont

conscience du problème. On voit ainsi un Mounier noter : « Je sais que le principe de la souveraineté réside dans la nation [...]. Mais être le principe de la souveraineté et exercer la souveraineté sont deux choses très différentes¹⁹. » Le problème est cependant que la clarification des liens entre une vision restrictive (dont il est partisan) et une vision élargie de l'intervention populaire ne s'opère jamais ; de même que n'est jamais explicitée la formulation elliptique de la Déclaration des droits affirmant que la souveraineté réside « essentiellement » dans le peuple.

Ces équivoques apparaissent en pleine lumière dès le premier grand débat de fond à l'Assemblée constituante, celui qui a lieu à l'été 1789 sur le veto royal. Le terme d'*appel au peuple* qui fleurit dans tous les discours, à droite comme à gauche, renvoie à des conceptions presque opposées de l'intervention populaire. Le veto royal comme équivalent d'un appel au peuple ? Les partisans du système y insistent : « Ce droit conserve au peuple sa souveraineté sans aucun inconvénient²⁰. » Le veto suspensif entraîne en effet techniquement des conséquences équivalentes à celles d'un droit de dissolution : il institue les électeurs en arbitres et réintroduit au profit du peuple une sorte de pouvoir du dernier mot. Mais aucun de ces apôtres du veto ne songe pourtant à instaurer, grâce à ce dispositif, une quelconque forme de démocratie directe. « La démocratie dans un grand État est une absurde chimère », dit Mounier en résumant le sentiment général²¹. Le pouvoir du peuple dont il est question est ici renvoyé à des cas exceptionnels. On souligne que les cas d'appel au peuple ne sauraient être que très rares²² et on se hâte de convenir que « dans toutes les *circonstances ordinaires*, on doit remettre aux représentants des pouvoirs illimités²³ ». La sanction royale comme forme de l'appel au peuple a en fait une portée essentiellement symbolique. Elle consiste, d'une certaine manière, à

laisser simplement ouvert l'espace de la souveraineté immédiate du peuple, à lui donner une existence virtuelle. La possibilité d'un appel ultime aux électeurs est seulement fondée sur la reconnaissance que le « pouvoir originaire et unique » appartient à la nation²⁴; il apparaît comme la mise en œuvre de ce qu'un constituant qualifie de « souveraineté primitive de la société²⁵ ». Il s'agit donc, dans ce cas, de la manifestation d'une sorte de souveraineté limite. Mais le même terme a dans d'autres bouches et sous d'autres plumes un tout autre sens. Un Peuchet invite, par exemple, à considérer l'appel au peuple comme « moyen de législation politique²⁶ », les lois devant à ses yeux être discutées et adoptées par des assemblées populaires après avoir été préparées par des magistrats spécialisés. De telles propositions restent certes très minoritaires en 1789, même si la formule est approuvée et relayée par quelques gazettes. Le flou de la rédaction de l'article VI de la Déclaration des droits (« La loi est l'expression de la volonté générale; tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par ses représentants à sa formation ») laisse cependant la porte ouverte à des énoncés de cette nature.

L'insistance avec laquelle de nombreuses voix soulignent le caractère rare et exceptionnel de l'appel au peuple transpose cette même ambiguïté dans l'ordre du temps. S'opposent ainsi une *souveraineté extraordinaire*, liée aux moments fondateurs et aux périodes de crise, que l'on exalte volontiers à droite comme à gauche, et une *souveraineté ordinaire*, renvoyant à un pouvoir de type populaire, dont on se défie plus souvent. L'équivoque vient du fait qu'en 1789 le pouvoir constituant se confond avec le mouvement même de l'action révolutionnaire. Il est à la fois force impérieuse de rupture et invitation à la création d'institutions nouvelles. Impossible du même coup de séparer la question de la démocratie de celle du pouvoir

constituant pendant la Révolution²⁷. Mais ce pouvoir démiurgique n'existe que comme pouvoir mythique des origines, sorte de « parole du créateur²⁸ ». L'idée de *souveraineté-instituante* autour de laquelle s'organise le *Contrat social* est donc mal distinguée de la conception plus ancienne, médiévale en fait, d'une simple *souveraineté-autorisation*²⁹. Les hommes de 1789 confondent de la sorte en permanence Jurieu et Rousseau³⁰. L'appel au peuple est lui-même souvent justifié dans des termes qui semblent directement empruntés aux justifications médiévales du droit de résistance à la tyrannie. Dans les années qui précèdent la Révolution, il est d'ailleurs frappant de constater que l'invitation à rédiger une constitution est surtout comprise comme un moyen de limitation du pouvoir des gouvernants. L'instauration d'un pouvoir proprement populaire n'est nulle part revendiquée. En France, comme en Angleterre ou en Amérique, l'antique doctrine du consentement populaire se superpose ainsi à la vision nouvelle d'un peuple maître de l'ordre social et créateur de ses normes politiques, donnant un caractère flou aux évidences les plus assurées.

La confusion permanente du vieux et du neuf des formes de la souveraineté se prolonge dans la manière dont les acteurs de 1789 pensent spontanément le cadre et le champ de celle-ci. On constate, par exemple à Paris, que les districts les plus radicaux font spontanément référence aux anciennes franchises municipales pour justifier leurs aspirations à la démocratie directe. Un district évoque dans cet esprit les communes médiévales établies « pour affranchir le peuple de l'autorité arbitraire des grands et des gens puissants » et des « principes oubliés depuis trop longtemps » dans le but de légitimer sa revendication d'autonomie. Les citoyens de Paris, argumente-t-il, n'ont fait que reprendre « les droits imprescriptibles

d'hommes libres, vivant en commune», c'est-à-dire ceux de « faire ses lois, nommer ses magistrats, avoir sa milice »³¹. La revendication démocratique moderne s'exprime ainsi sans réflexion dans un langage spontanément archaïque. Le terme même de « commune », qui est central à Paris, renvoie largement au passé. Ce vocabulaire se trouve d'une certaine façon à la fois au-delà (par son caractère démocratique) et en deçà (par sa dimension archaïque) des formulations constitutionnelles élaborées par les constituants. C'est d'ailleurs ce qui explique que même les districts les plus modérés affirment le droit de la commune à faire ses propres lois, en rupture donc avec les définitions « officielles » de la souveraineté populaire³².

L'imaginaire politique du radicalisme révolutionnaire renoue par là étrangement avec une caractéristique notable des théories politiques médiévales. Le propre de celles-ci, on le sait, est de dissocier l'univers des principes de celui des procédures. Alors que la plupart des auteurs du Moyen Âge accordent une place centrale à la notion de consentement populaire, ils ne pensent aucunement à définir les dispositions précises qui permettraient de lui donner une consistance pratique. Il y a une relative indifférence de leur part au problème de l'institutionnalisation des concepts et des valeurs³³. La politique est principalement pour eux affaire de moralité et de limites. Ils se préoccupent surtout de définir le bien, présupposant que sa réalisation dépend des vertus du Prince, en même temps qu'ils pensent la question politique à partir de ses débordements (la question de la liberté est ainsi appréhendée à partir d'une réflexion sur le tyrannicide). On retrouve encore de cela dans les écrits de 1789. Le bon régime à mettre en place est essentiellement compris comme la négation de l'univers aristocratique et absolutiste, de même que voisinent la vigueur des principes et l'indétermination des moyens.

Des juristes du XIX^e siècle tenteront de sortir de ce flou en distinguant souveraineté du peuple et souveraineté de la nation, la première ayant une dimension activement démocratique, alors que la seconde revêt un caractère libéral, visant à fonder un véritable État de droit dans lequel aucun groupe ne peut pleinement s'approprier le pouvoir (la nation étant indissociablement figure de la totalité sociale et désignation d'un lieu vide de pouvoir). Mais les deux termes restent synonymes en 1789. Les catégories sociologiques et juridiques de peuple et de nation se superposent en effet pratiquement dans le rejet de l'Ancien Régime. La nation comme totalité abstraite est aussi un personnage collectif bien vivant pour les hommes de 1789. Le peuple de la rue et les acteurs des événements se vivent comme la nation effective. « Il ne faut pas se laisser abuser par les mots, fait alors remarquer Pétion : le peuple est la nation, et la nation est la collection de tous les individus³⁴. » À Paris, certains parlent d'ailleurs significativement de « souverain debout » pour qualifier l'assemblée de district³⁵. Pour la grande majorité des hommes de 1789, la notion de souveraineté de la nation se confond ainsi avec celle de souveraineté du peuple, chère à Rousseau. La possible différence entre ces deux formes de souveraineté n'est jamais envisagée. Cela tient essentiellement au fait que les constituants sont loin d'avoir thématiqué la question des rapports entre le libéralisme et la démocratie. La contradiction entre les deux visions modernes de l'émancipation — réalisation de l'autonomie des individus, d'un côté, et affirmation d'une puissance collective, de l'autre — n'est pas clairement perçue. Il n'y a pas encore en 1789, répétons-le, d'opposition entre deux points de vue qui seraient déjà nettement constitués, chacun étant défendu par une tendance politique, une école de pensée ou un groupe social : les libéraux contre les démocrates, les bourgeois contre le

peuple, Sieyès contre Robespierre, par exemple. C'est bien d'une équivoque fondatrice qu'il convient donc de parler à propos de la vision révolutionnaire de la souveraineté du peuple.

La panne des mots

L'imprécision des idées se prolonge en 1789 dans le flottement du langage. Si la stigmatisation du despotisme et de l'aristocratie suffit à dire le sens de la rupture avec l'ordre ancien, les mots pour qualifier le nouveau régime à édifier sont plus hésitants. Nombreux sont ceux qui peuvent déplorer « la pauvreté de notre langue pour exprimer les idées politiques, idées absolument neuves pour la masse de la nation³⁶ ». L'expérience semble alors de fait constamment en avance sur sa formulation. « Gardons-nous, citoyens, de nous laisser abuser par les mots » : l'avertissement correspond à un constat et marque une hantise³⁷. Constat d'une difficulté à exprimer une ambition radicalement neuve et hantise d'une récupération ou d'un dévoiement³⁸. Rien ne traduit mieux cette position pendant la Révolution que le rapport ambigu au terme de « démocratie ». Ce dernier est à la fois repoussé comme inadéquat et ressenti comme indépassable.

Si tout s'organise autour du principe de souveraineté du peuple, on ne parle d'abord guère de démocratie pour caractériser le régime politique qui lui est associé. Le mot n'appartient pas à la langue de 1789. Cela s'explique aisément : il évoque alors principalement le monde antique, en référence à Athènes, ou bien renvoie à des expériences fort marginales (le *Dictionnaire de l'Académie* note en 1762 que « quelques cantons suisses sont de véritables démocraties »). Il conserve surtout son sens étymologique radical. Dans

sa *Lettre à d'Alembert sur les spectacles*, Rousseau mentionne comme une évidence que dans une démocratie « les sujets et les souverains ne sont que les mêmes hommes considérés sous différents rapports³⁹ ». Pour Jean-Jacques comme pour tous les hommes de son temps, un régime démocratique se caractérise par le fait que le peuple est lui-même *législateur et magistrat*, qu'il exerce donc à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La démocratie se fonde sur les deux principes d'autogouvernement et de législation directe du peuple. « C'est une loi fondamentale de la démocratie que le peuple seul fasse les lois », remarque Montesquieu⁴⁰ en une formule que ne renierait pas Jean-Jacques.

Ainsi définie, la démocratie de Montesquieu et de Rousseau est à la fois un idéal-type qui peut entrer dans une typologie des régimes politiques et un modèle historique mis en œuvre dans des sociétés de petite dimension ou de rares républiques antiques aux mœurs sévères. En même temps qu'il est rattaché à l'Antiquité ou, du moins, à certains de ses moments et de ses lieux mythiques, le régime démocratique est alors aussi presque toujours associé à des images de désordre et d'anarchie. D'Argenson est, dans ces conditions, bien isolé au XVIII^e siècle pour considérer qu'il y a « fausse et légitime démocratie », la première étant lourde de menaces, tandis que la seconde désigne positivement le gouvernement représentatif. « La fausse démocratie, écrit-il, tombe bientôt dans l'anarchie, c'est le gouvernement de la multitude; tel est un peuple révolté : alors le peuple insolent méprise les lois et la raison; son despotisme tyrannique se remarque par la violence de ses mouvements et par l'incertitude de ses délibérations. Dans la véritable démocratie, on agit par députés, et ces députés sont autorisés par l'élection; la mission des élus du peuple et l'autorité qui les appuie constituent la puissance publique⁴¹. »

D'Argenson est le premier auteur à couper le mot démocratie de ses référents antiques et archaïques et à en inverser le sens technique (passage de la notion d'autogouvernement à celle de gouvernement représentatif). Mais cette inversion décisive, fondée sur la claire dissociation du pouvoir-souveraineté et du pouvoir-gouvernement, est alors loin d'être réfléchie et acceptée. Il faudra près d'un siècle pour qu'elle passe en France dans le sens commun.

La connotation « antiquisante » et presque technique du mot démocratie au XVIII^e siècle permet de comprendre qu'il ait été à ce point absent du vocabulaire de 1789. L'idée d'un régime dans lequel le peuple soit directement législateur et magistrat ne mobilise alors personne, tant elle semble renvoyer à un héritage lointain et révolu, correspondre à un stade dépassé de la vie politique. Pour un homme de 1789, le mot démocratie sonne comme celui d'autogestion le fera peut-être quelques siècles plus tard : il renvoie à un passé dans lequel se mêlent une théorie utopique et une pratique marquée par les échecs et les débordements. La connotation péjorative du mot est en outre presque aussi forte que sa dimension utopique et archaïque. Au printemps 1789, certains grands seigneurs parlent ainsi avec dédain de « démocratie » pour qualifier l'état qui résulterait, selon eux, d'un vote par tête aux États généraux. Brissot note alors : « Le mot démocratie est un épouvantail dont les fripons se servent pour tromper les ignorants⁴². » Dans la masse des journaux révolutionnaires, fait significatif, on n'en rencontre aucun, de 1789 à l'an IV, qui mentionne dans son titre le mot démocratie ou l'adjectif démocratique. Ce sont les adjectifs « national », « patriotique » ou « républicain » (à partir de 1792) qui reviennent le plus souvent au fronton des gazettes. On note aussi de façon particulièrement significative que le mot démocratie n'est pas prononcé une seule fois dans les débats de 1789 à 1791

sur le droit de suffrage. Cette relative absence dans la langue révolutionnaire est confirmée par l'examen des dictionnaires de la période. De 1789 à 1801 paraissent dix dictionnaires sociopolitiques. Un seul consacre une entrée à « démocratie »⁴³ ! À droite comme à gauche, on semble largement l'ignorer. Cela apparaît très clairement à l'été 1791, lors du grand débat sur la révision constitutionnelle qui résume et cristallise toutes les interrogations de théorie politique et d'organisation institutionnelle qui ont marqué la première phase de la Révolution. C'est le terme de « gouvernement représentatif » qui est mis en avant pour définir le nouveau régime français. La référence à la démocratie ne sert dans ce cadre qu'à en souligner la spécificité et à suggérer le sens d'une distance et d'une innovation. Mais cette distance n'est jamais complètement assurée et assumée. En même temps qu'elle est renvoyée dans le passé, la démocratie semble conserver une irréductible capacité à informer l'avenir. Le langage des constituants témoigne bien de cette hésitation. Ils ressentent par exemple le besoin de qualifier la démocratie de « pure » ou de « brute » pour marquer leurs distances, comme s'il fallait la précision d'un adjectif pour conjurer les équivoques dans la définition du régime moderne. Mais cela signifie en retour qu'ils n'arrivent pas vraiment à s'en débarrasser.

Les peurs et les impatiences

L'indétermination démocratique ne procède pas seulement des flottements conceptuels et des équivoques que nous venons d'examiner. Elle revêt également une dimension que l'on peut qualifier de *sociale*. Elle résulte en effet également du choc des peurs et des impatiences qui sous-tendent les questions de la

souveraineté du peuple et du gouvernement représentatif. Peur d'une démocratie dangereuse qui exacerberait son principe jusqu'à l'inverser en une tyrannie d'un type inédit. Impatience de voir abolies les formes de confiscation de l'expression populaire. Il est impossible de comprendre l'histoire cahoteuse de la démocratie si on ne la relie pas à ces phobies et aux dénégations qui ont hanté l'imaginaire politique des acteurs.

Le double spectre de l'aristocratie et de l'anarchie pèse ainsi en permanence sur les hommes de 1789. La simple évocation du possible avènement d'une « nouvelle aristocratie » suffit par exemple à rendre suspect à certains le processus représentatif. Sieyès lui-même partage cette crainte. « La représentation, note-t-il, est faite pour les représentés ; il faut donc éviter que la volonté générale ne se perde à travers un grand nombre d'intermédiaires dans un funeste aristocratism⁴⁴. » Les hommes de 1789 anticipent de cette façon les constats désabusés sur la nature du gouvernement représentatif que les pionniers de la sociologie des organisations, comme Michels et Ostrogorski, populariseront un siècle plus tard. L'abbé Fauchet, qui deviendra une des grandes figures du club des Cordeliers, donne sur ce point le ton : « L'aristocratie, avertit-il, est une maladie si contagieuse qu'elle gagne presque inévitablement les meilleurs citoyens, dès le moment que les suffrages du peuple les ont placés en représentation⁴⁵. » Il multiplie les formules saisissantes pour dénoncer dans l'assemblée communale une « caste de représentants » ou une « compagnie de conquérants de la représentation », concluant de façon désabusée : « Ce ne sont plus les anciens aristocrates, ce sont leurs adversaires qui, sans s'en apercevoir, deviennent leurs successeurs⁴⁶. » Ces expressions se retrouvent alors sous de nombreuses plumes⁴⁷. La séparation fonctionnelle du représentant et du représenté devient de la sorte possiblement assimilée à une

distance sociale et à une différence hiérarchique. On parle même couramment dans cette veine du danger pour les députés de « s'aristocratiser⁴⁸ », et certains vont jusqu'à considérer que « cette aristocratie est bien plus formidable que celle des nobles⁴⁹ ». Il en découle une certaine confusion des mots, les termes de mandataires et de représentants étant tout à tour considérés comme synonymes ou opposés. Se télescopent du même coup continuellement une *approche sociale* de la représentation, essentiellement négative (critique de l'aristocratie), et une *approche institutionnelle*, plus positive. À l'inverse, le spectre constamment agité de l'anarchie engendre une sorte de rejet instinctif. Presque toujours associé à des images de scènes de rue et de foules incontrôlées, il contribue à entourer d'un halo négatif toute référence à la démocratie directe⁵⁰. Certains évoquent dans ce cadre le spectre d'une « démocratie tumultueuse⁵¹ ». La hantise du fédéralisme contribue symétriquement à déclencher les mêmes réactions. Deux grandes répulsions sociales, presque viscérales, conjuguent ainsi leurs effets pendant la Révolution pour brouiller la compréhension du phénomène représentatif et du sens de la souveraineté du peuple.

L'histoire sociale de la démocratie est de ce fait indissociable de son histoire philosophique. Mais les deux histoires ne font pas que se superposer. Elles s'enchevêtrent aussi profondément. Si la peur de la démocratie dangereuse est par exemple directement liée à une méfiance de classe, elle exprime en même temps d'incontournables problèmes de fond : celui des limites d'un pouvoir qui repose sur de simples majorités, comme celui du rapport des passions et de la raison. Parallèlement, la crainte de la démocratie confisquée ne correspond pas seulement à la hantise de voir renaître un rapport social de domination à travers la procédure électorale de délégation. Elle prend aussi sa

source dans le constat du caractère entropique du système représentatif. D'où la complexité du sentiment de déception qui n'a cessé d'accompagner l'histoire de la politique moderne depuis la fin du XVIII^e siècle. Le désenchantement de la démocratie est à la fois la manifestation de la prégnance d'une division de la société et l'expression d'une perplexité sur la nature, le sens et les formes adéquates de l'émancipation.

La spécificité française

Les termes de l'indétermination démocratique que nous venons de caractériser à grands traits ne sont nullement particuliers au cas français. L'histoire américaine, pour ne mentionner qu'elle, est structurée par des tensions de même nature. Le grand débat de 1787-1788 entre fédéralistes et antifédéralistes sur le sens du gouvernement représentatif anticipe même sur bien des points la formulation des problèmes donnée en 1789. Malgré la vivacité rémanente des controverses, on est pourtant loin, dans le cas américain, des oppositions radicales qui ont marqué le processus français, philosophiquement et socialement. Il y a d'abord une première différence d'ordre historique et culturel : nul ne craint aux États-Unis, comme c'est le cas en France, que le rapport de délégation puisse être assimilé à une pure forme de domination. Le spectre de l'aristocratie qui domine toute la scène française joue un rôle beaucoup moins central aux États-Unis. Les mêmes mots ne renvoient pas sur ce point à des expériences identiques ni à un même imaginaire politique des deux côtés de l'Atlantique⁵². La notion d'*aristocratie naturelle*, qui est continuellement mise en avant par les fédéralistes pour justifier un régime qui cherche à articuler légitimation populaire et gouver-

nement des élites, n'est pas, par exemple, récusée par leurs opposants. Madison et ses amis prennent d'ailleurs soin de l'opposer à la définition historique classique de l'aristocratie comme caste autolégitimée et autoproclamée; de même qu'ils récusent la notion d'oligarchie⁵³. Un gouvernement des meilleurs ne saurait de la sorte être confondu, à leurs yeux, avec un gouvernement aristocratique. Et ils n'ont cessé de dénoncer, précédant les analyses sociologiques de la fin du XIX^e siècle, les dérives oligarchiques qui menacent des gouvernements d'apparence extérieure plus démocratique⁵⁴. Le terme d'aristocratie naturelle ne charrie pour cela aux États-Unis aucune des connotations répulsives qu'il pouvait susciter automatiquement en France à la même époque. Les antifédéralistes eux-mêmes ne le rejettent d'ailleurs pas, pas plus qu'ils ne contestent que cette aristocratie naturelle puisse jouer un rôle politique. Ils la considèrent seulement comme ne formant qu'une des parties de la société. Si elle doit avoir toute sa place dans la représentation, il est nécessaire pour eux que les autres classes jouent également un rôle⁵⁵. Ce sont, au fond, deux visions sociologiques distinctes qui déterminent les sensibilités fédéraliste et antifédéraliste. Les premiers considèrent une société d'individus, aux intérêts relativement homogènes, structurée autour de deux pôles, les élites et la masse, alors que les seconds la conçoivent implicitement comme un corps plus diversifié, constitué de classes à la fois distinctes et complémentaires. La mise en garde contre le danger d'une dérive aristocratique et les plaidoyers « populistes » des antifédéralistes s'inscrivent pour cette raison bien plutôt dans le cadre d'une philosophie traditionnelle du gouvernement mixte que dans la vision moderne du gouvernement populaire⁵⁶.

On ne peut certes nier le caractère clairement élitiste des propositions fédéralistes. Hamilton et Madi-

son n'hésitent pas, par exemple, à écrire que le gouvernement qu'ils appellent de leurs vœux se caractérise par « l'exclusion totale du peuple en sa capacité collective de toute participation au gouvernement⁵⁷ », la coupure entre représentants et représentés étant implicitement assimilée à une distinction de compétence et de capacité. Mais ce point de vue peut *coexister en tension* avec la sensibilité antifédéraliste. Le débat américain est à cet égard un *débat interne* à la modernité politique. Il a été d'autant moins menacé de s'envenimer jusqu'à prendre la forme d'un combat montant aux extrêmes qu'il s'est, de par la force des choses, cantonné sur le terrain constitutionnel au seul niveau de l'Union. C'est la seconde différence majeure, d'ordre institutionnel, avec la France. L'interrogation sur la nature du gouvernement représentatif dans ses rapports à la démocratie a pu être diffractée et décomposée aux États-Unis. Elle s'est développée sur des scènes fortement différenciées entre le niveau local et l'étage fédéral, celui des États ou des municipalités. La « demande démocratique » a pu ainsi s'exprimer et trouver satisfaction sous des formes démultipliées : elle s'est déclinée spatialement. De fortes traditions communautaires locales, de type « démocratique », ont pu voisiner avec une conception beaucoup plus élitiste du fonctionnement fédéral. Cela marque une différence essentielle avec les conditions de l'expérience française. Outre la distinction également fondamentale des contextes (simple débat constitutionnel dans un cas, révolution globale, indissociablement politique et sociale, dans l'autre), toute la question politique se trouve en effet projetée en France en un seul point central, dans le foyer duquel les contradictions s'aiguisent du même coup au maximum. Le système américain a également trouvé rapidement une forme d'équilibre pratique. Le point de vue fédéraliste ne l'a d'abord emporté que de peu dans le processus de ratification

de 1788, conduisant à l'adoption d'une culture politique ouverte. Dès 1791, l'adoption, à la demande des jeffersonniens, des dix premiers amendements à la Constitution modifie aussi sensiblement la perception première du dispositif institutionnel. Mais la pratique des institutions a surtout contribué à désarmer les préventions des uns et à réduire les espérances des autres. Si les fédéralistes ont obtenu institutionnellement gain de cause, le système a été loin de fonctionner comme ils l'entendaient : l'élite compétente uniquement soucieuse de l'intérêt national ne s'est pas formée et la prégnance des intérêts locaux est restée forte. À l'inverse, les antifédéralistes n'ont pas vu se réaliser leurs pronostics pessimistes concernant la création d'une oligarchie nationale d'un nouveau type ; ils ont aussi mesuré la centralité rémanente de la politique locale. Les interrogations sur les formes d'un bon gouvernement représentatif ont pu de la sorte continuer à se déployer librement et normalement, sans trop verser dans l'illusion qu'un camp serait le détenteur d'une solution simple et évidente.

La troisième différence entre les deux expériences révolutionnaires fondatrices de la politique moderne est d'ordre sémantique. Alors que les Français n'arrivent pas à forger un langage correspondant à leur expérience, les Américains trouvent un mot — celui de *République* — qui leur permet de croire qu'ils ont résolu de façon originale les apories politiques modernes. Assurément, « République » et « gouvernement représentatif » sont certes pour eux synonymes⁵⁸. Le premier terme a cependant l'avantage d'un certain prestige historique, il a une connotation moins technique qui le rend plus attrayant. Il convient surtout à presque tout le monde : à ceux qui haïssent viscéralement la monarchie de George III ou qui vouent aux gémonies l'aristocratie (sous les espèces du Parlement britannique ou des hauts fonctionnaires royaux)

comme à ceux qui redoutent le despotisme des masses. Il satisfait ainsi la droite et la gauche en donnant une *solution positive* à la mise à distance du terme de démocratie. L'histoire américaine du XIX^e siècle montre que la question des formes de la souveraineté populaire n'est pas résolue pour autant et le terme de démocratie resurgit dans les années 1830 comme une référence définitivement incontournable⁵⁹. Mais les Américains n'en ont pas moins eu l'idée que leur République avait introduit une innovation historique heureuse dans la forme des régimes politiques. Ils en ont été également fiers et conscients, au-delà de toutes leurs divergences. Ces conditions historiques soulignent la particularité de l'expérience américaine. Elles ont conduit à moduler et à diffracter les tensions constitutives de la démocratie moderne, alors que la France en a radicalisé les apories. Là où l'Amérique essayait à tâtons de trouver la voie d'une originale démocratie représentative, la France oscillait entre l'exacerbation de l'ordre bourgeois et les vertiges de la Terreur. Mais c'est du même coup pour cette raison que le cas français mérite spécialement de retenir l'attention : en lui s'expriment dans toute leur ampleur les virtualités et les fragilités de l'impératif démocratique.

Une histoire philosophique du politique

L'ambition de ce travail est ainsi de penser la démocratie en reprenant le fil de son histoire. Mais il est tout de suite nécessaire de préciser qu'il ne s'agit pas seulement de dire que la démocratie a une histoire. Il faut considérer plus radicalement que la démocratie est une histoire. Elle est indissociable d'un travail d'exploration et d'expérimentation, de compréhension

et d'élaboration d'elle-même. Si les questions de la souveraineté du peuple et du gouvernement représentatif sont inscrites dans un système d'indéterminations fondatrices, on ne saurait en effet concevoir leur histoire sur le mode d'un simple développement, en décrivant le triomphe progressif d'un régime qui n'aurait dû son inachèvement qu'à la force des préjugés ou à la puissance de ses adversaires. C'est pour cette raison que l'histoire philosophique doit nécessairement venir relayer et élargir l'histoire sociale. Le but est même d'arriver à ne plus séparer histoire politique et philosophie politique, de trouver le point où les deux démarches finissent par fusionner. La justification de cet objectif tient au fait que l'histoire est à la fois la *matière* et la *forme* de la philosophie politique. Les concepts politiques (qu'il s'agisse de la démocratie, de la liberté, de la nationalité, etc.) ne peuvent être compris que dans le travail historique de leur élucidation et dans la tentative conséquente de leur mise en œuvre. Cette histoire philosophique du politique à laquelle nous tâchons de donner vie implique donc en permanence de retracer les apories constitutives de l'expérience moderne. Elle invite à reprendre le fil historique de perplexités, d'interrogations et de tâtonnements pour saisir, de façon compréhensive, l'histoire en train de se faire comme poursuite d'une expérience.

À rebours de toute opposition de principe à l'histoire sociale, cette approche en poursuit d'une certaine façon le programme tout en le dépassant. Elle considère que les représentations sociales ne peuvent pas simplement être assimilées à un ordre de l'idéologie, renvoyer à des formes de préjugés reflétant un état donné des rapports sociaux, ou constituer de simples « idées ». Le propre de l'histoire philosophique du politique est de souligner qu'au-delà de l'idéologie et des préjugés existent des représentations positives qui organisent le cadre intellectuel et mental à l'intérieur

duquel se structure un certain champ des possibles dans un moment historique déterminé. Il s'agit de prendre au sérieux ces représentations : elles constituent de réelles et puissantes « infrastructures » dans la vie des sociétés. À distance d'une vision idéaliste qui s'affranchirait de la prise en compte des forces qui structurent le cadre de l'action des hommes, le but est au contraire d'enrichir et de complexifier la notion de « détermination ». À côté de représentations « passives », il est ainsi nécessaire de tenir compte de toutes ces représentations « actives » qui orientent l'action, bornent le champ des possibles par celui du pensable et maintiennent des problèmes ouverts. Ces représentations constituent une matière absolument structurante de l'expérience sociale. Il ne s'agit donc nullement ici de repousser la démarche traditionnelle de l'histoire, en préférant le commerce des grands auteurs ou des orateurs parlementaires à celui du peuple silencieux et souffrant. Mais les données matérielles de cette histoire n'ont de sens que resituées, insérées dans une histoire plus conceptuelle, qui ne se réduit pas de son côté à l'analyse des grands auteurs, même si ceux-ci constituent souvent une voie d'accès privilégiée à la culture politique de leur temps. L'histoire sociale et l'histoire philosophique ont entre elles, d'une certaine manière, les rapports que les temps ordinaires entretiennent avec les périodes de révolution. Les conflits entre les forces de progrès et de réaction, le peuple et les élites, les gens d'en bas et les détenteurs du pouvoir, le choc des intérêts et des préjugés font en quelque sorte le quotidien de l'histoire, quotidien inlassablement répété et repris à travers la succession des figures de l'obéissance et de la domination, de la liberté et de l'oppression. Cet ordinaire ne prend cependant un sens spécifique que resitué dans la transformation des institutions et des modes de pensée. Sinon, l'anachronisme menace en perma-

nence de s'insinuer pour perturber le jugement. L'histoire philosophique du politique se propose de « tenir les deux bouts de la chaîne ». En cherchant en permanence à saisir le point d'intersection de la lutte des hommes avec leur représentation du monde, elle invite à comprendre le politique comme le lieu d'un travail de la société sur elle-même.

On doit enfin souligner, pour dire encore un mot avant de clore ces brèves considérations de méthode, que cette visée implique de rompre avec les approches normatives. Il faut partir du caractère indéterminé et problématique de la politique moderne pour la penser, et non pas chercher à dissiper cette indétermination par une imposition de normativité, comme si une science pure du langage ou du droit pouvait donner aux hommes une solution raisonnable à laquelle ils n'auraient plus qu'à se conformer. C'est faire fausse route, également, que de tenter d'exorciser par un exercice typologique la complexité mouvante de la quête démocratique. L'intéressant n'est pas de distinguer plusieurs sortes de gouvernement représentatif ou de chercher à faire rentrer dans des cases bien définies les positions des acteurs ou les caractéristiques des institutions. Il est, au contraire, de prendre comme objet le caractère toujours composite et sous tension de l'expérience démocratique.

Les formes de l'histoire

Deux grands moments structurent cette histoire dans le cas français. Ce sont eux que nous allons principalement étudier. Dans un premier temps se construit, à partir d'un tracé de ses limites et de ses points de retournement, le cadre même de l'expérience démocratique. Dès lors que la Révolution échoue à

accoucher d'une forme institutionnelle — celle de la démocratie représentative — qui aurait pu constituer une structure souple et évolutive, quatre tentatives radicales de dissiper l'indétermination démocratique vont se présenter comme des propositions ou s'incarner dans des institutions. En chacune d'entre elles la démocratie finit par se dissoudre en prétendant s'accomplir. On peut les décrire très succinctement :

— *Le libéralisme doctrinaire*. Il poursuit la tentative thermidorienne de refroidir les passions et d'organiser le retour à l'ordre. Guizot radicalise ainsi la perspective de Benjamin Constant en s'efforçant de cantonner la démocratie dans les mœurs et dans la vie de la société civile. C'est au prix d'une négation absolue de la souveraineté du peuple et d'une appréhension très particulière de l'idée de gouvernement représentatif comme pouvoir social. La vision d'un « ordre capacitaire » dissout, dans ce cas, le projet politique moderne dans une sociologie.

— *La culture politique de l'insurrection*. Si elle trouve en Blanqui son théoricien et son martyr, elle commence à prendre forme dès la période de la Terreur, au moment où la perspective d'une désinstitutionnalisation radicale de la politique apparaît à certains, de Sade à Hébert, comme la condition d'un accomplissement de l'émancipation des hommes. En célébrant la barricade et le feu salvateur d'une action immédiate menée par des minorités actives, ce culte de la « souveraineté foudroyante » aboutit aussi *in fine* à une négation de l'impératif démocratique, érigeant la dictature révolutionnaire en valeur politique cardinale.

— *L'absolutisation et la généralisation de la procédure électorale* représentent une troisième manière de penser la question de la démocratie. Envisagée pendant la Révolution par quelques apôtres de la ratification populaire des lois, elle constitue le mot d'ordre

central de la gauche avancée en 1850-1851, lorsqu'il faut donner un nouvel élan à l'ambition républicaine. Les adeptes du « gouvernement direct », de Considérant à Ledru-Rollin, vont alors suggérer d'achever de cette façon l'universalisation du suffrage. En finissant par dissoudre la démocratie dans une négation de l'essence du politique.

— *Le césarisme* va enfin proposer, quant à lui, de sortir des apories premières de la démocratie par une sorte de *polarisation du politique* articulée à une représentation-incarnation. La politique est dans ce cas simplifiée en un face-à-face du peuple unifié et de son chef qui exclut toutes les autres formules d'organisation et d'expression légitimes. S'affirme là le projet d'une « démocratie illibérale », dans laquelle la restriction de certaines libertés publiques est théorisée comme la condition d'une véritable souveraineté du peuple.

Ce sont ces quatre « bords » du politique qui tracent le premier cadre de l'expérience démocratique en France, indiquant ses limites à partir du tracé de ses caricatures et de ses pathologies. Quoique toujours menaçantes et prêtes à resurgir, elles seront dominées avec l'avènement de la III^e République. Hantée par les spectres du césarisme et de la Commune, cette dernière se pense d'abord sur le mode restrictif d'une *République absolue*. Elle célèbre plus volontiers la démocratie comme institution de la nation que la souveraineté commandante du peuple, et elle voit dans la légitimation d'une aristocratie électorale la consécration rassurante du gouvernement représentatif. Mais cette vision des pères fondateurs doit céder la place à des réalités plus exigeantes à partir de la fin du XIX^e siècle. Sous la pression des faits se dessinent ainsi progressivement les traits d'une *démocratie moyenne*. Sans que la Constitution ait formellement changé, ce n'est plus le régime rêvé par les Ferry, les Grévy ou les Gambetta

qui gouverne dorénavant les Français. Les principes du pur gouvernement représentatif sont d'abord altérés avec le développement des partis, et le contrôle indirect accru de l'électeur sur les députés avec l'adoption de programmes. Le champ de la vie politique s'accroît parallèlement, avec la montée en puissance de l'opinion autant qu'avec la multiplication des formes d'expression extra-parlementaires, et ne se limite plus à l'activité des Chambres. L'impératif démocratique se répand enfin dans les diverses sphères de la vie sociale, comme en témoigne tout particulièrement la montée en puissance du mot d'ordre de démocratie industrielle après 1918. Même si l'intervention plus directe des citoyens sous la forme du référendum est repoussée de façon répétée, se met ainsi en place ce nouveau régime sans nom, parfois qualifié par les contemporains de « démocratie semi-directe » ou de « gouvernement semi-représentatif ».

Les désenchantements, les peurs et les impatiences n'ont certes pas disparu. Pas plus que n'ont été définitivement mis à distance les bords menaçants. Les gouffres du totalitarisme en ont même constitué une version brutalement aggravée au xx^e siècle. Mais la démocratie moyenne s'est affirmée en surmontant cette épreuve, même si elle s'est désormais plus volontiers liée à la perspective d'une *démocratie négative*. Sous la forme d'un équilibre précaire et modeste à la fois, la dernière moitié du xx^e siècle a ainsi fini par constituer un cadre assez stable à l'expérience démocratique, prolongeant sur certains points (avec l'adoption du référendum notamment) les adaptations mises en œuvre à partir de la fin du xix^e siècle.

Mais n'a pourtant cessé de subsister le sentiment que la démocratie restait inachevée, comme en ont témoigné avec éclat l'irruption du mot d'ordre d'auto-gestion dans les années 1970 ou, de façon plus diffuse, la désaffection vis-à-vis du politique remarquée dans

les années 1980. Au-delà de la rémanence de ces déceptions, un tournant de plus grande ampleur semble cependant s'amorcer à l'aube du xx^e siècle, marquant peut-être l'entrée dans un « troisième moment » de l'expérience démocratique. Alors qu'il s'agissait précédemment de lutter pour que la volonté générale ne soit pas confisquée, c'est l'objet même de la souveraineté qui fait dorénavant aussi problème. La question du déclin d'une « démocratie de la volonté⁶⁰ » est de plus en plus au centre des inquiétudes, dessinant une nouvelle carte des peurs et des impatiences, et donnant un sens renouvelé à l'interrogation sur les formes pertinentes de la souveraineté du peuple. Nous sommes maintenant pleinement immergés dans ce nouveau moment de l'expérience démocratique. C'est pourquoi, en retraçant l'histoire tumultueuse et problématique de la souveraineté du peuple, les préoccupations de l'historien peuvent recouper les curiosités et les attentes du citoyen. Si l'implication civique se définit comme la capacité de maîtriser lucidement, en les comprenant mieux, les situations complexes dans lesquelles les hommes se trouvent, le travail de l'historien et du philosophe politiques est alors partie prenante de cette attitude. La connaissance devient dans ce cas une des formes de l'action. Ce sont donc à la fois des instruments de compréhension et des outils d'intervention que peut forger cette histoire philosophique du politique que nous nous efforçons d'entreprendre. À une époque où se multiplient les considérations inquiètes ou désabusées sur la démocratie, ce livre voudrait indiquer la voie d'une lucidité positive et constructive. À distance des démissions ou des simplifications contemporaines, il entend montrer que le projet d'une souveraineté plus active du peuple reste toujours pertinent et qu'il peut dorénavant être compris en des termes qui renforcent la liberté au lieu de la menacer.