

Ce livre retrace l'histoire du concept de gouvernement en Occident, depuis ses origines patristiques – le regimem comme art de conduire les âmes (VI^e siècle) – jusqu'à sa fixation dans le vocabulaire juridico-administratif de l'État moderne (XVII^e siècle). Son objectif, toutefois, n'est pas de reconstituer les étapes d'une sécularisation progressive mais de mettre en relief les mutations qui ont conduit, vers la fin du Moyen Age, au renversement des rapports entre le regimem et le regnum (au sens du pouvoir monarchique). Contrairement à l'idée que le gouvernement présuppose l'existence de l'État, l'auteur démontre que, pendant des siècles, ce sont les exigences du regimem qui ont défini les conditions d'exercice du pouvoir. Il faut attendre le XVI^e siècle – après Machiavel – pour que l'État, issu d'une évolution séculaire, mais porté par une crise sans précédent, s'impose comme le fondement de l'ordre civil et constitue le principe des pratiques gouvernementales. C'est alors que le regimem – et, avec lui, une certaine figure du prince vertueux – s'efface dans le droit du souverain.

Michel Senellart

Les arts
de gouverner
Du regimem médiéval
au concept
de gouvernement

Des Travaux / Seuil



Des Travaux

Collection dirigée par A. de Libera, J.-C. Milner, P. Veyne

ISBN 2.02.012232.4 / Imprimé en France 3.95

160F

Introduction

Gulliver est à Brobdingnag, le pays des géants, où ses compagnons de voyage l'ont abandonné après une violente tempête¹. Il devient bientôt le familier du roi, homme juste, doux, tolérant, dont Swift excuse les vertus, si peu conformes à la fonction royale, par le fait que, vivant entièrement séparé du reste du monde, il ignore les coutumes des autres nations. Étonné de tant d'innocence, Gulliver lui révèle la puissance terrible de la poudre à canon, se proposant d'apprendre à ses sujets la manière de construire ces tubes de bronze ou de fer qui lui assureraient une domination absolue en cas de sédition. Le roi, saisi d'horreur à la description de telles machines, repousse cette idée avec dégoût. Bizarre scrupule, aux yeux de Gulliver, que seule explique l'ignorance, « ces peuples n'ayant pas encore réduit la politique en art (*into a science*), comme l'ont fait les Européens dont l'esprit est plus subtil² ».

Cette satire, écrite selon les règles du récit utopique, ne se contente pas d'opposer la vertu naturelle à la corruption des peuples policés, ni l'harmonie d'une société paisible à la violence des États européens, théâtre de guerres permanentes. Ce n'est pas tant le désordre des passions égoïstes qu'elle condamne qu'une technique rationnelle d'exercice du pouvoir. L'utopie swiftienne, à la différence de celle de Thomas More, n'exorcise pas les menaces d'une déraison tyrannique, mais au contraire celles d'une raison qui a « réduit la politique en art ». *L'art de gouverner*, et non seulement les appétits déréglés des princes, voilà pour Swift ce qui rend la politique malaisante.

En quoi consiste cet art ? Assurément, il ne se réduit pas à la science de la guerre. « Il me souvient que, dans un entretien que

1. *Voyages de Gulliver*, II^e partie.

2. *Ibid.*, chap. 7, p. 240-243.

j'eus un jour avec le roi, je lui dis par hasard qu'il y avait parmi nous un grand nombre de volumes écrits sur l'art de gouverner (*the art of government*), et Sa Majesté en conçut, contre mon attente, une opinion très basse de notre esprit et ajouta qu'il méprisait et détestait tout mystère, tout raffinement et toute intrigue dans les procédés d'un prince ou d'un ministre d'État¹. » L'art de gouverner, ainsi, apparaît lié au calcul, à la machination, à des pratiques compliquées et occultes : *arcana imperii*, mystères ou secrets d'État, pour employer le vocabulaire du xvii^e siècle. « Il ne pouvait comprendre ce que je voulais dire par les *secrets du cabinet* (*secrets of State*). Pour lui, il renfermait la science de gouverner (*the knowledge of governing*) dans des bornes très étroites, la réduisant au sens commun, à la raison, à la douceur, à la prompte décision des affaires civiles et criminelles, et à d'autres semblables pratiques à la portée de tout le monde, et qui ne méritent pas qu'on en parle². »

Grandville, dans l'édition illustrée des *Voyages*, a dessiné un portrait de Machiavel au milieu de ce texte. Il allait de soi, en effet, que l'art de gouverner s'identifiait avec le machiavélisme étatique mis en pratique au xvii^e siècle sous le nom de *raison d'État*. Swift s'inscrit dans le grand mouvement de rejet de l'absolutisme par les Lumières, opposant la transparence des mécanismes gouvernementaux à l'opacité d'un État retiré dans sa transcendance. Mais sa critique met en évidence un aspect que l'on ne néglige pas du combat antiabsolutiste. Alors que l'histoire des idées politiques analyse celui-ci, le plus souvent, en termes de fondement et de droit — quelles sont les conditions d'un pouvoir légitime face à l'arbitraire de la domination ? —, Swift prend pour cible les techniques mêmes de l'action politique. Ce qui est en cause n'est pas tellement le gouvernement comme type d'institution (la forme de la souveraineté) que le gouvernement comme mode d'exercice du pouvoir souverain. Il ne s'agit donc pas de remplacer une conception de la souveraineté, fondée sur la force ou le droit divin, par une autre, d'essence contractuelle, mais de contester le présupposé implicite de toute théorie de la souveraineté : l'idée que la conduite de l'État relève d'un *art spécial*. C'est la séparation entre la sphère publique et le monde ordinaire des affaires humaines que récuse Swift, en renfermant l'activité gouvernementale dans les limites du sens commun, de vertus et de capacités « à la portée de tout le monde ». Version bourgeoise de ce

1. *Ibid.*, p. 243-244.

2. *Ibid.*, p. 244.

procès : tout le monde peut gouverner. Version démocratique, à la fin du siècle, dans sa formulation la plus radicale : le gouvernement ne consiste en rien d'autre qu'en la participation de tous à la vie publique. De la critique libérale à la pensée républicaine, sans doute la souveraineté est-elle passée, progressivement, du roi au peuple. Mais ce passage s'est accompagné d'une remise en question de l'art du gouvernement, au point que ce dernier est apparu comme l'antithèse même de l'action politique. Ainsi la théorie de l'État ne pouvait-elle se libérer du modèle absolutiste que si, non contente d'en renverser les assises doctrinales, elle rejetait les méthodes qu'il avait forgées. « Tous les arts ont produit leurs merveilles, écrivait Saint-Just. Seul l'art de gouverner n'a produit que des monstres. »

Cette accusation, cependant, contient un paradoxe. L'art de gouverner, en effet, ne désigne pas seulement les stratagèmes d'un pouvoir sans scrupules, utilisant toutes les ressources de la puissance. Il est également, jusqu'au xvii^e siècle, le concept d'une pratique morale (et non pas calculatrice et cynique) du pouvoir, ordonnée au bien commun. Ainsi l'italien Antonio Palazzo, dans son *Discorso del governo e della ragion vera di stato* (1606) d'inspiration scolastique, critique-t-il ceux qui « sous titre de la raison d'État en ont écrit comme d'une matière du tout séparée du gouvernement, estimant que la raison d'État soit un art de gouverner non seulement en dehors de tout usage, mais aussi contraire bien souvent aux lois divines et humaines¹. Il leur oppose une définition de la raison d'État consistant dans « l'essence même de la paix et la règle de vivre à repos² ». La fin du gouvernement n'est pas de renforcer indéfiniment l'État, mais d'instaurer, par le maintien de la tranquillité civile, « un mouvement heureux et continu des œuvres vertueuses³ ». C'est pourquoi « gouvernement, raison d'État et art de gouverner ne sont différents qu'au nom et nous [ont été enseignés] de Dieu et de la nature⁴ ». Thèse caractéristique, au seuil de l'âge classique, du discours de la « vraie raison d'État » contre celle, perverse et tyrannique, des disciples de Machiavel⁵, mais

1. *Discorso del governo e della ragion vera di stato*, trad. fr., I, 1, p. 4.

2. *Ibid.*, IV, 24, p. 373.

3. *Ibid.*, IV, 26, p. 377.

4. *Ibid.*, I, 3, p. 15-16.

5. Sur ce conflit des « deux raisons d'État », cf. É. Thuau, *Raison d'État et Pensée politique à l'époque de Richelieu*, chap. 2; M. Senellart, *Machiavélisme et Raison d'État*, chap. III-IV; du même, « La raison d'État antimachiavélienne », p. 29-42; Y. Ch. Zarka (dir.), *Raison et Dérison d'État*. Sur la doctrine de Palazzo, cf. R. de Mattei, *Il problema della « Ragion di Stato » nell'età della controriforma*, p. 159-168.

qui perpétue l'idée médiévale, définie au XIII^e siècle¹, de l'*ars regiminis*.

En fait, l'idée d'un art du gouvernement, loin d'être liée à l'avènement d'une rationalité technologique, remonte aux premiers âges de la philosophie. C'est chez Platon que la politique, d'une façon alors tout à fait nouvelle, se trouve définie comme une activité spécialisée, faisant l'objet d'un art (*technè*), régi par la norme du *metrion* (juste mesure), qui place le gouvernant au-dessus des lois écrites et le dispense du consentement des citoyens². Cette *technè* ne s'oppose pas à la science politique, comme la pratique à la théorie. Elle est la science même du gouvernement, *epistēmē archēs*³ :

« [...] celui qui sait, le véritable politique, s'inspirera, dans bien des cas, uniquement de son art (*technè*) et, pour sa propre pratique, ne se souciera aucunement de la lettre écrite, s'il trouve qu'une façon nouvelle d'agir vaut mieux que les prescriptions rédigées par lui et promulguées pour le temps de son absence⁴. »

Gouverner, pour Platon, ce n'est pas agir selon les lois, mais exercer l'art du commandement. Et cependant, c'est contre Platon – ou, si l'on préfère, contre une longue tradition platonicienne – que s'est constitué, au XVI^e siècle, un certain art rationnel et pragmatique de gouverner. Conflit qui tire son origine de la séparation décisive, effectuée par Aristote, entre les domaines théorique et pratique et, à l'intérieur de ce dernier, entre la *praxis* (action) et la *poiesis* (production), ouvrant ainsi le champ d'un savoir pratique irréductible à des normes immuables⁵. Il semblerait possible, de la sorte, d'écrire une histoire philosophique de l'art de gouverner, qui suive, à travers les siècles, les formes successives de cette antithèse fondatrice.

Ce n'est cependant pas ce que j'ai choisi de faire, pour plusieurs

1. Cf. *infra*, II^e partie, chap. 4, B.

2. Sur la définition de la *technè politikē*, cf. *Le Politique*, 295 b-296 c. Cette conception s'oppose, en particulier, aux thèses démocratiques de Protagoras (*Protagoras*, 323 a) : « [...] quand on délibère sur la politique, où tout repose sur la justice et la tempérance, [les Athéniens] ont raison d'admettre tout le monde, parce qu'il faut que tout le monde ait part à la vertu civile ; autrement il n'y a pas de cité. »

3. *Le Politique*, 292 d.

4. *Ibid.*, 300 c-d. Cf. P. Aubenque, *La Prudence chez Aristote*, p. 43.

5. Cf. les analyses magistrales de P. Aubenque, *ibid.*, et, pour une claire présentation des enjeux philosophiques de cette rupture dans le débat contemporain, F. Volpi, « Réhabilitation de la philosophie pratique et néo-aristotélisme », in P. Aubenque (dir.), *Aristote politique*, p. 461-484.

raisons qui tiennent au genre même de l'art de gouverner, à la mutation qu'il subit dans la culture chrétienne médiévale et à son inscription dans les processus historiques concrets. Il serait erroné, en effet, d'expliquer l'évolution de l'art de gouverner, depuis l'antiquité, par la lutte entre deux tendances, platonicienne et aristotélicienne, non seulement parce qu'elle découle également d'autres sources – rhétorique, cynico-stoïcienne, néo-pythagoricienne, etc. –, mais surtout parce qu'elle emprunte des voies qui ne se laissent pas décrire en termes d'opposition théorique. A la logique des concepts, le discours de l'art de gouverner substitue un agencement de règles, d'images, d'exemples, de thèmes d'exercice qui obéit à une triple exigence de persuasion, d'incitation et d'entraînement. Son étude réclame donc d'autres outils que ceux qu'on applique d'ordinaire à l'analyse de la pensée philosophique¹.

En outre, la tradition antique, loin de se couler simplement dans un vocabulaire chrétien, comme pourrait le faire croire l'apparente continuité du genre, a fait l'objet, au Moyen Âge, d'une profonde réélaboration autour du concept de *regimen*. Là encore, il faut renoncer aux catégories habituelles, afin de décrire l'enchevêtrement des discours. Une question a guidé cette recherche : plutôt que de présenter le christianisme comme la *négation* de la politique, en quelque sens qu'on la prenne, au nom de la primauté du spirituel, ne faut-il pas le considérer comme l'agent d'une lente, mais puissante *transformation* de l'économie temporelle, dont est issue, vers le milieu du second millénaire, une figure absolument neuve du gouvernement ? Ne doit-on pas postuler une *productivité* du christianisme, même à travers ses formes les plus négatives, pour tenter de comprendre, en termes d'*interaction*, et non plus simplement d'opposition, les rapports entre les sphères « étatique » et religieuse² ? Il y va de la possibilité d'une généalogie de l'État moderne.

Enfin, l'art de gouverner, sauf à répéter indéfiniment de vagues exhortations, ne saurait demeurer extérieur aux jeux stratégiques qui définissent, à chaque époque, les conditions du pensable et du faisable. Aussi ai-je voulu montrer combien, en dépit de la permanence de certains schèmes, il avait varié, selon les temps, dans ses présup-

1. Cf., dans cette perspective, les travaux de P. Hadot, *Exercices spirituels et Philosophie antique*, et *La Citadelle intérieure*.

2. Cf. la notion de « domaines d'interaction » entre les idées religieuses et séculières, exposée – et mise en œuvre avec une rigueur exemplaire – par B. Tierney, *Religion et Droit dans le développement de la pensée constitutionnelle*, p. 24.