

Chapitre 1

Le concept de la raison d'État

I. LE PROBLÈME DE LA DÉFINITION

L'apparition de cette notion est énigmatique. Elle apparaît pour la première fois et sans être portée au rang de concept opératoire dans les écrits de l'archevêque humaniste Giovanni della Casa en 1547. Existait-elle auparavant comme telle ? On en trouve des antécédents à l'époque médiévale à travers l'usage des termes de *ratio status regnis* ou *regis*. La chose même est-elle présente avant le nom, présente dans les pratiques gouvernementales et les discours qui les entourent ? Elle affleure avec l'ouverture de l'intelligibilité du politique attachée au nom de Machiavel, dans les débats qu'il suscite, avec et contre Machiavel. Peut-on dire que la chose est là et que seul le nom manque ? La *ragione di stato* elle-même est un concept tardif qui ne devient nodal qu'avec Giovanni Botero et prend dès lors un tout autre sens que celui que nous lui donnons usuellement. Faut-il dire que lorsque le nom arrive, le sens scientifique se présente ou, au contraire, qu'une face essentielle de la chose s'éclipse ? Le terme prend également différents sens dans les usages qu'en font les penseurs de l'absolutisme royal en France, depuis l'époque de Richelieu et Mazarin jusqu'à celle de Louis XIV, en Angleterre ou en Allemagne. Avec quels sens et pour quels effets cette notion circule-t-elle en Allemagne où la configuration de l'État est tout autre et où la formation de l'État depuis la nature des *Länder* pose d'autres questions ? Que dire des migrations de cette notion comme c'est le cas avec l'invention de l'*État de police* en Allemagne ?

La notion de raison d'État n'est pas énigmatique seulement en raison de son histoire et sa géographie différentielles, elle l'est

pour autre chose. La provenance de cette expression. On croit qu'elle vient d'en haut, du pouvoir des gouvernants, de la conception des théoriciens, des sujets supposés pouvoir ou savoir. Or, comme expression, elle vient d'en bas : Guichardin comme Botero rapportent combien l'expression circulait comme le secret du pouvoir à déchiffrer dans les cours d'Europe, et bien davantage encore, dans la conversation des portefaix au marché ou des barbiers dans les cabarets. Le concept de philosophie politique est d'abord un sujet de bavardage du peuple, ce qui fait parler et se retrouver la communauté. L'expression de « raison d'État » a joué un rôle de vecteur de communication, remplissant la première fonction de la parole, parler pour parler, cimentant le quotidien de la vie civile. Davantage : l'expression de raison d'État, en son origine éclatée, n'a pas été initialement une allégation du pouvoir sur lui-même (venant du haut), mais une allégation du peuple sur le pouvoir (ce que le bas élabore du pouvoir) : ce qu'il en attend autant que ce qu'il en redoute, ce dont on cause. Le secret de la raison d'État a été d'abord le sujet de la conversation la plus publique, son lieu d'élaboration autant que de dénonciation, l'expérience de reconnaissance que la crypte du politique était bien là, que ça se passait là, et qu'elle était faite des pierres de sa rumeur, comme s'il s'était agi, dans un même mouvement, de décrypter et de crypter la vie de la *polis* elle-même.

II. LES ANTÉCÉDENTS : LA *RATIO STATUS REGNI*

Que la pratique de la raison d'État ait été connue au Moyen Âge, comme en témoigne l'action de Frédéric II ou de Philippe IV, ne fait guère de doute. Autre chose est de demander si le sens de cette pratique était à cette époque reconnu comme tel. Pour le savoir, nous devons écarter deux préjugés : d'une part, celui selon lequel la raison d'État présuppose un État amoral entièrement sécularisé et souverain (Meinecke), d'autre part, celui qui y voit un principe moral, lié à l'existence du droit constitutionnel (Carl J. Friedrich). Il apparaît bien, au vu des études médiévistes, que la « raison d'État » était impliquée dans le souci relatif à la charge publique du roi (Kantorowicz). Plus près de nous, Gaines Post a montré comment cette notion existait dès le XII^e siècle. Il conviendrait de se départir de l'opinion selon laquelle les royaumes médiévaux ne seraient pas des

États : les limitations internes de la justice et du droit et celles, externes, dues à l'universalité de l'autorité de l'Église et à son arbitrage, n'affectaient pas tant le droit souverain des rois d'entrer en guerre ; si l'État n'était pas centralisé, il représentait toutefois une certaine unité, la centralisation ne correspondant du reste qu'à un modèle d'État parmi d'autres ; si l'on ne disposait pas de la représentation achevée de l'État comme une personne juridique, les termes d'*universitas*, de *res publica*, d'*ecclesia* pouvaient recevoir le caractère de sujet d'un verbe transitif. La raison d'État était implicitement présente dans la nécessité de rendre la justice ou d'entreprendre une guerre pour l'utilité commune, c'est-à-dire pour le *status* du royaume.

III. LA RAISON D'UN STATUS

Quelles sont donc les modalités de la raison d'État du Moyen Âge ? On les trouve formulées chez des théoriciens comme Jean de Salisbury, Thomas d'Aquin et Henri de Gand.

L'expression elle-même de raison d'État est absente au Moyen Âge. L'État était désigné par des termes équivalents comme *regnum*, *civitas*, *respublica*, *imperium*, qui désignaient autant de légères variations selon le contexte. De même la notion de *patria* désignait un ensemble comprenant aussi bien l'État sur le plan politique que l'Église sur le plan religieux. Le terme de *status*, qui semble correspondre à l'État comme nous l'entendons, ne désignait pas non plus particulièrement l'État. Ce terme, qui représente une innovation et d'où dérive notre concept d'État, signifie toute situation ou état de choses, l'état d'une réalité quelconque. Aussi le *status* est-il toujours déterminé et l'expression en usage de *ratio status* n'était jamais employée de manière intransitive. On parlait plus couramment de *ratio societatis* comme dans la pensée augustinienne. Le *status* de quelque chose, et précisément la *ratio status* de cette chose, désignait sa raison d'être ou sa forme constitutive, *ce qui est au principe de sa conservation*.

C'est à partir de là que l'on doit entendre la notion de *ratio status regni*, *civitatis*, *principis*, *regis*, etc. Progressivement, la notion de raison d'État est venue signifier, sous sa forme abrégée et intransitive, la coïncidence des deux choses, *ratio status regis* et *regni*.

La notion de raison d'État au Moyen Âge ne peut être comprise qu'à partir de la langue latine et de la tradition romaine. Cicéron esquissait la notion de bonne raison d'État, la *ratio reipublicae*, liée à une loi morale supérieure, celle du bon gouvernement défini par le droit public dont la valeur rectrice est l'*honestas*, à une mauvaise raison d'État qui, sur le prétexte spécieux de l'utilité publique (*publicae utilitatis species*), justifie des actes de cruauté au nom de l'intérêt public (*De officiis*, III, 11). On a là une première définition, en négatif, de certains éléments de la raison d'État moderne. La véritable raison d'État déduit l'*utilitas* de l'*honestas* et c'est en ce sens qu'on parle de *ratio* et *utilitas reipublicae*. La même conception anime les écrits d'Ulpien sur le *status rei Romanae* et dans le cadre de la loi romaine sur l'autorité impériale comme dans celui de la république, cette raison était dépendante des principes du droit. La *ratio* de ce *status reipublicae* se découvrait depuis les coordonnées des lois fondamentales du divin, du droit et de la justice pour le peuple ou l'intérêt public. C'est cet idéal romain qui se transmet au Moyen Âge grâce aux pères latins.

Cet idéal persiste lors même que le féodalisme marque le triomphe des droits privés sur le droit public. Il constitue déjà une résistance à l'affaiblissement de l'État pour ne cesser de prendre de l'ampleur. Il associe l'exigence de l'*honestas*, de l'*utilitas* et de la *necessitas* et revêt plusieurs aspects :

– *En premier lieu*, la *ratio status regni* reflète la maxime romaine de la suprématie de l'utilité publique. Celle-ci vaut d'abord contre toute utilité privée, et particulièrement les droits privés féodaux, notamment en cas de guerre. La raison du bien public encourageait le roi à briser les immunités féodales.

– *En second lieu*, la *ratio status regni* marque la prise d'autonomie de l'État et de l'utilité publique à l'égard de la puissance de l'Église : au XIII^e siècle, il est dit que, lorsque la raison le requiert (cette raison qui est faite d'*honestas*, d'*utilitas* autant que de *necessitas*), le roi n'a pas à attendre le consentement du pape pour exiger l'impôt du clergé de son royaume. Henri I^{er} d'Angleterre plaidait cette forme de prélèvement des impôts pour la nécessité de défense.

– *En troisième lieu*, le roi – en son *status regis* – ne peut agir contre la *ratio utilitatis publicae* : ainsi, dans son *Policraticus*, Jean de Salisbury, grand humaniste chrétien du XIII^e siècle, penseur d'une raison d'État christiano-romaine, soutient que

chaque État ou *respublica* est un corpus animé par Dieu et réglé par la raison. Si le prince est *absolutus* et n'est pas lié par les lois, il doit suivre la voie de la dignité et reconnaître qu'il est *legibus allegatus* : il doit à Dieu et à la raison du royaume de préférer le bien des autres à sa volonté privée. Il n'y a pas place ici pour une volonté arbitraire du Prince. Ce dernier ne doit désirer que ce que l'équité exige et il en est le serviteur. Son seul rôle est celui de *minister* de l'utilité publique. Aussi, la raison d'État ne vient nullement nommer l'arbitraire du pouvoir mais ce qui le circonvient. La part de décision du gouvernement ne relève nullement d'une volonté privée, mais représente la « force du jugement » publique et la « vigueur de la loi ». La volonté du gouvernant ne joue le rôle que de fer de lance de la voix du public.

À ces trois égards, la formule de la Raison d'État est significative des limites assignées aux pouvoirs particuliers et à l'arbitraire privé : à l'égard des seigneurs, à l'égard de l'Église, à l'égard du roi. Elle souligne également le sens dans lequel la nécessité ne connaît point de lois (*necessitas legem non habet*). Il y a nécessité pour un *status* quelconque (cela peut être celui de l'Église et relever de la « raison de l'utilité de l'Église ») de se dispenser du droit (il en fut ainsi des dispenses papales) et ne pas attendre un consentement requis en droit et en justice, qu'il s'agisse du consentement du pape ou du consentement du peuple, lorsque ce *status* se trouve en péril : en cas d'urgence. Le cas exemplaire est évidemment celui de la nécessité de défense. *Ratio* et *necessitas* représentent cette raison dont tout *status* doit faire usage lorsque sa sûreté est en jeu. On a pu même parler d'une « raison d'État de l'Église » : ainsi Gérard d'Abbeville dans un *Quodlibet*, dans les années 1260, défend la *plenitudo potestas* du pape. À la question de savoir si le pape peut délivrer une nonne de son vœu solennel de chasteté, il en soutient la nécessité et la justice dans le cas où l'Église, en donnant cette fille en mariage à un empereur sarrasin et tyran, eût permis par là d'arrêter son pouvoir et de sauver la communauté des croyants : protéger les croyants représente une plus grande *caritas*. On voit que la *ratio status* s'appliquait aussi bien à l'Église qu'à l'État et avait initialement le sens de « raison d'un état ». Plus tard, on parvint à soutenir avec un développement plus complet du droit public et, comme le fit Innocent IV, qu'un bon prince pouvait, en cas de nécessité et d'urgence

réelle, ne pas reconnaître légalement le droit pour veiller au salut de l'État. La tyrannie représentait alors seulement le moment où, sans nécessité expresse et sur une longue durée, un *status* dérogeait à sa loi et n'en faisait qu'à son idée.

Dans tous les cas, c'est l'intérêt d'un public ou d'une communauté élargie qui doit prévaloir. Si la *ratio publicae utilitatis* protège également les droits privés, elle tente de les faire conjoindre dans la mesure du possible : ainsi les jurisconsultes et les empereurs romains considéraient déjà que la dot était à la fois d'un intérêt privé et d'un intérêt public (emplir la cité d'enfants). La dot concernait la *res publica* plus encore que les femmes. Lorsque la *ratio* de l'utilité privée ne s'accordait pas avec celle de l'utilité publique, c'est cette dernière qui devait l'emporter.

La raison d'État définissait toute dérogation limitée d'une coutume juridique afin de faire prévaloir l'intérêt public d'un *status* quelconque, lorsque la nécessité exige de le faire dans des conditions de rapidité de l'action et donc sans attendre le consentement requis, tout délai pouvant s'avérer dangereux pour la communauté comme pour le gouvernant. Elle se devait d'être conforme aux coordonnées du droit en vigueur et à l'idéal de justice sous la garantie réciproque de Dieu et de la Nature comme du peuple et du public. Elle ne saurait prendre effet dans un acte de cruauté.

Cette raison d'État définissait indissociablement la *ratio status regis* (ou raison d'état du roi) et la *ratio status regni* (ou raison d'état du royaume) : elle signifiait la raison du bien public de la communauté et celle de la magistrature, d'une charge de l'État. L'équivocité du terme rendait la définition évasive tout autant qu'à l'époque moderne, bien que tout autrement. La raison d'État du Moyen Âge désigne progressivement l'unité des deux raisons et c'est conséquemment à cette superposition entre la raison du gouvernant et celle du gouvernement ou du régime (république ou royauté) – dans le sens que la Renaissance donnera à l'État, *lo stato* – que l'État, comme nous l'entendons, c'est-à-dire comme entité territoriale et abstraite, prenait sens.

Ces deux raisons (*status regis* et *regni*), confondues entre elles, liées qu'elles étaient à la *ratio* de toute la communauté humaine et à Dieu, se faisaient connaître comme raison d'État dans la mesure où sa modalité (celle de la *necessitas* qui ne

contrevenait pas à l'*honestas*) se faisait accepter par un raisonnement. Aussi, la raison d'État ne constituait nullement une puissance sans appel ou de dernier mot : elle *s'imposait par raison*. La forme de ce raisonnement était celui de la raison évidente. Il s'agissait d'en montrer l'évidence ou, à défaut, d'en argumenter la probabilité.

Les stratégies de mise en évidence de la prévalence de telle raison d'État étaient multiples. Il pouvait s'agir de stratégies argumentatives : ainsi, lorsqu'en 1100 Philippe Auguste, tuteur du jeune Arthur de Bretagne son vassal, octroyant la Bretagne au monarque français, lors du traité du Goulet avec le roi Jean d'Angleterre, céda à cette fin à ce dernier la souveraineté sur Arthur et la Bretagne. Sur la question de savoir si le roi pouvait aliéner le fief d'un vassal qui n'y consent pas, deux argumentations s'opposèrent dont chacune se revendiquait de la « raison de l'utilité publique » : l'une soutenait qu'un tel acte offensait les droits de son vassal dans la mesure où le vassal pouvait contester le caractère illustre du nouveau maître et la légitimité d'obéir à un autre État et que la cession avait eu lieu sans le consentement d'une des deux parties concernées (argument d'Azo), l'autre pouvait soutenir l'intérêt supérieur de la paix du royaume.

Si ce mode de stratégie démonstrative était des plus rares, un autre mode était celui de la consultation des conseillers avant que la décision du souverain ne soit entérinée. C'est dire que la raison d'État était, d'une certaine façon, mise en débat et soumise à consultation. Le souverain, autant qu'il le pouvait, n'interprétait pas par lui-même le droit et ne décidait pas arbitrairement de ce qui était nécessaire pour la sécurité de l'État. Le mode privilégié était celui de la *ratio evidens* qui pouvait s'appuyer ou non sur le consentement. Ce mode de raison de la « raison d'État » reprend la théorie romaine de la législation selon laquelle, quand l'empereur fait une loi qui marque un changement par rapport à une loi plus ancienne, ce doit être pour une « utilité évidente » (Ulpien, D, 1, 4, 2). L'évidence est ici celle de la nécessité : de même que, pour l'Église, cela représentait à l'évidence un moindre mal pour la chrétienté qu'une jeune nonne soit livrée à un tyran sarrasin en échange de la sécurité de la communauté des chrétiens, de même était jugé à l'évidence un moindre mal, l'adultère commis par un citoyen privé pour sauver la *civitas* et s'emparer des plans secrets d'un

homme sur le point de devenir tyran. Raison évidente qui, chaque fois, est de l'ordre d'un *calcul* en vue d'une fin morale.

La question toutefois se posait de savoir si les sujets d'un roi étaient tenus d'obéir à un règlement dit d'utilité commune – un impôt non immédiatement nécessaire –, si cette utilité n'était pas une *evidens*. Henri de Gand, dans un *Quodlibet*, la discute. Affaire d'importance, car l'absence d'évidence risque d'ouvrir une brèche entre la *ratio status regis* et la *ratio status regni*. La raison d'État au Moyen Âge n'est légitime que si les deux raisons d'état coïncident, et si l'unité des deux se montre à l'évidence. Or, la réponse d'Henri de Gand est complexe : après avoir conclu que les sujets ne sont pas contraints à un tel règlement, il présente des arguments en faveur de l'autorité du souverain et sous certaines réserves. Quelle est donc la teneur de cet argument ? C'est que le prince est supérieur en vertus à la communauté et que le bien de la communauté réside en lui, de sorte qu'il convient, dans le doute, de faire confiance à son jugement. Il est le meilleur interprète du bien public. Le peuple doit croire dans la prudence (sagesse et jugement) du prince qui sont *ratione status*. Le souverain a pour lui le bénéfice du doute. À une réserve près qui précise encore mieux le style de raisonnement propre à cette « raison d'État » : il convient que l'on ne puisse témoigner de l'évidence contraire. Tel est le cas lorsque les sujets assistent à des actes répréhensibles répétés, lorsque la nécessité ne peut plus prétendre avoir et, par suite, avoir eu pour elle le caractère d'urgence. En ce cas, les sujets sont en droit de refuser l'obéissance au souverain si ce dernier ne répond pas à leur contestation et requête contre les décisions prises. On voit que la raison d'État comme *status, regis et regni* a comme critère celui de la *ratio status regis* et que l'établissement de la raison d'État passe par un raisonnement exhibé devant les sujets. La raison d'État au Moyen Âge est donc liée à la coïncidence des raisons (*regis et regni*) et à la présomption selon laquelle, à moins d'une évidence notoirement contraire et d'une désapprobation de la communauté la plus large, c'est la *ratio status* du gouvernant ou de la magistrature, du *minister*, qui décide de la *ratio status* du royaume et en représente l'indice sûr.

IV. *RATIO STATUS ET NECESSITAS*

La configuration de la « raison d'État » au Moyen Âge ne correspond donc nullement à une configuration moderne. On peut en mesurer les différences et les proximités.

La configuration médiévale repose sur une certaine combinaison des termes de loi, de *ratio status* et de *necessitas*. L'État royal est fondé sur une exigence de justice. Celle-ci est simultanément celle de la loi divine (elle renvoie à une norme transcendante) et celle du bon ordonnancement de la chose publique ; simultanément conforme à Dieu et au bien de la communauté ; appartenant simultanément au registre prescriptif du commandement divin et à celui normatif de l'ordre des choses. Une configuration du motif de la loi n'existe jamais sans l'autre. Entre les registres correspondants, il existe seulement des différences d'accent qui portent sur l'instance qui en est le centre de gravité. Lors même que le prince est posé comme au-dessus des lois (*legibus solutus*), il ne s'agit là que des lois positives et c'est au nom de la Loi en sa valeur supérieure dont elles procèdent, dont l'autre nom est la *ratio status regni*, que le Prince peut surseoir aux lois effectives. C'est la *ratio status* en même temps que la loi divine qui le rend indépendant des lois en vigueur, ne pouvant vouloir que ce qu'exige l'équité et ce qui est conforme à la raison. Comme l'écrit Jean de Salisbury :

L'équité est un certain rapport d'harmonie selon laquelle la raison égalise toute chose et cherche à appliquer des règles égales à des cas égaux.

Et :

La loi est son interprète (*Policraticus*, III, 2).

Cette équité est aussi bien principe de justesse que de préférence accordée à l'intérêt d'autrui par rapport au sien propre. Aussi un roi obéissant à de tels principes d'action ne saurait être un tyran, lequel exerce un pouvoir sans limites, d'usurpation ou d'excès, tourné vers un objet interdit, et révoque toute loi, à commencer par le sens de la loi.

Cette configuration de la « raison d'État » conjugue *ratio status* et *necessitas*. La *ratio status* définit le principe qui régit

constamment l'action du roi selon la forme de l'État en vue de sa conservation. Elle préside au cours général du gouvernement. La *necessitas* qui ne connaît point de loi suspend le cours ordinaire des lois positives sans contrevenir à la *ratio status*, mais plutôt en accuse les traits lorsque ce cours ordinaire ne convient pas et qu'il est urgent, casuellement, et du fait de l'urgence de la *ratio status regnum*, de s'y soustraire. La nécessité qui ne connaît point de loi doit être rapportée tantôt à ce qui fait exception, tantôt à ce qui s'intègre à la *ratio status* elle-même (les deux notions corrélées provenant d'un même fond commun romain et patristique). *Elle ne définit jamais un changement d'état ou un état d'exception*. L'une et l'autre définissent le cours du politique ordonné à la loi.

La configuration médiévale de la « raison d'État » s'ancre dans une conception théologico-politique de l'art de gouverner. La *ratio status regni* est *a priori* obligée de veiller à l'obéissance à l'autorité de l'Église, et, lors même qu'elle permet une exception au cours ordinaire des lois, c'est d'abord pour autoriser les dispenses papales ; c'est ensuite, selon le modèle emprunté à ces dispenses papales, pour dispenser l'autorité de l'État de certaines obligations à l'égard du pape et du clergé. L'idée même de l'État comme *persona publica* est empruntée au registre religieux. C'est dire que c'est en continuité avec les références théologico-politiques et son ancrage dans le religieux que l'État trouve les moyens de s'en émanciper, et tout relativement. L'État commence toutefois à être appréhendé comme un organisme autonome qui requiert d'obéir au gouvernant (comme un corps obéit à la tête). L'apparition de ce modèle de légitimation, à côté du modèle théologico-politique et sans entrer en contradiction aucune avec lui (comme on le voit bien dans le *Policraticus* de Jean de Salisbury), ouvre toutefois une brèche à un dégagement du théologico-politique.

Les deux expressions (la nécessité ne connaît point de loi / le prince est au-dessus des lois), quelque circonstanciées qu'elles soient et assorties de la condition expresse de n'entendre ici par lois que les lois positives, n'en sont pas moins évocatrices de la possibilité d'une bien plus grande béance : elles ouvrent un espace où se tait la loi et où les critères pour la faire parler peuvent devenir flottants, voire l'espace où la loi elle-même peut être récusée.

Autant de brèches ouvertes et de pierres d'attente pour la suite : le surgissement d'une logique de la raison d'État qui ne se soucie guère de justice ni de loi et prétend dégager le pouvoir de toute autorité juridique et morale et proposer un art plus approprié de gouverner. Une donnée décisive de la politique apparaît : la guerre qui fait vaciller toute la configuration théorique, l'oblige à de constants ajustements, à des inventions dans son cadre, et suscite l'idée de changer de cadre de raisonnement. Ce sont les exigences de la guerre qui ébranlent l'idée de la politique comme gouvernement d'un ordre naturel et divin, où l'autorité politique est soumise à l'autorité religieuse et où la loi connaît un cours fixe. La pensée de l'infraction nécessaire, si intégrée soit-elle à la *ratio status*, prendra de plus en plus d'ampleur du fait de la montée en puissance de la question de la guerre, au point de ruiner le fondement que représente la *ratio status*. C'est dans cette mise à l'écart de la *ratio status* que peut naître la raison d'État moderne. La guerre est l'expérience cruciale qui vient contester l'équilibre de la pensée politique médiévale et introduire à une autre pensée du politique.