Bruno Arcidiacono

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

THE GRADUATE INSTITUTE GENEVA

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT

GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND DEVELOPMENT STUDIES

NOUVELLE ÉDITION

INTERNATIONAL

Graduate Institute Publications

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

Bruno Arcidiacono

DOI : 10.4000/books.iheid.922
Éditeur : Graduate Institute Publications
Lieu d'édition : Genève
Année d'édition : 2011
Date de mise en ligne : 29 octobre 2015
Collection : International
ISBN numérique : 978-2-940549-03-0

https://books.openedition.org

Édition imprimée
ISBN (Édition imprimée) : 978-2-13-058965-5
Nombre de pages : XX-468

Fourni par Geneva Graduate Institute

RÉFÉRENCE NUMÉRIQUE

Arcidiacono, Bruno. *Cinq types de paix*. Graduate Institute Publications, 2011, https://doi.org/10.4000/books.iheid.922.

Ce document a été généré automatiquement le 15 juillet 2025.

Le format PDF est diffusé sous licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0 sauf mention contraire.

Le format ePub est diffusé sous licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0 sauf mention contraire.

RÉSUMÉ

Au cours des quatre derniers siècles, les projets de pacification permanente de l'Europe, ou du monde entier, ont constitué un véritable genre littéraire. À un premier niveau, le plus superficiel, le livre offre une vue panoramique de ces projets, depuis le « Grand Dessein » attribué (faussement) à Henri IV jusqu'à la Charte de l'ONU, en passant par les propositions de William Penn, de l'abbé de Saint-Pierre, d'Emmanuel Kant, du comte de Saint-Simon et de tant d'autres, célèbres, moins connus ou oubliés. De règle, ces auteurs sont qualifiés, non sans condescendance, d'utopistes : à un deuxième niveau, le livre est une critique de cet usage paresseux, et les traite comme membres de la famille des réformateurs radicaux.
Ayant dressé, chacun à son époque, un réquisitoire sans indulgence contre l'état existant des rapports entre les nations, ils en proposent une réorganisation profonde. Ennemis de l'ordre international établi - un désordre intolérable à leurs yeux -, ils se font les architectes d'un monde nouveau, le meilleur des mondes possibles, dont ils précisent le mode de construction. Si différents soient-ils, leurs écrits se prêtent à être classifiés en un petit nombre de catégories : à un troisième niveau, le livre est un essai typologique. Il suggère une conceptualisation du « système international parfait » qui comporte cinq grands modèles et permet donc de répartir l'ensemble des auteurs passés en revue dans cinq traditions intellectuelles, dont la plus récente est longue de deux siècles et la plus ancienne de sept.

NOTE DE L'ÉDITEUR

Cet ouvrage a été publié pour la première fois en 2011, dans la collection *International*, Genève, aux Presses universitaires de France, Paris. EAN papier: 9782130589655.
Image de couverture : *Young Soldier*, huile sur toile de Frans Hals, XVIIe siècle. © Musée de l'Ermitage de Saint-Pétersbourg. Photo : Vladimir Terebenin, Leonard Kheifets, Yuri Molodkovets.

BRUNO ARCIDIACONO

En 2011, Bruno Arcidiacono enseigne l'histoire des relations internationales à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève. Il a publié des livres et des articles portant sur des sujets et des époques différentes, mais ayant pour thème commun la transition de la guerre à la paix.

Bruno Arcidiacono

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
PUBLICATIONS

puf

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

Bruno Arcidiacono

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

Presses Universitaires de France

Collection de l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

Établissement d'enseignement supérieur et de recherche, l'Institut offre une analyse indépendante et rigoureuse des grands enjeux actuels et émergents du monde contemporain, fondée sur une double approche pluridisciplinaire et disciplinaire des enjeux des relations internationales.

Dans ce cadre, cette collection présente, depuis plus de trente ans, des ouvrages en français, résultats de la recherche menée par de plus ou moins jeunes chercheurs, dans les domaines du droit, de l'histoire et de la science politique.

→ **http://graduateinstitute.ch**

ISBN 978-2-13-058965-5
Dépôt légal – 1re édition : 2011

© Presses Universitaires de France
6, avenue Reille, 75014 Paris

Table des matières

Introduction
État de guerre, états de paix VII

Chapitre premier
Sur la paix d'hégémonie, ou paix hiérarchique 1
1. La vision monarchique de l'ordre du monde 4
2. De la monarchie à la monocratie : la suprématie du plus fort 24
3. Vers une hégémonie de service : l'*arbitrium rerum*, ou suprématie juridictionnelle 41
Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept 69

Chapitre II
Sur la paix d'équilibre, ou paix polycratique 75
1. Naissance d'une notion : de l'équilibre sécuritaire à l'équilibre antihégémonique 85
2. De l'équilibre antihégémonique à l'équilibre pacificateur bipolaire 112
3. La paix d'équilibre et la représentation multipolaire du monde : une adaptation difficile 132
4. La paix d'équilibre dans un monde d'États inégaux : comment fonctionne-t-elle ? 166
Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept 195

Chapitre III
Sur la paix d'union politique, ou paix fédérative 201
1. Les précurseurs : pour une unité non hiérarchique de la Chrétienté 206
2. Penn, Saint-Pierre, Rousseau, ou de l'homogénéité des contrats et du problème qu'elle pose 232
3. Saint-Simon et ses épigones, ou du mariage entre paix fédérative et liberté politique 268
Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept 313

Chapitre IV
Sur la paix de droit international, ou paix confédérative 321
1. De l'hétérogénéité des contrats, ou la solution kantienne 326
2. Fédération ou confédération ? Bref aperçu d'un grand débat du XIX^e^ siècle 349
3. La consécration de la paix confédérative : la Société des Nations 377
Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept 389

Chapitre V
Sur la paix de directoire, ou paix oligarchique 397
1. Naissance de l'idée directoriale : la paix pentarchique 400
2. L'idée de directoire européen au XIX^e^ siècle 408
3. La consécration de la paix de directoire : l'Organisation des Nations Unies 417
Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept 426

Conclusion
La quête du meilleur des mondes 433

Bibliographie 447

Introduction

État de guerre, états de paix

> – Can you imagine a world that isn't Roman? […] I couldn't make the readers believe it […] Maybe the whole world would be splintering into factions and sects, and then they fight.
> – Fight *wars*? she asked incredulously.
> – Fight *big* wars. Why not? […]
> – People wouldn't be so silly, she complained.
> – How do you know that? Anyway, this is science fiction, dear, […] and I'm the one writing the story.
>
> Frederik Pohl, *Waiting for the Olympians* (1988).

> Nulle part la nature humaine n'apparaît moins digne d'être aimée que dans les rapports entre les peuples.
>
> Emmanuel Kant, *Théorie et pratique* (1793).

Ce livre porte sur des idées, et sur les hommes dont elles ont habité les esprits. Il porte, en fait, essentiellement sur *deux* idées, communes à tous les auteurs qui seront évoqués dans ses pages. L'une est que la paix doit être établie entre les peuples ; l'autre, qu'elle peut l'être uniquement par une réforme radicale du système des relations internationales.

La première de ces assertions en contient, à son tour, deux différentes. La paix doit être *établie* : elle ne nous est pas donnée. Aussi bien entre les hommes qu'entre les groupes humains, la coexistence pacifique n'est point naturelle, c'est une œuvre d'art qu'il s'agit de créer en intervenant sur – ou contre – la nature. Les individus, la plupart d'entre eux en tout cas, l'ont fait jadis, quand ils se sont liés dans des sociétés organisées, capables en principe d'instaurer le droit là où régnait la force ; mais les sociétés n'ont toujours pas franchi le pas. Or, la paix *doit* être établie entre elles : travailler à ce dessein constitue un devoir pour le genre humain en général, et pour chacun de ses membres en particulier. Cela parce que l'état existant des choses, dans la sphère internationale, est éthiquement intolérable et intellectuellement révoltant. Dans les rapports de peuple à peuple, l'humanité vit encore et toujours à l'âge des cavernes. Accepter cette situation, c'est s'avilir.

Mais comment en sortir ? Si la paix entre les particuliers est maintenue, tant bien que mal, par les institutions de la cité, comment assurer la paix entre les nations ? On peut envisager, en théorie, trois

grandes voies pour mettre fin à la guerre, selon l'image qu'on se forme de celle-ci : selon qu'on en attribue la cause à la substance même dont sont faits les hommes (s'ils se battent c'est parce qu'ils sont congénitalement méchants ou stupides), ou à celle des acteurs collectifs du système international, les États (s'ils se battent c'est parce qu'ils sont mal agencés et mal gouvernés), ou à celle du système lui-même (si l'on s'y bat c'est parce qu'il est anarchique).[1] Une de ces voies, qu'on peut appeler morale ou religieuse, passe donc par la régénération de l'âme humaine et la construction d'un homme nouveau – l'*homo pacificus*. Une autre, la voie politique, passe par la mise en place de l'État parfait, celui dont la structure interne serait intrinsèquement opposée à la guerre – la *civitas pacifica*. La troisième est la voie internationaliste, et passe par l'édification du système parfait, ou en tout cas du plus ordonné des systèmes concevables – un *orbis pacificus*. En réalité, les deux premières méthodes sont, selon les auteurs qui nous intéressent, largement illusoires, ou n'offrent de perspectives qu'à très long terme ; à leurs yeux (c'est l'autre grande idée qui les fédère) seule la dernière des trois nous permet d'espérer.

Quand on localise dans le cœur de l'homme la clé du problème de la guerre et de la paix, argumentent-ils, on tombe immédiatement dans une aporie : car soit la nature humaine est bonne, et la guerre constitue une anomalie difficile à expliquer, soit elle est mauvaise, et la guerre devient un phénomène impossible à déraciner. La nature d'un être est en effet, par définition, ce qui ne change pas dans le temps, ou très lentement. C'est avec une épopée meurtrière, ont-ils beau jeu de relever, qu'a commencé la littérature occidentale : vingt-huit siècles ont passé, mais rien dans le récit homérique ne nous est moins étranger que la soif de sang, la haine, la fureur des guerriers antiques. Et la raison de cette guerre de Dix Ans entre Achéens et Troyens est si futile qu'elle semble imaginée pour nous communiquer la plus amère des vérités – les gens n'ont pas besoin de *causes* pour se battre, il ne leur faut que des *prétextes*. Comme le disait au début du XX^e^ siècle un pionnier de la psychologie, « *the plain truth is that people* want *war* ».[2] Qu'est-ce qui explique alors les périodes de paix, pourrait-on lui demander. Jamais dans l'histoire du monde, répondrait-il, la paix ne s'est affirmée spontanément. Y eût-il même des individus foncièrement bons (des mutants en quelque sorte), le ton des rapports réciproques serait donné par les autres. Il s'agit donc de neutraliser ou de réprimer les penchants homicides de

1 C'est là les trois « images de la guerre » que distingue Kenneth Waltz, dans *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. New York, Columbia UP, 1959.

2 Impavide, il déclarait cela devant un auditoire de pacifistes orthodoxes : cf. William James, « Remarks at the Peace Banquet », discours prononcé en octobre 1904 au Congrès universel de la paix de Boston et reproduit dans *Memories and Studies*. New Work/London, Longmans, Green & Co., 1917, p. 304.

l'âme humaine par des institutions sociales appropriées. Ce qui nous renvoie à la deuxième image.

L'État dicte la paix à ses ressortissants : c'est sa fonction originaire que de l'instituer entre eux. Mais il peut faire la guerre aux autres États. D'après certains, il ne peut *que* la leur faire – l'homme aurait été programmé par la sélection naturelle pour collaborer avec les membres de sa tribu et pour se battre contre les « étrangers ». Sauf à trouver, répliquent d'autres, un type d'organisation civile invariablement paisible : l'État républicain par exemple, ou l'État-nation satisfait de ses limites, ou l'État libre-échangiste, ou à l'inverse l'État autarcique, ou encore l'État socialiste, et aujourd'hui l'État démocratique (telle est la version la plus récente de la théorie). Certes, il ne suffirait pas de quelques États tendanciellement pacifiques, car c'est les autres qui continueraient de donner le ton aux relations internationales. Il faudrait attendre (ou hâter) le jour où *tous* les États seraient des démocraties libérales. Mais là aussi, observent ou pourraient observer nos auteurs, une aporie nous guette. Car si l'individu est autre chose qu'une *tabula rasa*, si sa conduite n'est pas entièrement déterminée par la société, s'il y a bien en lui une essence pouvant aller sous le nom de « nature humaine »,[3] soit cette essence est bonne, mais alors la paix serait l'état normal entre les particuliers et entre les peuples, soit elle est mauvaise, auquel cas on ne voit pas pourquoi le fait que les nations s'autogouvernent devrait améliorer leurs rapports. Il s'agit donc de réprimer les penchants agressifs des sociétés politiques grâce à un fonctionnement approprié du *système* dont elles font partie. Voilà qui nous renvoie à la troisième image, et à la dernière solution.

Ses tenants ont abandonné ce que Kant appelait « millénarisme théologique » : ils n'attendent pas la paix de l'amélioration morale de l'espèce.[4] Ils ne l'attendent pas non plus du perfectionnement des structures étatiques, et ont renoncé ainsi à ce que nous pourrions qualifier de « millénarisme politique » : selon eux, ce n'est pas le mauvais gouvernement interne qui produit la guerre – si jamais, c'est la guerre (sa menace omniprésente) qui risque de causer le mauvais gouvernement interne.[5] Ils se désintéressent de toute eschatologie. Miser sur la « fin de l'histoire », sur un avenir où l'esprit humain aurait changé en mieux ou sur un monde dans lequel on aurait découvert et universalisé la forme idéale de régime civil, c'est s'exposer à une attente sans doute vaine, certainement très longue, et de toute manière inutile : on peut d'ores et déjà concevoir un système de

3 Sur la théorie de la *tabula rasa* et sur ses méfaits cf. Steven Pinker, *The Blank Slate. The Modern Denial of Human Nature*. London, Penguin Books, 2003.

4 Emmanuel Kant, *La religion dans les limites de la simple raison*, dans *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. III, 1986, p. 48.

5 Cf. là-dessus Lord Lothian, *The Ending of Armageddon*, été 1939, dans www.federalunion.org.uk/archives/endarmaggedon.shtml.

relations susceptible d'*imposer* la paix aux hommes et aux États tels qu'ils sont. C'est aux adeptes de cette troisième sorte de pacifisme, la variété internationaliste,[6] que sont consacrées les pages qui suivent : aux visionnaires qui ont essayé de penser un ordre européen ou mondial structurellement parfait, ou du moins meilleur de celui qui existait de leur temps et avait permis tant de carnages.[7]

Discipliner l'anarchie internationale, c'est un objectif qu'on a taxé tantôt d'*irréalisable*, tantôt d'*indésirable*, tantôt de *superflu*. Irréalisable, parce que la configuration actuelle du monde – la pluralité des nations en compétition mutuelle – est un fait de nature, et par conséquent la guerre aussi : elle est indélébilement inscrite dans l'aventure humaine, toute tentative visant à l'en extirper serait chimérique. Indésirable, parce que la guerre n'a pas que des mauvais côtés, elle constitue aussi un phénomène fécond, générateur de progrès ; et de toute façon, si déplaisants que soient ses effets, les moyens pour l'abolir pourraient s'avérer encore pires. Superflu, enfin, parce que la prétendue anarchie n'est pas réellement telle : la coopération peut prendre le pas sur la compétition, la régulation sur l'anomie ; le système est déjà aujourd'hui plus présentable qu'hier, et s'améliorera encore demain. Certains ont cru déceler dans l'histoire des relations internationales un processus évolutif allant, au fil des grands règlements de paix (1815, 1919, 1945), vers un ordre toujours meilleur et plus institutionnalisé.[8]

---

6 Bien entendu, internationalisme et amour de la paix ne coïncident pas nécessairement. De même que tous les pacifistes ne sont pas internationalistes, tous les internationalistes ne sont pas pacifistes – loin de là.

7 Je tiens à reconnaître ici la dette à l'égard de mes premières sources d'inspiration. L'une est l'écrit de Kenneth Waltz cité à la note 1. L'encadrement conceptuel de départ est venu de là : la « troisième image » de la guerre (la tradition qui y voit le produit du système international), voilà la notion qui a donné à ce livre son objet : la quête du mieux ajusté des systèmes possibles, c'est-à-dire du plus pacifique. Quant au but à fixer au travail, il s'est rapidement dégagé de la constatation qu'à l'intérieur de cette macrocatégorie waltzienne coexistaient, en fait, plusieurs solutions foncièrement différentes, mais d'ordinaire mélangées dans un affreux désordre. À ce propos, la deuxième source d'inspiration a été un autre vieil ouvrage, celui que Francis H. Hinsley a partiellement consacré, il y a près d'un demi-siècle, aux plans de paix perpétuelle : *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*. Cambridge, Cambridge UP, 1963. Je demeure redevable à sa galerie d'auteurs, bien que j'aie cessé de partager beaucoup de ses commentaires. A aussi contribué au projet initial, pour des raisons différentes (d'assonance en quelque sorte), le petit traité d'Umberto Eco sur la quête de la langue parfaite : *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*. Bari, Laterza, 1993. Le titre, *Cinq types de paix*, est un emprunt à William Empson.

8 Cf. G. John Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton UP, 2001.

Les théoriciens dont il sera question ci-après professent des principes diamétralement opposés. Si variées que soient par ailleurs leurs opinions, ils ont en commun la conviction que la guerre est intolérable et la paix réalisable. Le recours aux armes, de par sa simple possibilité, leur paraît un scandale pour l'intelligence. Pourquoi ce que l'on s'accorde à condamner comme primitif au niveau des individus – le droit du plus fort –, serait-il davantage acceptable entre États ? « Qui oserait dire de bonne foi […] que l'on doive plaider quand on est un contre un, et s'égorger quand on est quarante millions d'hommes contre quarante millions d'hommes ? »[9] Quant à l'argument que les guerres ont toujours existé et jamais ne sauraient être abolies, il ne vaut rien selon eux : *naturel* ne veut pas dire *irrépressible*, et le « toujours » de l'histoire humaine est beaucoup trop court pour qu'on puisse y fonder une quelconque conclusion renfermant l'adverbe « jamais » (« quelle ignorance est la nôtre – notait un moraliste du XVII^e^ siècle –, et quelle légère expérience que celle de six ou sept mille ans ! »)[10] Il ne leur semble pas trop difficile d'imaginer un monde parallèle habité par des êtres en tous points semblables à nous, mais organisé et policé de telle sorte que ces grands rituels d'égorgement réciproque, ces étripages de masse y seraient un sujet de récits dystopiques, à peine crédibles pour les lecteurs (« *People wouldn't be so silly !* »), au lieu que la paix universelle soit un sujet de littérature dite utopique, comme dans notre monde.

La démarche intellectuelle des membres de cette école est caractérisée, en somme, par deux attitudes – l'une et l'autre contribuent pour beaucoup à la sympathie que certains (dont l'auteur de ce livre) peuvent éprouver à leur égard. La première consiste dans leur rejet du *statu quo*. C'est un penchant fort répandu, nous dit le romancier,[11] que de « s'habitue[r] à tout, surtout lorsqu'on voit les autres faire de même » : mais ils refusent, eux, de se résigner à l'inamovibilité (ou pis encore à l'admissibilité) d'un état des choses qui porte la marque de la sauvagerie originaire. Certes, la barbarie peut connaître des degrés selon les époques, elle peut être plus ou moins abominable, mais dans tous les cas son empreinte reste bien visible à leur regard, en dépit des propos lénifiants tenus par ceux que Kant, encore lui, nommait les « piètres consolateurs » (les Grotius, Vattel et autres apôtres d'un droit factice). Et c'est une empreinte obscène :

---

9 Charles Lemonnier, *Les États-Unis d'Europe*. Paris, Librairie de la bibliothèque démocratique, 1872, pp. 172-3.

10 « Si le monde dure seulement cent millions d'années, il est encore dans toute sa fraîcheur et ne fait presque que commencer ; nous-mêmes nous touchons aux premiers hommes et aux patriarches, et qui pourra ne pas nous confondre avec eux dans des siècles si reculés ? […] Quelle ignorance est la nôtre, et quelle légère expérience que celle de six ou sept mille ans ! » : Jean de La Bruyère, *Les caractères ou Les mœurs de ce siècle* (1688). Paris, Larousse, vol. II, 1912, p. 90.

11 Tolstoï, dans *Anna Karénine* (partie VII, ch. 13).

nulle part, écrit le même penseur, la nature humaine n'apparaît plus détestable (« moins digne d'être aimée », dit-il) que dans les rapports entre les peuples.[12] La seconde attitude de ces auteurs est la méfiance à l'égard de tout discours reposant sur la bonté intrinsèque des hommes et des sociétés, ou sur la possibilité de rendre intrinsèquement bons (en l'occurrence, pacifiques) les uns ou les autres dans un avenir prévisible.

Nos réformateurs pratiquent en somme la meilleure philanthropie, qui est celle du misanthrope. Sont-ils, pourtant, autre chose que des *utopistes*? C'est par ce terme condescendant qu'on les a souvent stigmatisés. Mais utopiste est celui qui décrit un non-lieu (*ou-topos*) – l'île de Nulle-Part, Atlantis, Océana ou les États de la Lune –, et fabule sur les heureuses inclinations de ses habitants. Il projette dans l'espace, ou dans le temps s'il cultive l'uchronie, « la fiction d'un ailleurs absolu ».[13] Notre auteur-type, pour sa part, n'idéalise rien, il ne prétend pas que dans son île (le monde entier est tel pour lui, « une île qui flotte autour du soleil »)[14] régnera l'amour fraternel ; il se contente qu'on y mette fin à la violence fratricide. Sa vision ne se situe pas dans un ailleurs imaginaire mais dans un demain possible, son bonheur est celui que l'on atteint *compte tenu* des mauvaises inclinations des hommes. Et il montre la route à suivre pour parvenir au but. Ses indications peuvent, certes, s'avérer fausses, mais il est le contraire d'un utopiste : il n'offre pas un *rêve* à ses lecteurs, il leur propose une *recette*.

* * *

En disant « état de guerre international », c'est Rousseau que l'on cite. La notion avait pourtant été formulée depuis deux millénaires au moins. Déjà Platon, dans les *Lois*, distinguait deux sortes de paix, la paix civile (interne aux États), possible et souhaitable, et la paix extérieure (entre les États) qui, simplement, n'existe pas. Croire à ce mirage, nous dit-il par la bouche du Crétois Clinias, voilà

> la sottise du grand nombre, qui ne veut pas comprendre que tous les hommes d'une cité sont toujours, leur vie durant, engagés dans une guerre incessante contre toutes les autres cités […] Ce que la plupart des gens appellent *paix* n'est rien de plus qu'un nom ; en réalité, toutes les

12 Cf. *Über den Gemeinspruch : Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (*Sur le lieu commun : Il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut point*, dans *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. III, 1986, p. 299).

13 Simone Goyard-Fabre, *La construction de la paix, ou le travail de Sisyphe*. Paris, J. Vrin, 1994, p. 105.

14 Comme l'écrivait Anacharsis Cloots dans *Bases constitutionnelles de la république du genre humain*. Paris, Imprimerie nationale, 1793, p. 15.

cités sont, par nature, toujours engagées dans une guerre non déclarée contre toutes les autres cités.[15]

Aussi le code du législateur crétois, élaboré sans concessions à cette méprise populaire, repose-t-il d'après Clinias, dans toutes ses institutions publiques et privées, « sur le postulat d'une guerre continuelle ». Ce qu'on appelle *paix*, lui fait écho Machiavel dix-neuf siècles plus tard, n'est que crainte armée. Les souverains ne doivent jamais perdre de vue la possibilité de la guerre, ils doivent s'y préparer sans relâche, aussi bien matériellement que moralement. Celui d'entre eux qui ne prêche que paix et bonne foi, s'il avait vraiment pratiqué l'une et l'autre aurait déjà perdu ses États. Tu ne pourras ni ne devras observer ta foi – enjoint donc au prince le Secrétaire florentin – quand cela risquerait de se retourner contre toi : et si les hommes étaient tous bons, ce précepte ne serait pas bon, mais comme ils sont méchants et ne se conduiraient pas bien avec toi, tu n'as pas à bien te conduire avec eux.[16]

Dans cette maxime se trouve déjà une des idées centrales de Hobbes : on est tenu de respecter la parole donnée seulement si l'on est assuré que les autres contractants feront de même ; en l'absence d'une telle garantie, tout ce qui sert notre survie est bon et juste – or, il ne peut exister de garantie solide entre seigneurs souverains, de par la définition même du concept de souveraineté. En créant les États, conclut Hobbes, les hommes ne sortent du *bellum omnium contra omnes*, la guerre de tous contre tous, que pour entrer dans la guerre de chaque État contre chaque autre. Et « la nature de la guerre ne consiste pas seulement dans la bataille, mais dans une disposition reconnue à se battre… ». Les princes sont, les uns à l'égard des autres, comme des gladiateurs : quand ils ne croisent pas le fer, c'est pour reprendre haleine en vue du prochain engagement.[17] La « paix internationale » ressemble donc au répit que les combattants dans l'arène s'accordent entre les assauts, une simple suspension d'armes séparant deux épisodes sanglants. La métaphore aura (on va le voir) beaucoup d'imitateurs. Comme le résumera l'un d'eux,[18]

15 Platon, *Les lois*, livre I. Paris, Flammarion, vol. I, 2006, p. 65.

16 Niccolò Machiavelli, *Il principe*, ch. 18 : cf. *Tutte le opere di Niccolò Machiavelli, cittadino e segretario fiorentino*. Londra, vol. I, 1747, p. 332.

17 Thomas Hobbes, *Leviathan, or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civill*, part I, ch. 13 : *« the nature of war consisteth not in actual fighting, but in the known disposition thereto during all the time there is no assurance to the contrary. All other time is peace»*. Mais entre les États il n'y a point de paix : *« in all times kings and persons of sovereign authority, because of their independency, are in continual jealousies, and in the state and posture of gladiators, having their weapons pointing, and their eyes fixed on one another… »* (London, Andrew Crooke, 1651, et in http://ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/complete.html).

18 Le marquis de Vauvenargues, en 1746 : cf. *Œuvres de Vauvenargues*. Paris, Furne, 1857, p. 438.

> ce que nous honorons du nom de paix n'est proprement qu'une courte trêve, par laquelle le plus faible renonce à ses prétentions, justes ou injustes, jusqu'à ce qu'il trouve l'occasion de les faire valoir à main armée.

Une condition que Rousseau va théoriser peu après, au milieu du XVIII[e] siècle :

> J'appelle donc guerre de puissance à puissance l'effet d'une disposition mutuelle, constante et manifestée de détruire l'État ennemi, ou de l'affaiblir au moins par tous les moyens qu'on le peut. Cette disposition réduite en acte est la guerre proprement dite ; tant qu'elle reste sans effet, elle n'est que l'*état de guerre*. […] Selon moi l'état de guerre est naturel entre les puissances.[19]

Bien d'autres marcheront dans ses traces. Dans la formule célèbre de Clausewitz, « commerce politique » est le nom que prend la trêve armée.[20] L'état de guerre n'est pas seulement la guerre – le temps où l'on se bat –, c'est aussi la possibilité de la guerre – le temps où le combat est une hypothèse que chacun doit prendre en compte. « *All other time is peace* », disait Hobbes. Ainsi définie, la paix n'est pas l'*absence* de guerre – le temps où l'épée reste au fourreau –, c'est l'*impossibilité* de la guerre – le temps où l'emploi de l'épée a cessé d'être une éventualité concevable. La vraie paix n'est point une *relation* entre deux entités, c'est une *qualité* du système tout entier. Aussi appellera-t-on « état de paix » la condition d'un ensemble social au sein duquel la guerre est infaisable ou illégale ;[21] toute collectivité où l'usage individuel des armes est légitime ou possible vit, en revanche, dans le *status belli*, même si le choix de la force y est, de fait, une occurrence rare et peu probable.[22] Depuis que l'humanité s'est organisée en groupes, entre eux règne l'état de guerre et il n'y a jamais eu

19 Jean-Jacques Rousseau, « Que l'état de guerre naît de l'état social », dans *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. III, 1964, p. 607.

20 Carl von Clausewitz, *On War*. London, Penguin Books, 1982, p. 119. La guerre, lit-on dans l'original, est « *eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit andern Mitteln* ».

21 La « guerre » étant à son tour conçue comme l'utilisation de la violence armée par un membre du système contre un autre. À noter dès maintenant que le recours à la force par l'*ensemble* de la société contre un de ses membres ne doit pas être qualifié de guerre, et que la possibilité et la légalité d'un tel recours sont parfaitement compatibles avec l'existence d'un état de paix.

22 Le *status pacis* comme on l'entend ici coïncide, par conséquent, avec le concept de *paix permanente* et non avec celui de *paix stable* tel que le politologue Kenneth Boulding l'a défini : une situation dans laquelle la guerre reste possible, bien que sa probabilité soit extrêmement réduite (cf. *Stable Peace*. Austin, University of Texas Press, 1978, p. 13).

d'« autres temps » – *all time is war*.[23] Même quand les nations ne s'entretuent pas, la possibilité que cela arrive détermine leurs relations.

Les auteurs évoqués ci-dessous partagent tous, on l'a dit, cette vision tragique de la condition du monde : les relations internationales comme guerre perpétuelle (déclarée ou non). Mais chacun de ces théoriciens propose sa propre méthode pour sortir de là et pour pacifier de manière durable l'humanité. Ces propositions, généralement qualifiées de *plans de paix permanente*, ont été innombrables au cours des quatre derniers siècles.

Selon certains commentateurs, il a fallu attendre l'ère des Lumières pour voir fleurir de véritables projets de pacification universelle ; on parle même d'une « invention de la paix » au XVIII[e] siècle.[24] Cela peut se soutenir si l'on donne à l'expression *paix internationale* son sens actuel : paix entre personnes morales souveraines et mutuellement indépendantes. Mais la conception de la guerre en tant que produit de la pluralité des sceptres (*pluralitas principatuum*) avait surgi bien avant que ne s'affirmât l'idée moderne de l'État-Commonwealth, corps politique collectif : déjà au Moyen Âge la guerre avait été pensée comme découlant de l'existence d'un certain nombre de personnes privées rebelles à toute autorité au-dessus de la leur (*principes superiorem in terris non recognoscentes*). Ce qui impliquait de penser la paix comme une réponse à cette situation, c'est-à-dire comme la solution d'un problème qui n'était pas religieux ou moral (il n'avait pas de rapport avec les qualités ou les défauts des princes), mais systémique. Appelons-le *problème international* : comment établir un ordre pacifique entre plusieurs entités – peu importe leur nature – si celles-ci se prétendent souveraines et n'obéissent à aucun supérieur sur terre ?

Cette foule de projets d'un *novus ordo sæculorum* a déjà donné lieu à des tentatives de recensement, plus ou moins étendues. En parcourant la littérature historiographique en question on trouve, en gros, deux styles d'exposition du sujet. Le premier s'inspire de la galerie de portraits, à travers laquelle on accompagne le curieux : chaque projet est présenté et glosé par l'historien comme un objet en soi, une solution singulière, et on en retire l'impression qu'il existe (presque) autant de méthodes possibles que d'auteurs recensés.[25] Le second correspond à l'escalier qu'on invite le visiteur à gravir marche après marche : tous les projets se ramènent, *grosso modo*, à une même méthode (généralement le fédéralisme ou, de manière encore plus

23 Cf. la note 17 ci-dessus.

24 Cf. Michael Howard, *The Invention of Peace*. New Haven/London, Yale UP, 2000.

25 Deux exemples parmi plusieurs : les monumentaux ouvrages de Christian Lange et August Schou, *Histoire de l'internationalisme*. Oslo, H. Aschehoug, 3 vols, respectivement 1919, 1954 et 1963, et de Théodore Ruyssen, *Les sources doctrinales de l'internationalisme*. Paris, PUF, 3 vols, 1954, 1957 et 1961.

vague, l'« organisation internationale »),[26] et chacun d'eux constitue une étape dans le progrès vers la meilleure expression possible de cette formule.[27] D'un côté tout est décousu, et il n'y a aucun effort de conceptualisation. De l'autre côté tout est confondu, et règne la promiscuité conceptuelle. Dans les rares cas où une typologie est esquissée, elle ne va pas au-delà de deux solutions, s'opposant l'une à l'autre.[28] L'idée centrale de ce livre est, en revanche, qu'il n'existe ni une seule manière de penser la paix permanente, ni deux manières antagonistes, ni une infinité de manières : les projets de pacification du monde, et plus largement les conceptions du meilleur système international possible, peuvent être réparties en quelques grandes familles.

Il n'y a qu'*un* état de guerre, en somme, mais il y a un certain nombre d'états de paix. Un nombre relativement limité, toutefois. Il ne faut pas plus que *cinq types* pour classer la centaine de plans et les milliers de pages que nous avons compulsés. Tous les cinq ont été fixés en une forme bien reconnaissable entre le Moyen Âge et l'époque napoléonienne, plus particulièrement entre le début du XVII^e^ siècle et le début du XIX^e^. Si l'on accepte cette classification on peut saisir, derrière le foisonnement des propositions se succédant dans le temps, les mêmes modèles éternellement récurrents, quoique sous des habillages en partie rénovés. Car leur présentation se modifie, bien sûr, avec les époques ; ils comportent, par ailleurs, de nombreuses variantes et sous-catégories, et peuvent parfois subir des hybridations. Mais fondamentalement, une fois posées les données du problème

26 En témoigne le passage du livre de Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe* (Paris, Payot, 1961, pp. 92-3), où l'auteur enchaîne les noms de Crucé, Sully, Comenius, Penn, Leibniz, Saint-Pierre, Rousseau, Kant, Saint-Simon, Proudhon, Hugo, Renan, Coudenhove, Briand et Churchill comme si toutes ces personnalités appartenaient à la même école – en l'occurrence l'école fédéraliste.

27 Pour une illustration de cette vision unilinéaire (et de sa futilité), cf. la conclusion du livre de S.J. Hemleben, lequel retraçait le long parcours et les admirables progrès de « l'idée d'une société des nations » sur une durée de six siècles, « de la simplicité des débuts jusqu'à l'organisation complexe qui fut finalement créée en 1919 ». Le sel de la citation est sa date : 1943 ! (*Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago, University of Chicago Press, 1943, p. 182).

28 Par exemple celles que Hedley Bull définit (à mauvais escient) « grotienne » et « kantienne » : respectivement, la vision des *internationalistes*, pour qui la guerre est éliminable par la régulation des rapports entre les peuples, et la conception des *universalistes*, selon lesquels on ne parviendra à l'éliminer que le jour où l'on remplacera la pluralité des nations par un ordre cosmopolitique. Les uns songent à réformer le système des États, les autres veulent y mettre fin en supprimant les États : cf. H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 2^nd^ ed. New York, Columbia UP, 1995, pp. 23 ss. À noter, au sujet de Kant, que Bull lui prête une recette pour la paix (l'État mondial) qui est juste le contraire de celle que lui attribuait Waltz dans l'ouvrage cité plus haut (la dissémination des États républicains). Le premier se trompe autant que le second.

international, les solutions restent les mêmes à travers les âges. Nous les baptiserons ainsi : paix d'hégémonie, d'équilibre, d'union politique, de droit international et de directoire. Chacune de ces cinq traditions fera l'objet d'une partie du livre, et chacun des plans que nous évoquerons, du « Grand Dessein » élaboré par Sully pendant la guerre de Trente Ans jusqu'à la Charte de l'ONU issue de la Seconde Guerre mondiale, sera logé à la bonne place, c'est-à-dire dans la tradition à laquelle il appartient. Une appartenance dont les auteurs n'étaient pas toujours pleinement conscients (la plupart du temps ils n'en avaient aucune conscience, et se croyaient des vrais novateurs). À l'intérieur de chaque famille, on le constatera aussi, le passage du temps ne coïncide pas forcément avec un progrès qualitatif.

Ce qui précède soulève une question, mais n'entend pas préjuger de la réponse. Quand on lit « quelques types de paix », que faut-il comprendre au juste par *types* ? L'auteur ne voudrait pas s'exprimer péremptoirement là-dessus – sur ce point moins que sur tout autre. Il est parti, en fait, d'une notion instrumentale proche, *mutatis mutandis*, des types idéaux wébériens : des outils mentaux construits par l'observateur et appliqués à l'objet d'observation (dans le cas d'espèce par l'exégète à ses textes, les plans de paix) dans un but herméneutique et taxonomique. Et il est arrivé, peu à peu, à voir dans ces cinq modèles autant de structures architecturales *inhérentes* aux textes, les formes premières et irréductibles sous lesquelles l'esprit humain a appréhendé jusqu'ici une réalité donnée (la pluralité des princes) et le problème qu'elle pose (la prévention de la guerre entre ces princes) ; à les voir, en somme, comme les paradigmes du pacifisme internationaliste. Mais puisque le classement tient aussi bien (ou aussi mal) dans les deux cas, chaque lecteur demeure libre de choisir entre cette seconde acception, paradigmatique, et la première, purement heuristique.

Ce livre ne saurait prétendre à l'exhaustivité, et ne s'y intéresse guère. Tous les chapitres devraient porter, après le titre qui annonce de quelle paix on y parle (d'hégémonie, d'équilibre, etc.), un sous-titre plus modeste du style : « Quelques jalons pour l'histoire d'un concept ». Il s'agit, en effet, non de dresser l'inventaire complet des penseurs qui peuvent rentrer dans la catégorie en question, entreprise impossible au demeurant, mais de présenter un échantillon significatif de textes : ceux qui permettent d'illustrer au mieux les caractéristiques, l'évolution et les variantes du modèle considéré. Des noms célèbres, tels que ceux de Sully, de Rousseau ou de Kant, déjà mentionnés, et de Leibniz, de l'abbé de Saint-Pierre, de Saint-Simon, en côtoieront d'autres moins connus, voire tout à fait obscurs : à une certaine époque le projet de pacification du monde (ou de l'Europe) devient un véritable genre littéraire, auquel s'essaient tous ceux qui savent tenir une plume – et aussi certains qui ne savent pas.

Si on voulait décomposer les cinq types de paix dans leurs éléments de base, on obtiendrait un schéma ressemblant à celui-ci :

Principe de fonctionnement	Structure du système	Rapports entre les grandes puissances	Types de paix
Force	Concentration de la force (structure unipolaire)		1. Paix d'hégémonie (monocratique)
	Dispersion de la force (structure multipolaire)	Compétition	2. Paix d'équilibre (polycratique)
		Coopération	3. Paix de directoire (oligarchique)
Loi	Dispersion des fonctions (structure décentralisée)		4. Paix de droit international (confédérative)
	Concentration des fonctions (structure centralisée)		5. Paix d'union politique (fédérative)

Le tableau résulte du croisement de trois variables. La première est le principe de fonctionnement du système, qui peut être la force ou la loi. Le deuxième critère est la structure de l'ensemble, laquelle dépend soit du degré de concentration de la force (si le système reste soumis au *ius gladii*), soit (s'il est régi par le *ius gentium*) du degré de centralisation des fonctions législative, judiciaire et exécutive – la question étant donc, dans un cas : y a-t-il une seule puissance majeure ou plusieurs ? Et dans l'autre cas : les fonctions nécessaires à la juridisation du système demeurent-elles aux mains de ses membres, les États, ou sont-elles déléguées par ces derniers à des institutions supranationales ? La troisième variable est le type de rapports existant entre les principaux acteurs, là où ce facteur entre en jeu, c'est-à-dire dans l'univers dont le principe de fonctionnement resterait la force et la structure serait multipolaire : ces rapports sont-ils compétitifs ou coopératifs ?

Voilà qui nous donne une première ébauche de définition des cinq paix. Quand il arrive que la force se concentre en une seule entité, assez colossale pour imposer l'ordre au reste du monde quelles que soient les alliances nouées par les autres, on a la *paix d'hégémonie* (ou monocratique). Lorsque cette entité surpuissante n'existe pas et que la force est distribuée parmi plusieurs grandes puissances rivales – deux ou davantage –, la paix pourrait reposer, à certaines conditions, sur la neutralisation mutuelle des poussées qui s'opposent : ce

serait alors une *paix d'équilibre* (ou polycratique). Si, dans la même situation de pluralité des forces, les acteurs de premier ordre s'entendaient pour mettre fin à la compétition entre eux et pour administrer le système conjointement, en faisant corps face aux autres, la paix serait établie et dictée au monde par ce directoire restreint – ce serait une *paix directoriale* (ou oligarchique). Dans l'hypothèse où *tous* les États du système concluraient un pacte social universel remplaçant, comme principe qui gouverne leurs rapports, la force par la loi, c'est une *paix de droit* qu'ils établiraient – de droit *international* (ou confédérative) si les contractants n'abandonnaient à personne l'exercice du pouvoir de légiférer, de juger et d'appliquer les verdicts. Si par leur pacte, en revanche, ils confiaient certaines de ces fonctions à une autorité supérieure, instituée à cette fin, il en résulterait une *paix d'union politique*, soumise à un droit de type fédéral.

* * *

Selon un bon mot,[29] quand on ignore tout d'un sujet, on lui consacre un livre. Celui-ci est le fruit d'une entreprise hasardeuse. L'auteur l'a écrit dans une langue qui n'est pas la sienne, y touche des thèmes et des époques dont il n'est pas spécialiste, et y évoque une masse de théoriciens qui pour la plupart mériteraient un ouvrage spécifique, et quelques-uns une vie entière d'études : il tremble donc à l'idée de la montagne d'erreurs en tout genre, linguistiques, factuelles, exégétiques, qui ont dû se glisser dans ces pages, et pour lesquelles il plaide coupable d'entrée en espérant l'indulgence du lecteur.

L'entreprise ayant été aussi, pour l'essentiel, solitaire et sédentaire, le chapitre des remerciements pourra être bref. Ils s'adresseront à quatre catégories de personnes. Certains passages du livre – la chose ne se verra que trop, chemin faisant – résultent d'enseignements donnés au fil des années dans le cadre du *Graduate Institute of International and Development Studies* de Genève : l'auteur commence donc par dire merci à toutes ces étudiantes et étudiants de ses séminaires qui lui ont signalé un texte intéressant, ou qui l'ont obligé par leurs questions et leurs objections à préciser ses idées. Il est redevable, en deuxième lieu, aux collègues et amis qui l'ont fait profiter de leurs lumières, c'est-à-dire à Peter Haggenmacher, pour avoir revu la partie sur Kant, et à Philippe Burrin, qui a d'abord concouru, en sa qualité de directeur du *Graduate Institute*, à lui faciliter le travail de rédaction, et qui a ensuite généreusement accepté de lire en entier le manuscrit. Il voudrait, en troisième lieu, exprimer sa reconnaissance à la fée informatique et à tous ces esprits brillants qui la servent, dont son propre fils : il leur sait gré d'avoir permis par leurs arts magiques,

29 Que l'on trouve parfois attribué au prince de Ligne. Simon Leys le cite en anglais : « *This is a subject on which I know absolutely nothing: I should write a book on it* » (cf. *New York Review of Books*, XLI, 8, 1994).

pour lui incompréhensibles, que tant de textes anciens, naguère difficiles d'accès, s'affichassent instantanément sur son écran, comme portés à travers l'éther par un flot d'angelots électroniques, en le dispensant ainsi de toute sorte d'activités déraisonnables et inconfortables, notamment la fréquentation d'endroits peu propices à la vie humaine tels qu'aéronefs, wagons bondés ou chambres d'hôtel. Il remercie enfin, du fond du cœur, ses proches, une catégorie qui se résume en fait à deux personnes, dont l'une a déjà été mentionnée ; l'autre est son amie et épouse bien aimée, qui lui a prêté main-forte (ou plus exactement, oreille patiente) tout au long du parcours, et qui l'a entretenu dans un état de fraîcheur morale et physique acceptable, sinon parfaite.

Chapitre premier

Sur la paix d'hégémonie, ou paix hiérarchique

> Les dieux, d'après notre opinion, et les hommes, d'après notre connaissance des réalités, tendent, selon une nécessité de leur nature, à la domination partout où leurs forces prévalent. Ce n'est pas nous qui avons établi cette loi et nous ne sommes pas les premiers à l'appliquer. Elle était en pratique avant nous ; elle subsistera à jamais après nous. Nous en profitons, bien convaincus que vous, comme les autres, si vous aviez notre puissance ne vous comporteriez pas autrement.
>
> Les Athéniens aux Méliens selon Thucydide, dans *Histoire de la guerre du Péloponnèse* (V^e^ siècle av. J.-C.)

> Of course, we're on the good side of the force ! Why is this so hard for everyone to understand ?
>
> Madeleine Albright à maître Yoda selon Jeff Danziger, dans un dessin du *Los Angeles Times* (1999).

Dans un hypothétique classement des vocables que la littérature internationaliste emploie de la manière la plus désinvolte, « hégémonie » et « hégémonique » pourraient prétendre à une des places d'honneur – la première position revenant sans conteste à leur contraire, cet « équilibre politique » dont il sera question dans le chapitre suivant. Chez de nombreux auteurs l'hégémon est, simplement, l'acteur le plus fort du système à un moment donné : la France à l'époque de Louis XIV, l'Allemagne bismarckienne, etc.[1] Cela signifie confondre *prééminence* ou *prépondérance* avec *hégémonie*.[2] Cette dernière, très sommairement définie, est la capacité qu'aurait une entité, à l'intérieur d'un espace défini, de *commander*, c'est-à-dire d'imposer sa volonté, à tous ses congénères,[3] sans que cette charge lui ait été déléguée contractuellement par les autres.[4] Un univers peuplé de plusieurs éléments séparés mais interconnectés – autrement dit, un « système »

1 Les deux exemples sont tirés de Jacques Droz, *Histoire diplomatique de 1648 à 1919*, 3^e^ éd. Paris, Dalloz, 1972, pp. 5 et 425.

2 Tout au long du manuel cité à la note précédente, les deux termes – hégémonie et prépondérance – sont utilisés comme s'ils étaient interchangeables.

3 Le verbe grec « *hegeistai* » signifie conduire, d'où « *hegemon* » : celui qui guide, commande, dirige.

4 Le souverain hobbesien, celui à qui un certain nombre d'hommes s'accordent pour abandonner leur liberté originaire, n'est point un hégémon.

– est qualifiable à juste titre d'hégémonique quand on peut se le figurer sous forme *pyramidale*: toutes les parties sont directement ou indirectement assujetties à un élément sommital. Ou éventuellement (si on préfère chercher ses métaphores au ciel que sur terre) sous forme *héliocentrique*: toutes les parties gravitent autour d'un corps qui leur sert de pivot. Dans les deux cas, il y a entre l'hégémon et le reste des acteurs un rapport de supérieur à inférieurs, de chef à subordonnés, de gouvernant à gouvernés. La « paix d'hégémonie » est donc celle qui est assurée à un ensemble par une de ses composantes, jouissant par rapport aux autres d'une supériorité manifeste et irrésistible. C'est ce qu'avait à l'esprit Vattel, au XVIII[e] siècle, quand il évoquait l'hypothèse d'une nation si éminente qu'elle serait « en état de prédominer absolument », et par conséquent « de faire la loi aux autres » – il liait ainsi la *position* de « suprématie absolue » et la *fonction* de régenter le monde.[5] Une telle hypothèse, on la nommait alors « monarchie universelle ». L'expression remontait au Moyen Âge, et traduisait bien le concept: un seul dirigeant suprême, un *monarque*, pour tout l'univers considéré, que ce soit l'Europe ou la terre entière.

Dans la mesure où la suprématie dont il s'agit ici est *naturelle*, et non le produit d'un pacte social, le modèle traité dans ce chapitre exclut une autre forme de hiérarchie, celle que les membres d'une union de princes peuvent créer artificiellement en se soumettant tous à une autorité commune *de leur fabrication*.[6] On abordera cette solution dans le chapitre consacré à la paix fédérative.

Dans la sphère internationale, nous tendons aujourd'hui à identifier primauté et *puissance*. En fait, comme on va tout de suite le constater, la paix d'hégémonie est pensable en deux versions, selon que l'entité dominante est telle *de iure* ou *de facto*. La première version est habituellement associée à l'âge prémoderne et au gouvernement universel que détinrent, ou simplement revendiquèrent, le Pontife romain ou l'Empereur romain germanique, l'un et l'autre ès qualités, c'est-à-dire en vertu de ce qu'ils *étaient* et non de ce qu'ils *pouvaient*. Cette variante, il conviendrait sans doute de la nommer « impériale », ou « monarchique » au sens le plus strict du terme – la vraie *monarchia universalis*, celle que l'on exerce de droit. La seconde, on la baptisera par opposition « monocratique ». C'est la variante moderne, à laquelle nous sommes plus accoutumés: le facteur déterminant y est la force matérielle, et il faut qu'un prince en accumule entre ses

5 Emer de Vattel, *Le Droit des Gens. Ou Principes de la Loi Naturelle, Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*. À Londres [Neuchâtel], vol. II, 1758, p. 40.

6 Il n'y aurait évidemment pas lieu de qualifier d'hégémonique la position du gouvernement fédéral auquel les États se seraient entendus pour transférer certaines de leurs prérogatives.

mains une quantité exorbitante pour que le système franchisse la ligne cruciale, appelons-la « seuil hégémonique ». C'est le cas quand la puissance est distribuée de manière si inégale parmi les acteurs qu'un d'eux jouit de la supériorité qualifiée par Vattel d'*absolue*, c'est-à-dire qu'il ne prévaut pas seulement sur n'importe quel rival, mais aussi sur n'importe quelle alliance rivale. Il est, en somme, toujours en mesure de l'emporter, même si le reste du monde devait se liguer contre lui (ce qui n'était pas le cas de la France de Louis XIV, encore moins celui de l'Allemagne de Bismarck, notoirement sujet au « cauchemar des coalitions »). Aussi dira-t-on du membre principal d'un système international – il y en a toujours un plus fort que les autres – qu'il est « prééminent » ou « prépondérant », mais on réservera le terme d'« État hégémon » ou « dominant » pour celui qui aurait le dessus, au besoin, sur l'*ensemble* des autres, à supposer qu'un tel colosse existe.

Cette répartition ultra-concentrée des forces peut être vue, à son tour, de deux manières différentes, selon que l'on considère l'empire exercé par l'hégémon comme fatalement rapace et oppresseur, ou au contraire comme potentiellement bienveillant et bénéfique. Le débat traverse les millénaires. Le grand argument à charge, Thucydide l'avait déjà mis dans la bouche des envoyés d'Athènes quand ils s'adressent, avec une franchise qui sied davantage au philosophe qu'au diplomate, aux habitants de Mélos.[7] Ces derniers viennent d'invoquer, en défense de leur île, la justice et les dieux, c'est-à-dire le droit humain et la morale naturelle : chez les dieux comme chez les hommes, les détrompent les Athéniens, la force est *intrinsèquement* arbitraire (par « nécessité de nature »), et le plus puissant fait ce qui lui plaît sans jamais se soucier des droits d'autrui.[8] À l'apophtegme de l'historien du V^e^ siècle avant notre ère répond, par-dessus l'abîme qui les sépare, le cri du cœur qu'un caricaturiste prête à la secrétaire d'État américaine de la fin du XX^e^ siècle, Madeleine Albright, en conversation avec maître Yoda : la force n'a pas qu'un côté obscur, elle a aussi un *good side* et les États-Unis sont de ce côté, bien évidemment![9] Telle est, résumée en une phrase, la thèse de tous les tenants de l'hégémonie. La puissance exorbitante *peut* avoir un bon emploi, la supériorité absolue *peut* être mise par celui qui en jouit au service du bien général. Mieux encore : le fait que dans un monde formé de plusieurs entités, une d'elles soit capable, au besoin, d'*imposer* le droit

7 *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, livre V, ch. 105.

8 D'où il découle, on y reviendra dans le chapitre suivant, que la seule chance d'obtenir justice en ce monde est de pouvoir opposer à toute force une contre-force équivalente : « la justice n'entre en ligne de compte dans le raisonnement des hommes que si les forces sont égales de part et d'autre » (*ibidem*, livre V, ch. 89).

9 Cf. le dessin de Jeff Danziger publié dans le *Los Angeles Times* du 25 mai 1999, in www.danzigercartoons.com/archive/cmp/1999/danziger347.html.

et la paix à n'importe quelle autre, ou coalition d'autres, constitue la meilleure garantie d'ordre et de bonheur imaginable. Pourquoi, se plaint M^me^ Albright dans le dessin, est-ce si difficile de le comprendre ? Ce côté lumineux de la force, pourrait lui répondre son sage interlocuteur, a toujours été plus aisément perceptible pour celui qui fait la loi que pour ceux qui la reçoivent.

Selon ses adeptes, en somme, l'hégémonie est la situation où la pluralité des nations souveraines est harmonisée – et sa conséquence directe, la guerre internationale, est extirpée – grâce à l'*unité de commandement* qu'assure l'hégémon : puisque personne (aucun État et aucune ligue d'États) n'est capable de lui faire la guerre, il peut interdire à quiconque de la faire à un autre. Et il peut contraindre chacun à respecter un code minimal de bonne conduite. Il est donc en mesure de discipliner l'anarchie inhérente au système des États. Pour ses adversaires, en revanche, l'hégémonie est la situation où un des acteurs peut user impunément de sa force contre tout autre : personne n'est à l'abri de ses ambitions, ou de ses caprices. Comment apprécier l'omnipotence du monarque universel ? Sous quel éclairage la regarder ? Tout se ramène à cela. Est-elle gage de paix sans fin, ou d'arbitraire sans bornes ? Les Romains se posaient eux-mêmes la question, s'il est vrai que la plus mémorable des invectives contre leur propre monarchie est celle que composa (superbement) Tacite : étaient-ils *rectores* ou *raptores orbis*, les régulateurs de l'univers ou ses prédateurs ? Est-ce qu'ils gouvernaient les nations, ou bien ils les volaient, les massacraient, les pillaient et nommaient cela gouvernement ? Est-ce qu'ils pacifiaient le monde, ou bien ils en faisaient un désert et l'appelaient paix ?[10]

1. La vision monarchique de l'ordre du monde

À l'aube du XIX^e^ siècle, des esprits aussi divers entre eux que Novalis, Fichte ou Saint-Simon s'accordaient pour opposer au spectacle navrant offert par l'histoire moderne, et fait d'une suite ininterrompue de conflits armés, le rêve d'un âge d'or, d'une sorte d'éden politique : un état prélapsaire tout de concorde et de paix, celui que les Européens avaient connu sous la suprême autorité, non seulement religieuse mais aussi séculière, de l'Église romaine, avant que la Réforme ne vînt les séparer religieusement et les désorganiser poli-

10 Cf. dans *Agricola*, XXX (www.thelatinlibrary.com/tacitus/tac.agri.shtml), le discours que Calgacus, le chef des Calédoniens, est censé avoir tenu aux siens à propos des envahisseurs romains : « Prédateurs de l'univers (*raptores orbis*), […] ils volent, massacrent, pillent, et dans leur langage mensonger définissent cela gouverner (*auferre, trucidare, rapere, falsis nominibus imperium*) ; ils font le désert, et l'appellent paix (*ubi solitudinem faciunt, pacem appellant*) ».

tiquement.[11] Cette vision se fondait sur un triple postulat : l'Europe est une ; l'unité naturelle de ses habitants ne peut se traduire et se maintenir que par leur appartenance à la même communauté civile ; une communauté de ce type implique, en dernier ressort, la soumission de tous à une seule autorité suprême. Selon les auteurs susmentionnés, tel avait été le cas au Moyen Âge, lorsque ce chef séculier était le Pape ; et à leur avis, c'est cet état de paix que les Modernes se devaient de reconstituer – bien que les méthodes préconisées par les trois fussent complètement différentes l'une de l'autre.[12]

Comme cela arrive souvent à ceux qui sont censés vivre dans une période bénie, les hommes du Moyen Âge n'étaient que très peu conscients de leur chance. Certainement n'en était pas conscient le poète qui, au début du XIV^e^ siècle, tempêtait contre son époque en la traitant de « siècle sauvage ».[13] Non seulement n'avait-il guère l'impression de connaître un moment d'harmonie particulière, mais il présentait son Italie natale comme une contrée en proie à la guerre de tous contre tous. Au début du XIX^e^ siècle, les nostalgiques du Moyen Âge croiront vivre dans le désordre et la discorde consécutifs à la perte de l'unité chrétienne originaire. Mais cinq cents ans auparavant la Chrétienté pensait exactement la même chose. Et à cette époque aussi on cherchait le monde idéal dans un passé imaginaire. La communauté parfaite que les Romantiques verront dans l'Europe médiévale, jusqu'à sa division en plusieurs États séculiers, les auteurs du Moyen Âge la voyaient dans l'empire romain, jusqu'à son éclatement en une multitude de royaumes barbares. Voilà le désastre initial, voilà la catastrophe destructrice de l'unité du monde – la mère de la diversité et de sa sœur jumelle, la guerre.

Rome, a-t-on écrit, livra à la postérité « le modèle éternel de la puissance organisée et stable ».[14] Plus précisément, avec le souvenir des Césars et de la longue phase de repos qu'il était proverbial de leur rattacher (la *pax romana*), l'Antiquité avait légué au Moyen Âge l'idée d'une entité civile œcuménique, et celle d'une paix permanente et néanmoins réalisable sur terre, ainsi que l'identification de la seconde avec la première. Si dans une phase de l'histoire humaine la guerre avait été abolie entre les hommes, aussi bien les particuliers que les peuples, c'est grâce à leur union en une cité commune, une *civitas humani generis* ; et le règne de la paix avait duré aussi longtemps

11 Les trois ouvrages auxquels il est fait ici allusion et dont il sera question plus loin dans ce chapitre, ou dans d'autres chapitres, sont *Die Christenheit oder Europa* (1799) de Novalis, *Der geschlossene Handelsstaat* (1800) de Fichte et *De la réorganisation de la société européenne* (1814) de Saint-Simon.

12 Un retour de l'Église catholique à son ancienne mission pacificatrice, pour Novalis ; une constitution fédérative paneuropéenne, pour Saint-Simon ; pour Fichte, au contraire, la paix passe par l'interruption de tout rapport économique, politique, humain entre les États.

13 Cf. *infra*, note 36.

14 Paul Valéry, *Œuvres*. Paris, Gallimard, vol. I, 1957, p. 1008.

que cette union. Paix et monarchie universelle paraissaient indissolubles, comme les deux faces de la même médaille : la monarchie par définition pacificatrice (s'il n'existe qu'une puissance dans le monde, elle n'a personne à qui faire la guerre), la paix nécessairement monarchique (s'il y avait deux puissances, tôt ou tard elles se feraient la guerre). Dans une période de fragmentation extrême du pouvoir coercitif, la perpétuation de l'idéal d'unité était symbolisée par les deux grandes institutions universalistes, héritières et continuatrices du modèle romain, la Sainte Église et son *Pontifex maximus*, le Saint Empire et son *Imperator Romanorum*.[15]

Ainsi qu'un historien l'a fait observer,[16] le Moyen Âge est une époque où le facteur déterminant n'était pas la force matérielle : il n'existait pas de grandes armées, personne n'avait beaucoup de puissance et ceux qui en avaient, ne pouvaient pas la projeter très loin. D'où un grand nombre de seigneurs locaux, chacun capable de contraindre un petit nombre de gens (leur voisinage immédiat). Aussi l'existence des entités politiques majeures, les grands royaumes et *a fortiori* l'Empire universel, n'exigeait guère l'*effectivité* du contrôle. Les têtes couronnées étaient moins les détentrices d'un pouvoir physique que les incarnations d'une idée métaphysique : elles figuraient l'ordre du cosmos. C'est dire que le Moyen Âge dissociait la *potestas*, la faculté d'obliger autrui, de l'*auctoritas*, le titre légitime de commander les autres. Le « pouvoir » des rois sur leurs vassaux, et celui que l'Empereur revendiquait sur les rois, ne reposait pas sur la *potestas* mais sur l'*auctoritas* : non sur la crainte qu'inspiraient les armes du supérieur, mais sur l'aura de légitimité qui émanait de lui (et qu'il pouvait transmettre aux hiérarques inférieurs). Le chef du Saint Empire, en conclut le même historien, occupait le sommet d'une construction symbolique répondant au besoin profond de représenter le monde chrétien comme une seule collectivité.

La pensée politique médiévale, en effet, est axée sur l'*ordinatio ad unum*. Elle a tiré de la redécouverte d'Aristote, au XIII^e^ siècle, l'idée de la société politique humaine comme une série d'étages superposés : d'abord la famille ou foyer (*domus* dans la littérature médiévale), puis le village (*vicus*), fait de nombreuses familles, et enfin la cité-État (*civitas*), faite de nombreux villages. Contrairement aux deux autres, la cité était autosuffisante chez Aristote, et pouvait donc être autonome. Il y avait là, par conséquent, une vision intrinsèquement pluraliste – la *polis* comme communauté parfaite, la multiplicité des *poleis* comme état normal du monde.[17] Mais « multiple », pour

15 À son élection, le roi d'Allemagne était dit *rex Romanorum* ; une fois couronné par le Pape, il prenait le titre d'*imperator Romanorum*.

16 Andreas Osiander, « Before Sovereignty : Society and Politics in Ancien Régime Europe », *Review of International Studies*, XXVII, Special Issue, December 2001, pp. 119-45.

17 Cf. le premier chapitre du premier livre de la *Politique* d'Aristote.

l'homme du Moyen Âge, est synonyme d'« imparfait ».[18] Pour aller vers la perfection, il faut *réduire à un*. Toute diversité peut et doit être reconduite à l'unité, et ainsi réconciliée avec elle-même. Cela vaut aussi et surtout pour les sociétés humaines. Comme saint Augustin l'avait enseigné dans la *Cité de Dieu*, la paix (ce bien si grand que rien n'est plus désirable à convoiter)[19] signifie en tout domaine *tranquillité de l'ordre* (« *tranquillitas ordinis* ») : un bon agencement de différentes choses, en vertu duquel chacune occupe sa juste place. De même que la paix du corps est le fonctionnement harmonieux de ses parties, la paix entre les hommes est *concorde bien ordonnée* (« *ordinata concordia* »). Et une telle disposition, au sein de la famille comme dans la société civile, suppose l'obéissance à un commandement, la soumission à une autorité supérieure (« *ordinata imperandi atque obœdienti concordia* »).[20] Il n'y a point de paix sans ordre, en somme, et point d'ordre sans hiérarchie – d'où il découle qu'il ne peut y avoir de paix mondiale sans une autorité politique universelle.[21]

En réalité, dès le milieu du XIII^e^ siècle l'autorité impériale traversait une crise profonde ; en lutte avec l'autre institution universaliste, l'Église, elle se trouvait aussi sous la menace d'une idée nouvelle, celle du pouvoir royal. Au XII^e^ siècle, Frédéric Barberousse avait voulu présenter l'Empire (dûment « sanctifié ») comme la reproduction terrestre du royaume de Dieu. Mais depuis la fin du règne de son petit-fils Frédéric II, en 1250, le siège impérial était resté vide. La Papauté, avec laquelle le dernier Hohenstaufen était entré en conflit, avait refusé, à la mort de ce personnage extraordinaire (*stupor mundi*), de couronner un successeur ; et la vacance allait durer plus de soixante ans. Au début du XIV^e^ siècle, dans une bulle sur laquelle on reviendra, le Pape Boniface VIII semble s'arroger le rôle de chef séculier de la Chrétienté, avant d'être à son tour humilié par le roi de France, Philippe le Bel. Celui-ci obtiendra, après la disparition de Boniface,

18 Saint Bonaventure de Bagnorea (c. 1217-1274), dans *De perfectione evangelica*, cité par Théodore Ruyssen, *Les sources doctrinales de l'internationalisme*. Paris, PUF, vol. I, 1954, p. 113.

19 « *Tantum est enim pacis bonum, ut […] nihil gratius soleat audiri, nihil desiderabilius concupisci, nihil postremo possit melius inveniri* » : Augustin d'Hippone (354-430), *De civitate Dei*, livre XIX, ch. 11, dans www.thelatinlibrary.com/august.html.

20 *Ibidem*, livre XIX, ch. 13.

21 Pour un mémorable éloge de l'universalisme politique cf. le texte d'un contemporain de saint Augustin, Paul Orose : dans le monde romain, écrivait-il, « je trouve partout une patrie, partout une loi et une religion qui sont miennes […] Les mêmes lois, soumises au Dieu unique, dominent partout […] Je dispose temporairement de toute la terre comme d'une patrie ». Signalé par Ruyssen (*op. cit.*, I, p. 64), et tiré de *Historiarum adversum paganos libri VII*, livre V, ch. 2, in www.thelatinlibrary.com/orosius.html.

l'élection d'un Pape français, Clément V, et le transfert du Saint-Siège à Avignon.[22]

Il faudra attendre 1310 pour qu'un roi d'Allemagne, cet Henri VII de Luxembourg qui a succédé sur le trône à deux Habsbourg, Rodolphe I^er^ et son fils Albert I^er^, descende en Italie se faire couronner Empereur à Rome.[23] Il entend ainsi rétablir son pouvoir pacificateur sur les villes italiennes (dont certaines lui ouvrent leurs portes et d'autres, notamment Florence, les lui ferment) et au-delà de l'Italie, il souhaite reconsacrer son autorité suprême sur les princes chrétiens. Auxquels il envoie de Rome, lors de son couronnement (le premier depuis près d'un siècle), une annonce proclamant hautement le principe impérial.[24] Comme au ciel toutes les créatures s'ordonnent selon leur rang sous le Dieu unique, ainsi sur la terre tous les hommes doivent être soumis à une autorité suprême. En leur notifiant cela, Henri ne désire nullement défaire la division de l'humanité en royaumes, il veut rappeler à tous la doctrine de la *reductio ad unum* et sa conséquence politique – l'ordre pyramidal du monde et la primauté de l'Empereur par rapport aux rois.[25] Une primauté toute théorique, que le roi de France va néanmoins rejeter.[26] Et dont le titulaire se parera à peine plus d'une année – il mourra en août 1313, près de Sienne (et sera inhumé par les Pisans, farouches ennemis de ses ennemis, les Florentins).

Henri est connu comme le *Dantes Kaiser*. C'est de cette période de crise que date le grand plaidoyer en faveur de l'Empire composé par Dante Alighieri. Cet exilé florentin (*Florentinus natione non moribus*, précisait-il) avait fait porter sur l'entreprise du roi des Romains tous ses espoirs. Dans la *Comédie* il reproche à Rodolphe de Habsbourg et à son fils Albert (« *Alberto tedesco* ») d'avoir négligé l'Italie, « jardin

22 La bulle en question, *Una Sanctam*, date de 1302. Le célèbre attentat d'Anagni, évoqué par Dante dans *Purgatorio*, XX, 86 (« *Veggio in Alagna entrar lo fiordaliso…* »), fut commis en septembre 1303 par l'émissaire de Philippe, Guillaume de Nogaret (c'est lui la « fleur-de-lys »). Boniface mourra un mois plus tard ; Clément V sera élu en 1305, et en 1309 il installera la papauté à Avignon.

23 Rodolphe fut roi d'Allemagne de 1273 à 1291, premier membre de sa Maison élevé à cette fonction. Le deuxième fut Albert, qui régna de 1298 à 1308. Mais ni le père ni le fils ne furent sacrés Empereurs par le Pape.

24 Frédéric II avait été proclamé Empereur à Rome en 1220. Henri y est sacré en 1312, le 29 juin, et sa missive est datée de ce jour.

25 La dignité impériale et celle de roi, écrit-il, sont très similaires en termes de gloire, mais l'une est unique, et hiérarchiquement plus élevée que l'autre. Osiander, « Before Sovereignty », cité, p. 133.

26 On citera sa réponse plus loin, dans le ch. 3. D'autres rois, tel Frédéric III de Sicile, firent acte d'allégeance et saluèrent le nouvel Empereur comme maître du monde : « *Domine, vos estis dominus mundi et estis super omnes reges et nationes* ». Cf. le précieux article de Dietrich Kurze, « La Respublica Christiana et l'Europe médiévale », in Klaus Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 11-49 (en particulier p. 38).

de l'Empire », au profit de la Germanie,[27] tandis qu'il glorifie Henri (« *l'alto Arrigo* ») pour son héroïque tentative de revivifier la dignité impériale. Il lui réserve une place de choix au paradis,[28] et en prépare une en enfer pour Boniface, qui avait usurpé et avili le trône de Pierre,[29] et pour celui qui le suivrait sur ce trône et serait encore pire, Clément V, le « berger sans loi ».[30] Dante s'arrange pour que leur sort chez les damnés soit le plus terrifiant possible.[31] Quant à sa propre vision politique, il la résume en trois hendécasyllabes :

> *Soleva Roma, che'l buon mondo feo,*
> *due soli aver, che l'una e l'altra strada*
> *facean vedere, e del mondo e di Deo.*[32]

Le meilleur des mondes, celui que Rome réalisa jadis, avait deux soleils, et chacun éclairait une des deux voies conduisant, respectivement, au

---

27 Dante Alighieri (1265-1321), *Purgatorio*, VI, 76 ss. On trouve dans ce chant la célèbre lamentation sur le sort douloureux de l'Italie (« *Ahi serva Italia, di dolore ostello* »), bateau sans timonier dans la tempête (« *nave sanza nocchiere in gran tempesta* »), où tous sont en guerre contre tous (« *e ora in te non stanno sanza guerra/ li vivi tuoi, e l'un l'altro si rode…* »). Cela parce que le cheval a été abandonné à lui-même par le cavalier qui aurait dû le guider (l'Empereur) : tant Albert d'Habsbourg, en effet, que son père Rodolphe avant lui, ont préféré s'occuper des affaires allemandes laissant ainsi l'Italie sans son maître naturel, et Rome sans son César, si bien qu'elle le pleure comme une veuve (« *Vieni a veder la tua Roma che piagne/vedova sola, e dí e notte chiama* »), et que dans le jardin de l'Empire chacun déteste son voisin (« *Vieni a veder la gente quanto s'ama!* »). Sur Rodolphe I^er^ cf. aussi *Purgatorio*, VII, 91-6, où il est accusé d'avoir omis de faire son devoir (« *d'aver negletto ciò che far dovea* »).

28 Dante composa la *Commedia* pendant son long exil, au cours des années 1304-1321, mais le voyage à travers les trois règnes est censé avoir lieu en l'an 1300. Le poète ne pouvait donc pas dire avoir rencontré au paradis Henri VII, qui en 1300 n'était pas encore mort. Aussi décrivit-il le siège déjà prêt pour accueillir, le moment venu, l'âme du noble Henri : celui qui viendrait redresser l'Italie avant qu'elle fût prête à le recevoir (« *dell'alto Arrigo, ch'a drizzare Italia/verrà in prima ch'ella sia disposta* ») : *Paradiso*, XXX, 136-8.

29 La *Comédie* abonde d'invectives à l'adresse de la politique des Papes, mais la plus puissante est prononcée par le premier d'entre eux, saint Pierre, et a pour cible Boniface VIII : c'est lui, tonne Pierre, l'indigne successeur qui usurpe en ce moment ma fonction, et qui a fait du lieu de mon martyre un cloaque de sang et de pourriture (« *Quelli ch'usurpa in terra il luogo mio/[…] fatt'ha del cimitero mio cloaca/del sangue e de la puzza…* ») ; et ainsi de suite, dans un formidable crescendo d'indignation (cf. *Paradiso*, XXVII, 22-66).

30 « … *pastor sanza legge* » : *Inferno*, XIX, 83. Il lui est reproché, entre autres choses, d'avoir dupé Henri : cf. *Paradiso*, XVII, 82.

31 Il les précipite parmi les Papes simoniaques, fichés dans le sol la tête en bas et les pieds en l'air, les plantes dévorées par le feu (*Inferno*, XIX, 52-120). Pour la raison mentionnée ci-dessus, à la note 28, Dante ne pouvait pas rencontrer ces deux personnages lors de sa visite en enfer, mais il trouva moyen d'informer le lecteur qu'ils y étaient attendus à leur mort (l'un en 1303, l'autre en 1314).

32 *Purgatorio*, XVI, 106-8.

bonheur terrestre et au bonheur céleste. La raison de la déchéance de l'humanité,[33] explique-t-il, est qu'un soleil a voulu éteindre l'autre : le Pape a uni au pastoral, qui lui appartient de droit, l'épée temporelle, qui ne lui revient guère,[34] il a en somme prétendu soustraire à l'Empereur le magistère politique, pour se l'approprier. Et en confondant en soi les deux pouvoirs, l'Église s'est rabaissée et les a rabaissés.[35] Telle est la cause du malheur actuel, de la sauvagerie des temps.[36]

Pour tirer parti de l'image du poète, on peut dire qu'à cette époque la configuration politique du monde se prêtait à trois métaphores différentes. La première correspond à la conception de Boniface VIII, que l'on baptisera « théocratique » ou « sacerdotale ». D'essence *moniste*, elle n'admet qu'un seul soleil, le Pontife romain, qui possède la *plenitudo potestatis* : mandataire unique de Dieu sur terre, il y exerce le pouvoir spirituel directement et le pouvoir séculier de manière indirecte, à travers l'Empereur. Ce dernier est le délégué aux affaires politiques que le Pape investit (et peut révoquer) : son subordonné hiérarchique, comme la lune, redevable de sa lumière au soleil, lui est inférieure.[37] La deuxième conception, celle d'Henri VII – appelons-la « impériale » – est, en revanche, *dualiste*. Elle regarde la sphère spirituelle et la sphère temporelle comme parfaitement séparées, soumises donc à deux pouvoirs différents, respectivement la Papauté et l'Empire, chacun suprême dans son propre domaine : les deux soleils de Dante. L'Empereur possède donc la plénitude de la juridiction *terrestre*. En dehors du spirituel, et Dieu mis à part, il est au-dessus de tous et de tout – même des règles de la grammaire, comme le prétendra un des titulaires de la fonction.[38] La troisième conception – on peut la qualifier de « royale » – est celle de Philippe le Bel, maître d'une France annonciatrice des royautés proto-nationales qui vont commencer à se profiler en Europe. C'est (au moins implicitement) une vision *pluraliste* : dans la sphère séculière il n'y a ni soleil ni lune, mais une constellation d'astres, les différents princes. Bien qu'ils soient plus ou moins brillants, aucun n'est soumis à plus haut placé que lui et tous sont souverains sur leurs propres sujets. Le roi, en somme, n'a que des inférieurs à l'intérieur de son royaume, et n'a pas de supérieurs en dehors.

---

33 « *… la cagion che'l mondo ha fatto reo* » : *ibidem*, 104.

34 « *… ed è giunta la spada/col pasturale* » : *ibidem*, 109-10.

35 « *… la chiesa di Roma,/per confondere in sé due reggimenti,/cade nel fango e sé brutta e la soma* » : *ibidem*, 127-9.

36 C'est ici que Dante décrie le « *secol selvaggio* » : *ibidem*, 135.

37 On trouve cette image chez Innocent III, au début du XIII^e^ siècle : « De même que la lune reçoit sa lumière du soleil, auquel elle est inférieure, […] ainsi le pouvoir royal emprunte à l'autorité pontificale la splendeur de sa dignité » (cité par Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*. Paris, PUF, 1959, p. 181).

38 « *Ego sum Rex Romanus et super grammaticam* », aurait dit Sigismond de Luxembourg, lors du concile de Constance (1414-1418), à un prélat qui avait osé corriger son latin.

Chacune de ces visions, et chacune des factions dans lesquelles elles s'incarnent, s'oppose aux deux autres : le parti du *sacerdotium* (les Guelfes) au parti de l'*imperium* (les Gibelins), l'un et l'autre à celui des *regna*.[39]

La thèse moniste ou théocratique, qui donne au successeur de Pierre la primauté sur tous les hommes, y compris leur chef temporel, est le fait d'une longue série de Papes, avant Boniface : de Grégoire VII revendiquant la suprématie du siège apostolique et obligeant l'Empereur Henri IV, en 1076, à un voyage expiatoire à Canossa devenu proverbial,[40] à Innocent III morigénant les rois en vertu de son mandat divin,[41] et perfectionnant la théorie de Bernard de Clairvaux dite « des deux glaives », l'un spirituel et l'autre temporel, l'un tiré *par* l'Église et l'autre *pour* elle (c'est le soldat qui le brandit, mais sur l'ordre du prêtre).[42] Comme le rappelle saint Bonaventure, tout pouvoir, aussi bien temporel que spirituel, dérive du Pape, « premier et suprême hiérarque ».[43] C'est lui la source dont l'Empereur reçoit l'autorité qu'il transmet ensuite aux rois. Le successeur de Pierre, proclame saint Thomas, occupe le sommet des deux pouvoirs (« *utriusque potestatis apicem tenet* »).[44] Ce qui l'autorise, pendant la vacance impériale, à assumer *directement* le gouvernement temporel de la Chrétienté. En tout domaine, la direction revient à celui qui a en charge la fin ultime. Comme la fin de l'homme ne peut être atteinte qu'avec l'aide de Dieu, il n'appartiendra pas à un pouvoir humain d'y conduire l'humanité, mais au pouvoir divin. Tel est le gouvernement de ce roi qui n'est pas seulement homme, mais aussi Dieu : Jésus-Christ. Et le Christ l'a transmis à son vicaire sur terre, le Pontife romain, « auquel tous les rois de la Chrétienté doivent être soumis comme à notre seigneur lui-même ».[45] Du moment que le

---

39 Kurze, *op. cit.*, pp. 11-49.

40 Le *Dictatus Papæ* attribué à Grégoire VII (qui régna de 1073 à 1085) établissait la supériorité de l'Église sur toute autorité temporelle : la douzième de ses vingt-sept thèses donnait au Pontife le droit de déposer l'Empereur (« *Quod illi liceat imperatores deponere* »), et la vingt-septième celui de délier les sujets de leur fidélité aux princes injustes (« *Quod a fidelitate iniquorum subiectos potest absolvere* »).

41 « La Papauté domine la royauté […] Le roi ne règne que dans des royaumes ou des provinces particulières. Saint Pierre les domine tous, car il est le représentant du Seigneur du monde » : cité par Christian L. Lange, *Histoire de l'internationalisme*. Kristiania, H. Aschehoug, vol. I, 1919, p. 78.

42 On retrouvera cette formule dans la bulle de Boniface VIII, citée ci-dessous (note 47).

43 « … *utraque potestas ad ipsum reducitur sicut ad unum hierarcham primum et summum* » : saint Bonaventure, *De perfectione evangelica*, question 4, art. 3.

44 On trouve l'œuvre de saint Thomas d'Aquin (1225-1274) dans le site www.corpusthomisticum.org. Pour ce passage cf. *Scriptum super Sententiis*, livre II, dist. 44, question 2, art. 3, www.corpusthomisticum.org/snp2044.html.

45 « … *summo sacerdoti, successori Petri, Christi vicario, Romano pontifici, cui omnes reges populi Christiani oportet esse subditos, sicut ipsi domino Iesu Christo* » : Thomas

corps est subordonné à l'âme, et que l'âme est du ressort du prêtre, tout relève de *sacerdotium* – les âmes, les corps, les biens des hommes. C'est l'idée qui s'exprime, au tout début du XIVe siècle, dans l'œuvre de Gilles de Rome (Ægidius Romanus) intitulée *De ecclesiastica potestate*: un « arsenal à peu près complet » des arguments en faveur de la supériorité pontificale.[46] Arguments qui s'agglutinent dans la bulle *Unam Sanctam* où Boniface VIII (on y a déjà fait allusion) parfait, en 1302, le discours de l'universalisme hiérocratique, en proclamant la suprématie de l'Église sur tous les princes chrétiens aussi dans la sphère séculière :

> Un glaive doit être subordonné à l'autre glaive, et l'autorité temporelle à l'autorité spirituelle […] Dès lors nous déclarons, disons, définissons et affirmons comme absolument nécessaire au salut que toute créature humaine soit soumise au Pontife romain.[47]

Il faut partir de là pour saisir les deux autres conceptions. Celle que nous avons appelée pluraliste ou royale informe les écrits des avocats de Philippe de France, engagé dans sa bataille contre Boniface, et plus généralement ceux des innombrables ennemis du Pape. Pour le moine dominicain Jean de Paris, c'est le *royaume* qui constitue le gouvernement parfait, autosuffisant comme l'était la cité chez Aristote. Le pouvoir temporel, affirme-t-il, ne *dérive* pas du pouvoir spirituel et ne lui est donc pas *soumis*: le roi échappe au contrôle et aux ingérences du Pape. Il est naturel qu'il y ait une seule Église mais plusieurs royaumes, car si toutes les âmes ont la même nature, il existe entre les peuples, dans le monde physique, de nombreuses différences (de climat, de langue, de mœurs, etc.) : des différences assez profondes pour justifier la multiplicité des États. Quant à l'Empereur, il n'en est pas expressément question, mais on peut penser que cette vision ne laisse de place pour *aucun* monarque universel.[48]

Sans doute convient-il de ranger Marsile de Padoue dans cette catégorie, bien qu'il soutienne la cause de l'Empereur Louis IV de Bavière (le successeur d'Henri VII) en lutte contre la curie avignonnaise. Le thème de son *Defensor pacis*, en fait, n'est pas du tout la paix entre les princes mais la paix *interne* des États, menacée d'après lui

---

d'Aquin, *De regno ad regem Cypri*, livre I, ch. 15 (in www.corpusthomisticum.org/orp.html).

46 Cf. Ruyssen, *op. cit.*, I, p. 97, note 17.

47 La bulle est datée du 18 novembre 1302. La rédaction a été attribuée à Ægidius. Le Pape y réaffirme que les deux glaives appartiennent à l'Église, le spirituel est manié par elle et le matériel à son signal *(« ad nutum sacerdotis »)*.

48 Jean de Paris, dit aussi Jean Quidort (c. 1255-1306), *De regia potestate et papali*. Cf. Chris Brown *et al.* (eds), *International Relations in Political Thought. Texts from the Ancient Greeks to the First World War*. Cambridge, Cambridge UP, 2002, pp. 191-7, et aussi Kurze, *op. cit.*, p. 36.

par les prétentions théocratiques, et son but consiste à exclure le Pape de toute juridiction civile.[49] Une fois condamnées les immixtions du pouvoir spirituel, toutefois, il formule en passant la question cruciale, celle de savoir s'il est préférable pour l'humanité d'avoir un seul chef temporel ou s'il vaut mieux que des pays différents par la position géographique, la langue et les mœurs se donnent aussi des lois et des princes différents. Ce n'est pas là son sujet, dit-il, mais la seconde option ne lui paraît point déraisonnable : la monarchie impériale, gage d'unité, constitue sans doute la forme politique idéale, mais elle n'est pas indispensable – des gouvernements séparés peuvent suffire à assurer aux hommes une vie paisible.[50] Le légiste normand Pierre Dubois, pour sa part, affirme expressément le droit des *regna* de ne point reconnaître de supérieurs sur terre : ni le Pape, ni l'Empereur (qui est, en fait, un roi parmi d'autres, le *rex Alemanniæ*). Qu'un seul homme puisse diriger le monde entier, c'est une idée dépassée et indéfendable, au stade avancé qu'a atteint l'histoire humaine (« *in hoc fine sæculorum* »). Mais Dubois n'accepte pas pour autant la pluralité politique, et envisage un autre moyen pour l'harmoniser : nous y reviendrons plus loin.[51]

Quant à la vision impériale, celle qui nous concerne de plus près dans ce chapitre, elle est défendue par une série d'auteurs dont Alexandre de Roes,[52] Lupold von Bebenburg,[53] Guillaume d'Ockham,[54] mais

---

49 Marsile (c. 1275-1342) écrit l'ouvrage en question autour de 1324. Il y présente les ingérences du *sacerdotium* dans le gouvernement comme la pire menace contre la stabilité de la cité. Dans la volonté papale de *plenitudo potestatis* il voit une véritable « peste pernicieuse » : le pouvoir civil n'appartient qu'au législateur séculier compétent.

50 *Defensor pacis*, discours I, ch. 17, § 10 et discours II, ch. 28, § 15. Cf. Marsilius of Padua, *The Defender of the Peace*, ed. by A. Brett. Cambridge, Cambridge UP, 2005, pp. 120 et 497.

51 Dans le ch. 3, consacré à la paix d'union politique.

52 Dans un *Memoriale de prerogativa Romani imperii* écrit dans les années 1280, il réagit à la crise du Saint-Empire en soulignant que les grandes nations de la Chrétienté ont des qualités particulières, qui désignent chacune d'elles pour un rôle donné : or, la fonction impériale incombe naturellement aux Teutons, chez lesquels prévaut l'*amor dominandi*, l'aptitude au commandement (les Gaulois, eux, se distinguent pour l'*amor sciendi*, l'inclination aux études). Cf. Kurze, *op. cit.*, pp. 34-5.

53 *Ibidem*, pp. 47-8. Dans son *Tractatus de iuribus regni et imperii Romanorum*, Lupold (c. 1297-1363) tâche de concilier la pluralité des royaumes et l'unité de l'Empire, et pour ce faire il distingue un empire *royal*, limité à l'Allemagne, à l'Italie et à la Bourgogne, et un Empire *universel* s'étendant à toute la Chrétienté, dans lequel le monarque n'exercerait qu'un droit de justice général, médiat sur les sujets et immédiat sur les rois.

54 Pour Guillaume (c. 1290-1349), comme pour les autres auteurs cités ici, la monarchie universelle constitue, en principe, la meilleure forme de gouvernement ; il se singularise, toutefois, en la fondant non sur l'ordre divin, mais sur l'accord des parties concernées. « Le fait qu'un prince séculier dirige les affaires temporelles du monde entier », affirme-t-il dans un écrit sur le pouvoir du Pape

surtout par un bénédictin styrien nommé Engelbert d'Admont, et par le poète toscan déjà mentionné, Dante Alighieri.

Dans *De ortu, progressu et fine Romani imperii*, Engelbert s'en prend à la conception royale. Il s'appuie sur la pensée aristotélicienne en vogue pour présenter l'organisation du monde chrétien comme une hiérarchie de *communitates*, de plus en plus grandes et de moins en moins nombreuses. Bien que, pour l'essentiel, chaque étage s'auto-administre, il est supervisé par l'étage immédiatement supérieur : les foyers par le village, les villages par la cité, les cités par le royaume. Mais ce dernier ne saurait être autonome. S'ils existaient séparément, les *regna* ne pourraient ni se suffire à eux-mêmes, ni assurer la paix au monde : au-dessus d'eux l'abbé d'Admont conçoit donc un cinquième niveau, les embrassant tous et s'étendant à l'humanité entière, pour son plus grand bien. Parmi les lois qui régissent un peuple, argumente-t-il, une partie lui sont spécifiques et il se les est données, d'autres sont communes à tous les hommes et leur ont été dictées par la nature. La responsabilité pour ce droit universel (« *ius omnium hominum in quantum homines* ») ne peut pas revenir aux rois, dont chacun n'est en charge que d'une section de l'espèce : elle incombe donc au niveau suprême, à l'autorité mondiale. Il est bon et juste pour les rois d'obéir, dans la mesure du nécessaire, à l'Empereur romain, car il est naturel qu'un corps unique ait une seule tête – s'il en avait plusieurs ce serait un monstre (« *multorum capitum monstrum* »).[55]

L'analogie entre une humanité politiquement multiple et les effrayantes créatures pluricéphales de la mythologie, telles l'Hydre ou Cerbère, est exactement la même qu'emploie le grand Florentin dans son essai théorique sur la monarchie. Ce que Dante le poète disait en vers et en langue vulgaire dans la *Commedia*, Dante le doctrinaire l'étaye en prose latine dans cet ouvrage, qui constitue, au fond, une longue note infrapaginale au tercet cité plus haut. Pour énorme que soit le gouffre qui sépare sa vision du monde et la nôtre, quelque étranges et étrangers que puissent nous paraître ses arguments et la manière de les exprimer, certains d'entre eux ont été fixés dans ses pages pour les siècles à venir.

De monarchia fut écrit entre 1310 et 1313, pendant l'*expeditio Romana* d'Henri VII, ou peut-être (les avis divergent) après l'échec de l'une et la mort de l'autre ; quoi qu'il en soit, il s'agit moins de propagande

---

et de l'Empereur, relève « de l'ordre humain, […] non du droit divin ou d'une loi de la nature », et peut donc être remis en cause par les hommes. En général un souverain universel est bénéfique pour l'humanité, mais dans certains cas il peut devenir dommageable ; la décision se prendra donc selon les circonstances. Cf. *Dialogus de potestate Papæ et Imperatoris*, III, 2, 1, ch. 5 et 8, in www.britac.ac.uk/pubs/dialogus/ockdial.html.

55 Engelbert d'Admont (c. 1250-1313), *De ortu, progressu et fine Romani imperii* : cf. le résumé d'Osiander, « Before Sovereignty », cité, pp. 137-40.

de campagne en faveur d'un Empereur particulier, si cher fût-il au cœur de Dante, que d'un monument à l'idée même d'Empire.[56] Et d'un hymne à la paix entre les hommes. Le titre doit se traduire « Sur le gouvernement du monde » : la monarchie dont il s'agit n'est pas celle d'un prince sur ses sujets, mais celle d'un chef suprême sur tous les princes. Ce gouvernement général et ce gouverneur unique, Dante les appelle respectivement *Empire* et *Empereur*. Les deux termes n'ont donc guère, ici, leur sens moderne : le pluriel leur est interdit, la terre ne peut connaître qu'un seul Empereur à la fois.[57] Mais ils ne signifient pas pour autant « État mondial » – un corps politique uniforme et centralisé, administré de Rome.[58] La monarchie universelle n'intègre nullement les différents peuples en un seul, et son chef, bien que *rector totius orbis*, ne supprime ni dépossède les rois : il les coiffe. Dans cette acception, « Empire » est le nom (un des noms) que l'on peut donner à la *méthode hiérarchique d'organiser un système formé de plusieurs unités*. L'œuvre de Dante constitue l'équivalent médiéval de ce qu'on appellerait aujourd'hui un traité de *politique internationale*.

Il faut, certes, se garder du danger d'anachronisme, toujours menaçant. Mais il ne paraît pas abusif de dire que *De monarchia* énonce, déjà, le problème de la guerre et de la paix sous forme *proto-systémique*, plutôt qu'en termes religieux et moraux. Bien entendu, ce n'est guère du système moderne des États territoriaux qu'il s'agit, d'une société qui ne serait faite que d'entités collectives, dotées d'une personnalité propre et mutuellement indépendantes : ce dont il s'agit ici c'est l'autorité investie dans les personnes physiques des rois, de l'Empereur, du Pape. Cependant, la question de la *pluralité politique* est posée : est-il possible ou non d'établir entre de nombreux princes se voulant « souverains » non pas une simple paix, une trêve temporaire, mais un *ordre pacifique*, c'est-à-dire susceptible d'opérer pour le bien général quelles que soient les qualités ou les tares personnelles de ces princes ? Aux yeux de Dante, ce n'est pas possible. L'existence d'autorités distinctes et autonomes n'est pas vue par lui comme l'état *normal* de l'humanité au stade présent de son évolution, et comme un état *perfectible* dans le futur, que l'on pourrait donc amender progressivement, mais comme la dégénérescence d'un ancien ordre, vers lequel il faudrait revenir. L'image du monde idéal n'est pas projetée dans

56 Un monument funéraire, ont affirmé certains. À tort, du moins en partie : si en 1313 l'échec de l'expédition mit fin aux espoirs du Saint Empereur d'affirmer sa suprématie, au sens médiéval du terme, l'idée d'une monarchie planétaire ne périt pas avec Henri, loin de là.

57 S'il y en avait deux, aucun ne le serait vraiment. On aurait deux « super-rois », hiérarchiquement égaux, et pour qu'il y ait un Empereur il faudrait que l'un prévale sur l'autre.

58 Rien n'est plus absurde que de parler du « fol idéal de Dante projetant […] un empire mondial si parfaitement unifié qu'il serait voué à la paix pour l'éternité » (Simone Goyard-Fabre, *La construction de la paix, ou le travail de Sisyphe*. Paris, J. Vrin, 1994, p. 97).

l'avenir, mais dans le passé. Cette organisation parfaite, dont le souvenir imprègne l'ouvrage, est le gouvernement universel que Rome exerça en son temps, et qui donnait forme politique à la communion du genre humain.

L'ouvrage est divisé en trois parties. Le premier livre vise à démontrer que l'humanité *a besoin* d'un tel gouvernement ; le deuxième, que jadis les Romains l'ont exercé *de droit*, et non par la force ; le troisième, que le titulaire du rôle de chef séculaire en est investi *directement* par Dieu. Au-delà de l'apparent exotisme de ces thèmes, Dante veut dire des choses parfaitement compréhensibles aux lecteurs d'aujourd'hui, et pas trop éloignées de leurs préoccupations. D'abord, que la paix viendra (ou reviendra) aux hommes et aux peuples uniquement d'un agencement de leurs relations grâce auquel chacun pourra être discipliné, et chaque conflit réglé, par une autorité supérieure. Ensuite, que le critère pour déterminer *quelle* autorité prime sur les autres devrait être la légitimité, non la puissance matérielle. Et enfin, qu'entre le pouvoir politique et le pouvoir religieux il y a une différence de nature, et devrait donc exister un rapport de complète autonomie : aucun des deux n'est fondé à s'immiscer dans les affaires de l'autre.

Comme base de son discours, Dante pose le principe de l'*unité du genre humain*. Ses membres ont un objectif qui leur est à la fois propre et commun – il n'appartient qu'à l'homme, il appartient à tous les hommes. Ceux-ci, en effet, sont les seules créatures dotées de la capacité *virtuelle* de comprendre le monde.[59] D'où leur mission terrestre : viser sans cesse le plein accomplissement de cette potentialité mentale.[60] C'est pour cela que l'homme a été fait, et que les hommes ont été faits tous différents. Cette œuvre d'autoréalisation ne peut être conduite que par l'espèce entière – ce n'est pas l'apanage d'un individu, d'un peuple ou d'une civilisation particulière. Le succès de l'opération exige donc, à la fois, la variété des nations et la paix entre elles. La paix universelle est la condition nécessaire pour que l'humanité arrive à perfectionner son « intelligence possible ». Mais quelle est la condition nécessaire pour établir la paix ? C'est l'existence de ce que Dante nomme la « *monarchie temporelle*, dite aussi *Empire* », et qu'il définit comme « un gouvernement séculier unique s'exerçant sur tous les hommes ».[61]

---

59 Ce qui les caractérise est la « *potentia sive virtus intellectiva* », autrement dit, l'aptitude au développement de l'intelligence (les animaux n'ont pas d'intelligence, les êtres angéliques ne connaissent pas de développement) : *De monarchia*, I, 3, 7. On peut lire le texte, en version originale et/ou en traduction, dans une quantité d'éditions (p. ex. Dante, *Monarchia*. Milan, Mondadori, 2004), et en latin dans www.thelatinlibrary.com/dante/mon1-2-3.shtml.

60 « *Actuare semper totam potentiam intellectus possiblis* » : *De Monarchia*, I, 4, 1.

61 « *Est ergo temporalis monarchia, quam dicunt Imperium, unicus principatus et super omnes in tempore…* » : *ibidem*, I, 2, 2.

L'homme existe, en somme, afin d'actualiser sa virtualité intellectuelle ; dans ce but, il faut un monde pacifié, et pour cela un Empereur est nécessaire. Cette dernière assertion, Dante l'appuie ensuite sur une longue série d'arguments qui, partant chacun d'un point différent, aboutissent tous à la même conclusion. Si historiquement déterminée que puisse être la forme de ces arguments, la substance de certains d'entre eux, on l'a déjà dit et on le constatera tout au long de ce chapitre, est posée ici de manière archétypique. Voilà qui justifie qu'on en cite quelques uns à titre d'illustration.

– *Argument téléologique, ou du but commun*.[62] Comme l'affirme le Philosophe (Aristote), quand plusieurs individus tendent au même objectif, l'un d'eux doit y conduire les autres. Cette règle est valable pour toutes les communautés humaines, de la maisonnée (*domus*), où le rôle directif revient au père, jusqu'au royaume (*regnum*), où il incombe au roi, en passant par le village (*vicus*) et la cité (*civitas*) ; elle vaut aussi pour l'humanité entière, qui a un but commun et doit donc y être guidée par un seul chef, celui qu'on appelle Monarque ou Empereur.[63]
– *Argument structurel*.[64] De même que les soldats d'une armée sont en rapport à la fois entre eux et avec leur général, de même les parties d'un ensemble sont toujours associées par une double structure de connexion (« *duplex ordo* ») : la première, horizontale, les relie l'une à l'autre, la seconde, verticale, les relie toutes à l'être qui fait d'elles un ensemble. Une telle entité unificatrice existe à chaque niveau de la société humaine : entre plusieurs foyers, c'est le village, entre plusieurs villages, c'est la cité, etc. L'humanité, qui constitue aussi un tout, doit donc en avoir une, et c'est à la structure connective mondiale qu'on donne le nom de Monarque ou d'Empereur.
– *Argument de la perfection intrinsèque*.[65] Dans tout domaine, plus les composantes d'un être sont cohérentes entre elles, plus grande est la qualité de l'ensemble. Si on veut trouver le meilleur, il faut toujours chercher le plus unifié.[66] L'unité, en somme, c'est le bien, la pluralité c'est le mal. *Être un*, dit Dante, apparaît comme la racine même de ce qu'*être bon* veut dire, et *être plusieurs* comme la racine de ce que veut dire *être mauvais*.[67] Ce

62 *Ibidem*, I, 5. Les noms sous lesquels les différents arguments apparaissent ici sont les nôtres.

63 « *Ergo unum oportet esse regulans sive regens, et hoc Monarcha sive Imperator dici debet* » (I, 5, 9).

64 *Ibidem*, I, 6.

65 *Ibidem*, I, 15.

66 « *Illud est optimum quod est maxime unum* » (I, 15, 2).

67 « *… unum esse videtur esse radix eius quod est esse bonum, et multa esse eius quod est esse malum* » ; et notre auteur d'appeler en renfort Pythagore qui, lui aussi, plaçait l'unité du côté du bien, la pluralité du côté du mal (« *ex parte boni ponebat unum, ex parte vero mali plurale* »).

qui l'amène à définir le péché comme « rien d'autre que l'attitude consistant à mépriser l'unité et à aller vers la pluralité ».[68] Parmi les hommes, l'unité exige l'accord des volontés individuelles. Cette convergence ne peut se vérifier pour l'ensemble de l'espèce que si la volonté d'un seul domine et dirige toutes les autres.[69] C'est lui qu'on appelle Monarque ou Empereur.

– *Argument de la loi commune*.[70] Quand on parle d'un seul prince régissant le monde entier, il faut bien comprendre ce dont il est question. Ce chef suprême n'a pas à légiférer directement sur l'ensemble du genre humain, il n'a pas à fixer chaque petite règle de chaque petite communauté. Les cités et les royaumes existent dans des conditions ambiantes particulières, qui requièrent des lois spécifiques.[71] Le gouvernement mondial, lui, régit l'humanité sur la base des qualités (« *proprietates* ») que tous possèdent et des règles que tous ont en commun. Il convient que les lois civiles soient et restent le fait des différentes autorités locales. Mais un seul doit administrer la loi universelle, valable pour tous les hommes, et par ce code partagé il doit les mener à la paix (« *communi regula ad pacem* »). Autrement dit, puisqu'il existe un droit mondial, il faut qu'existe une entité politique globale pour y veiller : on l'appelle Monarque ou Empereur.[72]
– *Argument du tiers nécessaire*.[73] Partout où il peut y avoir contentieux, une possibilité de jugement doit être accessible. Si deux parties se disputent, un juge leur est indispensable. Mais pour qu'il y en ait un entre entités hiérarchiquement égales, il faut une troisième autorité, supérieure aux deux autres. À son tour, ce pouvoir peut avoir un différend avec un autre se trouvant en dehors de sa juridiction, ce qui exige une autorité encore plus haute, et ainsi de suite jusqu'au juge ultime. Cet arbitre suprême, dans la compétence duquel rentrent directement ou indirectement tous les litiges entre sujets politiques, ne peut

68 « … *peccare nihil est aliud quam progredi ab uno spreto ad multa* » (I, 15, 3).

69 « … *hoc esse non potest nisi sit voluntas una, domina et regulatrix omnium aliarum in unum…* » (I, 15, 9).

70 *Ibidem*, I, 14.

71 « *Habent nanque nationes, regna et civitates intra se proprietates, quas legibus differentibus regulari oportet* » (I, 14, 5). Les peuples qui, comme les Scythes, vivent dans le froid le plus intense, régleront leurs existences autrement que ceux qui, comme les Garamantes, vivent dans une chaleur étouffante.

72 L'argument est le même que chez Engelbert d'Admont. Il ne faut évidemment pas confondre ce *ius omnium hominum in quantum homines*, ce droit s'appliquant à tous les hommes du seul fait qu'ils sont nés tels – donc valable pour tous les peuples, contrairement au *ius civile* qui est propre à chacun –, avec un droit « international » dont les sujets seraient les États. La *regula communis* médiévale ne régit les relations entre nations que dans la mesure où elle s'applique à tous les individus qui les composent, à commencer par les princes.

73 *De monarchia*, I, 10.

être que le gouverneur universel. Il est ainsi démontré que l'existence de plusieurs souverains de même rang (« *pluralitas principatuum* ») implique le désordre et la guerre, et que la direction du monde par un seul prince, nommé Monarque ou Empereur, est nécessaire à l'ordre et à la paix.

– *Argument de la justice*.[74] Quand est-ce que la justice est la plus forte dans le monde ? Quand elle est la plus *pure* possible, la moins adultérée par ce qui lui est contraire. Ce qui la contrarie ressort soit du domaine du vouloir (« *velle* »), soit de celui du pouvoir (« *posse* »). La justice est impure si la *volonté* de celui qui l'administre est entachée de convoitise (« *cupiditas* »), ou si la *puissance* de celui qui l'applique n'est pas suffisante. La qualité d'un verdict peut être compromise, en somme, aussi bien par l'excès d'appétit du juge que par la carence de ses moyens. On répondra donc à la question posée ci-dessus en disant que la justice est la plus forte dans les mains de l'être dont le vouloir est le plus intègre et le pouvoir le plus étendu (« *volentissimus et potentissimus* »). L'être qui réunit le mieux ces deux caractéristiques est le maître du monde, celui qu'on appelle Monarque ou Empereur.

  Pourquoi l'Empereur est-il le moins intéressé des juges et le plus puissant ? En tant que souverain universel, il ne connaît aucune borne territoriale et n'a comme frontière que l'Océan, ce qui ne peut être dit d'aucun autre prince. La cupidité est impossible quand il n'existe rien à convoiter. L'Empereur a tout, que pourrait-il désirer de plus ?[75] Il est donc, parmi tous les mortels, le plus libre d'ambition, celui dont le *vouloir* est le plus pur. Quant à la *capacité* de faire justice, qui peut douter que le maître universel ne la possède au plus haut point, puisqu'il ne peut avoir d'ennemi nulle part ? La justice n'est toute-puissante que sous son gouvernement.[76] Il est le plus apte aussi bien à la rendre qu'à l'appliquer, ce qui confirme l'argument précédent : la monarchie est nécessaire pour que le monde soit le mieux ordonné possible.[77]

– *Argument de la liberté*.[78] On vit en homme libre quand on n'est pas l'instrument d'autrui. Le mauvais gouvernant est celui qui, au lieu de se mettre au service des sujets, les met à son service, en fait les outils de ses ambitions. Le prince qui n'a aucun appétit personnel est le seul qui serve vraiment ceux à qui il commande, le seul sous lequel les hommes existent pour eux-mêmes et non pour un autre (« *sui et non alterius gratia* ») ;

74 *Ibidem*, I, 11.

75 « *Monarcha non habet quod possit optare* » (I, 11, 12).

76 « … *iustitia potissima est solum sub Monarcha* » (I, 11, 2).

77 « … *ad optimam dispositionem mundi necesse est Monarchiam esse* » (I, 11, 20).

78 *Ibidem*, I, 12.

le seul, en d'autres termes, qui garantisse la liberté à ses sujets. En qualité de maître de l'univers, l'Empereur est par nature au service de tous (« *Monarcha minister omnium* »). Son gouvernement est donc le meilleur qui soit, et peut faire échec aux plus mauvais, aux différentes formes de tyrannie sous lesquelles les cités ou les royaumes risquent de tomber.

– *Argument historique*.[79] Quelle a été la meilleure époque dans l'histoire du monde ? Celle où pour la première fois l'humanité entière s'est trouvée unie sous un seul gouvernement mondial et a goûté à la paix universelle : l'époque d'Auguste empereur. Preuve en est que le fils de Dieu a attendu ce moment pour prendre forme humaine. Hélas, cet heureux état n'a pas duré. Le vêtement sans coutures qu'était alors le monde a été déchiré par les griffes de l'avidité. En passant de l'unité à la multiplicité politique, le genre humain a connu une terrible déchéance, il s'est transformé en un monstre à plusieurs têtes (« *bellua multorum capitum* »), qui cherche à aller dans différentes directions en même temps.

Une fois établi que la monarchie universelle est la condition nécessaire de la paix et de l'ordre, reste à savoir qui doit l'exercer. L'opération à laquelle se consacre Dante dans le deuxième livre – il y démontre que le gouvernement mondial romain a été acquis *de iure*, c'est-à-dire par la volonté divine et non par les seules vertus militaires – est moins futile qu'elle n'en a l'air. Les arguments sont d'inspiration nettement médiévale,[80] et importent moins que le but de l'auteur. Il entend rejeter l'idée que la monarchie puisse avoir pour principe la force, et échoir donc au prince le plus redoutable. Au cas où la domination de Rome se serait fondée exclusivement sur ses légions, aujourd'hui la fonction impériale pourrait revenir au plus puissant des rois. Cela exigerait de déterminer qui l'est – et quel meilleur juge que la guerre ? Mais puisque les Césars ont reçu cette fonction de Dieu et l'ont remplie de droit, elle appartient aujourd'hui à leur descendant direct, qui se trouve être le Saint Empereur, en vertu de la théorie de la *translatio imperii*.[81] C'est pourquoi l'Empire est *romain* ;

79 *Ibidem*, I, 16.

80 Le plus astucieux fait encore référence au Christ. Pour que son sacrifice ait pu rédimer l'humanité entière, il a fallu que sa condamnation ait été prononcée au nom de *tous* les hommes, donc par une autorité politique universelle. Ce qui prouve que le gouverneur romain de la Palestine, Ponce Pilate, représentait une telle autorité, et que l'Empereur Tibère l'exerçait de droit.

81 Selon laquelle le principe monarchique ne se serait jamais éteint, il aurait voyagé sans solution de continuité : une sorte d'essence impériale itinérante, qui se déplaça d'abord d'Ouest en Est, de l'ancienne Rome à Constantinople, puis revint en arrière en l'an 800, en passant du *basileus* byzantin au roi des Francs Charles, quand celui-ci fut couronné Empereur à Rome par Léon III, pour aboutir enfin, au X^e^ siècle, dans le royaume électif de Germanie.

sans cela, son chef ne serait que le roi d'Allemagne, un prince comme les autres dont le statut tiendrait à la puissance relative de ses armées. S'il est *ex officio* au-dessus des autres, c'est parce qu'il a hérité le sceptre universel de Rome par voie de succession légitime. En lui se réincarne le principe éternel de la monarchie.[82]

Le troisième livre, enfin, porte sur le rapport entre l'Empereur, chef séculier du monde, et le Pape, qui en est le chef spirituel. Là aussi, certains arguments sentent fort leur Moyen Âge, mais le programme idéologique de Dante ne saurait être plus actuel. Il s'agit d'établir, contre les adeptes de la théocratie, la complète indépendance de la sphère temporelle par rapport à l'autorité religieuse : le successeur de Pierre n'est pas plus habilité à envahir le terrain politique que l'héritier de César ne l'est à interférer en matière de foi. Pour cela il faut réfuter la thèse du parti guelfe selon laquelle, l'ordre de ce monde étant l'image de l'ordre céleste, Dieu ne peut y avoir investi de son pouvoir qu'un seul dépositaire, le Pape, qui ensuite a délégué certaines tâches (celles de nature politique) à un assistant, l'Empereur. Voilà pourquoi Dante s'attache à prouver que l'autorité du Monarque lui vient du ciel *en ligne directe*. Le Créateur, affirme-t-il, n'a pas nommé un vicaire sur terre, mais deux. Cela parce que les deux domaines, temporel et spirituel, sont foncièrement différents, et ils le sont parce que l'homme, seul parmi toutes les créatures, n'est pas fait seulement de corps (comme les animaux) ou seulement d'âme (comme les anges), mais des deux à la fois. De par cette double nature, en même temps corruptible et incorruptible, il existe pour atteindre deux types de bonheur, dont chacun se poursuit par un chemin particulier (« *l'una e l'altra strada* ») et sous un guide approprié (un soleil ou l'autre). Il incombe à l'Église romaine de conduire les hommes vers le bonheur céleste, dont ils feront l'expérience ineffable au paradis, mais à l'Empereur romain et à lui seul de les mener vers le bonheur terrestre – qui consiste, on l'a vu, dans la réalisation de leur « *virtus intellectiva* ».

L'accomplissement du destin de l'homme (nous dit en somme le premier livre de la *Monarchie*) exige un pouvoir pacificateur placé au-dessus des rois. Ce pouvoir (ajoute le troisième livre) est entièrement indépendant de celui du Pape. Son titulaire (avait précisé le deuxième) *n'est pas Monarque parce qu'il est le plus fort, il est le plus fort parce qu'il est Monarque*. En cela la plus vaste communauté humaine concevable, l'espèce entière, correspond à la plus petite, la famille :

82 Le roi d'Allemagne, on l'a vu, prend dès son élection le titre de roi *des Romains*, et une fois sacré par le Pape celui d'Empereur *des Romains*. Si Dante insiste tant sur la *romanitas* de l'Empire, ce n'est pas par une sorte de protonationalisme italien, comme le pensent certains commentateurs (p. ex. Sylvester J. Hemleben, *Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago, University of Chicago Press, 1943, pp. 5-10).

ni pour le *pater familias* ni pour l'Empereur, leurs chefs respectifs, le critère de légitimation n'est la puissance matérielle. Le droit de gouverner leur vient de Dieu et de la nature. Non de la force ; d'un contrat entre les gouvernés non plus.

Le titre du présent chapitre identifie « paix hiérarchique » et « paix d'hégémonie ». En fait, la première expression est plus générale que la seconde. Il y a une profonde différence entre la vision *impériale* dont il a été jusqu'ici question et la vision *hégémonique* que l'on verra émerger à l'âge moderne. L'une, on l'a constaté, se fonde sur l'*autorité* de commander, qui est liée au droit et à la légitimité, l'autre sur le *pouvoir* de contraindre, qui dépend exclusivement des ressources matérielles. C'est pourquoi il faudrait distinguer, sur le plan terminologique, entre une forme de hiérarchie littéralement « monarchique » (un seul commande) et une forme « monocratique » (le plus fort commande). Quand nous employons aujourd'hui le mot « hégémonie », nous pensons à la seconde variété. C'est dire que la conception de Dante est bien *hiérarchique* – on peut considérer son traité comme le modèle même du plaidoyer en faveur de cette solution du problème de la guerre –, mais n'est pas *hégémonique* dans le sens qu'on donne couramment au terme de nos jours. Sa démarche vise à réconcilier la théorie aristotélicienne de la politique, culminant avec la ville-État, et la conception augustinienne de la paix en tant que disposition bien ordonnée des choses. Puisqu'il ne saurait exister d'ordre sans hiérarchie, aucun ordre politique n'est pensable sinon d'étendue universelle. Aussi faut-il ajouter d'autres étages au-dessus de la cité – le royaume, qui unit plusieurs cités, et l'Empire, qui unit tous les royaumes. Dante transforme ainsi une série de pyramides tronquées, s'érigeant côte à côte, en une seule grande pyramide construite *more Egyptiaco*, dont le Monarque universel constitue le sommet.

Cet Empire est une *idée* – celle d'un suprême pouvoir unificateur. C'est un *lieu de l'esprit*, et il faut naturellement se garder de l'identifier avec un lieu géographique. *Magni nominis umbra*, le Saint Empire n'a jamais été que le reflet, à peine reconnaissable, de l'original romain dont il constituait, en théorie, la copie palingénésique. Il a été purement occidental ; même en Occident, il n'a exercé aucune autorité en dehors de l'Allemagne et de l'Italie du Nord ; et même à l'intérieur de cet espace, il n'en a pas exercé beaucoup. L'Empire de Dante, en revanche, est *universel* au plein sens du mot : il n'est pas *chrétien*, encore moins *européen*, mais embrasse la terre entière, sa seule limite spatiale est l'Océan. Il existe pour toute l'humanité, afin de la pacifier avec elle-même et non d'en renforcer une partie (la Chrétienté) contre une autre partie.[83]

83 Pourtant bien des voix à cette époque (en 1291 était tombé le dernier bastion chrétien en Terre Sainte) plaidaient pour la paix européenne comme une condition préalable en vue d'une croisade de reconquête : cf. en particulier

Avec les empires que nous avons l'habitude d'appeler ainsi, ceux du XIX^e siècle par exemple, il n'a de commun que le nom : chez Dante, l'idée *impériale* n'a rien d'*impérialiste*. Il ne s'agit point pour l'un des princes de faire la conquête du monde et de soumettre tous les autres à son obéissance. L'Empereur, on vient de le voir, ne doit pas son titre à la force et ne remplit pas son ministère grâce à elle ; l'Empire est le contraire d'une entité au sein de laquelle un peuple en dominerait d'autres. Sa constitution, on l'a vu aussi, n'est pas celle d'un *État* universel, dans lequel il ne resterait plus qu'une seule nation politique : les peuples y demeurent régis par leurs chefs et leurs lois particulières. Mais ce n'est pas pour autant une *fédération* de nations. Contrairement à ce que certains ont soutenu, dans l'espoir sans doute de rapprocher un peu Dante de nous, il n'y a rien, chez lui, qui ressemble à une organisation fédérative de l'humanité.[84] L'Empereur n'est pas « institué » par les États ; l'Empire n'est point l'autorité supérieure que les rois s'accorderaient pour créer, et à la direction de laquelle ils participeraient tous.

La monarchie de Dante ne correspond, en fin de compte, *ni* à un des empires modernes, *ni* à un État mondial au sens que nous donnons à cette expression, *ni* à une union d'États telle que nous la concevons. C'est la version terrestre de l'ordre du cosmos, hiérarchique par excellence ; c'est la communauté politique générale au sein de laquelle, bien que les différents peuples s'auto-administrent, l'ensemble de l'humanité est régulée par un fonctionnaire suprême, le monarque, dont le rôle est aussi naturel que bénéfique. Ses tâches, autant qu'on peut les déduire du texte de Dante, sont essentiellement de trois types. Il veille, d'abord, à l'application des règles de droit communes à tous les hommes. Il sert, ensuite, d'arbitre entre les princes de plus haut rang, ceux qui n'ont aucun supérieur à part lui et dont les conflits, sans lui, ne seraient pas justiciables. Il exerce, enfin, une sorte de supervision générale sur les gouvernements temporels, en ratifiant leur légitimité et en intervenant, le cas échéant, contre ceux qui tyranniseraient indûment leurs peuples. Il sert, en somme, à ramener la *pluralitas principatuum* à l'unité, et apporte ainsi aux hommes la justice, la liberté et la paix.

---

l'œuvre de Pierre Dubois, *De recuperatione Terræ Sanctæ*, qui sera traitée plus loin (ch. 3).

84 Lange, *op. cit.*, I, p. 74 ; Kurze, *op. cit.*, p. 41.

2. De la monarchie à la monocratie : la suprématie du plus fort

Dès le XIVe siècle la monétarisation croissante de l'économie amorce l'évolution qui aboutira à l'organisation de systèmes de taxation régaliens, à l'institution de services administratifs centralisés, à la mise en place d'armées permanentes ; bref, à l'émergence progressive de l'État territorial moderne.[85] Au fur et à mesure que la puissance des rois et leur capacité de la projeter s'accroissent, le rapport entre *auctoritas* et *potestas* se modifie au profit de la seconde. L'avènement de la force matérielle comme facteur déterminant des relations internationales et comme seule base du pouvoir caractérise la transition du Moyen Âge aux temps modernes. Un autre aspect de ce passage, lit-on partout, est que l'imaginaire politique tend à prendre acte de la pluralité des souverains, à la penser comme une condition normale, saine – voire, depuis Machiavel, comme un grand atout pour l'Europe.[86] Cela est indéniable, et nous allons le constater ; le processus, toutefois, sera lent. Et l'attrait de l'unité ne va pas disparaître pour autant. Dès le XVIIIe siècle le modèle universaliste assumera une configuration essentiellement *fédérative* ; mais avant cela, l'idée de la monarchie subsiste dans bien des esprits. La différence est que, désormais, le candidat au rôle d'hégémon le revendique en vertu de sa force.

L'évolution que connaît la paix hiérarchique de la version « impériale » à celle que nous avons appelée « monocratique », et le mélange entre les éléments anciens, encore présents, et les nouveaux, pas encore dominants, s'incarne à la perfection dans Charles de Habsbourg, couramment présenté comme « le dernier Empereur qui ait poursuivi l'idéal médiéval de l'empire universel ».[87] Ayant concentré en sa personne, entre 1515 et 1519, quatre héritages, il réunit l'autorité nominale et la puissance matérielle liées, l'une, au titre que lui a transmis son grand-père paternel (l'Empereur Maximilien Ier), l'autre au patrimoine qui lui vient de ses trois autres grands-parents (Marie de Bourgogne, Ferdinand d'Aragon et Isabelle de Castille).[88] Deux siècles après qu'Henri VII ait réclamé le primat européen,

85 Cf. Osiander, « Before Sovereignty », cité, p. 126, et Gérard Chaix, « L'Europe à l'époque de la Renaissance. Conceptions et réalisations », in Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*, cité, pp. 51-70.

86 S'il existe dans cette partie du monde plus de « vertu » qu'en Asie, écrit Machiavel dans l'*Art de la guerre*, c'est qu'on y compte un plus grand nombre d'États différents : cf. *infra*, p. 92.

87 *Encyclopædia Britannica*, 15th ed., 1980, VI, p. 48. L'affirmation est vraie à condition de la prendre à la lettre : bien d'autres poursuivront cet idéal, mais pas sous sa forme médiévale, et plus aucun Empereur ne le fera.

88 En fait, bien que Charles fût le petit-fils du défunt Empereur Maximilien, son élection, en 1519, n'alla pas de soi ; il avait face à lui un autre candidat, François Ier, et pour l'emporter il dut acheter (au prix fort) les voix des Électeurs.

fort surtout de sa légitimité, c'est à une domination de type différent que peut aspirer son lointain successeur Charles, maître d'un formidable conglomérat dynastique comprenant, outre le royaume d'Allemagne, l'Espagne unifiée et reconquise, les Pays-Bas, la Bourgogne, une partie de l'Italie, ainsi que l'empire d'outre-mer en voie de formation. Dans l'apostrophe célèbre de son grand chancelier, Mercurino di Gattinara, la suprématie promise au jeune prince se fonde, d'une part, sur la place qu'il occupe dans la lignée remontant à Charlemagne, et de là aux Césars romains, d'autre part sur la force inouïe qu'il a plu au Ciel de lui offrir :

> Sire, puisque Dieu vous a conféré cette grâce immense de vous élever par-dessus tous les rois et princes de la Chrétienté à une puissance que jusqu'ici n'a possédée que votre prédécesseur Charlemagne, vous êtes sur la voie de la monarchie universelle, vous allez réunir la Chrétienté sous une seule houlette.[89]

Chacun des deux aspects exige l'autre. Vu par les yeux de son serviteur, Charles est ce roi à la fois *romanus* et *potentissimus*, le dernier prétendant à l'Empire médiéval et en même temps le premier candidat à l'hégémonie moderne.[90]

L'idée d'une monarchie universelle *de droit*, tenant au lignage plus qu'à la puissance, n'est pas encore morte – le XVI^e^ siècle est, à cet égard, un pont tendu entre deux âges –, et la meilleure démonstration vient, paradoxalement, de l'auteur qui se fit l'avocat du grand rival de Charles Quint dans la compétition pour la primauté en Europe. Ce rival est le roi de France, François I^er^, et l'auteur en question se nomme Guillaume Postel. C'était un érudit excentrique, un polygraphe féru de langues orientales et d'étymologies fantaisistes,[91] un humaniste qui, pour se qualifier, inventa le terme « cosmopolite », un esprit bizarre auquel l'Inquisition s'intéressa et qu'elle finit par déclarer non coupable, mais insensé (« *non malus sed*

89 Gattinara à Charles, 12 juillet 1519, cité par Jean Bérenger, *Histoire de l'empire des Habsbourg, 1273-1918*. Paris, Fayard, 1990, p. 161.

90 La référence romaine reste très forte. Comme le montre un ouvrage récent, Rome est le modèle auquel se rapportent les Espagnols dans la construction de leur empire d'Amérique. Dans le nouveau monde, les Romains accompagnent les conquérants à chaque pas : cf. David A. Lupher, *Romans in a New World. Classical Models in XVI^h^-Century Spanish America*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.

91 Cf. Umberto Eco, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*. Bari, Laterza, 1993, pp. 85-90. Dans le débat sur l'origine des langues, Postel compte parmi les tenants de l'hypothèse dite monogénétique : tous les idiomes actuels proviendraient d'une protolangue unique (l'hébreu selon Postel). De même qu'il y a un seul Dieu, un seul monde et un seul genre humain, de même il doit y avoir eu au début une seule langue, inspirée par le Créateur au premier homme.

amens»). Son rêve était la paix mondiale («*orbis terræ concordia*»),[92] et son projet consistait, d'une part, à unifier l'humanité du point de vue religieux, en convertissant les Musulmans au christianisme à l'aide d'une version traduite en arabe et «rationalisée» des Évangiles, d'autre part à l'unir politiquement sous un souverain unique – le sien. La paix générale, en version postellienne, est une *pax gallica*, et non une réplique de la *pax romana*. Sur ce thème il écrivit, à la mi-siècle, deux courts textes intitulés, respectivement, *Les raisons de la Monarchie* et *Apologie contre les détracteurs de la Gaule*.[93]

La monarchie universelle est une loi de nature : comme «il est ung Dieu seul, auquel fault qu'il soit […] porté obéissance, aussi fault-il que en authorité Civile et Temporelle soit recogneu ung souverain Monarche». Et il faut que cette fonction «en Gaule soit plantée». Les Chrétiens, d'abord, doivent se soumettre tous à leur chef de droit, le prince des Gaulois ; les autres religions suivront.[94] Régnera alors dans le monde, comme il se doit, une seule foi, une seule loi, un seul roi.[95] Si la suprême juridiction revient au maître de la France et non à un autre, ce n'est pas tant par la puissance de ses armes que par la qualité de ses titres. Pour prouver cette légitimité, Postel devait nier celle de l'Empereur, et pour cela il devait escamoter tout l'héritage romain et se rattacher à une source différente, plus ancienne et plus sûre qu'Auguste. Qui aurait pu convenir mieux qu'Adam – le second Adam, c'est-à-dire Noé ? Postel remontait, littéralement, au Déluge, et épousait un mythe des origines fort répandu à l'époque. Si les Européens, expliquait-il, ont tous un même aïeul, car ils proviennent du fils aîné de Noé, Japhet, seul le peuple gaulois descend du fils aîné de Japhet, Gomer.[96] C'est donc à ceux qui descendaient des Gaulois (les Français) et à leur prince (Henri II à ce moment-là) qu'appartenait *de droit* l'empire universel.[97]

---

92 Tel est le titre d'un ouvrage qu'il composa dans les années 1540.

93 Guillaume Postel (1510-1581), *Les raisons de la Monarchie, et quelz moyens sont nécessaires pour y parvenir…* À Paris, 1551 ; et du même, *Apologie contre les détracteurs de la Gaule…*, suivie d'un *Traicté des Droictz de la Coronne de France*. À Paris, chez Sebastian Nivelle, 1552.

94 Postel minimise les différences qui séparent les trois croyances. Entre Chrétiens, Juifs et Mahométans les grands principes sont presque tous communs. Il serait d'autant plus criminel de «vouloir à cause de la religion, en ce tant docte et heureux siècle, faire la guerre» : *Les raisons*, p. 6.

95 *Apologie*, p. 93 ; *Les raisons*, pp. 7-10.

96 Selon le mythe en question chacun des trois enfants de Noé avait peuplé une des parties du monde, Cam l'Afrique, Sem l'Asie et Japhet l'Europe, et chacun des enfants de Japhet avait produit un des peuples de ce continent. Les Européens, en somme, avaient bien eu un ancêtre commun, qui symbolisait leur séparation des Asiatiques et des Africains, mais ce fondateur légendaire avait eu plusieurs fils – sept (selon *Genèse*, 10, 2) ou davantage –, qui à leur tour étaient à l'origine des différentes nations chrétiennes : d'où la question cruciale de l'ascendance biblique de ces nations, sur laquelle se disputaient âprement les chroniqueurs.

97 *Les raisons*, pp. 14-5.

Postel retourne totalement la généalogie traditionnelle.[98] La nation française n'a pas été produite par l'éclatement de l'unité impériale romaine, c'est les Romains qui sont issus de la « gent Gallique ou Celtique iadis dominatrice de toute l'Europe ».[99] Les Gaulois sont le peuple le plus ancien de l'histoire, le premier dont on ait connaissance après la noyade punitive de l'humanité adamique par son irascible Créateur, et la refondation du monde par Noé : preuve en est leur nom usuel, *Galli*, qui signifie, au dire de Postel, « délivrés des flots », ainsi que leur second nom, *Umbres*, qui selon lui dévoile indiscutablement leur primogéniture : ne suffit-il pas, pour l'obtenir, de faire tomber le G initial de Gomer et d'y ajouter un B ?[100] C'est les Gaulois originels qui prirent demeure en Italie sous la conduite de Noé (*alias* Ianus) et y bâtirent Rome (d'où le nom ancien de la ville, Ianiculum). C'est donc par « Aînesse ou Primogéniture » – un titre s'imposant de droit divin et humain – que les rois de la Gaule méritent la suprématie sur le reste des princes chrétiens. D'autres ont pu prétendre à cette dignité, mais eux seuls ont été « préordonnés » pour l'exercer.[101] Romulus a été un faussaire, les Césars romains des usurpateurs.

Et si le droit d'aînesse ne suffisait pas, Postel ne manque pas d'arguments auxiliaires pour arriver à la même conclusion.[102] Ces autres « raisons de la monarchie » française sont tour à tour astrologiques, scripturales, prophétiques, onomastiques, historiques, thaumaturgiques (le chef des Gaulois est le seul qui ait le pouvoir de guérir), providentielles (nulle pucelle n'a été envoyée à d'autres peuples pour les sauver *in extemis*) ; elles sont aussi, pour ainsi dire, méritocratiques (la nation française a œuvré plus que toute autre pour préserver la foi chrétienne et doit recevoir une juste récompense). Il faut donc que soit universellement reconnue la primauté légale de Gomer, « par toutz les Droictz du monde […] Monarche », et que soit « restitu[ée à son] Trèschrestien successeur », le roi de France, « son droict de la Monarchie ».[103] Pour que la vérité triomphe, l'auteur mise beaucoup sur les nouvelles technologies de communication, la diffusion « par imprimerie » de textes traduits dans toutes les langues. De cette

98 Il n'était ni le seul, ni le premier : Jean Lemaire de Belges, par exemple, dans ses *Illustrations de Gaule et singularitez de Troie* (1511-1512) avait renversé le mythe, très en vogue, des origines troyennes des Français, et fait des Gaulois non les *descendants* de l'ancienne Troie, mais ses *fondateurs*. C'est eux qui l'avaient bâtie. Après quoi un fils d'Hector, opportunément nommé Francus, avait voyagé de Troie jusqu'en Europe pour y donner origine aux Francs et y construire une autre ville, qu'il baptisa Paris… en l'honneur, on l'aura compris, de son oncle, le fils cadet de Priam et ravisseur d'Hélène.

99 *Apologie*, p. 59.

100 *Ibidem*, pp. 66 et 79.

101 *Apologie*, p. 74 ; *Les raisons*, pp. 11-2.

102 Cf. *Les raisons*, pp. 19 ss.

103 *Apologie*, pp. 80 et 91.

manière, la « Concorde du monde » sera rétablie, et l'humanité délivrée de la « malédiction » divine qui pèse sur les « peuples désordonnez ».[104]

Si farfelues que nous paraissent les « raisons » de Postel,[105] elles montrent que la pensée hégémonique n'était pas encore arrivée à la pure logique de la force, puisque même ceux qui plaidaient *contre* l'Empereur et pour un des rois « modernes » se fondaient sur la logique de la légitimité. La généalogie postellienne, raccordant Noé à François Ier et à Henri II, à travers Japhet et Gomer, concluait à un choix divin en faveur la France : elle était analogue, bien qu'opposée, à celle qui reliait, à travers Charlemagne, César Auguste à Charles Quint.

Mais la double abdication de ce dernier, en 1555-1556, dissocie la dignité d'Empereur, qu'il confie à son frère Ferdinand, et la puissance de l'Espagne, qu'il lègue à son fils Philippe. Bien que le Saint Empire ait encore deux siècles et demi à vivre, jamais plus un de ses chefs ne pourra sérieusement aspirer à la direction suprême de la Chrétienté. Ils viseront, tout au plus, la consolidation politique de l'espace allemand ; et si certains observateurs, pendant la guerre de Trente Ans notamment, pourront présenter cette hypothèse comme un pas décisif vers la monarchie, ce sera en raison de la force d'un royaume d'Allemagne éventuellement unifié, et non de l'autorité du titre impérial.[106] C'est la fin du projet de recomposer le monde par le principe monarchique dans l'ancienne acception du concept : celle qui désigne l'ordre naturellement pyramidal de la communauté humaine, dont l'*imperator Romanorum* occupe de droit le sommet. Mais ce n'est pas la fin de l'idéal de monarchie universelle. D'autres souverains, à commencer par le nouveau maître de l'Espagne, Philippe II, rêveront ce rêve – ou leurs intellectuels de cour le feront pour eux. Et les « raisons » avancées ne tiendront plus à leur *droit* de commander les autres, mais à leur *capacité* de le faire.

---

104 *Les raisons*, pp. 33 et 35.

105 Mais on peut toujours en trouver de plus curieuses. Un siècle plus tard, par exemple, Isaac de La Peyrère (1596-1676), auteur de *Præadamitæ* (publié en 1655), soutiendra qu'il n'y a pas eu une seule création, comme le relate la Bible, mais deux, d'abord celle des Gentils – les Préadamites – et ensuite celle d'Adam, père des Juifs ; et que les deux humanités se réconcilieront quand viendra le messie des Juifs et se joindra au roi de France pour libérer la Terre sainte, y ramener le peuple adamite et instaurer un gouvernement universel auquel « tous les autres Roys de la Terre feront hommage » (cf. *Du rappel des Iuifs*, 1643).

106 Vu la population et les ressources de l'Allemagne, écrira en 1645 un des négociateurs de la future paix de Westphalie, le suédois Salvius, aucune nation sous le soleil n'est mieux à même qu'elle d'établir sa domination sur l'Europe entière. Par conséquent, si l'Empereur réussissait à imposer aux princes allemands un contrôle absolu, tous les souverains européens seraient menacés d'assujettissement. Cité par Andreas Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990*. Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 79.

Vers la fin du XVI[e] siècle, bien des gens continuaient de voir dans la monarchie la seule réponse possible aux deux grandes préoccupations qui affligeaient l'Europe, les guerres internes d'une part, et d'autre part le danger extérieur, constitué par un empire ottoman à l'apogée de sa puissance. Un autre poète italien, le Tasse, se fit l'interprète de ce sentiment dans son grand ouvrage, la *Gerusalemme liberata*. Le sujet en est la première croisade, qui avait abouti en 1099 à la conquête de Jérusalem par une armée chrétienne levée dans différentes contrées d'Europe. L'action se situe six ans après le début de l'entreprise, encore inaccomplie ; elle s'ouvre au moment où Godefroy de Bouillon assume la direction générale – et le récit commence par un hymne à l'unité de commandement.[107] Pierre l'Ermite révèle aux Croisés la cause de leurs maux :

reco ad un'altra originaria fonte
la cagion d'ogni indugio e d'ogni lite,
a quella autorità che, in molti e vari
d'opinion quasi librata, è pari.

« J'attribue à une autre source la raison de tous les retards et de toutes les dissensions : à l'autorité répartie également, comme sur une balance (*quasi librata*), entre plusieurs [princes] d'opinion différente ». Et il leur dévoile le remède :

Deh ! fate un corpo sol de' membri amici,
fate un capo che gli altri indrizzi e frene,
date ad un sol lo scettro e la possanza,
e sostenga di re vece e sembianza.

« Réunissez en un seul corps les membres alliés, désignez un chef qui guide les autres et les retienne, confiez à un seul le sceptre et le pouvoir, qu'il fasse figure et fonction de roi ».[108] Godefroy, le véritable héros du poème, personnifie l'énergie unificatrice qui seule peut coordonner une multitude de volontés et d'efforts particuliers en vue de la poursuite d'un objectif d'intérêt général. Pour le lecteur de ces vers, l'inférence est obligatoire : c'est de son temps que parle le poète. Ce qui valait pour la Chrétienté du XI[e] siècle vaut encore plus pour l'Europe du XVI[e], en proie aux divisions religieuses et politiques et sous la menace constante du Turc.

---

107 Torquato Tasso (1544-1595), *Gerusalemme liberata*, cf. le chant I, quatrains 30-31. Terminée en 1575, l'œuvre parut pour la première fois intégralement, sous ce titre, en 1581.

108 Réminiscence évidente du discours d'Ulysse aux Grecs, dans le chant II de l'*Iliade* : « La multitude des maîtres ne vaut rien. Il ne faut qu'un chef, un seul roi, à qui le fils de Kronos empli de ruses a remis le sceptre et les lois, afin qu'il règne sur tous » (trad. Leconte de Lisle. Paris, Alphonse Lemerre, 1867, p. 26).

Restait à trouver le nouveau Godefroy. Certains soutenaient pour ce rôle le roi d'Espagne, certains autres lui opposaient le roi de France, d'autres encore ne se prononçaient pour aucun des deux souverains.[109] Mais il y eut quelqu'un qui plaida pour tous les deux. Le texte pro-espagnol intitulé *Monarchia di Spagna* et celui que l'on pourrait nommer *Monarchie de France*, hispanophobe et francophile, furent composés par le même homme, bien qu'à trente-cinq ans de distance.[110] Leur auteur, Tommaso Campanella, y mit en prose ce que le Tasse, son compatriote,[111] avait dit en vers.

Moine dominicain, célèbre pour avoir écrit un des classiques de l'utopie, *La città del sole*, Campanella illustre bien la version moderne de la pensée hégémonique, fondée sur le pouvoir matériel d'un roi dont on prétend qu'il est en mesure d'imposer sa volonté à tout autre prince ou combinaison de princes, et dont on attend qu'il donne à l'humanité la loi et la paix. Pour bien des chantres de la monarchie, la paix générale n'était, en fait, qu'un prétexte justifiant la glorification de tel potentat ou de tel autre, selon les accointances politiques ou les intérêts personnels ; pas pour Campanella. Non qu'il manquât de raisons privées pour transférer ses allégeances, mais conceptuellement la monarchie constitue, à ses yeux, une mission sacrée de régulation et de pacification du monde, mission dont celui qui l'assume doit se montrer à la hauteur, et qui peut parfaitement passer de main en main. Cette suprême fonction, il l'assigne, à la fin du XVI^e^ siècle, à Philippe III d'Espagne. Ayant logé les trois décennies suivantes dans les geôles de Naples,[112] à sa libération il se rend en France ; en février 1635 il est reçu avec tous les honneurs par Louis XIII en personne, et lui transfère le flambeau de la monarchie.

Mis à part ce petit détail, le nom du souverain universel, la thèse centrale de Campanella est restée, à la fin de sa trajectoire intellectuelle et politique, exactement la même qu'au début. Elle peut être résumée en deux propositions. La première est qu'il faut au monde un monarque. Comme il le dit dans un autre écrit,[113] c'est une loi de

---

109 Le Tasse, par exemple, avait désigné, en la personne de son patron, le duc Alphonse II d'Este, le plus improbable des candidats.

110 Tommaso Campanella (1568-1639), *Monarchie d'Espagne, Monarchie de France*. Paris, PUF, 1997. Sur les aspects philologiques cf. l'essai introductif de Germana Ernst, qui date le premier écrit de 1599 et le second, dont le manuscrit ne porte pas de titre, de 1635. Rédigée en italien, la *Monarchia di Spagna* parut d'abord en allemand (1620), puis en latin : pour la première publication du texte original cf. *Opere di Tommaso Campanella*. Torino, Pomba, vol. II, 1854, pp. 77-229.

111 Les deux hommes étaient originaires du Sud de l'Italie. Campanella était né à Stilo, en Calabre, le Tasse à Sorrente, près de Naples, un quart de siècle auparavant.

112 Où voit le jour en 1602 son ouvrage le plus connu : pour une traduction française cf. *La Cité du Soleil*. Genève Droz, 1978.

113 La *Monarchia Messiæ* (1605), à propos de laquelle cf. Lange, *op. cit.*, I, pp. 390 ss (en particulier p. 392, note 24).

nature que la multitude soit unie sous le gouvernement d'un seul – et c'est le diable qui voudrait, lui, garder les hommes séparés, tels les vers dans le fromage (« *sicut vermes intra caseum* »). La seconde proposition est que le pouvoir royal est inférieur en qualité au pouvoir sacerdotal. Ce n'est pas une question de rang, comme au Moyen Âge, mais d'efficacité : l'un s'exerce sur les corps, l'autre sur les esprits, et les esprits commandent aux corps. Aucun monarque universel ne pourra jamais devenir tel, et le rester, s'il n'est pas en même temps grand-prêtre, ou s'il n'a pas le grand-prêtre à ses côtés.[114] L'insistance de notre auteur sur l'idée que la puissance matérielle est insuffisante à elle seule, et doit s'associer à la capacité d'influencer les pensées, n'est pas sans rappeler ce qu'on nommerait aujourd'hui l'union du *hard power* et du *soft power*.

La *Monarchie d'Espagne* avait probablement été écrite juste avant l'incarcération de Campanella, qui se produisit en septembre 1599. Rome, argumentait-il dans la préface, n'a été ni la seule ni la première titulaire de la monarchie universelle. Celle-ci s'est déplacée, au fil de l'histoire humaine, d'Est en Ouest, en passant des Assyriens aux Mèdes, ensuite aux Perses, puis aux Grecs, et des Grecs aux Romains. Cette charge itinérante est arrivée aujourd'hui entre les mains des Espagnols : il ne tient qu'à eux de la garder et de la consolider. Ayant ainsi implicitement liquidé la légitimité exclusive du Saint Empereur au bénéfice du roi d'Espagne, Campanella dispensait à ce dernier une série de recommandations. La principale, on l'a vu, était l'entente intime avec l'Église. Si Philippe ne voulait pas fonder un nouveau culte, comme Cyrus ou César, il devait absolument gagner le Pape à sa cause. Peu importe la vérité de la religion catholique, car « vraie ou fausse » (on comprend que Campanella ait eu des ennuis avec l'Inquisition) elle lie les âmes, et des âmes « dépendent les corps, les épées et les langues, qui sont les instruments de l'empire ». Suivaient une liste de conseils allant tous dans le même sens, le resserrement des liens entre les hommes, et relevant tour à tour de la stratégie politique, culturelle, militaire (une réforme qui aurait pu s'inspirer des sérails turcs), économique, diplomatique, eugénique (le métissage des Espagnols avec les autres peuples), etc. C'est en assurant à l'espèce humaine unité, bon gouvernement et prospérité que le monarque se rend digne de l'office dont il est investi.[115] Les deux derniers chapitres traitaient du Nouveau Monde et de la navigation, les aspects qui légitimaient le plus la monarchie espagnole : si

114 La Bible est appelée en renfort. Ne prédit-elle pas (*Genèse*, 9, 27) que Japhet pourra régner s'« il habite dans les tentes de Sem » ? Campanella traduit ainsi ce passage : le prince qui veut dominer la Chrétienté doit s'abriter sous le manteau du Pape.

115 Hostile à tout ce qui divise, Campanella déplorait que Charles Quint n'eût pas étouffé dans l'œuf l'hérésie protestante en éliminant physiquement Luther, quand il pouvait le faire.

cruels qu'eussent été les moyens, en effet, l'Espagne avait rempli, en conquérant tant de contrées lointaines, le mandat de regrouper les peuples de la terre en un seul troupeau.

En 1635, Campanella va réfuter un à un ses propres arguments de trente-cinq ans auparavant, sans pour autant renier son ancien écrit – au contraire, en le revendiquant orgueilleusement. Ce n'est pas lui qui avait mal jugé, c'est les Espagnols qui ont mal agi, en négligeant de suivre ses directives. La monarchie se mérite, et ils ne s'en sont pas montrés dignes. Le moment de la France est arrivé. Le thème central de ces pages est la comparaison entre les deux plus grandes puissances européennes de l'époque, dont l'une monte et l'autre décline. Il suffira à la première d'accélérer la décadence de la seconde. C'est à Louis XIII, fraîchement entré dans la guerre de Trente Ans, que Campanella prodigue maintenant ses avis politiques, diplomatiques et militaires. Il devrait s'allier étroitement au Pape, passer à l'attaque en Italie, où le désir de liberté des princes locaux rend les Espagnols vulnérables, etc.[116] En fait, son royaume est déjà le plus fort, Louis doit seulement en prendre conscience.[117] Le moine calabrais encourage le roi de France à croire en son étoile, et à assumer la mission providentielle qui désormais lui échoit : rassembler toutes les nations sous une loi unique.

Comme Postel, Campanella est friand d'astrologie et de prophéties scripturales. Il se réfère comme lui au mythe de Gomer, aîné de Japhet et ancêtre des Français – celui des Espagnols était bien moins avantageux, puisqu'ils provenaient de Toubal, qui n'était que le cinquième enfant de Japhet. Mais la descendance de Noé, centrale chez Postel, est ici un élément secondaire, presque ornemental. Pour l'essentiel, l'hégémonie est désormais une question de rapports de force : le témoin passe de la Maison de Habsbourg à celle de Bourbon, du roi catholique au roi très-chrétien, parce que la *puissance* du second a dépassé celle du premier et que la France, plus dynamique et plus organisée, promet de mieux interpréter le rôle de monarque.

116 Si Campanella exhorte les princes italiens à recouvrer la *liberté*, c'est uniquement en s'émancipant de l'Espagne et nullement en mettant cette dernière en balance avec la France. La politique d'équilibre est *par nature* un mal, selon lui : une politique de discorde entre Chrétiens qui ne profite, en fin de compte, qu'au Turc. La seule différence pour les Italiens sera que la nouvelle hégémonie (française) va s'exercer de manière moins oppressive que l'ancienne (espagnole).

117 Il faudrait aussi que les Français rompent avec certaines de leurs habitudes, telles que jouer et fréquenter les tavernes, car aussi bien le jeu que les plaisirs de la table leur nuisent gravement.

Une trentaine d'années plus tard, au moment où le fils et successeur de Louis XIII envahit les Pays-Bas espagnols,[118] le pronostic de Campanella semble en passe de se réaliser. Le déclin de l'Espagne s'impose comme une évidence ; la domination de l'Europe s'avère le but de Louis XIV. Tel est, en tout cas, le cri d'alarme lancé, en 1667, par un serviteur de la Maison d'Autriche, François-Paul de Lisola, dans un livre où il dénonce « le dessein de la monarchie universelle » qui anime, « manifestement » selon lui, la cour de France.[119] Pour le contrecarrer, il prône l'équilibre européen : nous le présenterons donc plus longuement dans le prochain chapitre. Pourtant, ce n'est pas un auteur réellement « équilibriste » : dans cette solution il ne voit qu'un moindre mal. L'état qu'il préférerait est la monarchie – à condition qu'elle soit espagnole. Pourquoi y aurait-il là le meilleur des mondes, alors que celui où la France gouvernerait sans rivaux serait le pire ? Parce qu'il existe entre les deux puissances une différence de nature. Autant l'Espagne est respectueuse des droits des autres nations et des préceptes moraux et religieux, autant la France ne suit que son propre intérêt. Ainsi, dans un ouvrage qui plaide pour l'équilibre des forces, Lisola dévoile la base même de toute vision hégémonique : la foi en la bonté naturelle d'un au moins parmi les membres du système international. Concentrée entre les mains de ce souverain-là, la force déploierait son « bon côté » et ferait le bonheur de tous.

* * *

Si certains persistent à imaginer l'état le meilleur possible de la Chrétienté en termes d'*unité de commandement*, la tendance générale, dans l'Europe moderne, est à l'acceptation de la pluralité politique comme un moindre mal, sinon comme un bien. En 1530, Érasme de Rotterdam avait écrit un traité sur la guerre contre les Turcs – sujet d'une brûlante actualité juste après le siège de Vienne par les armées de Soliman le Magnifique.[120] À ses yeux, le *bellum turcicum* comportait, pour la Chrétienté, deux graves dangers de nature politique. Le premier pesait sur l'État particulier dont le prince, sous couvert de croisade contre les infidèles, essaierait d'imposer aux sujets le même régime tyrannique en vigueur chez l'ennemi – il se servirait, en somme, de

118 Louis XIV déclenche en 1667 la guerre dite de Dévolution, excipant des droits qui lui viennent de son épouse Marie-Thérèse, fille aînée du roi d'Espagne décédé deux ans auparavant. La paix sera conclue en 1668, à Aix-la-Chapelle.

119 François-Paul de Lisola (1613-1675), *Bouclier d'Estat et de Justice, contre le dessein manifestement découvert de la Monarchie Universelle, sous le vain prétexte des prétentions de la Reyne de France*. Sans nom d'auteur ni indication de lieu, 1667.

120 Desiderius Erasmus (1467-1536), *Consultatio de bello Turcis inferendo*. Traduit et reproduit dans Erika Rummel (ed.), *The Erasmus Reader*. Toronto, University of Toronto Press, 1990, pp. 315-33.

la guerre au Turc pour gouverner « à la turque ».[121] Le second danger, en revanche, menaçait tous les États à la fois : un souverain européen pourrait user de ce prétexte pour poursuivre le but de la monarchie universelle. Certains, disait Érasme, soupçonnent tel ou tel roi d'y songer et en sont effrayés. Non sans raison, car l'empire mondial ne serait souhaitable que dans un cas, et un seul : si l'Empereur était fait à l'image de Dieu. Les hommes étant ce qu'ils sont, il est préférable de vivre dans un monde formé de nombreux États de taille réduite, mutuellement liés par la religion chrétienne.[122]

Dans ce passage Érasme acceptait, en théorie, l'idéal du Moyen Âge (« *Optima quidem est Monarchia…* »), pour mieux le rejeter dans les faits. Il mettait en lumière le défaut rédhibitoire dont allaient faire reproche au modèle hégémonique tous ses innombrables ennemis : le risque d'arbitraire qui lui est consubstantiel. La monarchie, affirmait-il en substance, c'est le pouvoir absolu, c'est-à-dire une prérogative divine mise entre les mains d'un être humain. Chaque roi connaît des limites extérieures ; le monarque universel ne peut en trouver qu'en soi, il n'en a point en dehors. Or, les hommes sont par nature imparfaits, aucun n'est, n'a été ou ne sera « *Deo similis* ». Le règne d'un seul serait une suite de décisions discrétionnaires : un régime intrinsèquement despotique. Le maître du monde pourrait, peut-être, protéger les membres du système contre les injures mutuelles, mais contre ses propres injures il n'y aurait ni recours, ni résistance possibles. Dante avait argumenté que l'homme qui ne désire rien, ne pourra jamais commettre d'injustice ; Érasme sous-entendait que celui qui peut tout, désirera tôt ou tard en commettre une – sauf, précisément, si ce n'était pas un homme mais un être surnaturel.

Tel est demeuré, jusqu'à aujourd'hui, le grand argument antihégémonique. Il oppose à ceux qui, comme Lisola, distinguent entre deux monarques possibles, l'un bon et l'autre mauvais, que l'un et l'autre seraient mauvais par le fait même d'exercer un pouvoir monarchique. Cependant, dans une Europe composée de petits États souverains la question reste ouverte de savoir comment éviter que leurs princes passent le plus clair de leur temps à se faire la guerre. Autrement dit, si la monarchie n'est pas la solution du problème majeur posé par la pluralité – les disputes entre entités indépendantes et hiérarchiquement égales –, faut-il consentir à ce que ces conflits soient réglés par les armes ? Les réponses données à l'époque peuvent être classifiées en trois catégories :

---

121 C'est-à-dire par la force et non par les lois. Le thème de la guerre comme menace pour les libertés civiles était déjà présent dans une autre œuvre d'Érasme, le *Dulce bellum inexpertis* (*infra*, note 133). Certains princes, y déclarait-il, « ne préconisent la guerre que pour une raison, l'utiliser en tant que moyen de tyranniser plus facilement leurs sujets ».

122 *On the War against the Turks*, dans *The Erasmus Reader*, cité, p. 332.

a) oui, la guerre est, somme toute, acceptable ;
b) non, elle ne l'est pas et doit être supprimée, mais pour cela c'est l'homme qu'il faut changer et non le système ;
c) la guerre n'est pas acceptable et l'homme est difficilement corrigible, il faut donc essayer de repenser la paix hégémonique (ou trouver de nouvelles méthodes de pacification).

a) Le premier type de réponse consiste à admettre la guerre comme inévitable, ou à s'y résigner car elle est une moindre calamité par rapport à la monarchie universelle.

On peut voir dans la guerre le corollaire, au fond supportable, de la souveraineté interne des rois. C'est la position d'un Bodin, et plus tard d'un Hobbes : ce que d'autres ressentent comme le désordre international constitue, à leurs yeux, le produit de l'ordre intérieur. La possibilité de la guerre entre sociétés humaines est un mal relativement mineur, résultant de l'abolition du *summum malum* qu'est la guerre entre particuliers. Afin de renforcer le pouvoir royal, Bodin théorise la souveraineté absolue du roi de France par rapport à *ses propres sujets* ; mais il en découle aussi l'indépendance du royaume à l'égard de n'importe quelle autorité extérieure. En 1576, dans les *Six livres de la République*, il nie à l'universalisme politique toute légitimité et toute base naturelle. La plus grande communauté sociale n'est pas l'humanité, comme chez Dante, mais l'État, dont le roi est *par nature* le chef – son autorité n'a rien d'artificiel, elle ne découle d'aucun contrat conclu par ou avec les sujets. Dans l'ordre politique, le roi n'a que le Tout-Puissant au-dessus de lui ; la pyramide culmine à son niveau, ce qui fait qu'il en existe plusieurs en Europe. Un Empire mondial, en revanche, n'a jamais existé.[123] La souveraineté, Bodin la définit comme « le pouvoir de donner loy ou commander à tous en général et à chacun en particulier et ne la recevoir que de Dieu ».[124] Ce pouvoir se matérialise dans l'espace de l'État : à l'étage infra-étatique il n'y a aucune autorité souveraine, à l'étage supra-étatique il n'y a aucune autorité. *Rex est imperator in regno suo.* Dans les limites de son royaume il n'a que des inférieurs, auxquels il peut dire comment se conduire, et en dehors n'a aucun supérieur qui puisse le lui dire. Ni le Pape ni l'Empereur n'ont titre à le commander. *A Deo rex, a rege lex.* Les rois donnent la loi à leurs sujets mais personne ne la donne aux rois ; le souverain absolu (*a legibus solutus*) n'est même pas obligé

123 L'idée selon laquelle l'Empereur serait « seigneur de tout le monde […] ne mérite point de réponse », vu que l'empire romain n'embrassa jamais qu'un trentième de la terre et que l'empire d'Allemagne est encore dix fois plus petit. Tout aussi fragiles les bases sur lesquelles on a voulu attribuer au Pontife romain « souveraineté et puissance par-dessus tous les Princes Chrétiens » : Jean Bodin (1529-1596), *Les Six Livres de la République*. À Lyon, Imprimerie de Jean de Tournes, 1579, livre I[er], ch. 9, p. 132.

124 *Ibidem*, livre I[er], ch. 8 (« De la souveraineté »), pp. 85 ss.

par sa propre loi. Chez Bodin il n'est soumis, en sa qualité d'homme, qu'à celle « de Dieu et de nature », qui enjoint par exemple de respecter les pactes auxquels on a souscrit. Et chez Hobbes, il ne sera soumis à aucune loi, puisque le seul « droit naturel » donné à chacun lors de sa naissance est celui de tout faire qui lui paraisse idoine à assurer sa survie.

Si les guerres peuvent déplaire à ceux qui voient les choses ainsi, un monarque universel, bourreau de la souveraineté des États, leur semble encore pire : et pour en conjurer l'avènement, l'emploi de la force n'apparaît pas seulement acceptable, mais sacro-saint. La paix, en somme, est mieux que la guerre, mais la guerre est mieux que la paix hégémonique. Aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles le concept de monarchie se charge de négativité ; comme l'observait déjà Érasme, le mot même (« *universalis monarchiæ vocabulum* ») suffit à effrayer. De terme associé au repos de la république chrétienne, il devient synonyme de pouvoir discrétionnaire, de tyrannie. La monarchie est le but sinistre et inavouable des ambitieux, le dessein liberticide que l'on prête à son adversaire pour le déconsidérer, tel Richelieu qui en accusait la Maison d'Autriche et présentait le roi de France comme le protecteur non seulement de son propre royaume, mais aussi de la liberté de toute la Chrétienté, et comme le défenseur de l'Église elle-même – il valait mieux en effet, pour cette dernière, « qu'il y eût balance entre les princes temporels ».[125] Dans une pièce théâtrale de propagande antiespagnole dont le Cardinal aurait été l'inspirateur, un dénommé Ibère, ayant vainement courtisé la reine Europe, décide de s'en emparer par la force, mais trouve sur sa route le chevaleresque Francion ; le combat que celui-ci conduit comme champion d'Europe est une croisade contre la tyrannie (« Je veux exterminer les tyrans de la terre ! » s'écrie-t-il).[126]

Selon d'autres auteurs, dans un monde pluriel la guerre se justifie comme le seul ou le dernier moyen dont disposent les princes pour faire valoir leurs bonnes raisons. Telle est la démarche de certains humanistes, et des fondateurs du droit international. Ces derniers ne se posent pas le problème d'abolir l'emploi des armes, mais de le « juridiser ».[127] Ils s'appliquent, dès lors, à réguler le recours à la force (*ius ad bellum*) et à humaniser la conduite des hostilités (*ius in bello*). Il faut distinguer entre guerre juste et injuste : la première

125 « … la monarchie universelle, à laquelle aspire le roi d'Espagne est très préjudiciable à la Chrétienté, à l'Église et au Pape, la raison et l'expérience nous montrant qu'il faut, pour le bien de l'Église, qu'il y ait balance entre les princes temporels » : cf. les *Mémoires* de Richelieu, cités par Klaus Malettke in « Fouquet et l'Europe, entre la paix de Westphalie et la paix des Pyrénées », dans C. Grell et K. Malettke (dir.), *Les Années Fouquet*. Münster, LIT, 2001, p. 51.

126 Jean Desmarets de Saint-Sorlin (1595-1676), *Europe, Comédie Héroïque*. À Paris, chez Henry le Gras, 1643.

127 Goyard-Fabre, *op. cit.*, pp. 35 ss.

est celle qu'on fait pour une cause légitime – parce qu'on a subi un tort ou qu'on en est menacé – et dans un but honnête – pour redresser ce tort ou pour le prévenir. Le problème, évidemment, c'est la définition des limites du concept de cause légitime.[128] Ne serait-il pas mieux qu'un *arbitre* supérieur règle les affaires contentieuses ? Non, s'il faut pour cela accepter un *maître*. La monarchie universelle est traitée par un de ces précurseurs, Alberico Gentili, non comme un possible instrument de la justice mais comme son contraire, un régime d'arbitraire irrésistible : celui où un État est si puissant qu'on ne peut mettre en question même son iniquité flagrante (« *ut neque de manifesta iniustitia liceat apud eum dubitare* »).[129] Certes, le point de vue de ce protestant italien établi à Oxford était anglais, et à son époque (la fin du XVI^e^ siècle) c'est le roi d'Espagne qui jouait le rôle de candidat à l'hégémonie. Mais Gentili inaugure une tradition, chez les juristes, consistant à présenter la monarchie, quel qu'en soit le titulaire, comme la négation même du droit des gens, et l'équilibre des forces comme sa condition nécessaire : une tradition que l'on peut suivre du XVI^e^ jusqu'au XX^e^ siècle, à travers des manuels canoniques tels que ceux de G.F. de Martens ou de Lassa Oppenheim.[130]

Pour d'autres encore, seul un certain type de violence armée est inacceptable. Ils distinguent entre guerre et guerre, comme les légistes, mais contrairement à ceux-ci ne retiennent pas, en tant que critère, la légitimité de la cause. C'est la religion de l'ennemi qui compte, et c'est les affrontements entre Chrétiens qu'il faut abolir, tandis qu'une grande guerre commune de l'Europe contre le Turc se justifierait pleinement. Elle constituerait, d'ailleurs, le meilleur antidote imaginable contre toutes les autres. Le *bellum turcicum* était très populaire à l'époque comme méthode pour améliorer les relations intra-européennes : la concorde (au sein de la Chrétienté) par la guerre (contre les infidèles).[131]

---

128 Est-il juste, par exemple, de faire la guerre pour apporter la liberté aux sujets d'un despote ? En 1576 Innocent Gentillet, dans son *Anti-Machiavel*, contestait une telle idée, qu'il attribuait au Secrétaire florentin mais que l'on trouve aussi chez Thomas More, enclin à permettre ce type de guerre à ses Utopiens. Ce serait là, selon Gentillet, un prétexte trop commode, grâce auquel « jamais ne manquerait occasion aux princes de se guerroyer les uns les autres ». Cf. *L'Anti-Machiavel*. Genève, Droz, 1968, pp. 272-4.

129 Alberico Gentili (1552-1608), *De iure belli libri tres* (1598). Oxford, Clarendon Press, vol. I, 1933, p. 105.

130 Cf. Bruno Arcidiacono, « De la balance politique et de ses rapports avec le droit des gens : Vattel, "la guerre pour l'équilibre" et le système européen », in P. Haggenmacher et V. Chetail (dir.), *Le droit international de Vattel vu du XXI^e^ siècle*, Boston, Brill, 2011, pp. 75-98.

131 Cf. par exemple le dialogue de l'humaniste espagnol Juan Luis Vives (1492-1540) et le discours de l'homme de guerre huguenot François de la Noue (1531-1591), intitulés respectivement *De Europæ Dissidiis et Bello Turcico* et *Que les Princes Chrestiens estans bien unis ensemble peuvent en quatre ans chasser les Turcs de l'Europe*.

b) La guerre est un mal inexpiable et inacceptable, mais il est possible de la supprimer sans recourir à la monarchie. C'est du *cœur* des hommes qu'elle doit et peut être extirpée : les moyens sont de nature religieuse et éthique. Il s'agit de convertir à la paix l'humanité en général, et les princes en particulier, en leur montrant que la guerre est contraire aux préceptes de la foi chrétienne, ou aux maximes de la morale naturelle, ou aux conseils de la droite raison, ou à tout cela ensemble. C'est la démarche de certaines sectes religieuses : les Anabaptistes par exemple, notamment les Mennonites, qui prônent la non-violence et le refus de porter les armes, ou les Sociniens, pour qui toute guerre est interdite au vrai Chrétien, et bien sûr, au siècle suivant, la plus connue des sectes pacifistes, la société des Amis (dits aussi quakers). Comme le prêcheront les doctrinaires du quakerisme, la cause ultime des guerres est le péché, et la paix se conquiert *individuellement*, par la discipline des passions et la pratique de l'amour universel.[132]

C'est aussi la position de quelques humanistes, à commencer par Érasme lui-même, le plus grand parmi eux et aussi le plus hostile à la guerre.[133] Les hommes ne naissent-ils pas, à la différence des bêtes de proie, désarmés et mutuellement dépendants ? Jésus a-t-il prêché autre chose que l'amour du prochain ? La voie des armes a-t-elle jamais rapporté à un des belligérants plus qu'elle ne lui a coûté ? Il s'ensuit que la guerre est contraire à la morale naturelle, à la foi chrétienne, à la saine raison. Et sa justification comme moyen de droit est fort douteuse : en admettant même qu'une guerre puisse être légitime, d'habitude elle paraît telle des deux côtés (« *cui non videtur sua causa iusta ?* »).[134] De toute manière, la plus juste des guerres nuit davantage à l'intérêt public que la plus injuste des paix.[135] Même contre les Turcs l'emploi des armes n'est pas bon *en soi*.[136] Aussi s'agit-il de

---

132 *Universal Love*, tel est le titre d'un des ouvrages de Robert Barclay (1648-1690) : cf. Lange, *op. cit.*, I, pp. 226-61, et Ruyssen, *op. cit.*, II, pp. 73-105, ainsi que les textes réunis par G. W. Knowles dans *Friends. Some Quaker Peace Documents, 1654-1920*. London, Peace Book Co., 1939. Tous les quakers ne correspondent pas à cette caractérisation, comme on le constatera dans le ch. 3, quand il sera question de William Penn et John Bellers.

133 Sur son attitude à cet égard cf. notamment l'opuscule intitulé *Dulce bellum inexpertis* (La guerre est douce pour ceux qui ne l'ont pas connue), et extrait des *Adages*. Basileæ, apud J. Frobenium, 1517. Voir aussi la *Querela Pacis* (La complainte de la paix), écrite à la même époque.

134 *Institutio Principis Christiani*, XI, 5, dans www.thelatinlibrary.com/erasmus/inst.shtml, et en anglais dans Rummel (ed.), *The Erasmus Reader*, cité, p. 282.

135 « *Vix ulla tam iniqua pax, quin bello vel æquissimo sit potior* » : cf. *Querela Pacis*, XIX, dans www.thelatinlibrary.com/erasmus/querela.shtml (et en anglais dans *The Erasmus Reader*, p. 305).

136 La guerre peut s'avérer inévitable, admet Érasme dans sa dissertation sur le *bellum turcicum*, déjà citée (note 120), mais ce n'est que rarement le cas. Si l'on garde à l'esprit que Vienne venait de subir son premier siège, celui de 1529, et que l'Europe fourmillait de récits (et d'images) détaillant les atrocités perpé-

faire comprendre l'immoralité et l'irrationalité des guerres à tous les hommes, et en particulier à ceux qui les provoquent par leurs passions ou leur folie – les princes. La guerre étant à la fois un péché et une sottise, elle disparaîtrait si les gouvernants étaient bons et sages : sa suppression est une affaire de *prédication* du bien et d'*éducation* aux avantages de la paix. La recette d'Érasme, en somme, est l'« instruction du prince chrétien »,[137] sa formation personnelle plutôt que la réforme du système international.

D'autres espéreront éclairer le lecteur sur l'ineptie des guerres européennes en tournant en ridicule leurs causes, d'une insondable vacuité : de Cyrano de Bergerac (« l'affaire est importante, car il s'agit d'être le vassal d'un roi qui porte une fraise ou de celui qui porte un rabat »),[138] à Pascal (« Pourquoi me tuez-vous ? Eh quoi ! Ne demeurez-vous pas de l'autre côté de l'eau ? »),[139] en passant par La Bruyère (« Que si l'on vous disait que tous les chats d'un grand pays se sont jetés les uns sur les autres… »),[140] pour finir en beauté, au siècle suivant, avec la cruelle satyre swiftienne – d'abord l'éloge de la guerre, de la famine et de la peste, les trois purgatifs habituels des corps politiques,[141] ensuite l'évocation de la longue guerre (« de trente-six

---

trées par les armées ottomanes, on trouvera poignante l'équanimité d'Érasme, son refus de se laisser emporter par les émotions les plus grossières. Il suffit aux foules, écrit-il, d'entendre le mot « turc » pour perdre la tête et réclamer du sang, mais les Turcs sont des êtres humains autant que les Chrétiens. Il est faux de croire qu'on peut les tuer du seul fait de leur religion ; et si on est tué en se battant contre eux, on ne vole pas directement au paradis. Quant à la cruauté, elle n'est pas propre aux Turcs mais à la guerre : des crimes semblables, ou encore pires, sont couramment commis dans les combats entre Chrétiens…

137 Telle est la signification du titre de l'ouvrage susmentionné, *Institutio Principis Christiani*, qu'il compose autour de 1514 à l'intention du jeune archiduc Charles de Habsbourg, le futur Empereur Charles Quint.

138 Plus connu comme le héros de la pièce de Rostand, Savinien de Cyrano Bergerac (1619-1655) est l'auteur, entre autres, d'une utopie où il se transporte sur la Lune pour mieux traiter des affaires terrestres et des leurs inconséquences. Ayant assuré à une Sélénite, par exemple, que les princes européens arguent, pour se faire la guerre, de la justice de leur cause, elle répond en toute logique : « Pourquoi donc ne choisissent-ils des arbitres non suspects, pour être accordés ? » Cf. *L'Autre Monde ou les États et Empires de la Lune* (ca 1650). Paris, Éd. Boucher, 2002, pp. 49-50.

139 Blaise Pascal (1623-1662), in *Les moralistes français. Pensées de Pascal, etc.* Paris, Garnier, 1875, p. 55.

140 Jean de La Bruyère (1645-1696), *Les caractères ou Les mœurs de ce siècle* (1688) : « Que si l'on vous disait que tous les chats d'un grand pays se sont assemblés par milliers dans une plaine, et qu'après avoir miaulé tout leur saoul ils se sont jetés avec fureur les uns sur les autres, […] ne diriez-vous pas, Voilà le plus abominable sabbat dont on ait jamais ouï parler ? [… Et si ces chats] vous disaient qu'ils aiment la gloire, […] ne ririez-vous pas de tout votre cœur de l'ingénuité de ces pauvres bêtes ? » (Paris, Larousse, vol. II, 1912, p. 93).

141 « A Digression on the Nature, Usefulness, and Necessity of Wars and Quarrels » (1704), in *A Tale of a Tub and other Works*. Oxford, Oxford UP, 1999, pp. 144-5.

lunes ») entre les rois de Lilliput et Blefuscu sur la manière la plus orthodoxe de casser les œufs à la coque.[142] Le fondateur de la pédagogie moderne, Comenius, ira lui aussi, bien évidemment, dans le sens de l'éducation des individus et des peuples : la pacification du monde s'obtient en premier lieu par le perfectionnement moral et intellectuel de l'humanité, poursuivi à travers l'instruction et débouchant sur la compréhension, la réconciliation et la coopération universelles.[143]

c) La guerre est inacceptable, et aucun moyen prophylactique visant à modifier en profondeur les sources de la conduite humaine ne paraît crédible. C'est la position de ceux qui rejettent la méthode qu'Érasme aussi réprouve, la croisade contre les Turcs, mais ne se fient pas à celles qu'il retient, c'est-à-dire la religion, la morale et la raison. Dès lors, la monarchie n'est-elle pas, tout compte fait, un moindre mal que la guerre ? Si on est acculé à choisir entre un monde d'États souverains condamnés à vivre en état d'alerte constante, et un monde où une puissance maintient le repos en assujettissant les autres, ne vaut-il pas mieux opter pour le second ? Pour mauvais que soit le remède, peut-il vraiment être pire que la maladie, quand celle-ci se manifeste par des pillages et des carnages sans fin ? Le problème est évoqué dans les *Pensées* de Pascal. La pluralité des États a ceci de mauvais, dit-il, que dans un tel monde chaque cause est appréciée et chaque arrêt de mort est prononcé par les parties intéressées et non, comme ce devrait être le cas, par un « tiers indifférent ».[144] À un tel juge, poursuit Pascal, il ne suffirait pas d'être impartial, car « la justice sans la force est impuissante » ; puisque, d'un autre côté, « la force sans la justice est tyrannique », il faudrait « mettre ensemble la justice et la force ».[145] Comme cela ne peut se faire dans les relations entre princes, on est renvoyé à la question s'il convient de se résigner à la tyrannie pour obtenir la paix. Pascal semblerait le suggérer quand il qualifie la seconde de « souverain bien ». Attendu que la force, même divorcée de la justice, assure ce bien aux peuples, est-ce que l'empire du plus puissant n'est pas préférable à la pluralité, laquelle ne garantit *ni* la paix, *ni* la justice ?

142 *Travels into Several Remote Nations of the World. By Lemuel Gulliver* (1726), partie I, ch. IV (in *The Portable Swift*. New York, Viking Press, 1948, pp. 242-7).

143 Sur Comenius (1592-1670) cf. par exemple Lange, *op. cit.*, I, pp. 477-90, et Ruyssen, *op. cit.*, II, pp. 73-82. Comme Postel avant lui (et comme Leibniz après eux), il conjugue la quête de la paix avec celle d'une langue mondiale : Eco, *op. cit.*, pp. 230 ss.

144 « Quand il est question de juger si on doit faire la guerre et tuer tant d'hommes, condamner tant d'Espagnols à la mort, c'est un homme seul qui en juge, et encore intéressé : ce devrait être un tiers indifférent ». Reproduit dans *Les moralistes français*, cité, p. 55.

145 *Ibidem*.

Mais il existe une voie de sortie ; ou plus exactement, deux. L'une consiste à imaginer des formules de pacification du monde *différentes de la monarchie*, l'autre à penser une *monarchie différente*. La première est la démarche des auteurs que nous examinerons dans les chapitres suivants. La seconde passe par une révision du concept d'hégémonie susceptible de le rendre plus tolérable, c'est-à-dire de limiter le champ d'action de l'hégémon et son emprise sur les autres princes.

3. Vers une hégémonie de service : l'*arbitrium rerum*, ou suprématie juridictionnelle

Au XVII^e^ siècle, la tendance à reconsidérer l'idée de monarchie universelle est décelable, notamment, dans l'œuvre de Leibniz. Esprit universel par excellence, à la fois « mathématicien, physicien, alchimiste, naturaliste, psychologue, logicien, métaphysicien, historien, juriste, philosophe, diplomate, théologien, conseiller des princes, voyageur et correspondant universel »,[146] il incarne bien l'intellectuel inlassablement engagé dans le perfectionnement du monde. Il est, par ailleurs, adepte de la réduction de toute variété à l'unité – à cette seule condition, dit-il, ce qui est divers peut nous paraître agréable : « *Utique enim delectat nos varietas, sed reducta in unitatem* ».[147] Ces deux idéaux, il les poursuit à travers une série de plans relevant tant du domaine des sciences (une encyclopédie universelle, une académie européenne) et de la linguistique (une langue universelle combinatoire),[148] que de celui de la religion (un christianisme réconcilié et œcuménique), et débouchant finalement sur les relations internationales : la recomposition confessionnelle de l'Europe irait de pair avec son unification politique. Dans cette sphère, son projet nous est parfois présenté comme s'il visait la résurrection de la communauté médiévale, placée à nouveau sous la double direction du Pape (dans le spirituel) et de l'Empereur (dans le temporel). Un Leibniz « nostalgique de l'unité chrétienne », en somme ?[149] Un laudateur hors saison de l'ancien ordre des choses, rêvant une impossible restauration du Saint Empire à sa suprématie d'antan ?[150]

146 Denis de Rougemeont, *Vingt-huit siècles d'Europe*. Paris, Payot, 1961, p. 117.

147 Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716), « Fragmentum epistolæ ad Arnaldum » (le théologien Antoine Arnauld), in *Nouvelles lettres et opuscules de Leibniz*. Paris, A. Durand, 1857, p. 393.

148 Eco, *op. cit.*, pp. 289 ss. Leibniz s'ajoute ainsi à Comenius et à Postel dans la liste des auteurs ayant conjugué la quête d'une langue universelle et celle de la paix générale : une langue parfaite dans (et pour) un monde parfait.

149 S. Goyard-Fabre dans son introduction au *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* de l'abbé de Saint-Pierre. Paris, Garnier, 1981, p. 57.

150 Hemleben, par exemple, attribue à Leibniz le but de développer l'autorité et la puissance du Saint Empire romain jusqu'à lui donner une position hégémonique en Europe (*op. cit.*, p. 66, note 94).

En réalité, il n'y a pas *un* grand projet leibnizien de refonte du système des États, il y a une série d'annotations distribuées dans plusieurs ouvrages. Et si l'harmonisation de la Chrétienté par la *reductio ad unitatem* en constitue effectivement le thème constant,[151] le contenu politique est moins, nous semble-t-il, la glorification de l'Empire du Moyen Âge que la remise à jour de la formule monarchique. Deux éléments peuvent être retenus, à cet égard, chez Leibniz. Le premier est une nouvelle définition de la *fonction* qu'est censé remplir le monarque, le second une nouvelle définition du concept de *souverain*. Dans les deux cas il s'agit, pour ainsi dire, d'une correction à la baisse : l'une réduit les *compétences* de la monarchie, en lui attribuant une « mission de service », de nature essentiellement arbitrale ; l'autre réduit son *autorité*, afin de rendre la souveraineté des princes compatible avec leur obéissance à un supérieur.

Dans un ouvrage de 1670 consacré à la sécurité de l'Empire,[152] Leibniz met en lumière que la France, par son étendue, ses ressources et sa population est indiscutablement devenue la plus grande puissance européenne, et qu'elle est proche du seuil hégémonique (celui au-delà duquel un seul acteur est plus fort que l'ensemble des autres).[153] Rien d'étonnant que son roi nourrisse des ambitions de suprématie. Cependant, la réalisation de pareilles visées exigerait des guerres longues et sanglantes. À l'âge de la poudre à canon, aucune armée européenne ne jouit d'une supériorité technique ou tactique aussi décisive que du temps d'Alexandre ou de César. Puisque la monarchie ne peut plus se gagner à travers la conquête, elle ne consiste pas, comme autrefois, dans la dictature exercée sur le reste du monde. Sa substance est désormais l'*arbitrium rerum*, ou « souverain arbitrage des choses en Europe », c'est-à-dire la tâche de juger en dernière instance les différends des autres, et éventuellement de veiller à l'exécution des verdicts. Entre l'ancienne forme et la nouvelle il y a la même différence qu'entre le gouvernement dur dont le vainqueur accable les

151 La préférence de Leibniz pour l'unité par rapport à la pluralité peut aussi se déduire de sa représentation de la Chine. En la comparant à l'Europe, il considère que cette dernière l'emporte dans l'art militaire, mais que la Chine est supérieure en matière d'organisation politique : le « bel ordre » qui y règne assure mieux qu'ailleurs la tranquillité des relations entre les hommes, « afin qu'ils s'incommodent le moins possible ». Et qu'est-ce qu'il a de distinctif, cet ordre, sinon que les Chinois, contrairement aux Européens, sont tous soumis à la même autorité temporelle ? Cf. la préface aux *Novissima Sinica* (1697), reproduite dans Jean-Pierre Faye, *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*. Paris, Gallimard, 1992, pp. 101-3.

152 *Securitas publica interna et externa*, in G.W. Leibniz, *Œuvres*, publiées par A. Foucher de Careil. Paris, F. Didot, vol. VI (*Petits traités politiques*), 1865, pp. 21-252. Cf. notamment les ch. 4 à 23 de la partie II.

153 En cas de guerre, écrit l'auteur, le royaume de France serait dès maintenant en mesure de donner du fil à retordre au reste de l'Europe, et peut-être même de le vaincre.

vaincus et le gouvernement équitable dont il gratifie ses alliés – avec leur accord et à leur bénéfice, ainsi qu'au sien.

Cette vision, Leibniz la présente l'année suivante au direct intéressé, le roi de France. Soucieux de détourner l'expansionnisme français de l'Europe, et notamment de l'Allemagne, il fait miroiter à Louis XIV, fraîchement sorti de la guerre dite de Dévolution où il s'était attaqué aux Pays-Bas espagnols,[154] un grand dessein oriental, la conquête de l'Égypte, qui « lui donnera l'arbitrage souverain des affaires et la prééminence (*generalatum*) de la Chrétienté ».[155] Pareils termes, précise-t-il dans l'introduction, ne désignent pas « cette chimère de monarchie universelle qu'il serait non seulement impie, mais absurde de poursuivre en Europe au prix de la violence et du carnage ». Ce que la France retirera de l'entreprise, c'est autre chose : « l'arbitrage des destinées, la direction universelle, la domination de la Chrétienté, et le moyen de recouvrer le rôle de protecteur de l'Église ». Il élargit ce point dans le corps du mémoire.[156] Le type de prééminence que la France acquerrait au moyen de l'expédition égyptienne est la seule position qu'on puisse raisonnablement ambitionner en Europe : non « une monarchie universelle, aujourd'hui moins que jamais possible parmi les Chrétiens, mais une direction générale ou une sorte d'arbitrage des choses ». La guerre entre Européens est désormais « non moins ridicule que sacrilège » (c'est-à-dire autant une idiotie qu'un péché). Elle ne peut aboutir qu'à des conquêtes négligeables et trop cher payées, car une puissance qui s'agrandit excessivement « éveille les soupçons des autres et les réunit toutes contre elle-même ». Une « guerre sacrée » contre les barbares, au contraire, vaudrait au roi de France l'approbation de tous, partant le titre de commandant en chef des Chrétiens et cet « universel arbitrage des choses, plus désirable aux yeux des gens sages que la monarchie ».

Louis XIV écouta si distraitement le *consilium ægyptiacum* de son mentor autodésigné qu'il envahit aussitôt les Provinces-Unies, déclenchant ainsi une guerre européenne qui allait durer plusieurs années. En 1677 et 1678 Leibniz écrit deux ouvrages en vue de la future paix.[157] Il compose le premier en latin, sous le curieux pseudonyme Cæsarinus Fürstenerius, et l'intitule *De iure suprematus ac legationis Principum Germaniæ*. Le but immédiat, en effet, est de plaider pour le droit de souveraineté et de représentation diplomatique des États de l'Empire, et l'auteur affiche, dès le nom qu'il s'est donné, le programme de concilier les raisons de l'Empereur (*Cæsar*) avec celles des princes (*Fürsten*). Il y construit, en fait, un

154 Cf. *supra*, note 118.

155 *Projet d'expédition d'Égypte, présenté à Louis XIV* (1671), in G.W. Leibniz, *Œuvres*, publiées par A. Foucher de Careil. Paris, F. Didot, vol. V, 1864.

156 *Projet d'expédition*, pp. 42-7.

157 Commencée en 1672, la guerre dite de Hollande se terminerait en 1678 par la paix de Nimègue.

modèle théorique de souveraineté susceptible de s'appliquer, au-delà de l'Empire, à la Chrétienté entière.[158] Le deuxième écrit résume et vulgarise le premier en lui donnant la forme, plus accessible, d'un dialogue entre deux gentilshommes allemands – qui, bien entendu, s'expriment en français.

On trouve dans *De iure suprematus* les passages, souvent cités, où Leibniz semble dire que cet *arbitrium rerum* auquel il exhortait naguère le roi de France, revient de droit au chef de l'Empire. Nos ancêtres, affirme-t-il, considéraient la Chrétienté comme une espèce de république, soumise au Pape et à l'Empereur ; le second en assurait le gouvernement temporel et, encore aujourd'hui, y joue un rôle spécial : sans lier les mains des princes, car ceux-ci doivent les avoir totalement libres pour gouverner leurs peuples, il est le principal responsable pour le maintien de l'harmonie au sein de la république.[159] Le point fondamental de l'œuvre, cependant, est la révision de la conception bodinienne du souverain *superiorem in terris non recognoscens*, celui qui a le « pouvoir de commander aux autres et n'est commandé par personne ».[160] Comme il le souligne dans l'abrégé de 1678, Leibniz estime, contrairement à Bodin, que l'on doit distinguer deux concepts : la « souveraineté » et ce qu'il appelle la « majesté ».[161] L'une est la prérogative de celui qui, au sein d'un État, peut *contraindre* tout le monde sans être contraint par personne, l'autre est la qualité de celui qui peut *commander* à tous sans être lui-même commandé. Dans l'Empire, les princes ont la première et pas la seconde, l'Empereur la seconde et pas la première.[162]

Si l'on accepte cette distinction, on qualifiera de *souverain* non celui qui ne doit nulle obéissance sur la terre, mais celui qui ne peut pas être obligé dans *ses* terres. On reconnaîtra donc comme tels, avec tous les privilèges afférents au rang, y compris le *ius legationis*, les seigneurs qui sont « maîtres chez eux », qui monopolisent la force à

158 Pour une analyse cf. Janneke Nijman, « Liebniz's Theory of Relative Sovereignty and International Legal Personality : Justice and Stability or the Last Great Defence of the Holy Roman Empire », IILJ, Working Paper 2004/2, in www.iilj.org/publications/2004-2nijman.asp.

159 Cf. *Esprit de Leibnitz, ou Recueil de pensées choisies sur la religion, la morale, l'histoire, la philosophie, & c.* Lyon, Jean-Marie Bruyset, vol. II, 1772, pp. 9-28.

160 Cf. *supra*, p. 35.

161 *Entretien de Philarète et d'Eugène sur la question du temps agitée à Nimwègue touchant le droit d'ambassade des Électeurs et Princes de l'Empire*, in G.W. Leibniz, *Œuvres*, publiées par A. Foucher de Careil. Paris, F. Didot, vol. VI, 1865, pp. 343-405. Pour Bodin *maiestas* était simplement le nom latin de la souveraineté.

162 Ayant présenté la *souveraineté* comme le droit de contraindre sans pouvoir être contraint et la *majesté* comme celui de commander sans pouvoir être commandé, Leibniz en déduit que les princes allemands ont la première, car personne ne peut les contraindre chez eux, mais pas la seconde, vu qu'ils peuvent être commandés par l'Empereur, lequel possède, seul en Europe, la seconde, mais n'a point la première – sauf dans ses États patrimoniaux, bien entendu.

l'intérieur de leurs frontières.[163] Ce rang, ils peuvent le tenir tout en se soumettant à la *majesté* d'un supérieur, dès lors que ce dernier ne s'ingère pas dans leurs relations avec les sujets et qu'il n'a ni l'autorité, ni le pouvoir de les obliger dans leurs États respectifs.[164] C'est dire que la qualité de souverain, jouissant du « pouvoir légitime de contraindre », n'exclut pas celle de vassal d'un Empereur qui, lui, est doté du « droit suprême de commander ou suprême jurisdiction ». La « pluralité des souverainetés » devient ainsi conciliable avec « l'unité de la république », c'est-à-dire avec l'appartenance des princes à un même ensemble politique et leur obéissance à un chef unique, pour autant que la seule fonction d'un tel supérieur soit de veiller au bien général. Et ce dispositif conceptuel, bien qu'il s'applique ici à l'Empire, est parfaitement généralisable. Il pourrait s'étendre, on l'a dit, à toute la société chrétienne. Ce qui vaut pour le rapport des États d'Allemagne avec l'Empereur, peut valoir aussi bien pour le rapport des États européens avec le monarque universel – que ce dernier soit ou non l'Empereur romain.

En conclusion, si Leibniz semble épouser la conception hobbesienne des relations internationales,[165] et s'il ne considère pas la guerre comme le mal absolu (le *bellum turcicum* lui paraît même souhaitable), il aspire à supprimer les conflits intra-européens. À cette fin on voit prendre forme dans ses pages une conception de la monarchie universelle qui en rejette le nom même : il tient à l'appeler « *non Monarchiam Universalem […] sed Directionem Generalem seu arbitrium rerum* ».[166] À son chef, il attribue une mission d'intérêt public, assurer la cohésion de la Chrétienté en réglant, notamment,

163 Le « souverain », écrit Leibniz, doit remplir ces deux conditions : être « le maistre chez luy » (autrement dit, pouvoir « contraindre les siens sans difficulté ») et disposer d'un territoire assez important pour « se rendre considérable en Europe en temps de paix et en temps de guerre » (ce qui exclut des micro-États tels que la « républicelle de Saint-Marin »).

164 « … pourveu que l'autorité de ce chef n'empesche pas [le prince] d'estre le maistre chez soy » (cf. la lettre de Leibniz reproduite dans *Œuvres*, VI, pp. 350-3). L'Empereur n'a aucun droit de contrainte *interne* sur les princes et n'en possède pas les moyens : pour employer les termes de l'auteur, il n'est pas habilité à entretenir une garnison ordinaire au sein de leurs États (à « maistriser les souverains chez eux par des garnisons ou troupes subsistantes… »).

165 Dans la préface du *Codex juris gentium diplomaticus* (1693) il reprenait la métaphore de Hobbes : la paix n'est qu'une trêve entre deux guerres, le délai que les gladiateurs s'accordent pour se reposer entre les assauts (*Esprit de Leibnitz, ou Recueil de pensées choisies, […] extraites de toutes ses œuvres*. À Lyon, chez Jean-Marie Bruyset, vol. II, 1772, pp. 383-4 ; cf. aussi Leibniz, *Political Writings*, ed. by P. Riley. Cambridge, Cambridge UP, 1988, p. 166).

166 « *Hanc autem aio non Monarchiam Universalem, nunc præsertim, inter Christianos, sed Directionem Generalem seu arbitrium rerum esse* » (cf. la version en latin du *Consilium Ægyptiacum* de 1671-1672, que l'on trouve dans www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/leibniz_potsdam/bilder/IV1text.pdf, p. 273).

ses disputes internes. L'argument que nous avons appelé « du tiers nécessaire », et déjà présent chez Dante, devient ici le centre de l'idée monarchique, son *essence*. Puisque la conception médiévale d'une hiérarchie temporelle fondée sur un transfert d'autorité direct de Dieu à l'Empereur, puis de l'Empereur aux rois, était inconciliable avec la notion bodinienne de la souveraineté royale, la monarchie européenne est redéfinie dans ces pages comme *la suprême fonction arbitrale exercée par un membre du système, dans l'intérêt et avec le consentement des autres*. La sujétion à un tel monarque général n'implique pas pour les gouvernements particuliers de perdre leur souveraineté, car chacun garde un pouvoir exclusif de contrainte dans son État. Les rois, en somme, ne sont pas à considérer comme autant d'« empereurs dans leurs royaumes » : ils y sont *souverains*, mais peuvent être commandés par une autorité suprême. Si cette dernière estime que la conduite d'un des membres de la société va à l'encontre du bien commun, il le rappelle à l'ordre et au besoin lui fait la guerre avec l'accord, et éventuellement le concours, des autres (ou d'autres) membres.

En fait, cette dissociation entre « souveraineté » et « majesté » ne répond pas si bien qu'elle en a l'air aux objections des ennemis de la monarchie. De deux choses l'une, en effet : soit l'*arbiter mundi* n'a pas la capacité, le cas échéant, de contraindre par ses seules forces les rois rebelles, et alors à quoi sert-il au juste ?[167] Soit il a cette capacité, et qu'est-ce qui l'empêcherait de franchir les limites de son ministère et de violer à son gré la souveraineté d'autrui ? La distinction sera retenue en revanche (sans référence à Leibniz) par les auteurs fédéralistes : comme on le verra dans le chapitre correspondant, elle leur permettra de soutenir qu'une autorité supérieure, *instituée* par les membres d'une union paneuropéenne pour trancher les différends et pour exécuter les verdicts, ne porterait pas atteinte à la souveraineté des États (puisque ceux-ci resteraient « maîtres chez eux ») et ne pourrait pas agir arbitrairement (puisque ses décisions seraient celles d'une majorité de fédérés).

Leibniz aura l'occasion, vers la fin de sa vie, de lire un de ces plans, celui de l'abbé de Saint-Pierre, auquel il réagira de manière significativement contradictoire.[168] D'une part, jugera-t-il, un tel projet,

167 Leibniz, précisons-le, ne souhaitait pas que l'éventuel appel aux armes de l'Empereur fût *obligatoire* pour les États membres de l'Empire, car le droit de décider de la guerre et de la paix était à ses yeux une composante essentielle de la souveraineté. Chaque « souverain » doit pouvoir décider de son propre chef de *faire la guerre* (à condition que cela ne nuise pas à l'Empire) ou de *ne pas la faire*. Par conséquent, dans l'hypothèse où un ou plusieurs princes rejetteraient un arbitrage impérial, les autres ne seraient pas obligés de prendre les armes contre le ou les récalcitrants. Mais alors, si l'Empereur, garant du système, ne pouvait pas exécuter seul le verdict, il ne garantirait pas grand-chose.

168 Cf. sa lettre à Saint-Pierre (7 février 1715) et ses « Observations sur le projet d'une paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre », in G.W. Leibniz, *Œuvres*. Paris, F. Didot, vol. IV (*Histoire et politique*), 1862, pp. 325-36.

quelles que soient ses qualités, va probablement trop loin pour pouvoir être accepté par les grands princes européens ; d'autre part, il ne va pas assez loin sur la voie de l'association. La contradiction s'explique par la référence au modèle impérial : ce dernier lui paraît institutionnellement plus avancé que le modèle fédératif de Saint-Pierre,[169] mais il n'est pas le produit d'une union dont on aurait, à un moment donné, soumis le contrat constitutif à la signature des princes : c'est le résultat d'une longue évolution historique.

* * *

Ont été ainsi fixés dans la littérature internationaliste, avant le début du XVIII[e] siècle, trois points : la principale raison en faveur de la solution hégémonique, le plus fort argument dirigé contre elle, et la relative ductilité du modèle, qui peut admettre des types fort différents de monarchie.

La meilleure et peut-être la seule configuration pacifique du système des États, disent les apologistes, est celle où un des acteurs deviendrait assez puissant pour ne rien craindre des autres, et par conséquent assez désintéressé pour leur « faire la loi » de manière équitable, en vue du bien général : il se mettrait, dès lors, au service du droit des gens. Aucun État n'est désintéressé, rétorquent les critiques, et si un prince atteignait un degré de puissance le rendant *invulnérable* et *irrésistible*, il en profiterait pour suivre son seul profit, voire son caprice, et se ferait le tyran des autres. La loi a certes besoin de la force, mais non de celle d'un hégémon, qui est la négation du droit. Le choix entre les deux partis tient aussi, évidemment, aux variétés possibles d'hégémonie : on penchera pour l'un ou pour l'autre selon qu'on la conçoive comme la forme internationale du despotisme, une monarchie absolue dont le titulaire ne reconnaît aucune borne extérieure, ou comme un régime de type « constitutionnel », où l'hégémon accepte et observe certaines règles restrictives. Essentiellement deux règles. La première, appelons-la *de substance*, concerne son champ d'intervention : la mission qu'il remplit est surtout juridictionnelle. La seconde, disons *de procédure*, se rapporte aux modalités d'exercice de sa fonction : il recherche, autant que possible, l'accord et la coopération des autres membres du système.

169 Leibniz donne deux exemples : en matière juridictionnelle, la constitution de l'Empire laisse les juges de la chambre impériale libres de se prononcer en leur âme et conscience, et elle donne plus de droits aux particuliers, y compris celui de plaider contre leurs princes et magistrats (cf. *infra*, p. 256, note 171). Sur le fonctionnement de l'Empire on peut voir Andreas Osiander, « Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth », *International Organization*, LV, 2, 2001, pp. 251-87, et Klaus Malettke, « Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique », *XVII[e] siècle*, n° 210, 2001, pp. 113-44.

Affirmer que les Modernes délaisseront complètement l'idée de monarchie universelle, n'y voyant qu'un archaïsme,[170] n'est pas tout à fait exact; ce qui est vrai, c'est qu'ils n'en diront pas grand-chose de nouveau. Dès le XVIII[e] siècle le discours sur la paix d'hégémonie sera surtout fait de variations sur ces thèmes.

Le motif leibnizien de l'« hégémonie arbitrale » séduit quelques diplomates français de premier plan. Ministre des affaires étrangères entre 1744 et 1747, le marquis d'Argenson juge, comme Leibniz, à la fois vain et nuisible de poursuivre par la force une position de prédominance, mais il pense que le roi de France, à défaut du statut de *rector totius orbis*, pourrait atteindre, par une politique sage et modérée, celui d'*arbiter mundi*. Il écrit autour de 1740 un petit *Essai de l'exercice du Tribunal européen pour la France seule*, qui paraîtra à titre posthume. Ainsi que le titre l'indique, il s'agissait pour Louis XV de s'accréditer auprès de ses confrères comme l'arbitre impartial de leurs querelles, ou du moins comme une sorte de président du tribunal appelé à trancher les litiges et à exécuter les verdicts – ce serait en effet un « tribunal armé ». Cela, comme le dit le sous-titre, dans un dessein de « pacification universelle appliquée au temps courant ».[171]

D'Argenson se réfère à la proposition d'une cour d'arbitrage internationale que l'abbé de Saint-Pierre (un de ses amis) aurait voulu édifier sur la base d'une union des États européens. D'après lui, un tel projet se heurterait à l'ambition de plusieurs puissances. Mais « la France peut commencer à exercer seule tout ce que le Tribunal général exerceroit », c'est-à-dire qu'elle « peut prononcer jugement sur chaque différend européen ». Il lui faudra, certes, abandonner les desseins conquérants ou expansionnistes et déployer beaucoup d'adresse, de diplomatie et de patience pour faire accepter cette fonction par les « principales puissances ambitieuses », les anciennes (l'Autriche, l'Espagne) et les nouvelles (l'Angleterre, la Russie). Le succès n'est, cependant, pas exclu. Satisfaite de son bonheur et ne songeant plus qu'à celui des autres, la France

> est seule aujourd'hui en pouvoir de jouer ce beau rôle d'arbitre universel. Elle ne demande rien, on ne lui demande rien. Elle a par elle-même des forces plus que suffisantes pour se défendre […] Elle possède l'empire du goût et des arts […] Quelles autres loix donnera-t-elle encore, que celles de la sagesse et de la politique ? Voilà la véritable monarchie universelle.

170 Comme le prétend Lange, *op. cit.*, I, p. 395.

171 *Essai de l'exercice du Tribunal européen pour la France seule. Pour la pacification universelle appliquée au tems courant.* On trouve ce texte, qui tient en quelques pages, dans René-Louis de Voyer, marquis d'Argenson (1694-1757), *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*. Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1764, pp. 302-12.

En effet, conclut d'Argenson, «juger c'est gouverner; décider avec équité devroit être le seul empire sur les hommes». Celui qui rend les verdicts, en tire plus de gloire que le guerrier de ses victoires; et il domine les justiciables mieux qu'un conquérant ne pourra jamais maîtriser ses sujets.

D'Argenson reprend de Saint-Pierre le principe du règlement pacifique des disputes, mais remplace, dans le rôle de juge, l'assemblée générale de l'Europe par un seul roi. Ce dernier, ayant renoncé pour soi à la politique de puissance, se mettrait à la disposition des autres et au service de la paix continentale. Le marquis n'explique pas pourquoi des princes trop jaloux de leurs prérogatives souveraines pour les déléguer à une union européenne accepteraient de les abandonner à un autre prince. Mais la plausibilité n'est pas ce qui nous intéresse le plus. Tout en citant le plan fédératif de l'abbé, d'Argenson redécouvre, en fait, la définition leibnizienne de la monarchie universelle comme *arbitrium rerum*. Sans doute se sert-il de cette notion comme d'un appas pour plaider une ligne politique prudente – son écrit doit être situé dans le contexte des discussions qui précèdent l'éclatement de la guerre de succession d'Autriche, où la France finira par entrer aux côtés de la Prusse. Mais cet emploi instrumental montre, précisément, quel attrait l'idée d'hégémonie arbitrale pouvait exercer à l'époque.

Un attrait qui reste vif, manifestement, trois ou quatre décennies plus tard, quand à son tour le comte de Vergennes, ministre des affaires étrangères de Louis XVI, assure à son roi qu'il pourra viser une position prééminente, à condition de renoncer à toute expansion territoriale.

> La France, placée au centre de l'Europe, a droit d'influer sur toutes les grandes affaires. Son roi, semblable à un *juge suprême*, peut considérer son trône comme un tribunal institué par la Providence, pour faire respecter les droits et les propriétés des souverains. Si [… votre majesté] dirige sa politique à établir l'opinion que ni la soif d'envahir, ni la moindre vue d'ambition n'effleurent son âme, et qu'elle ne veut que l'ordre et la justice, son exemple fera plus que ses armes. La justice et la paix régneront partout, et l'Europe entière applaudira avec reconnaissance…[172]

Tous n'étaient pas aussi mesurés dans l'apologie de la formule hiérarchique. Son partisan le plus franc est sans doute, à cette époque, l'auteur obscur qui, regardant toujours la paix d'hégémonie comme la seule imaginable en Europe, reconnaît qu'elle serait despotique et dit pourtant la préférer à la guerre, parce que les hommes aiment

172 Daté du 12 avril 1777, ce mémoire de Charles Gravier, comte de Vergennes (1717-1787), est reproduit dans Gaëtan de Raxis de Flassan, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*. À Paris, chez Treuttel & Würtz, vol. VII, 1811, pp. 132- 40 (cf. notamment p. 140).

mieux être asservis que morts. « Il a souvent été parlé – écrit-il en 1765 – de donner à l'Europe une paix fixe et permanente », mais aucun moyen n'existe en dehors de la monarchie universelle.

> L'effroi, le carnage, l'horreur et l'épouvante régneront toujours dans cette partie de l'univers, jusques à ce qu'un Prince plus heureux ou plus entreprenant que les autres ait fait de vastes conquêtes, et rompu cet équilibre qui fait le malheur des peuples. Quelle funeste extrémité, que d'être forcé à souhaiter le despotisme universel, pour arriver à la tranquillité générale ! C'est le système de la servitude qui préfère l'esclavage à la mort.[173]

Si d'autres et de plus grands esprits se sont penchés, au XVIII[e] siècle, sur le sujet da la monarchie universelle, c'est pour la déclarer anachronique et impossible. Selon Montesquieu, elle est indésirable mais n'est plus d'actualité en Europe. Contrairement à Leibniz, il n'envisage point de remplacer la version classique par une nouvelle, moins dictatoriale ; il poursuit la paix, ou du moins l'état de calme relatif dont il entrevoit la possibilité, par une autre méthode, qui accepte la pluralité comme une donnée de fait et ne s'efforce pas de la réduire *ad unitatem*.

Dans un opuscule consacré à la monarchie universelle qu'il fait imprimer (mais ne publie pas) en 1734, Montesquieu met en lumière deux points.[174] L'un est que les « grands empires » vont de pair avec des régimes despotiques, comme c'est la règle en Asie. Seuls les États de taille raisonnable peuvent connaître « le gouvernement des lois » (c'est-à-dire la liberté politique). Pour une explication plus approfondie, il faudra attendre l'*Esprit des lois*, d'où l'on peut tirer le syllogisme suivant. Il convient que chaque nation se donne les lois qui correspondent à ses particularités (physiques, morales, sociales) ; dans la classification des régimes, on appelle *despotique* celui où une seule personne régit les autres à son gré ; par conséquent, un immense empire réunissant sous l'autorité d'un chef unique plusieurs nations différentes, ne pourra pas les gouverner chacune selon ses lois et tiendra, forcément, du despotisme.[175] C'est dire que la monarchie universelle, si elle était encore réalisable en Europe, serait contraire tant à la liberté des *peuples* qu'à celle des *particuliers*. Au thème, cou-

---

173 Ange Goudar, *L'espion chinois, ou l'envoyé secret de la cour de Pékin, pour examiner l'état présent de l'Europe*. À Cologne, vol. V, 1765, pp. 52-3.

174 Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu (1689-1755), *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe*, intr. par Michel Porret. Genève, Droz, 2000, ch. 8.

175 *De l'esprit des loix* (1748), dans *Œuvres de Monsieur de Montesquieu*, nouvelle éd. revue par l'auteur. À Londres, chez Nourse, vol. I, 1767 : cf. en particulier I, 3 et II, 1. Les deux autres formes de constitution sont la *monarchie*, où un seul gouverne mais selon des lois fixes et établies, et la *république*, où la puissance souveraine appartient soit au peuple en corps (dans la variante démocratique), soit à une partie du peuple (dans la variante aristocratique). Pour les typologies de Rousseau et de Kant cf. *infra*.

rant au XVII[e] siècle, de la « tyrannie monarchique », s'ajoute donc un aspect nouveau : ce serait une prison pour les Européens non seulement en tant que membres de leurs nations respectives (asservies à un souverain étranger et non au prince naturel), mais aussi en tant que sujets politiques individuels (soumis à un souverain despotique et non aux lois).

Heureusement – c'est le second point – cette prison a cessé d'être concevable. Aucun État ne peut assujettir tous les autres à son obéissance et les y maintenir indéfiniment, comme du temps de l'ancienne Rome : la principale raison en est (Montesquieu reprend ici un argument de Leibniz) que les innovations dans le domaine militaire, universellement adoptées, ont « égalé les forces » et rendu les guerres longues, ruineuses et peu concluantes.[176] Tous ceux qui se sont lancés dans la quête de cette chimère ont échoué, y compris le dernier en date, Louis XIV. Son successeur sur le trône de France, et les autres souverains européens, feraient bien d'abandonner les rêves d'hégémonie, à la fois impossibles et dommageables – car nul État n'a intérêt à s'accroître outre mesure. Mais si la paix monarchique, celle des Anciens, n'est plus de mise, l'Europe n'est pas pour autant condamnée à la guerre permanente. La paix des Modernes repose sur une pluralité d'entités de juste dimension, connectées les unes aux autres par les liens de la parenté culturelle et de l'interdépendance commerciale. Là aussi, l'auteur en dira plus dans l'*Esprit des lois*. Politiquement bonne, puisqu'elle permet la liberté à l'intérieur, la taille modérée des États l'est aussi stratégiquement : elle optimise la capacité de résister aux agressions extérieures.[177] Une Europe faite d'États moyens connaîtra donc peu de guerres, puisque ses membres, sans être parfaitement égaux, seront tous assez grands pour bien se défendre, et qu'aucun ne le sera assez pour s'attaquer aux voisins le cœur léger. Ce qui nous renvoie au modèle dont il va être question dans le prochain chapitre : la paix d'équilibre.

Comme Montesquieu, Rousseau tient la paix hégémonique pour une situation à la fois indésirable et irréalisable en Europe.[178] Désormais les puissances y « forment entre elles une sorte de système » qui se caractérise « par une sorte d'équilibre », assez solide pour s'autoconserver indéfiniment. Toute perspective de monarchie universelle paraît dépassée. On en est à un stade où « il n'y a point de potentat assez supérieur aux autres pour pouvoir en devenir le

176 *Réflexions*, ch. 1. L'auteur en veut pour preuve la résistance que le peuple des Pays-Bas a su opposer pendant si longtemps à l'énorme puissance de l'Espagne (*ibidem*, ch. 6).

177 *Réflexions*, ch. 20, et *De l'esprit des loix*, IX, 6.

178 Pour les citations qui suivent cf. l'*Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre* (publié en 1761) et le *Jugement sur la paix perpétuelle* (publié en 1782 à titre posthume), dans Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. III, 1964, pp. 563-600.

maître ». Au cas où il se trouverait un prince suffisamment écervelé pour en caresser le dessein, « les maximes de l'Europe rend[raient] cette politique vaine », car tous les autres feraient corps contre lui. Se pourrait-il que deux ou trois puissances unissent leurs forces pour poursuivre ensemble un dessein de domination universelle ? Non : elles n'arriveraient pas à se mettre d'accord, et ne tarderaient guère à se diviser si elles y parvenaient. Celui qui voudrait unifier de force l'Europe sous son sceptre, serait destiné à l'échec ; mais même si par absurde l'entreprise devait réussir, ce serait au prix d'une guerre générale qui ferait probablement couler plus de sang en une fois qu'elle n'en épargnerait en plusieurs siècles. Sans compter que la paix dont la monarchie ferait don aux Européens serait liberticide.

Certes, la plupart d'entre eux vivent, de toute manière, sous des gouvernements despotiques, et dans l'équilibre des forces Rousseau, contrairement à Montesquieu, n'aperçoit pas l'espoir d'une tranquillité relative mais, tout au contraire, une condamnation à l'agitation perpétuelle – la *pluralitas principatuum*, à ses yeux, c'est l'état de guerre. Le système européen moderne lui apparaît donc comme le pire des mondes possibles. Un monde dont les infortunés habitants ne connaissent ni la paix que leur donnerait l'unité de commandement, ni la liberté que pourrait leur valoir la pluralité des souverains. La seule solution permettant de pacifier l'Europe consisterait, comme Saint-Pierre l'avait montré, dans une fédération volontaire de tous ses États, si une telle chose était possible en pratique – ce qui n'est pas le cas, selon Rousseau.

Fichte reprendra le thème une quarantaine d'années plus tard, dans un écrit sur la révolution française.[179] La pulsion hégémonique est, selon lui, consubstantielle aux grands États : *toute* puissance de premier rang aspire à la domination universelle, et c'est pour cela que la poussée de l'une se heurte immanquablement à l'opposition combinée des autres, ce qui l'empêche chaque fois de réussir. Mais si le succès était possible, « si tous les peuples étaient unis sous un seul chef », cela leur procurerait un grand bien, la « paix perpétuelle », sans leur causer de mal *supplémentaire*: car ils ne sont pas plus libres aujourd'hui, sous leurs rois respectifs, qu'ils ne le seraient demain dans l'hypothèse où, au-dessus de ces rois, s'installerait un arbitre suprême. La *liberté* que l'équilibre préserve, et à laquelle la monarchie universelle mettrait fin, est une pure affaire de princes ; les nations n'y trouvent guère leur compte.[180]

À peu près au même moment, Kant aussi prononce son jugement sur l'idée hégémonique, et lui aussi semble la considérer comme un simple vestige du passé, puisqu'il n'y touche qu'en passant, dans une note infrapaginale de son essai de 1793 sur la religion. Ces quelques

179 Johann G. Fichte (1762-1814), *Considérations destinées à rectifier les jugements du public sur la Révolution française* (1793-1794). Paris, F. Chamerot, 1859, pp. 115-8.

180 Cf. aussi *infra*, pp. 146-7.

lignes suffisent pourtant à montrer qu'il l'abhorre plus que tout. Pour barbare et exécrable que soit, de son point de vue, l'état existant des choses en Europe – état de guerre perpétuelle –, il ne le juge pas « aussi incurablement mauvais que le tombeau de la monarchie universelle ». La guerre est, certes, une maladie, mais curable. Parmi les remèdes que l'on peut imaginer, l'équilibre n'a aucune efficacité (c'est une « pure chimère ») et l'union fédérative présente de sérieuses contre-indications ; mais la monarchie est sûrement pire que le mal, puisqu'elle supprimerait la *possibilité* même de la liberté et de la vertu (elle en est, justement, le « tombeau »), sans apporter en échange de paix authentique et durable.[181]

* * *

Ce sur quoi la plupart des auteurs s'accordaient, au XVIII[e] siècle, c'est l'extrême improbabilité d'une monarchie universelle à l'âge moderne. L'idée n'avait pu se traduire en réalité que dans les anciens temps. Depuis l'éphémère empire de Charlemagne, toutes les tentatives d'unir le monde sous un même chef avaient été infructueuses. Ni l'Empereur romain germanique, ni le Pape, ni la Maison d'Autriche, ni celle de France n'y étaient parvenues. Depuis la paix d'Utrecht de 1713, date du dernier échec – celui du roi qui avait voulu faire de Versailles la capitale du monde et de sa personne l'astre fixe d'un système héliocentrique –, l'Europe avait progressivement pris la forme d'une constellation composée de plusieurs étoiles de première grandeur : cinq ou six puissances majeures, certes pas tout à fait égales mais *grosso modo* comparables. Dans ces conditions, aucun prince n'avait pu se lancer dans l'aventure de la domination universelle ; et aucun, selon toute vraisemblance, ne s'y lancerait plus jamais. Le maximum que pouvait viser l'ambition du souverain le plus fort était, on l'a vu, une vague hypothèse de primauté arbitrale, acceptée par les autres.

Ces prévisions trouvent un démenti spectaculaire, au tournant du siècle, dans la nouvelle poussée hégémonique qui jaillit de la révolution française et qui, avant d'échouer à son tour en 1815, paraît très proche du succès. Pendant près d'un quart de siècle l'Europe

181 La tendance naturelle des États, dit Kant dans la note en question, est de s'agrandir sans cesse aux dépens des voisins, tant qu'il y a des voisins. L'aboutissement logique serait la monarchie universelle, une entité politique au sein de laquelle toute liberté périrait nécessairement ; avec elle disparaîtraient la vertu, le goût, la science, et les lois perdraient leur force. Ce monstre serait ainsi, à la fois, despotique et anarchique, et au bout d'une série de révoltes il finirait par éclater en plusieurs morceaux, qui recommenceraient aussitôt à se faire la guerre. Cf. *La religion dans les limites de la simple raison* (*Religion innerhalb der Grenzen der blossen Vernunft*), livre premier, ch. 3, note 2, dans *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. III, 1986, pp. 47-8. Nous examinerons plus loin (ch. 4) la méthode de pacification proposée par Kant.

connaît une série quasi ininterrompue de guerres (on compte une seule année de paix entre 1792 et 1815). Des guerres dont l'enjeu principal réside, selon bien des observateurs contemporains, dans le vieux choix entre *unitas* et *pluralitas principatuum*, c'est-à-dire dans la question de savoir si l'on reviendra, en fin de compte, à l'Europe multipolaire d'avant 1789, ou si l'on passera définitivement le seuil d'une Europe unifiée, placée sous l'autorité d'une grande France – voire transformée elle-même en une très grande France.[182] Ce qui relance la discussion sur l'alternative unité/pluralité, dans laquelle on peut voir aussi bien l'opposition paix/guerre que l'antinomie servitude/indépendance. Les questions sont, en gros, toujours les mêmes. L'hégémonie constitue-t-elle vraiment une méthode acceptable de pacification du monde ? Si oui, est-elle la *seule* efficace ? Quel en est le prix ? Tue-t-elle nécessairement la liberté et le droit ? Ou bien peut-elle les épargner, voire en devenir l'instrument ? Saurait-elle apporter au monde « et la paix et la liberté » ?[183]

Au lendemain du prodige réussi par Napoléon à Austerlitz, et au moment où François de Habsbourg, dernier Empereur romain, s'apprête à clore l'histoire qui avait symboliquement commencé mille et quelques années plus tôt par un autre prodige, celui de la translation opérée par le Pape Léon III au bénéfice de Charlemagne, la *Gazette de France* salue l'avènement d'un « nouveau système d'équilibre ». Ce dont l'auteur de l'article veut parler est, en fait, le contraire de l'équilibre, une nouvelle monarchie œcuménique, et il en fait l'éloge dans des termes pas trop différents, en substance, de ceux que Dante avait employés pour l'ancienne :

> L'année qui commence pour nous sous les plus heureux auspices sera une grande époque dans l'histoire moderne, elle verra fonder un nouveau système d'équilibre entre toutes les parties de l'Europe ; ce ne seront plus des forces égales qui, par leur opposition, se maintiendront en repos ; mais une seule puissance prépondérante, *trop forte désormais pour être attaquée et trop grande pour avoir besoin de s'étendre*, tiendra tout en paix autour d'elle […] Désormais la France sera le point d'appui sur lequel reposera l'Europe entière.[184]

182 Prônée par certains révolutionnaires jacobins, cette seconde hypothèse, c'est-à-dire la constitution de l'Europe en une seule république moyennant l'abolition de tous ses États, ne relève pas, à proprement parler, du modèle hégémonique : nous en parlerons donc dans le chapitre consacré à la paix d'union, dont elle représente la version la plus radicale.

183 Comme le suggérait l'auteur du *Chant du départ*, c'est-à-dire Marie-Joseph Chénier (le frère d'André), qui en écrivit les paroles en 1794.

184 Extrait d'un article paru le 2 janvier 1806, sous le titre « Tableau de l'Europe », et reproduit dans la *Revue des Deux Mondes*, vol. XX, 1877, p. 220. La bataille d'Austerlitz avait eu lieu le 2 décembre 1805 ; François II allait renoncer à la couronne d'Empereur romain le 6 août 1806.

Si profond que soit l'abîme entre le XIV^e siècle et le XIX^e, si vertigineusement lointain que puisse être un Henri de Luxembourg d'un Napoléon Bonaparte et si différents les critères de légitimité respectifs, l'image que le gazetier parisien se fait de l'Empereur, « trop fort » pour avoir peur des autres et « trop grand » pour leur faire peur, est toujours celle qu'avait glorifiée, en son temps, le poète florentin : le monarque *volentissimus et potentissimus*, celui dont la volonté est la plus pure puisqu'il ne lui reste rien à désirer pour soi, et le pouvoir le plus formidable puisqu'il peut tout imposer aux autres.

Ces quelques lignes ont le mérite de résumer la vision de la *pax napoleonica* que la propagande française développait à l'époque,[185] et qu'avait bien illustrée un livre paru sans nom d'auteur en 1800, après le coup d'État du 18 brumaire. Intitulé *De l'état de la France*, il était l'œuvre d'un fonctionnaire du ministère des affaires extérieures, le comte d'Hauterive.[186] À son tour, la réponse à ce livre, publiée par le futur bras droit de Metternich, Friedrich von Gentz, sous le titre *De l'état de l'Europe*, illustre à la perfection les arguments du parti antifrançais. Pris ensemble, les deux ouvrages nous proposent une nouvelle version – ni la première ni la dernière, mais peut-être la meilleure – du débat entre avocats et ennemis de la monarchie universelle.

Les uns identifiaient dans la suprématie de la France non seulement la garantie de la paix continentale, mais aussi le plus solide appui du droit des gens, tandis que dans la pluralité ils voyaient un gage de guerre perpétuelle – car l'assertion selon laquelle « des forces égales, par leur opposition, se maintiendront en repos » était moins une théorie qu'un vœu pieux. Pour les autres, en revanche, la monarchie constituait la pire forme de tyrannie et le contraire du droit, alors que la pluralité pouvait donner aux peuples européens non seulement la liberté et un certain degré de justice mais aussi, par la magie de l'équilibre des forces, une paix durable. Quant à la *paix d'équilibre* (simple rêve ou doctrine sérieuse ?), on en dira davantage dans le chapitre suivant. Qu'il suffise ici de synthétiser les deux points forts du discours d'Hauterive, d'abord, puis les contre-arguments de Gentz.[187]

Le premier point est que l'hégémonie peut être la base du « droit public de l'Europe », ce par quoi le diplomate français désigne l'ensemble des droits et devoirs des États – à commencer par le droit des

185 Une vision opposée à celle que Napoléon lui-même avait donnée, semble-t-il, de ses dispositions à l'égard des États européens – leur « appliquer […] le même système qu'emploie l'Angleterre dans les Indes à l'égard des nababs » (*ibidem*).

186 Alexandre Maurice Blanc de Lanautte, comte d'Hauterive (1754-1830), *De l'état de la France à la fin de l'an VIII*. Paris, Henrics, Brumaire an IX.

187 Lequel fait ici la première de ses nombreuses apparitions tout au long de ce livre.

faibles à la vie et le devoir des forts de les laisser vivre. Qui d'autre pourrait garantir la sécurité commune sinon la puissance pleinement satisfaite de sa situation, celle qui englobe dans ses frontières toutes les sources de sa prospérité et n'a donc aucun bénéfice à tirer de la guerre ? Cette puissance *intrinsèquement désintéressée*, n'ayant besoin de rien pour elle et ne voulant rien des autres, existe désormais en Europe, et c'est la France.

Le second point est qu'il y existe une nation qui aspire vraiment à la domination et constitue une menace pour les droits des autres, mais ce n'est pas la France. L'idée n'est pas nouvelle, chez les auteurs français, que la balance des forces doit être comprise et calculée de manière globale, non purement continentale, et que la puissance qui risque d'atteindre l'hégémonie planétaire, ou l'a déjà atteinte, c'est l'Angleterre : on en trouvait trace, par exemple, dans le texte du marquis d'Argenson mentionné ci-dessus,[188] ou dans le manuel de l'abbé de Mably, les *Principes des négociations*, paru en 1757.[189] Mais naturellement ce thème s'amplifie après la guerre de Sept Ans, et devient primordial pendant la période napoléonienne. Les Anglais, écrit Hauterive, se sont faits les paladins de la pluralité (en Europe) pour mieux la détruire (dans le monde). La campagne de propagande qu'ils mènent contre le prétendu dessein hégémonique français fait partie d'un plus vaste projet d'hégémonie, le leur. Si, au nom de l'équilibre, ils fomentent discordes et guerres entre les Européens, c'est dans le but d'exercer sans partage le gouvernement du commerce et de la mer – une monarchie qui, elle, est authentiquement *universelle*. Et s'ils veulent être les maîtres absolus des océans, c'est pour en tirer profit seuls, contrairement à la France, qui n'aspire à aucun avantage exclusif. Aussi rejettent-ils toute idée d'un *droit public maritime* susceptible de limiter leur arbitre souverain : ils veulent continuer à pratiquer la course, à empêcher les neutres de commercer librement, à décider selon leur convenance ce qui est « contrebande » et ce qui ne l'est pas, etc.

De tout cela découle que les États européens, au lieu de s'allier avec la Grande-Bretagne contre la France par crainte d'une suprématie continentale qui, en fait, leur profiterait, devraient s'allier avec la France contre la Grande-Bretagne afin de contraster une monarchie globale qui les opprime et les spolie. Les mêmes idées se retrouvent, sous une forme plus simple et plus brutale, dans maints pamphlets de l'époque : par exemple un *Projet de paix perpétuelle, différent de celui de Saint-Pierre* dont l'auteur anonyme plaide pour une ligue continentale dirigée par la nation qui n'a plus rien à craindre ni à obtenir en Europe, la France, et tournée contre celle qui voudrait dominer

188 Il y était question du « commerce tyrannique des Anglois » : *Essai de l'exercice du Tribunal européen…*, cité, p. 309.

189 Cf. *infra*, p. 127.

seule l'Océan, l'Angleterre, afin de lui imposer (pacifiquement si possible) le principe de la liberté maritime.[190]

Qu'en conclura-t-on ? En premier lieu que si l'on oppose, comme le fait Hauterive, l'arène mondiale à celle de l'Europe, alors l'équilibre dans l'une implique obligatoirement une certaine forme d'hégémonie dans l'autre.[191] Et en second lieu, que la distribution hégémonique des forces n'est pas vue ici comme une bonne ou une mauvaise chose *en soi* : elle peut constituer (c'était déjà le cas chez Lisola) la meilleure des choses ou la pire selon celui qui en est le bénéficiaire et l'emploi qu'il va en faire, c'est-à-dire selon qu'il ait intérêt à garantir les droits des autres ou à les nier.

Avant d'en arriver à la réponse que Gentz adressa à Hauterive en 1801, on doit citer un essai qu'il avait publié l'année précédente à propos des différentes méthodes de pacification du monde, et où il avait déjà condamné sans appel la première d'entre elles, la monarchie universelle.[192] Contraindre les populations de la terre, ou d'un secteur déterminé de la terre, à se plier à la souveraineté d'un seul, c'est une très vieille recette, qui a semé plus d'une fois la terreur en Europe. Permettrait-elle au moins d'abolir la guerre, fût-ce au moyen de la plus terrible des guerres ? Il faudrait, pour commencer, que l'empire eût une étendue réellement mondiale, car même une Europe unifiée trouverait, tôt ou tard, un rival à sa taille : sans doute l'autre Europe qui a émergé en Amérique du Nord. Mais en attendant le choc avec le nouveau monde, l'abolition des conflits dans l'ancien ne serait-elle pas un grand progrès ? Non, elle coûterait cher et ne durerait pas longtemps. Un gouvernement paneuropéen serait soit tyrannique, soit anarchique, c'est-à-dire ou trop fort, ou trop faible : pour garder ensemble les Européens, qui sont *naturellement* divisés en plusieurs nations, il devrait les opprimer, ce qui provoquerait rébellions et guerres civiles ; et s'il n'opprimait pas ses sujets, ceux-ci se sépareraient rapidement.

Dans l'Empire vu par les auteurs du Moyen Âge, les nations auraient dû se gouverner selon leurs lois et être gouvernées par l'Empereur

190 *Pensées philosophiques et politiques sur les malheurs qu'entraînent les guerres […] Suivies d'un Projet de paix perpétuelle, différent de celui de l'Abbé de Saint-Pierre*, par un philosophe des montagnes de l'Aveiron. À Paris, 1806.

191 Soit on désire que la prédominance maritime anglaise puisse être contrebalancée, et il faut alors une ligue continentale autour d'une puissance dominante (la France ou une autre) ; soit on ne veut aucun dominateur en Europe, et la désunion du continent laisse la Grande-Bretagne libre d'exercer sa monarchie sur les mers et sur le commerce mondial.

192 Friedrich Gentz, *De la paix perpétuelle* (1800) : nous reviendrons sur cet écrit dans le ch. 2. Gentz y donnait à la notion de monarchie universelle l'interprétation la plus extrême : la fusion forcée de toutes les nations en un immense empire, véritable *carcer humani generis*. Mais ce qu'il en disait s'applique aussi bien à la subordination des États existants à un chef unique.

selon la loi commune à toute l'humanité. D'après Gentz, une telle organisation serait trop incohérente pour pouvoir durer ; mais elle deviendrait trop despotique pour qu'on puisse l'endurer, si elle tentait d'imposer aux peuples les mêmes lois. Un autre publiciste prussien proche de Gentz, Frédéric Ancillon, se livrait au même exercice, à peu près au même moment : il cataloguait, lui aussi, les solutions possibles du problème de la guerre, et lui aussi écartait l'intégration de l'Europe « sous le sceptre uniforme d'un même maître ».[193] Mettre fin à l'existence ou à l'indépendance des corps politiques dans le but de supprimer les guerres entre eux, cela revient à tuer les patients pour soigner leur maladie. La pluralité politique est *féconde*, ajoutait Ancillon : c'est d'elle que viennent l'esprit d'émulation, l'abondance et la variété des idées, c'est donc elle la source première du dynamisme, de la richesse culturelle et de la prospérité économique du continent européen.

Dans son ouvrage de 1801 sur *L'état de l'Europe*,[194] Gentz développe le réquisitoire contre la monarchie universelle, au sens moderne du concept,[195] et il le fait en posant la question du rapport entre elle et le *ius gentium*. Ses prémisses sont kantiennes : la puissance des armes est ce qu'il y a de plus étranger au droit, elle ne produit que l'arbitraire. Et sa thèse, résumée en une phrase, est que la définition même de l'hégémon – celui qui est assez fort pour tout pouvoir faire impunément – situe ce genre de régime juste aux antipodes de l'idée de justice. Le seul point sur lequel les deux polémistes se trouvent d'accord, c'est qu'*il faut un droit public à l'Europe*. Mais peut-on se fier à la France, comme le demande Hauterive, pour garantir efficacement les titres de propriété de chaque nation ? L'état des choses garanti par un seul, dit en substance Gentz, n'est pas garanti du tout, et ne saurait donc être un état *de droit*. Une Europe dans laquelle un acteur sommital ne dépendrait, à chaque moment, que de sa seule volonté pour exercer un rôle tutélaire ou pour s'en abstenir, voire pour violer lui-même les droits d'autrui, serait plongée dans l'insécurité permanente. Là où la force se concentre toute d'un côté, et de

193 Frédéric Ancillon (1766-1837), *Considérations générales sur l'histoire, ou Introduction à l'histoire des révolutions du système politique de l'Europe pendant les trois derniers siècles*. À Berlin, chez Henry Frölich, 1801.

194 Friedrich Gentz, *Von dem politischen Zustande von Europa vor und nach der französischen Revoluzion, eine Prüfung des Buches De l'état de la France à la fin de l'an VIII*. Berlin, H. Frölich, 1801 : maintenant dans les *Gesammelte Schriften* de Gentz (New York, Olms-Weidmann, vol. II, 1997). Des traductions avaient paru dès l'année suivante, en français (*De l'état de l'Europe avant et après la Révolution française*. Londres, Deboffe, 1802) et en anglais (*On the State of Europe Before and After the French Revolution*. London, J. Hatchard, 1802).

195 On utilise aujourd'hui cette expression, précise-t-il, pour la « puissance qui dicte des lois à l'Europe ; non celle qui la régit immédiatement, mais celle qui exerce une sorte de suzeraineté sur ceux qui la gouvernent » : *De l'état de l'Europe*, pp. 273-4. Cf. la note 192 ci-dessus.

l'autre il n'y a qu'impuissance, aucune promesse n'a de valeur ; là où « s'élève la prépondérance d'un seul, […] on ne reconnaît plus pour droit public qu'une violence arbitraire, et pour loi que celle du plus fort ».[196]

Si un État est surpuissant, en somme, il serait insensé de la part des autres de se reposer sur le principe que la politique de conquête n'est plus dans son intérêt, et d'en croire ses assurances.[197] Comment être sûr qu'un tel cyclope ne cédera *jamais* à un mouvement d'ambition ? Même si le gouvernement français optait aujourd'hui pour un « système pacifique », il pourrait le répudier demain, lorsque les circonstances lui sembleront exiger le système contraire. Et même si la France renonçait pour de vrai à toute ambition conquérante et à toute politique agressive, la disproportion entre elle et le reste du monde demeurerait dangereuse, car le moindre différend au sujet d'un titre contesté pourrait la mener à prendre les armes contre la partie adverse.[198] Autrement dit, quand bien même une puissance hégémonique interdirait la guerre aux États mineurs, il n'est pas certain qu'elle-même ne l'emploiera jamais, auquel cas personne au monde ne serait en mesure de lui résister.

On voit s'affronter ici, très clairement, deux axiomes. D'un côté il y a celui d'Hauterive, qu'on pourrait appeler le *postulat de la stabilité hégémonique* : « l'acteur qui dispose du pouvoir absolu n'a aucune raison de nuire aux autres » ; de l'autre côté, celui de Gentz : « la raison suffisante pour nuire aux autres est de pouvoir le faire sans risque », ou pour le dire avec les mots d'Ancillon : « Quiconque peut nous faire du mal, veut ou voudra nous en faire ».[199]

Dans l'introduction d'un volume d'essais qu'il consacre à l'équilibre européen en 1806, c'est-à-dire à un moment où toute idée d'équilibre paraît morte et enterrée dans la plaine d'Austerlitz, Gentz n'hésite pas à faire l'éloge la guerre qui vient de se conclure.[200] Ce fut, sans conteste, une guerre d'agression contre la France, et elle a abouti à une catastrophe militaire. Pourtant, aucune entreprise n'a jamais été plus juste, plus nécessaire et plus sacrée, puisqu'elle visait à lutter contre l'asservissement de l'Europe. Le désastre aura servi au moins à une chose : à dévoiler à tous la colossale supériorité dont jouit la France sur le continent. Ce déséquilibre constitue-t-il un grand bien, « la voie la plus commode et la plus sûre vers la

196 *De l'état de l'Europe*, p. 265.

197 « Une simple assurance, de quelqu'autorité qu'elle vienne, n'est pas une garantie satisfaisante » : *ibidem*, p. 271.

198 *Ibidem*, pp. 247-9.

199 *Considérations générales sur l'histoire*, citées, p. 85.

200 *Fragmente aus der neuesten Geschichte des Politischen Gleichgewichts in Europa* (in F. Gentz, *Gesammelte Schriften*. Hildesheim/Zürich/New York, Olms-Weidmann, vol. IV, 1997). Une version anglaise parut la même année : *Fragments upon the Balance of Power in Europe*. London, M. Peltier, 1806. Cf. *infra*, pp. 157-9.

paix perpétuelle », comme le clame un des deux partis en présence, celui des thuriféraires de Bonaparte ? L'affirmer équivaut à se faire le panégyriste de l'esclavage. Est-il un mal, mais irrésistible et supportable, comme le soutient l'autre parti, celui des résignés ? Non plus : la monarchie, qu'elle soit exercée par la France ou par un autre géant,[201] serait pour l'Europe le désastre absolu. Un mal insupportable, mais peut-être encore résistible. Car l'Empire napoléonien, si fort soit-il, n'a pas nécessairement franchi la ligne que Gentz définit dans le premier essai du recueil : le seuil de puissance au-delà duquel il s'imposerait facilement même si l'ensemble des autres s'unissaient contre lui.[202] Il faudrait, certes, que se forme enfin une coalition antifrançaise comprenant *tous* les grands États européens – ce qui n'avait jamais été le cas jusque là.

La débâcle de la Grande Armée en Russie aidant, cette alliance générale verra effectivement le jour, sept ans plus tard, et finira par avoir raison de Napoléon. Son entreprise hégémonique échoue définitivement en 1815, et le règlement de Vienne consacre la pluralité politique européenne : un système composé de cinq acteurs essentiels, nullement égaux entre eux (puisque la Russie d'un côté et la Grande-Bretagne de l'autre dépassent de beaucoup les trois puissances du milieu), mais pas assez inégaux pour qu'un d'eux puisse songer à s'opposer seul aux autres *en Europe* – sur les mers, en revanche, les Anglais sont les maîtres absolus. Tout au long du siècle, il ne sera plus question d'hégémonie *continentale*, sauf dans les utopies des nostalgiques des anciens temps.

Il s'est trouvé, c'est vrai, un historien pour affirmer, à l'encontre de l'*opinio communis*, que le système qui s'instaura après 1815, et assura une stabilité et une paix relatives au cours des quatre décennies suivantes, n'est pas qualifiable d'équilibriste, mais bel et bien d'hégémonique.[203] Il n'aurait point reposé sur le jeu de poids et contrepoids entre les cinq principales puissances, mais sur la suprématie d'un colosse invincible : en fait, un « double hégémon » constitué par l'union anglo-russe. Elle aurait exercé sur l'ensemble de l'Europe un gouvernement bienveillant et non prédateur, c'est-à-dire conforme au postulat de la stabilité hégémonique ; cela jusqu'en 1854, date à laquelle l'éclatement de la guerre de Crimée allait marquer la rupture de cette espèce de condominium. Il y a là une thèse dont l'au-

201 Comme Gentz l'écrira par la suite, « le projet de cette Cour [l'Autriche] n'a jamais été d'échanger un danger contre un autre, de détruire la prépondérance de la France pour préparer ou favoriser celle de la Russie » : *Dépêches inédites du chevalier de Gentz aux hospodars de Valachie, pour servir à l'histoire de la politique européenne (1813 à 1828)*. Paris, E. Plon, vol. I, 1876, p. 54.

202 Cf. *infra*, p. 158.

203 Paul Schroeder, « Did the Vienna Settlement rest on a Balance of Power ? », *American Historical Review*, XCVII, 3, 1992, pp. 683-706.

teur aboutit à une conclusion intenable, en étant parti d'une observation parfaitement justifiée – comme on le verra plus loin, en 1815 ni les Russes, ni les Anglais ne se satisfaisaient du *balance of power* comme garantie de la paix et songeaient, les uns et les autres, à une réforme profonde du système européen. Mais cela ne veut pas forcément dire qu'ils visaient l'hégémonie continentale – ni ensemble, ni chacun pour soi.[204]

Au XIX^e^ siècle la monarchie universelle n'est guère dans l'air du temps, et on trouve peu de théoriciens disposés à en faire l'éloge. Benjamin Constant se livre, dans un court ouvrage de 1814,[205] à une vibrante condamnation de cette ambition absurde, nuisible et inutile. Absurde parce qu'il est impossible pour une nation de maintenir longtemps sous sa domination l'ensemble des autres ; malfaisante parce qu'elle prétend imposer à une Europe naturellement diverse, et riche de ses différences, l'uniformité qui est l'image de la mort ;[206] inutile, enfin, parce qu'il est beaucoup plus facile, grâce au commerce, d'obtenir ce dont on a besoin de gré à gré que par la violence. L'idée de paix hégémonique ne subsiste, en Europe, qu'à l'état de fossile, ou sous la forme d'une utopie régressive chez certains auteurs qui rêvent à la reconstitution de l'unité chrétienne prémoderne. L'exaltation du Moyen Âge et les vertus de la monarchie pontificale sont des thèmes chers aux Romantiques, en particulier à Novalis. Ils seront repris, peu après la chute de Napoléon, par l'ultraréactionnaire Joseph de Maistre – un penseur plus papiste que le Pape.

Novalis, on y a fait rapidement allusion au début de ce chapitre, était fasciné par le mythe de l'Europe médiévale vue comme un « vaste empire spirituel », car telle était selon lui la Chrétienté du temps où elle obéissait à un seul chef, le Pape romain.[207] Celui-ci « dirigeait et unissait les grandes puissances politiques », assurant ainsi la paix générale. Rome, lui faisait écho Friedrich Schlegel, était alors le cœur d'un « empire chrétien ».[208] Ce fut une belle et brillante époque, poursuivait Novalis : une époque « véritablement catholique » qui prit fin quand

204 Nous traiterons de la conception russe de la paix dans le ch. 4, et de la vision anglaise dans le ch. 5.

205 Consacré aux phénomènes qu'il désigne comme *esprit de conquête* et *usurpation*, et qu'il dépeint comme deux fléaux en contraste avec le stade présent de civilisation atteint par l'Europe : Benjamin Constant, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*. Paris, Imprimerie nationale, 1992.

206 « La variété, c'est la vie ; l'uniformité, c'est la mort » : *ibidem*, p. 55.

207 Novalis (Friedrich von Hardenberg, 1772-1801), *Die Christenheit oder Europa* (1799). On trouve la traduction de cet écrit dans Faye, *L'Europe une*, cité, pp. 169-93.

208 « L'idée qui présidait à l'ensemble de l'empire chrétien était celle d'une grande autorité protectrice » ; au nom du droit, elle « servirait d'égide à *tous* les pays et à *tous* les peuples chrétiens ». Frédéric de Schlegel (1772-1829), *Philosophie de*

la Réforme lacéra ce « royaume de splendeur », et démolit du même coup la « grande influence pacifiante » de la religion sur la vie de l'Europe. Mais la désintégration de l'unité de jadis pourrait donner le jour à une unité supérieure. L'évocation du schisme s'accompagnait avec le pressentiment d'une réconciliation prochaine et d'un « nouvel âge d'or ». C'est de cette renaissance spirituelle que viendrait le salut. Une religion et une Église régénérées renoueraient avec leur « ancienne mission pacificatrice ».[209] Alors, « du sein sacré d'un vénérable concile européen la chrétienté renaîtra [… et débutera] l'âge sacré de la paix éternelle, où la Jérusalem nouvelle sera la capitale de l'univers ».

Sur un ton moins divinatoire (sinon plus réaliste) de Maistre construit un modèle idéal et idéalisé de la monarchie du Pape au Moyen Âge, et l'élit meilleur système concevable pour le présent et pour l'avenir.[210] Il n'appartient pas au chef de l'Église de se mêler du gouvernement temporel de chaque nation ; mais puisqu'il faut bien « poser des bornes légales à la puissance souveraine », le Saint-Siège – et nulle autre autorité au monde – devrait jouir d'un ultime droit de regard sur les rois, assorti du pouvoir de les sanctionner en déliant leurs sujets, dans des cas exceptionnels, du serment de fidélité. « En vertu d'une loi divine, il y a toujours à côté de toute souveraineté [séculière] une force quelconque qui lui sert de frein ».[211] Puisque les peuples n'ont pas le droit de résister à leurs princes, il serait bon que ce droit appartînt à la suprême autorité spirituelle, qui est « *par essence* la moins sujette aux caprices de la politique » et s'incarne, pardessus le marché, dans un homme « toujours vieux, célibataire et prêtre, ce qui exclut les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des erreurs et des passions… ».

Le Pape serait ainsi, d'une part, le meilleur garant des « intérêts de l'humanité » contre la folie de certains princes, d'autre part un frein beaucoup moins désagréable pour les souverains qu'une assemblée populaire, ou que le poignard du régicide.[212] Jamais, en effet, les Pontifes médiévaux ne se sont laissés guider par l'ambition ou la convoitise ; ils n'ont fait que « réprim[er] les souverains, protég[er] les peuples, apais[er] les querelles temporelles », intervenant uniquement en cas d'absolue nécessité, c'est-à-dire « lorsqu'il y avait grand abus, grand crime ou grand doute ». Ainsi la Chrétienté a-t-elle été en ces temps-là « une sorte de république universelle, sous la suprématie

l'histoire, professée en dix-huit leçons publiques. À Paris, chez Parent-Desbarres, vol. II, 1836, p. 123.

209 « Il est impossible que les forces de l'univers se mettent d'elles-mêmes en équilibre, seul un troisième élément, à la fois séculier et supraterrestre, peut résoudre le problème » : Novalis, *op. cit.*, p. 189.

210 Joseph de Maistre (1753-1821), *Du Pape*. À Lyon, chez Rusand, 1819. Les citations qui suivent sont tirées de l'édition parue à Paris, chez Charpentier, en 1841.

211 *Du Pape*, p. 217.

212 *Ibidem*, pp. 154-6.

mesurée du pouvoir spirituel suprême […] Je ne vois pas – déclare l'auteur – que les temps modernes aient imaginé rien de meilleur, ni même d'aussi bon ».[213] Cela est particulièrement vrai s'agissant des guerres entre Chrétiens : les Papes ont toujours cherché à les empêcher, en jouant les médiateurs et en excommuniant dans certains cas les coupables. « Plus cette puissance [l'influence temporelle de la Papauté] aura d'action, moins il y aura de guerres, puisqu'elle est la seule dont l'intérêt visible ne demande que la paix ».[214]

On a là, en somme, une version théocratique de la monarchie de service, et en même temps une version conservatrice et cléricale de la théorie de l'équilibre interne des pouvoirs : ce n'est pas le législatif et l'exécutif qui se font mutuellement pièce au sein de l'État (ils appartiennent tous les deux, comme il se doit, au roi), c'est un pouvoir ecclésiastique général qui limite le pouvoir civil des différents États. Ce qui donne le meilleur des mondes possibles, car les gouvernants y sont disciplinés sans qu'aucune concession soit faite aux gouvernés, et le Pape est le monarque universel parfait : lui seul n'a sûrement en vue que le bien commun.

Mis à part ces rêves de suprématie arbitrale du Saint-Siège, que certains à Rome continueront à entretenir pendant longtemps,[215] il ne sera pas question au XIX^e^ siècle, dans l'Europe des cinq (puis six) grandes puissances, d'une perspective hégémonique susceptible de mettre fin à l'équilibre existant. Et inversement : en dehors de l'Europe, où l'hégémonie de l'Angleterre est une réalité et c'est la balance des forces qui constitue le mirage, il ne sera pas sérieusement question jusqu'au début du XX^e^ siècle d'un défi « équilibriste » capable de mettre à mal la domination britannique. Les deux choses changent simultanément avec la montée de l'Allemagne et le déclin relatif de la Grande-Bretagne, et cela redonne une certaine actualité au débat sur les défauts et les mérites comparés des deux états du système, la monarchie et la pluralité. Il est amusant de constater

213 *Ibidem*, pp. 210, 219, 225, 234.

214 *Ibidem*, p. 260.

215 On peut signaler, par exemple, les espoirs qu'exprimait le cardinal Vincenzo Vannutelli, doyen du Sacré Collège, pendant la Première Guerre mondiale. Se référant à la future conférence de la paix, aux projets d'une Société des Nations et à l'idée d'un système légal mondial, il tenait pour possible que l'on demandât au Pape de devenir le juge suprême : après la fin du cataclysme en cours, écrivait-il en mars 1917, un « retour à l'arbitrage pontifical peut sembler l'utopie d'un optimiste, et pourtant ce n'est pas une impossibilité ». « Qui peut savoir – répétait-il en novembre 1918 – si les nations, une fois qu'elles auront institué l'arbitrage, ne décideront pas, dans un intervalle de lucidité, de le donner au Pape ? […] Je ne dis pas que cela se produira, mais il ne faut pas l'exclure non plus ». Cf. la thèse de doctorat de Laurent Kölliker, *L'internationalisation de la diplomatie pontificale entre 1870 et 1914. Vers un règlement de la Question romaine*. Genève, IUHEI, 2002, pp. 401 et 404.

que le document constamment présenté comme le modèle même du plaidoyer en faveur de la *balance of power* – de la chose en soi et de la politique qui la vise – contient un éloge tout aussi soutenu de l'hégémonie. Il s'agit du long mémorandum (en fait un véritable essai) soumis à ses supérieurs par un fonctionnaire du *Foreign Office*, Eyre Crowe, le premier jour de l'année 1907.[216]

L'auteur avait une annonce mémorable à faire à ses lecteurs : le spectre de la monarchie universelle hantait à nouveau l'Europe. Le rôle tenu jadis par l'Espagne de Philippe II, puis par la France de Louis XIV et de Napoléon, venait d'être repris par l'Allemagne de Guillaume II, depuis qu'elle ne se contentait plus du rang de première puissance continentale acquis en 1871, mais visait celui de puissance mondiale. Tout acteur aspirant à devenir un géant global de même envergure que l'Empire britannique, sous-entendait Crowe, aurait d'abord à briguer la domination du continent – que ce soit de dessein délibéré ou sans l'avoir planifié d'avance.[217] Et c'était en fonction de ce danger que l'Angleterre devait désormais concevoir sa politique étrangère et administrer ses relations avec les autres puissances, à commencer par la France et la Russie.

L'opposition qu'Hauterive avait établie un siècle auparavant entre la « bonne » hégémonie, qui aurait été selon lui celle de la France en Europe, et la mauvaise, celle de l'Angleterre sur les mers, Crowe la reprenait en la renversant. Une hégémonie continentale serait *par nature* une « dictature politique », celle de l'Allemagne en particulier constituerait, dans tous les cas de figure, « une formidable menace pour le reste du monde ».[218] La seigneurie anglaise sur les Océans, en revanche, avait été et demeurait conforme au bien commun. La Grande-Bretagne l'avait toujours exercée en accord « avec les souhaits et les idéaux partagés par l'humanité entière », ou plus concrètement, « avec les intérêts essentiels et vitaux du plus grand nombre de nations ». Comment conciliait-elle son intérêt et les leurs ? En leur garantissant, en premier lieu, l'indépendance, et en second lieu la faculté de circuler et de commercer librement partout dans le monde. Si bien que chaque peuple évolué, quoiqu'il vît sans nul doute dans sa propre suprématie navale la meilleure solution *imaginable*, tenait la monarchie d'une puissance non conquérante et solidement libre-échangiste telle que l'Angleterre pour la meilleure *possible*.[219]

---

216 Eyre Crowe (1864-1925), « Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany », 1er janvier 1907, dans *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, ed. by G.P. Gooch and H. Temperley. London, HMSO, vol. III, 1928, pp. 397-420.

217 Il appelait « *conscious-design scheme* » la première hypothèse, celle d'un plan bien arrêté d'hégémonie continentale d'abord, mondiale ensuite, et « *semi-independent evolution* » la seconde (*ibidem*, p. 417). À ses yeux elles étaient également dangereuses.

218 *Ibidem*, pp. 403 et 417.

219 *Ibidem*, pp. 402-3.

Ce texte appartient en somme, comme d'autres présentés plus haut, à deux écoles de pensée à la fois. Il correspond bien à la tradition équilibriste, dans la mesure où il présente comme intrinsèquement tyrannique et malfaisante l'hégémonie terrestre d'une des puissances continentales, qui mettrait fin à la liberté des autres en les réduisant au rang de satellites. Mais il a aussi sa place, de plein droit, dans la tradition hégémonique, puisqu'il présente comme naturellement bénéfique la domination maritime d'une puissance insulaire, n'ayant de visées ni sur les biens, ni sur la liberté des autres. La monarchie universelle, déclare en substance l'auteur, est normalement la pire chose qui puisse arriver, et serait telle aux mains du Kaiser, mais elle peut aussi constituer le meilleur des systèmes. Ce serait le cas, disait déjà Érasme, si le monarque était le meilleur des hommes ; mais connaissant bien le genre humain, il n'était pas enclin à miser sur l'hypothèse la plus optimiste.

* * *

La faillite ruineuse de la poussée hégémonique allemande en 1945, après deux guerres effroyables et au prix de plusieurs dizaines de millions de victimes, laisse derrière elle un ordre international dont l'étendue est désormais clairement globale (plus de distinction entre systèmes européen et mondial) et la nature indiscutablement équilibriste. Un équilibre bipolaire, la forme originaire de la « balance politique » et selon certains la plus stable, celle dont le fonctionnement est le plus simple à gérer, alors que pour d'autres elle est la plus précaire, la plus vulnérable à une nouvelle entreprise hégémonique – deux étant, parmi tous les chiffres, le plus proche d'un.

Le but, ici, n'est pas de poursuivre aux XX^e^ et XXI^e^ siècles l'inventaire, déjà assez long et fastidieux, des textes comparant les mérites et les inconvénients de la monarchie avec ceux de l'équilibre des forces. Il suffira de relever la parenté entre certains arguments contemporains et ceux des siècles précédents. Dans les années 1950, par exemple, Organski prit le contre-pied des partisans de la *balance of power* en soutenant que l'égalité de puissance pousse, de fait, les États à la guerre, car les deux parties à un différend peuvent se croire en mesure de l'emporter, tandis qu'une situation de déséquilibre évident favorise la paix. Le plus faible, en effet, n'*ose pas* employer les armes, et le plus fort n'en a *pas besoin*, de sorte que dans l'histoire « les époques de prépondérance reconnue sont des époques pacifiques ».[220] Dans ce qui parut à un commentateur un « intéressant défi » intellectuel,[221]

220 « *The periods of balance, real or imagined, are periods of warfare, while the periods of known preponderance are periods of peace* » : A.F.K. Organski, *World Politics*. New York, A.A. Knopf, 1958, p. 292.

221 Inis L. Claude, *Power and International Relations*. New York, Random House, 1962, p. 57.

on trouve réunis, d'une part, l'argument antiéquilibriste le plus classique, posé par Hobbes au XVII^e siècle,[222] et d'autre part la thèse traditionnelle des avocats de l'hégémonie depuis le Moyen Âge : un acteur surpuissant n'a aucune raison de faire la guerre aux autres, et peut en revanche leur interdire de la faire entre eux.

Par la suite, au cours de la période où l'équilibre stratégique américano-soviétique sembla démentir les pronostics des plus pessimistes et démontrer que l'égalité approximative est susceptible, dans certaines conditions, de pacifier le système international, les adeptes de la solution hégémonique appliquèrent leurs théories aux rapports entre pays capitalistes, en affirmant que la domination exercée par une puissance nettement supérieure aux autres, dans le cas d'espèce les États-Unis, était la meilleure ou la seule garantie de stabilité et d'ouverture internationale. Sans entrer dans cette discussion, on peut relever combien, là aussi, l'argumentaire moderne reflète l'ancien (voire le très ancien). L'idée est que certains biens publics, telle précisément l'ouverture économique, doivent être promus et garantis par un des membres du système, et que seulement « quand la distribution des forces est hégémonique, l'État dominant peut œuvrer à la libéralisation sans mettre en danger ses objectifs de sécurité essentiels ».[223] Cela veut dire, en clair, que la libéralisation, quoique bénéfique pour toutes les nations, profite à certaines plus qu'à d'autres. Aussi ces dernières s'y opposeraient-elles dans un monde où la force serait répartie également, renonçant ainsi à un gain absolu pour ne pas essuyer une perte relative ; dans un monde où la force est concentrée aux mains d'un seul, en revanche, l'hégémon peut se permettre, du haut de sa supériorité incontestable, de choisir l'avantage absolu, quand bien même il se traduirait pour lui en un désavantage relatif. C'est une manière astucieuse de formuler un concept déjà présent au XIV^e siècle, et constamment réitéré depuis par les « hégémonistes » : le meilleur des mondes est celui où il existe un acteur assez supérieur aux autres pour ne plus ambitionner que le bien commun (*volentissimus*), et assez puissant pour l'imposer à tous (*potentissimus*).

La fin de la compétition bipolaire, par abandon d'un des deux adversaires, a redonné du souffle, dans les années 1990, aux théoriciens de la paix monarchique – qui ont eu vite fait de la rebaptiser « unipolaire ». À part cet euphémisme dans l'air du temps,[224] et la constatation que pour la première fois dans l'histoire moderne la répartition hégémonique des forces n'est plus un souhait (pour les uns) ou un danger (pour les autres), mais un fait avéré, le discours

222 La parité des forces était, selon Hobbes, la source même du *bellum omnium contra omnes* : cf. *infra*, p. 128.

223 Michael C. Webb and Stephen D. Krasner, « Hegemonic Stability Theory : An Empirical Assessment », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, p. 184.

224 David Bromwich, « Euphemism and American Violence », *The New York Review of Books*, LV, 5, April 2008, pp. 28-30.

est aisément reconnaissable. L'ordre et la paix, écrit un analyste en 1991,[225] ne sont pas et n'ont jamais été la norme entre les États, ils résultent de l'action combinée des grandes puissances ou de la volonté souveraine de l'acteur dominant, à supposer qu'il y en ait un. Désormais un tel acteur existe, puisque les États-Unis (et eux seuls) possèdent les moyens militaires, politiques et économiques pour déterminer l'issue de tout conflit, où qu'il se situe sur la surface de la Terre. Il leur reste à accepter cette fonction historique. Dès lors, la réalisation de la paix mondiale sera plus facile que par le passé, tout en restant une chose ardue. Plus facile, puisqu'elle dépendra d'un acteur unique ; malaisée quand même, parce que les menaces seront plus insidieuses – elles viendront d'États à première vue secondaires, mais rendus dangereux par la prolifération des moyens de destruction massive, États qu'il s'agira donc pour l'hégémon de dissuader et, au besoin, de désarmer, avec le concours d'autres membres du système si possible, sinon tout seul.

Revenant sur le sujet une dizaine d'années plus tard, le même commentateur confirme son analyse et estime que le « moment » unipolaire promet de se prolonger – de devenir une « ère », dont la durée dépendra de l'hégémon lui-même. Il décrète, sur la base de la décennie écoulée, que « l'unipolarité, *exercée avec bienveillance*, est le moyen le plus plausible pour maintenir la paix ».[226] Par « exercice bienveillant » de la monarchie il entend la même chose que les Anciens : le fait que l'hégémon ne s'autorise ni à s'attaquer aux autres par goût des conquêtes, ni à s'approprier leurs ressources par avidité, ni à les régenter par simple amour du pouvoir, mais vise exclusivement à maintenir la stabilité et la tranquillité internationales. À ce code de conduite classique, notre auteur ajoute la tâche de renforcer les conditions internes de la paix en favorisant l'extension de la démocratie.

Un autre observateur qui parvient, de manière plus articulée, aux mêmes conclusions, les argumente ainsi.[227] Le système unipolaire est plus pacifique que le système multipolaire dès lors que le seuil hégémonique est franchi assez nettement (en d'autres termes, quand la différence de puissance entre l'hégémon et les autres est suffisamment grande) pour condamner d'avance toute velléité de rééquilibrage – ce qui semble être le cas à la fin du millénaire, tant la supériorité des États-Unis sur le reste du monde est massive. Une telle répartition des forces élimine, d'abord, la compétition et les guerres pour la suprématie : la cause est entendue. Elle supprime aussi les guerres entre États de rang inférieur, dans la mesure où l'hégémon s'engage

225 Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, LXX, 1, 1991, pp. 23-33.

226 Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment Revisited », *National Interest*, Winter 2002, p. 14.

227 William C. Wohlforth, « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, XXIV, 1, 1999, pp. 5-41.

à arbitrer lui-même leurs disputes et à les empêcher de recourir aux armes. En consentant à jouer ce rôle, les États-Unis offrent au système et à ses membres les biens, précieux entre tous, que sont l'ordre, la sécurité et la paix. On reconnaît, encore une fois, la version moderne d'un argument qui remonte au Moyen Âge. La monarchie est par nature la meilleure des configurations concevables, car elle minimise le risque de guerre en *imposant* aux parties à un litige, qui autrement pourraient en venir aux voies de fait, un juge supérieur : ce « tiers nécessaire » au règlement pacifique, capable de trancher impartialement et de garantir l'exécution de son verdict.

Le monde vit, en somme, une époque sans précédents.[228] Cet état que certains s'obstinent à appeler l'« après-guerre froide » constitue, bel et bien, la première monarchie vraiment universelle et pleinement réalisée de l'histoire moderne. Auparavant (c'est-à-dire dans un système d'équilibre classique) chaque acteur était retenu, de manière plus ou moins efficace, par les limites de sa puissance, qui se heurtait à celle des autres ; aujourd'hui la paix résulte du fait qu'un acteur qui ne connaît aucune limitation extérieure « peut se permettre […] la magnanimité ». Les États-Unis sont assez forts pour « se payer le luxe » de poursuivre l'intérêt général et à long terme, et pour le prescrire irrésistiblement au reste de l'humanité.

Bien entendu, les ennemis de la monarchie, et tous les sceptiques sur la vertu de l'homme en général et des princes en particulier, auraient pu répondre aux séides de la *pax americana* et aux conseillers autoproclamés du nouveau monarque que si, effectivement, deux catégories de conflits armés paraissent en principe impossibles sous ce régime (les guerres que les États de deuxième ordre feraient contre la puissance hégémonique et celles qu'ils feraient contre sa volonté), la troisième catégorie reste parfaitement concevable : les guerres que la puissance hégémonique elle-même déciderait de faire, à son gré. Ils auraient pu leur signaler, dans le même mouvement, que la norme prohibitive à laquelle le monarque est censé obéir (pas d'abus de puissance contre un autre État) risquait d'entrer en collision avec la recommandation que lui adressaient ces mêmes conseillers, ou les plus enthousiastes d'entre eux : promouvoir par tous les moyens la diffusion de la démocratie.

L'hégémon n'ayant pas d'adversaire externe à sa taille, le pire ennemi dont il doit se garder est sa propre *hybris*. C'est en hégémoniste prudent que Paul Schroeder, peu après la destruction des deux tours, prêche la retenue aux dirigeants américains : ils parviendront d'autant mieux à asseoir leur monarchie qu'ils sauront la rendre *légitime* et *acceptable* aux yeux des autres, et pour cela ils doivent résister au vertige de l'arrogance et rejeter la tentation de frapper à tour de bras

228 S.G. Brooks and W.C. Wohlforth, « American Primacy in Perspective », *Foreign Affairs*, LXXXI, 4, 2002, pp. 20-33.

des pays tels que l'Irak, la Syrie ou l'Iran, aussi déplaisants soient-ils.[229] Il leur donne, en somme, le même conseil que Leibniz avait offert à Louis XIV – *modérer les actes pour mieux servir les ambitions* –, même si concrètement le philosophe saxon avait invité le Grand Roi de son époque à aller guerroyer au Moyen-Orient, et l'historien américain exhorte celui de la sienne à ne pas y aller. Avec le même manque de succès dans les deux cas. En 2003 l'attaque des États-Unis à l'Irak, une opération sans rapport avec l'injure subie, déclenchée sous de faux prétextes et contre l'avis de la majorité des autres puissances, viendra redonner voix à la critique pluriséculaire contre la monarchie, reprochant à cette solution l'arbitraire qui lui est inhérent.

La brève expérience de l'unipolarisme américain semble avoir confirmé tous les vieux arguments contre la formule hégémonique, et leur en a ajouté un nouveau. La monarchie, pour ses défenseurs, c'est la puissance irrésistible mise au service d'une justice désintéressée, tandis que pour ses adversaires l'idée même d'un pouvoir sans limites est contraire à celle de justice. Près de vingt ans après la fin du bipolarisme, il est avéré que l'hégémonie peut être un instrument de justice très efficace (ce fut le cas dans la guerre du Golfe de 1990-1991), mais aussi le contraire (comme l'a illustré la guerre du Golfe de 2003). Il est avéré aussi, six ans après l'invasion de l'Irak, que la monarchie peut parfaitement déboucher sur l'incapacité de parvenir au résultat escompté, soit parce que le colosse est paralysé par ses propres pesanteurs physiologiques, soit parce qu'il confond son statut d'hyperpuissance – le fait de pouvoir faire plier militairement tout État rival – avec la condition de toute-puissance (*omnipotentia*). Ce qui l'induit à se lancer dans des entreprises dont même sa force gigantesque ne peut garantir le succès.

Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept

Si la cause des guerres entre groupes humains organisés est à rechercher dans la structure du système au sein duquel ces groupes coexistent, et si la guerre est ressentie comme un phénomène morbide mais curable, la solution hégémonique constitue, tant logiquement que chronologiquement, la première réponse au problème. La « monarchie universelle », tel est le premier modèle conceptuel de pacification du monde. Il s'élabore dès le XIV^e^ siècle.

Que le discours des auteurs du passé soit indissolublement lié à leur temps, et aux idées de leur temps, c'est une évidence pour l'historien, dont la discipline a été qualifiée par un de ses praticiens d'*inventaire des différences*: prendre garde aux apparences de « modernité », aux faux isomorphismes, qui la plupart du temps

229 Paul W. Schroeder, « The Risks of Victory. An Historian's Provocation », *The National Interest*, Winter 2001-2002, pp. 22-36.

sont de vrais anachronismes, c'est une des règles fondamentales du métier. Mais cela n'interdit pas de constater l'existence de certains schémas de pensée, de certaines formes idéales qui se perpétuent au fil des siècles, en s'accordant chaque fois aux particularités de l'époque, comme des récipients qui accueilleraient tour à tour des liquides divers, sans que leur forme ne change. Le concept d'hégémonie se transforme avec le temps, selon qu'on le pense par exemple en termes d'autorité providentiellement transmise à tel ou tel prince, comme au Moyen Âge, ou, comme aujourd'hui, en termes de capacités économiques, politiques et militaires mobilisables par des États territoriaux. Mais par-delà ces différences, l'idée de base du modèle reste la même.

L'ordre est hiérarchie, affirmait saint Augustin : sans hiérarchie, un système serait donc fait d'entités non *ordonnées* mais simplement *juxtaposées* – et dans le désordre, c'est obligatoirement la force respective qui gouverne les rapports, c'est donc l'épée qui assouvit les ambitions et tranche les différends. Aussi le meilleur moyen pour harmoniser la pluralité d'un système est-il de la réduire à l'*unité de commandement*, et cela moyennant le *rang naturel* des composantes. Voilà le récipient qui ne change pas. Le sens qu'assument chemin faisant tous les termes de la définition, voilà le contenu qui ne cesse de changer. De même, parmi les arguments avancés en faveur de cette solution (les « raisons de la monarchie ») ou contre elle, il y en a quelques-uns dont la substance se perpétue au cours des siècles.

La référence, au départ, est un œkoumène politique originaire, correspondant pour la plupart des auteurs à l'Empire romain, qui à un certain point s'est fragmenté – cette division de l'humanité en royaumes indépendants constitue le moment de la chute, comparable à la séparation des langues par laquelle le Dieu de la Genèse punit les hommes au temps de la tour de Babel. Si la maladie qu'est la guerre remonte à cette déchirure du tissu civil, à la disparition d'une communauté universelle, la thérapie qui vient immédiatement à l'esprit consiste à recomposer une telle communauté, ou quelque chose d'approchant. Le Moyen Âge réinvente l'Empire romain comme une société politique mondiale qui englobe et coordonne une quantité de sociétés plus petites et largement autonomes, et la *pax romana* comme le produit de cette organisation hiérarchique du monde : la paix qui résulte de l'obéissance de chaque partie, dans les affaires qui dépassent ses limites, à une seule et même entité supérieure, s'incarnant dans celui qu'on nomme Monarque.

Aux yeux de Dante, cette autorité de commandement suprême était telle *de iure*, par la légitimité inhérente à son essence. Dans la version moderne du modèle, en revanche, le sommet de la pyramide politique est occupé par le prince qui serait assez puissant pour s'imposer aux autres, de quelque manière que ceux-ci se combinent entre eux. La *monarchie* exige, dès lors, une situation *monocratique*, c'est-à-dire une distribution de la force la concentrant en un seul

pôle, au lieu de la disperser parmi plusieurs. Dans les deux cas, ce qu'il s'agit de réduire à l'unité n'est pas la multiplicité des sujets politiques (le système demeure composé de princes ou d'États séparés), mais celle des grandes puissances : sous le régime monarchique il n'en reste plus qu'une, tous les autres membres du système ont été déclassés au rang d'acteurs de deuxième ou de troisième catégorie.

L'argument en faveur de cette formule est que la paix qui en découlerait serait *certaine*. Le pouvoir impérial l'*imposerait* au reste du monde, par la force si nécessaire. Les titres de chacun seraient protégés et garantis au mieux contre les usurpations des autres ; et en cas de différend sur tel ou tel droit, la conciliation ou l'arbitrage du monarque remplaceraient la guerre entre les parties. Le recours au règlement pacifique constituerait, à tous les effets, une obligation. Le verdict serait désintéressé ; peut-être pas toujours le meilleur, mais toujours meilleur que le jugement des armes. Et son application serait assurée en toute circonstance, étant impossible pour quiconque de résister à l'hégémon – aussi n'y aurait-il jamais, en principe, de partie récalcitrante. Quant au danger que sa puissance colossale et, justement, irrésistible, amène l'hégémon à violer lui-même les droits qu'il devrait protéger, l'hypothèse paraît déraisonnable aux tenants du modèle : pourquoi celui qui jouit déjà sur les autres d'une supériorité écrasante devrait-il convoiter leurs possessions légitimes ? Tout au contraire, un tel géant est le seul qui puisse se permettre de prendre en compte uniquement l'*avantage absolu* d'une décision ou d'une politique. Or, on peut ériger en maxime que le monde dirigé par un monarque qui peut poursuivre le bien général, même si lui-même en profite moins que tel ou tel autre prince, est préférable au monde polycratique, régi par l'*avantage relatif*, où il vaut donc mieux pour un acteur que tous souffrent, si lui-même souffre moins que les autres.

Plus grande est la marge de supériorité, en somme, mieux se manifestera le « bon côté » de la force. L'acteur surpuissant n'est pas obligé de promouvoir son seul intérêt, et il est libre d'œuvrer au bénéfice de tous. C'est dire que le monarque non seulement *peut* être bienfaisant, mais en principe *va* l'être. Le sien est le meilleur des mondes possibles.

Face à ce genre de scénarios, les ennemis de la monarchie répliquent, d'abord, que pour créer une situation monocratique inattaquable il faudrait passer par une guerre terrible, plus sanglante peut-être que l'ensemble de celles dont la monarchie est censée libérer l'humanité ; ensuite et surtout, que l'excès de force n'a aucun « bon côté ». La solution hégémonique coûterait aux membres du système la liberté (celle des princes ou, pis encore, celle des peuples) et ne leur vaudrait pas la sécurité et la paix. Le monarque les garantirait-il à tous ? Mais comme l'écrit Montesquieu, « la vertu même a besoin de limites », la force encore davantage : « tout homme qui a du

pouvoir est porté à abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites », aussi faut-il absolument que parmi les hommes « le pouvoir arrête le pouvoir ».[230] Rien au monde ne garantit que le monarque universel – par définition *celui qui peut tout faire impunément* – se conduira toujours en juge impartial et en sage pacificateur. C'est un acte de foi aveugle et dangereux de prétendre qu'il en ira ainsi ; il pourrait en aller autrement, et alors le régime hégémonique, loin de marquer la disparition de la guerre et le triomphe du droit, aboutirait au résultat exactement contraire. C'est la guerre qui triompherait, puisque le monarque pourrait la faire selon son bon plaisir, sans justifications ou en usant des plus fallacieuses – comme dans la déclaration de guerre du loup à l'agneau de la fable ancienne. Et c'est le droit qui disparaîtrait, car le système où il appartient à un seul de le dire et de l'appliquer, selon ses convenances ou ses caprices, est le règne de l'arbitraire. Le pire des mondes possibles.

Telles sont donc les deux thèses en présence. L'État avec lequel aucune force au monde n'est en mesure de rivaliser, affirme la première, n'a pas besoin de faire du mal aux autres et peut se permettre de leur faire du bien. La seconde réplique : l'État qui n'a rien à craindre, nulle sanction à redouter, est libre de nuire aux autres entièrement à sa guise. Il y a bien sûr, là derrière, deux visions anthropologiques opposées, deux récits différents sur la nature humaine : d'un côté on se figure les hommes comme des êtres *poussés* à la violence par le fait qu'eux-mêmes risquent de la subir, de l'autre on se les imagine *retenus* par ce risque. Quiconque serait libéré du danger d'un combat incertain ne pourrait donc, pour les uns, que bien se conduire, alors que pour les autres il se comporterait encore plus mal. Par ailleurs, les défenseurs de la formule hégémonique n'y décèlent aucune menace contre la diversité politique et culturelle de l'humanité, tandis que les adversaires y voient une dérive inévitable vers l'*uniformisation* du monde, vers l'effacement de ces spécificités nationales qui en font la richesse.

Le modèle monarchique, comme tous les autres, admet des *variantes* ; ses avocats et ses adversaires ont à l'esprit des manières fort différentes de l'appliquer. Les premiers le conçoivent en version légaliste et modérée, c'est-à-dire assorti de limitations à la fois de *substance* et de *procédure*. L'hégémon se garde, d'une part, d'interférer dans les affaires internes des autres, qui restent « maîtres chez eux » ; il se borne à remplir les tâches absolument nécessaires au maintien de l'ordre général, et se fait l'instrument du droit des gens – même s'il s'agira sans doute d'un droit *nouveau*, un « droit international hégémonique » laissant à la puissance dominante une marge discrétionnaire plus ample par rapport au code juridique qui est de

230 *De l'esprit des loix*, dans *Œuvres de Monsieur de Montesquieu*, cité, XI, 4, p. 206.

mise dans un système pluriel.[231] Dans ses délibérations, d'autre part, le monarque ménage une place non insignifiante aux membres mineurs du système, en les associant et en tenant compte autant que possible de leurs sentiments. La paix qu'il établit n'est pas seulement la sienne (ce n'est pas une « *pax americana* », pour citer le président des États-Unis en 1991) mais celle de tous (une « *pax universalis* »).[232] Il tient le rôle de leader amical et bien intentionné, et ne joue point le dictateur. C'est la variété qui correspond au *postulat de la stabilité hégémonique*: « celui qui peut tout et qui, pour soi, ne désire rien, aura comme seul désir de donner la loi au reste du monde ».

Les ennemis de la monarchie, à l'inverse, la pensent en version despotique et prédatrice. Se souciant uniquement de son intérêt à court terme, l'hégémon rejette la moindre règle susceptible de restreindre aussi bien son champ d'intervention que sa liberté de décision : il ne recule pas devant les actions unilatérales, il fait tout ce qui le gratifie à un moment donné, son souci fondamental est de maintenir les autres en état de sujétion. C'est la variété qui correspond au *postulat antihégémonique*: « celui qui est assez fort pour brimer l'autre, ne s'en privera pas ». Une maxime qu'on peut facilement tourner en *axiome équilibriste*: « la sécurité et la paix ne sont pensables que quand les forces sont égales de part et d'autre ».

À la solution hégémonique traitée dans ce chapitre, et consistant dans la restauration de l'unité du genre humain sous un seul chef, va faire suite dans le prochain une formule dont la base est le rejet de l'assujettissement à un des princes et la reconnaissance de la *pluralitas principatuum*. Dès qu'on prend acte de la pluralité du monde, dès qu'on accepte donc l'image d'une humanité (ou d'une Europe) politiquement multiple, formée d'un certain nombre d'entités libres de toute allégeance à une autorité supérieure – le Pape, l'Empereur ou le plus puissant des rois –, on en vient à penser l'humanité (ou l'Europe) en termes de rapports entre corps politiques souverains (les « relations internationales » telles que nous les concevons). Et quand on refuse que ces rapports puissent être totalement anarchiques, on est amené à envisager un principe susceptible de les ordonner, en lieu et place de l'ancien principe hiérarchique. S'il n'y a sur terre que des souverainetés indépendantes, et si leur commerce mutuel est déterminé par la force matérielle que chacune est à même de mobiliser, qu'est-ce qui empêche le monde de devenir le théâtre d'une débauche de violence, un cauchemar chaotique sans droits ni lois, où chaque puissant peut s'attaquer à un faible dès que l'envie lui

231 Cf. Detlev F. Vagts, « Hegemonic International Law », *The American Journal of International Law*, XCV, 4, 2001, pp. 843-8.

232 Discours de George Bush senior à l'Assemblée générale de l'ONU, 23 septembre 1991, *US Department of State Dispatch*, II, n° 39, 1991, in dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/.

en prend ? Ce nouveau principe d'ordre, ce modèle intellectuel de coexistence ordonnée entre États indépendants, sera celui de l'*équilibre*. Certains auteurs n'y verront qu'une atténuation de l'anarchie internationale. D'autres iront plus loin, et le construiront comme l'équivalent exact de la formule hégémonique, c'est-à-dire comme un *modèle de paix permanente*.

Chapitre II

Sur la paix d'équilibre, ou paix polycratique

> Qui le dirait ! La vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.
>
> Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748).

> Were we after all to achieve world security and universal peace by a marvellous system of combinations in equipoise and of armaments in equation, of checks and counter-checks on violent action ever more complex and more delicate ?
>
> Winston Churchill, *The World Crisis, 1911-1914* (1923).

L'expression *balance of power* et ses deux jumelles françaises, la vraie (« balance des forces ») et la fausse (« équilibre des forces »), comptent sans conteste parmi les plus anciennes et les plus courantes, dans la littérature consacrée aux relations internationales ; et aussi parmi celles qu'on utilise de la manière la moins précise, la moins rigoureuse, la plus désordonnée.

L'imprécision commence dès que l'on use indifféremment des deux images, la *balance* et l'*équilibre*, comme si elles étaient interchangeables. Or, elles ne le sont pas : la première est plus générale que la seconde. Si l'on fait à l'étymologie le moindre crédit, on en déduira que le terme « balance », qui désigne l'instrument de pondération pourvu de deux (*bis*) bassins (*lances*), est compatible avec n'importe quelle position des plateaux : aussi l'image de la « balance des forces » peut-elle s'appliquer à toute distribution de la puissance entre deux (et *latiore sensu* entre plusieurs) sujets politiques. Tel n'est pas le cas du mot « équilibre », qui signifie poids ou balance égale (*æqua libra*) : il correspond donc à une seule position des plateaux, celle où l'un est aussi chargé que l'autre, et au sens figuré il convient à un seul rapport entre deux ou plusieurs États – la parité de puissance. Il s'ensuit que des locutions telles que *balance of power*, *balance des forces* ou *balance politique* devraient indiquer le système international (a) constitué de *plusieurs* entités indépendantes de même rang, deux ou davantage, et (b) gouverné par la *force* : tout univers où la répartition de celle-ci entre un certain nombre d'acteurs de premier ordre constitue, en définitive, le facteur clé ; tandis qu'*équilibre des forces* et *political equilibrium*, comme leur équivalent allemand *politische*

Gleichgewicht,[1] devraient renvoyer à une condition particulière de ce type de système. « Balance » serait simplement le synonyme de pluralité des grandes puissances (le contraire de monarchie universelle), et « équilibre » désignerait l'état de stabilité résultant de l'égalisation des forces en présence. On pourrait dire alors, quand un tel état n'existe pas, que les forces se trouvent « en balance » sans être « en équilibre ».[2] On pourrait distinguer, en somme, la situation où la puissance est simplement *distribuée* (elle n'est pas concentrée en un seul acteur) de celle où la distribution est *égale*.

En réalité, les auteurs anglophones se servent (presque) toujours du terme général, et les Français le plus souvent du terme spécifique. Les uns, en écrivant *balance*, peuvent désigner tant la parité des forces que son contraire, les autres font pire, et écrivent *équilibre* même si le rapport entre les plateaux est inégal, c'est-à-dire si la *libra* n'est pas du tout *æqua*. À de rares exceptions près, la littérature équilibriste ne pratique point cette distinction étymologique,[3] et en général elle ne s'embarrasse d'aucune autre forme de définition des vocables qu'elle utilise.[4] Si bien que les textes qui la composent semblent écrits, pour la plupart, en une version singulière et singulièrement insidieuse de babélien : celle où les mots seraient restés, après la malédiction divine, les mêmes qu'avant, mais leur valeur varierait dans l'esprit des interlocuteurs – lesquels n'arriveraient donc même pas à comprendre qu'ils ne se comprennent pas.

La confusion des sens, tel est le point de départ d'à peu près tous les écrits consacrés à l'évolution dans le temps du concept d'équilibre des forces. Tous ou presque commencent comme le faisait E. Nys en 1893, en soulignant combien « diverse en fut la notion » au cours des siècles.[5] Et tous s'accordent sur le fait que cette notion est demeurée extraordinairement variable, nébuleuse et ambiguë : en matière

1 Qui reproduit l'étymologie latine : *gleich* signifie égal et *Gewicht*, poids.

2 Et si cet état existait, on aurait « *equilibrium in power within a balance of power system* » : Manus I. Midlarsky, « Equilibria in the XIXth-Century Balance-of-Power System », *American Journal of Political Science*, XXV, 2, 1981, p. 271.

3 Quand un éminent historien introduit, pour représenter l'Europe au XIX^{e} siècle, l'expression *political equilibrium*, en l'opposant à *balance of power*, il ne nomme pas ainsi la situation où la balance des forces est égale mais celle où le système européen est *stable*, et cela en dépit de la profonde inégalité des forces : Paul W. Schroeder, « The XIXth Century System : Balance of Power or Political Equilibrium ? », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 135-63. La règle que l'on s'efforcera de suivre ci-dessous autorise l'emploi des deux termes, « balance » et « équilibre », dans le sens de *balance égale*, mais écarte, en principe, l'utilisation du second lorsque le rapport des forces n'est pas égal.

4 « *Champions of balance of power rarely bother to define their crucial terms* » : Inis L. Claude, « The Balance of Power Revisited », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, p. 77.

5 Ernest Nys, « La théorie de l'équilibre européen », *Revue de droit international et de législation comparée*, XXV, 1893, p. 34.

d'équilibre, la seule chose qui paraisse certaine, c'est l'incertitude du terme, sa formidable plasticité. Dès l'origine et jusqu'à maintenant (déplore-t-on) il a fait l'objet d'un usage si désinvolte qu'on le trouve employé dans des acceptions distinctes, et parfois opposées, non seulement chez des personnes différentes, mais aussi chez la même personne à des endroits différents de son discours, quand ce n'est pas chez la même personne au même endroit – auquel cas elle lui donne plusieurs sens à la fois, sans en préciser aucun.[6] Cette polysémie a suscité des essais de dénombrement où l'on s'attache à dresser, à la manière de Leporello, le catalogue le plus complet possible des significations qui ont été (et peuvent toujours être) attribuées à la formule *balance of power*. Un de ces essais en a recensé huit ; un autre, neuf ; un troisième, onze. On pourrait sans trop de difficulté ajouter encore à ce chiffre.[7]

Des listes aussi disparates (celle de Leporello était, au moins, organisée par nationalités) ont le mérite de mettre en lumière de la manière la plus éloquente le prodigieux désordre qui règne dans ce champ sémantique, mais ne font rien pour le réduire. Face à un tel chaos, on peut adopter une de ces trois attitudes. La première est de proscrire une notion si irrémédiablement ambiguë : « il serait à désirer que ce mot équivoque d'*équilibre politique* fût banni du langage tant de la politique que du droit des gens ».[8] Ayant acquis au fil du temps tant de valeurs différentes, il n'en a plus aucune – c'est « un rien indéterminé, indéterminable, incompréhensible », même pas

6 A. F. Pollard, « The Balance of Power », *Journal of the British Institute of International Affairs*, II, 2, 1923, p. 58.

7 Le premier écrit évoqué ci-dessus est celui de Ernst B. Haas, « The Balance of Power : Prescription, Concept, or Propaganda ? », *World Politics*, V, 4, 1953, pp. 442-77. Voici les huit emplois : (1) une distribution égale de la puissance entre plusieurs acteurs, deux ou davantage ; (2) n'importe quelle distribution des forces ; (3) la supériorité d'un acteur sur les autres ; (4) la stabilité et la paix ; (5) l'instabilité et la guerre ; (6) la « politique de puissance », c'est-à-dire toute politique consistant à augmenter sa force sans cesse et à l'employer quand cela paraît utile, au mépris des considérations juridiques ou morales ; (7) un guide en vue de la formulation de la politique étrangère la plus avisée ; (8) une loi universelle de l'histoire, sorte de « main invisible » qui régit les relations internationales. Le deuxième essai est celui de Martin Wight, « The Balance of Power », in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London, G. Allen & Unwin, 1966, pp. 149-75. Wight reprend certains des sens énumérés par Haas, et en inventorie d'autres : par exemple l'idée qu'il appartient à un acteur spécial de « tenir la balance » entre les autres, ou le principe de l'accroissement égal des grands États aux frais des petits (sous la forme de « compensations » voire de « copartage », comme on appelait au XVIII^e^ siècle la rapine en bande). Le troisième essai est celui de Schroeder, « The XIX^th^ Century System », cité, p. 137. Pour un survol général cf. Michael Sheehan, *The Balance of Power. History and Theory*. London, Routledge, 1996.

8 Johann L. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*. Paris, J.-P. Aillaud, 1831, p. 74, note c.

une idée fausse : un pur *flatus vocis*.[9] La deuxième attitude consiste à se résigner à l'indétermination de l'idée d'équilibre des forces, voire à s'en féliciter comme d'une richesse. S'agissant d'appréhender une réalité complexe et protéiforme (lit-on dans un passage qui doit compter parmi les plus ineptes que l'on ait publié à ce sujet), une construction mentale convient d'autant mieux qu'elle est, elle aussi, élastique et polymorphe.[10] Ce qui équivaut à dire que la meilleure figuration d'une région est celle des géographes évoqués par Borges, à tel point soucieux de correspondance avec l'objet à représenter que leur carte de l'Empire finit par avoir la même taille que l'Empire, avec lequel elle coïncidait point par point.[11] Mais de ce fait, au lieu d'être le plus précieux des outils, elle s'avéra le plus inutile.

La troisième attitude part du postulat opposé – on ne peut espérer saisir une réalité fuyante et multiforme qu'à l'aide de concepts univoques –, et vise à transformer les *inventaires* en *typologies*, c'est-à-dire à extraire de ces énumérations hétéroclites un critère permettant d'établir quelques familles, aussi peu nombreuses et aussi bien définies que possible. Ce chapitre relève de la troisième démarche : son esprit est taxonomique, son but consiste à quadriller conceptuellement le terrain. Il existe, c'est évident, plusieurs « idées d'équilibre », mais il n'y en a pas, contrairement aux apparences, une quantité « indéterminée et indéterminable ». On peut en fixer un petit nombre en procédant à une classification dont les catégories, puisqu'elles appartiennent à la sphère des artefacts mentaux, devront satisfaire aux principes de *parcimonie* (elles seront toutes nécessaires : on ne pourra pas en retrancher une de la liste), d'*exhaustivité* (elles épuiseront toutes les possibilités : on n'aura pas à en ajouter une à la liste), et de *complémentarité* (elles se juxtaposeront parfaitement et ne se superposeront d'aucune manière). Aucune, en somme, ne sera de trop, et prises ensemble elles seront suffisantes et mutuellement exclusives.

Le modèle de ce chapitre correspond donc à celui du livre entier : ce n'est pas la collection de portraits intellectuels, dont on souhaite qu'elle soit la plus riche possible. Il ne s'agit point de réunir le maximum d'auteurs connus (ou d'en dénicher d'inconnus), mais de définir le minimum de types idéaux. Aussi ne trouvera-t-on pas ci-des-

9 Ainsi s'exprimait à propos de l'équilibre Richard Cobden, dans un pamphlet de 1836 (cf. *infra*, p. 182).

10 Si on « dénudait » l'expression *balance of power* de son « caractère multidimensionnel », écrit l'auteur en question, on commettrait un acte d'« émasculation conceptuelle » de nature à nuire à notre compréhension de la réalité, plutôt qu'à l'améliorer. La notion a de la valeur précisément parce qu'elle est si équivoque : autant que la réalité représentée peut l'être. Cf. Richard Little, « Deconstructing the Balance of Power : Two Traditions of Thought », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 98-9.

11 Jorge Luis Borges, « De la rigueur de la science », dans *Histoire universelle de l'infamie*. Paris, 10/18, 1975, pp. 129-30.

sous *tous* les textes « équilibristes » – à supposer que cela soit possible –, et on n'y trouvera, sauf cas exceptionnels, que des textes déjà cités et commentés ailleurs : ceux dont sont faites les anthologies consacrées à l'histoire du concept de *balance of power*.[12] Ce qui compte, c'est que les extraits soient suffisants en nombre et en variété pour permettre de bien choisir le critère de classement.

Car la valeur d'une typologie tient, bien entendu, à la qualité de ce choix. Les critères pour distinguer les sens multiples que les internationalistes tendent à mélanger, chaque fois qu'ils prononcent le mot *équilibre*, sont, à leur tour, nombreux, et ils ne se valent pas.[13]

- On pourrait, on l'a vu, faire fond sur l'étymologie pour séparer le sens général du particulier : on aurait ainsi, d'un côté, la « *balance politique* » comme pure confrontation de forces antagonistes, de l'autre côté l'« *équilibre politique* » comme l'un des produits possibles de cette confrontation.
- Dans cette seconde acception, on pourrait différencier, selon le rapport entre les forces en présence, l'*équilibre-comme-égalité* (l'opposition de masses équivalentes) et l'*équilibre-comme-stabilité* (tout état stationnaire, de quelque manière que les poids s'opposent).[14]

---

12 Nous sommes redevables à de tels ouvrages pour la localisation des sources, sinon pour leur interprétation ; cf. en particulier les trois recueils de Moorhead Wright, *Theory and Practice of the Balance of Power, 1486-1914. Selected European Writings* (London, Dent, 1975), de Evan Luard, *Basic Texts in International Relations* (London, Macmillan, 1992), et de Maurizio Bazzoli, *L'equilibrio di potenza nell'età moderna. Dal Cinquecento al Congresso di Vienna* (Milano, Unicopli, 1998).

13 Pour une ébauche de recensement de ces critères cf., par exemple, Evan Luard, *The Balance of Power. The System of International Relations, 1648-1815*. London, Macmillan, 1992, ch. 1 : « The Idea of the Balance », en particulier pp. 21-5 ; et aussi Marco Cesa, « L'equilibrio internazionale : modelli a confronto », *Il Politico*, LIV, 1, 1990, pp. 229-49.

14 Baptiser « équilibre des forces » un état stable, sans aucun égard pour l'*égalité* des pressions contraires, est une chose courante dans d'autres domaines que les relations internationales : quand on qualifie, par exemple, d'« équilibre naturel » un rapport donné entre deux quantités différentes d'individus, un petit nombre et un nombre beaucoup plus grand. Dans ce cas la stabilité repose sur la diversité entre l'*essence* des uns et celle des autres – disons les prédateurs et les proies. Cette notion d'« équilibre inégal » peut être importée dans la sphère internationale de deux manières. Soit, comme on le verra plus loin, en établissant la même différence de nature entre les acteurs du système – les États révisionnistes et les conservateurs, par exemple. Soit en détournant complètement le concept d'équilibre. C'est le cas notamment chez ceux, et ils ne sont pas rares, qui évoquent un « équilibre hégémonique », parfait exemple d'oxymore. Le risque, quand on réduit le terme *équilibre* au seul sens de *stabilité* – « *An international system is stable, i.e. in a state of equilibrium…* » –, c'est de prendre toute stabilité pour « équilibriste » (la citation est tirée de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge UP, 1981, p. 10). Le prétendu *équilibre hégémonique* est, en réalité, un état stable obtenu et maintenu par un moyen,

Mais on pourrait procéder à la classification de plusieurs autres manières.

- Selon la structure du système international de référence, par exemple : ce qui nous donnerait, d'un côté, les équilibres *simples* (bipolaires ou réductibles à la bipolarité), et de l'autre les équilibres *complexes* ou *multiples*.
- Ou selon le « moteur » qui est censé faire marcher le dispositif : d'un côté on aurait alors l'équilibre qui s'établit et se maintient « *manuellement* » (il faut que la plupart des États le visent) ou « *semi-automatiquement* » (il suffit qu'*un* État le vise), et de l'autre côté celui qui œuvre « *automatiquement* » (il s'établit et se maintient tout seul).[15] Si on s'exprimait dans le langage du XVIII[e] siècle on parlerait, pour l'un, d'équilibre « *artificiel* », et pour l'autre de « *naturel* ».[16]
- Ou selon la mission que le théoricien se donne, et qui peut être descriptive (évoquer une distribution donnée des forces), normative (montrer aux princes ce qu'ils ont de mieux à faire) ou explicative (dévoiler comment travaille le système international) : on aurait donc, dans le premier cas, l'*équilibre-comme-situation* (une répartition égale ou stable des forces entre les acteurs), dans le deuxième l'*équilibre-comme-précepte* (un ensemble de maximes politiques que les États devraient suivre, en matière d'alliances en particulier, mais auxquelles ils ne se conforment pas nécessairement), et dans le troisième l'*équilibre-comme-processus* (la loi de fonctionnement inhérente au système international, qui s'impose aux États indépendamment de leur volonté).
- Ou selon les missions que le théoricien assigne, expressément ou non, à l'objet dont il parle, et qui peuvent être fort différentes : défendre les membres du système l'un de l'autre (l'équilibre éviterait qu'un État puisse être conquis par un rival), conserver entre eux une allocation donnée des forces (il empêcherait ou compenserait toute redistribution significative de la puissance), fonder une valeur, qui pourrait être la liberté (il conjurerait l'oppression de l'un sur les autres), la légalité (il préviendrait ou punirait la violation de certaines règles de conduite), la paix (il décourager toute espèce d'initiative violente), et ainsi de suite.

---

l'abolition de la pluralité des acteurs de premier ordre, qui est juste *le contraire* de l'équilibre.

15 La terminologie est empruntée à Inis Claude (cf. *Power and International Relations*. New York, Random House, 1962, pp. 43-51).

16 L'un se forme et opère parce que les États, ou certains d'entre eux, se le donnent comme objectif, l'autre est le produit spontané de l'action d'États qui ne songent qu'à leurs intérêts les plus immédiats.

Le risque, ici, est d'additionner les critères et de perpétuer le désordre. Il faut, au contraire, les hiérarchiser : localiser le plus significatif, celui qui est à la base des autres. Le critère que nous allons tenir pour essentiel est le dernier cité, à savoir le *but* attribuable à l'équilibre ; et les possibilités auxquelles ce choix donne lieu, nous les réduirons à trois. Cela nous vaudra trois grandes images ou représentations de notre objet.

1. L'équilibre comme relation entre tel État et tel autre, qui vise la *survie* des entités concernées et qu'on appellera, de ce fait, *sécuritaire*.
2. Celui qui vise à maintenir indépendants au moins quelques membres du système, autrement dit à éviter l'avènement de la monarchie universelle : on l'appellera *antihégémonique*.
3. Celui qui a pour mission de protéger *tous* les membres du système contre les agressions extérieures, c'est-à-dire de déconseiller le recours à la guerre : aussi l'appellera-t-on *pacificateur*.

La distinction fondamentale sera donc, dans ces pages, de nature fonctionnelle ; les autres nous paraissent secondaires et dépendantes. C'est la *tâche* dont chaque théoricien « charge » – intentionnellement ou (le plus souvent) inconsciemment – la *balance of power*, qui détermine si l'emploi du concept sera, chez lui, plutôt normatif ou explicatif, si sa vision sera plus « manuelle » ou plus « automatique » (ceux qui pensent l'équilibre comme antihégémonique, par exemple, ont tendance à le prendre pour une loi naturelle davantage que ceux qui le pensent comme pacificateur), etc.[17]

Si mélangées que les différentes acceptions de l'équilibre puissent apparaître dans l'esprit de certains de nos auteurs, les frontières conceptuelles entre ces trois versions sont parfaitement claires, ou devraient l'être.[18] La première et la deuxième peuvent avoir la paix

17 La primauté de la fonction apparaît clairement, pour ne donner qu'un exemple, si l'on creuse un peu les deux citations dont se sert Martin Wight (« The Balance of Power », p. 166) afin d'illustrer un des sens qu'on peut attribuer – ou nier – à l'expression *balance of power*, celui d'une tendance intrinsèque de la politique internationale : dans la première Rousseau affirme que l'équilibre agit indépendamment de la volonté des États, comme une sorte de loi du système, dans la seconde A.J.P. Taylor nie qu'il en fût réellement ainsi dans l'Europe d'avant 1914 (bien des gens le croyaient, dit-il, mais c'était une illusion). En fait, le désaccord n'est qu'apparent car les deux auteurs ne parlent pas de la même chose, ils n'ont guère à l'esprit le *même équilibre* : l'un pense à la version antihégémonique, l'autre à la version pacificatrice.

18 Une rapide excursion dans le net montre qu'elles ne le sont point : dans le site www.answers.com, par exemple, six définitions sont proposées pour la notion de *balance of power* ou d'*equilibrium of power* (les deux termes étant employés comme synonymes) : deux correspondent, en gros, à l'acception dyadique et sécuritaire, trois à la version antihégémonique, une à l'image pacificatrice. Mais ces différentes définitions sont présentées en vrac, mêlées les unes aux autres, comme si elles s'appliquaient exactement au même concept.

comme *effet*; mais elles ne se la donnent pas comme *fin*. Le but de l'équilibre sécuritaire est d'assurer la pérennité de l'État en lui permettant soit de dissuader les attaques, auquel cas la paix s'ensuit, soit de les repousser, et c'est alors la guerre défensive qui constitue l'instrument et le produit de l'équilibre – la guerre offensive peut l'être aussi, à titre de prévention. Ce qui importe, c'est la survie de l'État, et non la paix. De même, le but de l'équilibre antihégémonique est de préserver la pluralité politique du système, c'est-à-dire la liberté de ses membres essentiels. Quand l'alliance s'opposant à celui qui menace cette liberté parvient à l'immobiliser, la paix en résulte ; sinon, le produit de l'équilibre est la guerre – et là aussi, elle peut être préventive, si c'est la coalition des faibles qui passe à l'attaque afin d'abaisser le plus fort (l'hégémon potentiel) avant qu'il ne soit trop tard. Ce qui importe, c'est l'indépendance des États principaux, et non la paix. La paix constitue, en revanche, l'objet et la raison d'être de la troisième version. L'équilibre se présente, dans cette hypothèse, comme une des méthodes de pacification du système international, au même titre que les autres solutions traitées dans ce livre telles la paix d'hégémonie ou la paix d'union. Il est censé assurer la protection de chaque acteur et le repos général : si une guerre venait à éclater, donc, elle marquerait l'*échec* de la formule.

Cette distinction fonctionnelle, il faudra la raffiner quelque peu en cours de route. Le résultat peut être anticipé à l'aide du tableau suivant.

<table>
<tr><th>Étendue spatiale</th><th>But systémique</th><th>Structure du système</th><th>Mode de dissuasion</th><th>Type d'équilibre</th></tr>
<tr><td>I. Équilibre dyadique</td><td colspan="3"></td><td>. Sécuritaire</td></tr>
<tr><td rowspan="5">II. Équilibre systémique</td><td rowspan="2">1. Pluralité politique</td><td>A. Simple</td><td rowspan="3"></td><td>. Antihégémonique bipolaire</td></tr>
<tr><td>B. Complexe</td><td>. Antihégémonique multipolaire</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2. Paix générale</td><td>A. Simple</td><td>. Pacificateur bipolaire</td></tr>
<tr><td rowspan="2">B. Complexe</td><td>a. Par l'égalité des forces</td><td>. Pacificateur multipolaire symétrique</td></tr>
<tr><td>b. Du fort au faible</td><td>. Pacificateur multipolaire asymétrique</td></tr>
</table>

La classification définitive sera construite, on le voit, sur la base de quatre variables. La première est de nature, pour ainsi dire, spatiale,

et répond à une question préalable : jusqu'où s'étend le champ d'application du concept ? Car ce champ peut être seulement partiel et se borner au rapport entre deux nations voisines : dans ce cas on qualifiera l'équilibre de « binaire » ou « dyadique » ; on l'appellera « systémique », en revanche, si le champ est général et embrasse tout l'univers considéré (qui peut être une région, un continent ou le monde entier). C'est là qu'entre en jeu le critère fonctionnel. Entre deux États limitrophes, l'objet de l'équilibre des forces est évidemment, pour chacun, la protection face à l'autre ; mais quel résultat est-il censé viser par rapport à l'*ensemble* des États ? Il peut servir à maintenir la pleine indépendance des composantes principales du système, c'est-à-dire la pluralité de ce dernier (II.1), ou alors à préserver la paix générale (II.2). Dans un cas comme dans l'autre, il faut introduire la troisième variable, qui est structurelle : le degré de complexité du système ; ce dernier est-il fait de deux seuls acteurs majeurs (que l'on qualifiera de « superpuissances ») ou d'un nombre plus élevé de membres essentiels (cinq ou six « grandes puissances ») ? Dès lors, chacun des buts systémiques peut être rempli soit dans un cadre bipolaire, soit dans un cadre multipolaire. D'où quatre hypothèses, dont la dernière, celle où l'équilibre a pour fin de pacifier un monde composé de plusieurs grandes puissances (II.2.B), est nettement plus problématique que les autres. Aussi convient-il, à son sujet, de faire intervenir un quatrième critère, tenant à la manière dont la balance politique est censée « travailler » : soit par la neutralisation mutuelle de forces égales (II.2.B.a), soit par la résistance opposée à une force donnée par une force supérieure (II.2.B.b).

Voilà qui débouche en fin de compte sur six variétés ou types différents d'équilibre, sans que pour autant la tripartition fonctionnelle de base soit remise en cause. La variété correspond à la fonction sécuritaire ; les variétés et à la fonction antihégémonique ; les variétés , et à la fonction pacificatrice.[19]

Cette dernière fonction est celle qui nous intéresse plus particulièrement. Bien que sa place dans la littérature ne soit, et de loin, pas prééminente par rapport aux deux autres, on lui réservera plus d'attention et beaucoup plus d'espace. À propos de l'équilibre pacificateur, nous pouvons difficilement échapper au devoir d'en articuler une définition d'entrée de jeu, après avoir critiqué la tendance de tant d'auteurs à se dispenser de cet exercice. En quoi consiste exactement ce « merveilleux système d'alliances et d'armements » dans lequel certains ont pu voir la recette de la « paix universelle » ?[20] Si l'on se tient à la conception que nous appellerons classique, par

19 La métaphore de la balance à deux plateaux ne s'applique, évidemment, qu'à certaines de ces variétés. Dans le cas II.2.B, en particulier, les théoriciens de l'équilibre devront en trouver d'autres.

20 Churchill, dans le passage cité en exergue et *infra*, p. 189.

« paix d'équilibre » il faut entendre *l'état d'un système dans lequel les forces opposées se réduisent mutuellement à l'inaction.*

Cette définition peut être décomposée en six éléments. Autrement dit, la théorie a besoin, pour tenir debout, de s'appuyer sur six idées, qui en constituent comme les piliers.

1. L'idée de *système international*, c'est-à-dire d'un espace combinant pluralité et unité, peuplé d'un certain nombre d'entités séparées et autonomes qui entretiennent pourtant les unes avec les autres un réseau de rapports si dense qu'elles forment un seul ensemble, à l'intérieur duquel chaque composante influence en permanence les autres et en est influencée. La pluralité des acteurs est nécessaire, car quelles que soient les règles du jeu équilibriste, il faut être au moins deux pour y jouer ; mais la solidarité générale du système l'est tout autant.
2. L'idée de *compétition naturelle*, selon laquelle la forme originaire des rapports entre les membres du système international est la concurrence, la rivalité, le conflit : dans l'état de nature, les intérêts des nations ne sont qu'exceptionnellement en harmonie ; d'ordinaire, ils sont discordants.
3. L'idée du *primat de la force* : c'est à elle que revient, au bout du compte, le rôle central dans les rapports naturellement compétitifs entre les États. Le principe de fonctionnement du système, ce qui régit le commerce des corps politiques, est la puissance matérielle et non le droit, ni la morale. La dissonance des intérêts se traduit, donc, en opposition des forces.
4. L'idée de *pondérabilité* des acteurs : si on réduit ces forces à la capacité de nuire à autrui, elles sont empiriquement quantifiables, mesurables, donc commensurables. On peut *peser* les membres du système en termes de puissance, et les comparer. Il est possible, dès lors, d'appliquer aux relations entre États la *scientia de ponderibus*, qui étudie les conditions résultant de la distribution des poids.
5. L'idée de *dissuasion*, fondée sur l'analyse coûts-bénéfices. Chaque membre du système détermine l'opportunité d'un comportement donné en mettant en regard les gains escomptés et le prix prévisible ; si un État estime qu'une action risque de lui revenir trop cher par rapport à ce qu'elle peut lui rapporter, il s'en abstient.

Il découle de ces cinq idées que dans un univers pluriel, régi par la puissance matérielle, où les forces rivalisent naturellement mais les États calculent le coût de leurs conduites, il y a toujours un moyen pour contenir une force : lui en opposer une autre susceptible de rendre ce coût trop élevé. Puisque les intentions des acteurs ne sont pas prises en compte dans le modèle, cette « contre-force » doit être équivalente à la première ; il doit y avoir entre elles équilibre au sens étymologique (balance égale) et la dissuasion ne peut être que

mutuelle. Par conséquent, un sixième et dernier pilier est nécessaire pour que l'équilibre puisse être réellement *pacificateur*.

6. L'égalité de puissance *suffira* d'ordinaire à dissuader réciproquement les États. Le monde est ainsi fait que si l'on est confronté à un antagoniste de même taille, on ne se risque pas dans une guerre avec lui.

Telles sont les six conditions nécessaires de l'équilibre classique. Mais la théorie existe aussi, on le verra, dans une version qui introduit dans le tableau les *qualités* des acteurs. Dès lors, la sixième condition cesse d'être indispensable. Tant que les forces seules sont considérées, il faut que chacune contienne et soit contenue en même temps, et la parité est le seul rapport qui permet cela. Mais dès qu'on attribue aux États, en plus de la puissance, certaines propriétés intrinsèques, certaines vertus, l'égalité entre eux n'est plus requise. Un État « vertueux » peut bloquer sans devoir être à son tour bloqué. Pour atteindre le but visé, il n'est pas nécessaire que les forces de ceux qui se font face soient équivalentes.[21] Si on veut poser la définition la plus générale possible de la paix d'équilibre, on retranchera donc de celle qui précède l'adverbe « mutuellement » et on dira : *l'état d'un système dans lequel chacune des forces en présence est neutralisée par une force contraire.*

Elle s'applique à n'importe quel univers pluriel qui se maintient en repos du seul fait que les poussées générées par la multiplicité des composantes s'annulent en s'opposant – quelle que soit la manière dont cela se produit.

1. Naissance d'une notion : de l'équilibre sécuritaire à l'équilibre antihégémonique

Il était courant parmi les auteurs du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle de se demander si, à défaut du terme, l'idée et la pratique de l'équilibre existaient déjà dans l'Antiquité. Et il leur était facile de constater qu'une *certaine* idée en affleure à plusieurs endroits, dans la littérature classique. De manière mémorable, par exemple, dans le discours, déjà évoqué, que Thucydide prête aux Athéniens face aux habitants de Mélos, sommés de choisir entre l'annihilation et la servitude : l'arbitraire, reconnaissent volontiers les agresseurs attiques, est le propre de la puissance, et la seule chose qui saurait lui faire barrage est une puissance concurrente et comparable.

21 La question se posera alors de savoir si on peut appeler « paix d'équilibre » un état maintenu, en fait, par le déséquilibre des forces. Comme on le verra, au début du XIX^e^ siècle certains, en Allemagne, suggéreront de remplacer *Gleichgewicht* (poids égal) par *Gegengewicht* (contrepoids) : cf. *infra*, p. 156.

> Nous le savons et vous le savez aussi bien que nous, la justice n'entre en ligne de compte dans le raisonnement des hommes que si les forces sont égales de part et d'autre ; dans le cas contraire, les forts exercent leur pouvoir et les faibles doivent leur céder…[22]

Cependant, comme l'observaient avec surprise certains Modernes, leurs illustres devanciers n'avaient apparemment pas su tirer toutes les conséquences de telles intuitions. Et en effet, bien que l'historien de la guerre du Péloponnèse attribuât la « cause véritable » du conflit à la crainte éprouvée par les Lacédémoniens face à l'accroissement de la puissance athénienne,[23] ne voit-on pas les émissaires d'Athènes, dans le débat avec les Méliens, se gausser de l'hypothèse qu'un tiers (Sparte) pourrait faire cause commune avec les faibles menacés, contre les forts qui les menacent ?[24] Encore plus étrange, face à la montée des Romains vers la monarchie universelle il semblait bien qu'aucun des princes de l'époque n'eût formé le dessein d'une résistance commune,[25] et que personne parmi les écrivains anciens n'eût prôné l'organisation d'une telle opposition ou ne se fût interrogé après coup sur les raisons de son absence.

Rien d'étonnant, en revanche, si toute idée de balance politique devint inconcevable après que Rome eut triomphé de la dernière rivale à sa taille. Son empire œcuménique se trouva associé à l'image d'une humanité ordonnée et pacifiée. Quoi que le monde romain eût réellement été, on s'accoutuma à tenir la monarchie universelle et la paix pour inséparables, dans le sens que la première produirait *immanquablement* la seconde, et qu'*elle seule* en serait capable : il n'existerait, en d'autres termes, de monarchie *que* pacificatrice, et il n'y aurait de vraie paix *que* monarchique. C'est ce dernier postulat que la théorie équilibriste allait contester. Non, clamerait-elle, la pluralité n'équivaut pas forcément à la guerre. Mais longtemps encore après la chute de l'empire des Césars et la fragmentation de l'œkoumène, la *pax romana* continuait à hanter les esprits. Au Moyen Âge elle demeurait l'idéal politique dominant.

Axée sur la *reductio ad unum*, la pensée politique médiévale, on l'a vu dans le chapitre précédent, est hiérarchique : un ensemble bien agencé y est formé d'éléments mutuellement subordonnés ; les parties d'un tout ne se *juxtaposent* pas, elles sont *soumises* les unes aux autres. On se représente l'ordre en termes de rapport entre le bas et le haut (comme dans les cathédrales gothiques) et non entre un

22 Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, livre V, ch. 89.

23 *Ibidem*, livre I^er^, ch. 23.

24 *Ibidem*, livre V, ch. 105-9.

25 L'exception, constamment citée comme telle dans la littérature moderne (cf. par exemple, ci-après, l'essai de Hume sur la *balance of power*), est la politique du roi Hiéron de Syracuse, qui se serait rangé avec les Carthaginois par pur désir de garder un minimum d'équilibre entre eux et les Romains.

côté et l'autre (comme dans une balance). Le véritable *ordo*, nous dit Dante, n'est pas la structure horizontale qui relie plusieurs entités de même rang entre elles, mais la structure verticale qui les relie à leur supérieur commun.[26] Dans un monde ainsi conçu, la résolution des contrastes s'opère grâce à l'obéissance de chacun des antagonistes à quelqu'un d'autre, plus haut placé qu'eux – cela du bas de la pyramide terrestre jusqu'à son sommet, par définition unique. La question était alors de savoir à qui, du Pape ou de l'Empereur, revenait le pouvoir suprême dans la sphère séculière, et nullement d'établir une quelconque « balance » entre l'un et l'autre. Quelqu'un a cru trouver la première figuration de l'équilibre international dans une gravure des années 1460-1470,[27] qui montre les deux prétendants au gouvernement du monde en train de lutter, perchés au sommet du mât d'un navire. Ce n'est pas très convaincant. Leur querelle, en fait, ne pouvait point connaître de solution équilibriste : un seul devait être reconnu comme titulaire de la puissance souveraine en matière politique, sous l'autorité directe de Dieu. L'image en question, d'ailleurs, ne suggère pas à l'observateur la moindre idée de stabilité : rien dans le corps à corps des lutteurs n'évoque un équilibre durable, tout laisse penser à la chute imminente de l'un ou de l'autre – ou de tous les deux, au bénéfice sans doute du roi de France, évoqué en arrière-plan par son emblème à fleur-de-lys.[28]

À ce qu'on lit d'habitude, c'est les auteurs florentins du *Cinquecento*, Machiavel et Guicciardini, qui pour la première fois associèrent explicitement la métaphore de l'équilibre des forces à la politique internationale : une idée que leur auraient inspirée, d'une part, les relations existant au siècle précédent entre les villes-État de la péninsule, et d'autre part la politique censément pratiquée par l'une d'elles, leur patrie, sous le guide éclairé de Laurent de Médicis. Selon cette version, le concept serait donc né en Italie dans la première partie du XVI^{e} siècle et aurait traversé les Alpes dans une phase ultérieure, pour s'appliquer au système des États européens en voie d'émergence. Mais on trouve aussi cités, parfois,[29] d'autres « textes originaires », antérieurs et non italiens : notamment un

26 *De Monarchia*, I, 6, cité *supra* p. 17.

27 Reproduite dans Alfred Vagts, « The Balance of Power : Growth of an Idea », *World Politics*, I, 1, 1948, pp. 90-2.

28 Une balance à deux plateaux apparaît effectivement dans l'image, mais entre les mains d'un des rivaux, le Pape – peut-être en symbolise-t-elle la prétention au rôle de juge universel.

29 Cf. par exemple Wight, « The Balance of Power », p. 149, ainsi que, du même auteur, « The Balance of Power and International Order », in A. James (ed.), *The Bases of International Order*. London, Oxford UP, 1973, p. 89.

chapitre des *Mémoires* de Philippe de Commynes, dont la composition remonte à la fin du XV^e^ siècle.[30]

En réalité, ces différentes sources ne parlent pas de la même chose. Ce qu'on trouve chez Commynes est une élaboration de la maxime que Thucydide et d'autres avaient déjà formulée : il n'y a que la parité de puissance pour protéger une cité contre l'« injustice naturelle » de la cité voisine. Les rivalités et les guerres, lit-on dans le chapitre en question,[31] relèvent de la volonté divine. L'homme est foncièrement tourné vers le mal, et celui qui peut en faire à autrui, ne s'en privera pas. Ce principe s'applique aussi bien aux individus qu'aux nations ; le prince qui a trop de force, qui dispose d'« un grand nombre de gens d'armes », va en user pour nuire au voisin, et nulle règle supérieure n'est à même de l'arrêter : ni la raison naturelle, ni l'amour du prochain, ni même la crainte de Dieu. Aucun de ces freins ne saurait nous empêcher d'« estre violens les uns contre les autres ». Aussi, pour dompter la « bestialité » et la « mauvaistié » de ses créatures, Dieu n'a rien pu faire d'autre que de combattre le mal par le mal. « Presque forcé et contraint », il a placé à côté de chaque peuple un peuple rival de sorte qu'en s'opposant, ils se restreignent : la meilleure relation possible entre voisins est celle où chacun tient l'autre « en crainte et humilité » – l'endiguement réciproque, dirait-on de nos jours. Le Créateur, en somme, ayant fait (à dessein ou par mégarde) les hommes violents, y a remédié se servant de la force des uns comme barrière contre celle des autres. Dans ce but, aux Français il a donné « pour opposite » les Anglais, aux Anglais les Écossais, aux Espagnols les Portugais, aux seigneuries italiennes les « villes de communauté », c'est-à-dire les républiques, et à chaque république une compétitrice de taille approchante : aux Vénitiens les Florentins, aux Florentins les Siennois et les Pisans, et ainsi de suite. Il a fait de même en Allemagne, en procurant que toutes les dynasties locales aient leurs « contraires » : la Maison d'Autriche, celle de Bavière, etc. Dès lors, « chacun [de ces pouvoirs] a l'œil que son compagnon ne s'accroisse ».

On repère dans ce passage certaines composantes essentielles de la théorie de l'équilibre, parfaitement reconnaissables même si le terme lui-même n'y apparaît pas. En premier lieu, la notion que les relations internationales sont naturellement compétitives, et que la force en est le principe de fonctionnement : dès lors, qui dit *excès* de puissance dit, inévitablement, *abus* de puissance. En deuxième lieu,

30 Commynes (1447-1511) avait servi tour à tour Charles le Téméraire, Louis XI, Charles VIII et Louis XII. Les cinq premiers livres des *Mémoires*, qui portent sur le règne de Louis XI, furent écrits entre 1489 et 1491 ; les suivants, consacrés à l'expédition de Charles VIII en Italie, sont postérieurs à 1495. L'ouvrage parut à titre posthume en 1524.

31 Le dix-huitième du livre V : cf. les *Mémoires de Philippe de Comines*, publiés par M. Petitot. Paris, Foucault, 1826, pp. 290-4.

et par conséquent, l'idée que la force seule peut contenir la force, ce qui se produit si les deux côtés se valent approximativement, et se craignent donc dans la même mesure. Troisièmement, l'idée qu'un tel effet de contrainte mutuelle a certes été inscrit par Dieu dans la nature, mais qu'il appartient à chaque prince de le maintenir en prêtant une attention constante à l'accroissement d'autrui. Il est évident, toutefois, que la conception de Commynes demeure strictement liée à la contiguïté spatiale. On la définit très exactement en la qualifiant de *binaire* ou *dyadique*: chez lui l'équilibre est, littéralement, une affaire de couples. Ce qui est requis au prince, c'est de veiller à ce que « son compagnon », l'autre élément de la paire, ne le dépasse jamais en puissance ; il y va de sa survie et de celle de ses sujets. L'équilibre a pour fonction la sécurité de chaque État face au *voisin immédiat*. Point de vision systémique ici (les Écossais, par exemple, n'ont pas à se soucier des relations entre États allemands ou italiens), point de but autre que l'autoprotection. La paix n'en est pas un. Certes, l'opposition entre deux nations à peu près égales est censée les « tenir en humilité » ; mais si l'égalité était en passe de disparaître, le recours aux armes ne serait guère exclu comme moyen de la rétablir. C'est en ce sens que, selon Commynes, les guerres « sont permises de Dieu » : elles constituent un des instruments par lesquels les nations peuvent maintenir le monde dans l'état voulu par Lui.

Remontant à l'Antiquité, et articulée sous le règne de Charles VIII, cette première version de l'équilibre, que l'on appellera ci-après « sécuritaire », va persister jusqu'à aujourd'hui comme l'une de ses trois images possibles. On la trouve bien résumée chez Helvétius : « deux peuples voisins », écrira-t-il, se tiennent bien « tant qu'ils se craignent réciproquement », c'est-à-dire « tant qu'une certaine balance de pouvoir subsiste entre eux » ; dès que cette balance est rompue, la nation la plus forte « devient injuste parce qu'elle peut l'être impunément » – il suffit de pouvoir le mal pour le vouloir, « le puissant est toujours injuste ».[32] C'est une version qui nous concerne peu et sur laquelle on ne s'arrêtera pas ; il suffit d'en mentionner deux ou trois illustrations, pêchées dans le grand chaudron où tous les auteurs « équilibristes » sont d'ordinaire mélangés les uns avec les autres.

Pour prendre nos exemples au XVII[e] siècle, citons d'abord un serviteur de Louis XIII, Philippe de Béthune, auteur de recueils de préceptes politiques à l'usage des princes.[33] S'agissant des alliances

32 Claude-Adrien Helvétius (1715-1771), *De l'homme, de ses facultés intellectuelles, et de son éducation*. À Londres, chez la Société typographique, vol. II, 1792, p. 117 et note 26.

33 Cf. celui qui parut, après sa mort, sous le titre *Diverses observations et maximes politiques de M. de Béthune, employé en plusieurs ambassades considérables sous les règnes d'Henri IV et de Louis XIII*. Paris, Thomas Iolly, 1667. Frère cadet du duc de Sully, Philippe de Béthune (1561-1649) avait représenté ces deux rois comme

entre les États,[34] il est clair que dans son esprit ces contrats se font d'ordinaire avec (et contre) les *voisins* – d'où l'inefficacité des unions générales antiturques, certains coalisés étant si éloignés de l'ennemi qu'ils se sentent, de ce fait, fort peu concernés. En matière d'amitiés, les princes ont raison de se conduire en calculant leur seul profit (car « raison d'Estat n'est autre chose que raison d'interest »). Mais que dit l'intérêt à celui qui se demande s'il doit s'allier ou non ? Tout dépend des circonstances. Le prince faible dont deux voisins puissants se querellent, par exemple, pourra se voir obligé de prendre parti : il se rangera alors avec *le plus fort*, celui qui l'emporterait dans une guerre, à moins que l'alliance avec le plus faible des deux ne suffise à « balancer » l'autre et à le ramener à la raison, c'est-à-dire à prévenir la guerre ou à lui mettre fin. Ce qui aurait l'avantage d'éviter qu'un État déjà considérable s'accroisse outre mesure : « la grandeur d'un Prince attirant après soy la ruine de ses Voisins, c'est sagesse de l'empescher ». Quelle que soit la valeur ou l'originalité de ces maximes,[35] la vision de l'équilibre qui les sous-tend demeure substantiellement sécuritaire.

Cela est moins évident, mais sans doute pas moins vrai, pour Francis Bacon. Dans un de ses *Essais*,[36] il énonce au bénéfice des souverains une règle d'or : tout gouvernant doit faire bonne garde (« *keepe due Centinell* ») afin que jamais le voisin n'augmente excessivement son pouvoir de lui nuire ; et il cite l'exemple de cette « triade de rois », Charles Quint, François I^er^ et Henri VIII, dont chacun s'évertuait à équilibrer (« *ballance* ») l'accroissement des autres, que ce soit par les alliances ou par les guerres – des guerres qui pouvaient être préventives et non provoquées tout en restant légitimes, car une juste crainte constitue une juste cause. Bacon se fait l'écho, dans ce passage, de l'idée qu'il existe un rapport optimal entre les États, celui où l'un serait capable de faire à l'autre autant de mal que l'autre lui en aurait fait. Mais il n'emploie cette idée, semble-t-il, que dans un cadre dyadique. Le sien est, certes, un trio de rois et non un couple, le problème cependant, comme chez Commynes un siècle auparavant, est celui qui se pose à un prince face aux voisins : assurer la survie de l'État en le mettant à l'abri d'une *attaque irrésistible*. Le système dans son ensemble n'est pas pris en compte. Cette interpréta-

ambassadeur en Écosse, à Rome, en Savoie et en Allemagne. Il était connu, en particulier, pour un traité intitulé *Le Conseiller d'Estat, ou Recueil des plus générales considérations servant au maniement des Affaires publiques*. Amsterdam, Louis Elzevier, 1645.

34 *Diverses observations*, ch. 11, pp. 129-59.

35 Elles sont, en fait, largement empruntées à Bodin : cf. *infra*, p. 95.

36 Le dix-neuvième, paru dans l'édition de 1612 : Francis Bacon (1561-1626), « Of Empire » (Du commandement). Cf. par exemple *The Works of Francis Bacon, Baron of Verulam*. London, W. Baynes & Son, vol. II, 1824, p. 297-8.

tion se confirme à la lecture d'un texte de 1624,[37] où Bacon prêche la justice et la nécessité d'une guerre entreprise par ses compatriotes contre les Espagnols non parce que ceux-ci menaceraient la liberté de l'Europe entière, mais parce qu'ils constituent un danger direct et manifeste pour la sécurité de l'Angleterre.[38]

On peut ramener à cette vision le passage du *Testament politique* de Richelieu où l'on apprend – et l'on croit entendre l'écho de Commynes – que la répartition des forces entre la France et l'Espagne est le fait d'un dessein supérieur, se manifestant à travers la géographie européenne : « il semble que la Providence de Dieu, qui veut tenir les choses en balance, a voulu que la situation de la France séparât les États d'Espagne, pour les affaiblir en les divisant ».[39] À propos de cet extrait, un commentateur a nié qu'il y eût chez Richelieu une véritable théorie de l'équilibre européen : c'est vrai, si on entend par là une théorie *systémique*.[40] Mais il est vrai aussi, comme d'autres citations l'attestent,[41] qu'aux yeux du Cardinal la relation avec l'Espagne dépassait la dimension purement bilatérale : il prêtait à la Maison d'Autriche une volonté de domination universelle, et pareille ambition affectait non seulement la sécurité du roi de France, mais aussi la liberté des autres souverains européens, ainsi que celle de l'Église. Dans son esprit coexistaient, en somme, deux acceptions différentes da la « balance ».

Voilà qui nous servira de transition de la première image, dyadique, à la deuxième.

* * *

Ce qui avait effectivement vu le jour en Italie au XVI^e^ siècle, ce n'est pas l'idée même de l'équilibre des forces, c'est sa version systémique. Et non pas tant chez Machiavel, comme on le lit parfois, que sous la plume de l'autre grand Florentin, l'historien Francesco Guicciardini.

L'auteur du *Prince* avait donné une forme mémorable et quasi proverbiale à certaines composantes de la pensée équilibriste. À l'en-

37 *Considerations Touching a War with Spain* (publiées à titre posthume en 1629) : *The Works of Francis Bacon*, cité, vol. III, 1824, pp. 499-534.

38 Ce qu'il invoque c'est une guerre « *for England, Scotland, Ireland, our king, our prince, our nation, all that we have* » (*ibidem*, p. 504). Il s'agit d'équilibrer les forces de l'Espagne et de l'Angleterre : sa notion est toujours celle de Thucydide, qu'il cite d'ailleurs.

39 Armand du Plessis, cardinal duc de Richelieu (1585-1642), *Testament politique*. À Amsterdam, chez Henry Desbordes, 1689, p. 351. L'ouvrage fut publié près d'un demi-siècle après la mort de l'auteur.

40 Klaus Malettke, « Fouquet et l'Europe, entre la paix de Westphalie et la paix des Pyrénées », dans C. Grell et K. Malettke (dir.), *Les Années Fouquet*. Münster, LIT, 2001, p. 52.

41 Et comme on l'a vu plus haut : ch. 1, p. 36.

contre des nostalgiques de l'unité impériale, il avait fait l'éloge de la *pluralité politique*: c'est elle la source de la supériorité qualitative dont jouit l'Europe sur les autres continents, la vertu y est plus abondante qu'en Asie parce qu'il y existe davantage d'États différents, donc plus de grands hommes.[42] Dans la sphère internationale, il avait affirmé le *primat de la force* sur le droit ou la morale : la force est la seule loi pour les souverains, il en va de leur survie ; celui qui voudrait être bon et tenir toujours parole dans un monde de méchants et de parjures, courrait à sa perte et à celle de son peuple.[43] Mais sur l'équilibre dans les rapports entre les princes il ne s'était pas exprimé précisément. Quand il avait employé le verbe *bilanciare*,[44] c'était pour répondre à la question de savoir si un État républicain doit être construit pour s'agrandir (comme Rome) ou pour rester petit (comme Sparte) : sa taille idéale consiste, en fait, à ne pas être si minuscule qu'il doive avoir peur des voisins, ni si vaste qu'ils doivent avoir peur de lui. C'est indirectement, donc, que Machiavel avait évoqué le principe selon lequel l'égalité approximative est le meilleur rapport de force entre États.[45] Et le cadre conceptuel était de toute évidence dyadique et sécuritaire. L'idée d'un équilibre *général* n'avait fait, sous sa plume, qu'une apparition fugitive et presque incidente.[46]

Un quart de siècle plus tard, la démarche de Guicciardini diffère sensiblement de celle de Machiavel. Dans les premières pages de sa monumentale *Histoire d'Italie*, écrite entre 1537 et 1540,[47] il applique le concept d'équilibre non pas à des couples de princes, mais à un système général de puissances – bien qu'en modèle réduit.[48] Il nous

---

42 Niccolò Machiavelli (1469-1527), *I sette libri dell'arte della guerra* (1520), livre II : « *Conviene pertanto che dove sono assai potestadi, vi surgano assai valenti uomini; dove ne son poche, pochi* » (in *Tutte le opere di Niccolò Machiavelli, cittadino e segretario fiorentino*. Londra, vol. II, 1747, p. 311). Machiavel renversait du même coup la vision de l'empire romain comme âge d'or politique : ce fut, au contraire, l'époque où la vertu et les grands hommes se firent aussi rares en Europe qu'en Asie.

43 *Il principe* (1513), ch. 15 ; cf. aussi le ch. 18, où la maxime à l'usage du prince prudent est de trahir, au besoin, la parole donnée (*Tutte le opere*, cité, vol. I, pp. 327 et 332).

44 Dans les *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, écrits entre 1513 et 1517 : cf. le livre I, ch. 6 (*Tutte le opere*, cité, vol. II, p. 16).

45 Mais s'il faut choisir, ajoutait-il de manière on ne peut plus caractéristique, il vaut mieux faire peur aux autres qu'avoir peur d'eux.

46 Dans le ch. 20 du *Prince*. Machiavel y rappelait l'époque révolue où l'Italie entière « était en quelque sorte en équilibre (*in un certo modo bilanciata*) » : mais il le faisait en passant, alors qu'il traitait de la politique interne, et sans donner plus de précisions (*Tutte le opere*, cité, vol. I, p. 340).

47 Francesco Guicciardini (1483-1540), *Storia d'Italia*, Livre premier, ch. 1 et 2. L'ouvrage fut publié, à titre posthume, en 1561-1564. Cf. http://it.wikisource.org/wiki/Storia_d'Italia/Libro_I/Capitolo_I-II.

48 « *Something like a miniature states-system* », dit Herbert Butterfield dans « The Balance of Power », Butterfield and Wight (eds), *op. cit.*, p. 133.

présente ainsi, en effet, l'espace italien tel qu'il avait été dans la seconde partie du XV^e siècle et jusqu'à 1494, date de l'invasion française : fermé par la mer et les Alpes, et composé de plusieurs entités politiques dont cinq (les républiques de Venise et de Florence, le duché de Milan, les États du Pape et le royaume de Naples) étaient, à l'échelle de la péninsule, des puissances de premier ordre, et une d'elles (Venise) dépassait nettement les autres. De cette période et de cette organisation politique, Guicciardini construit une image idéalisée et imprégnée de nostalgie. Vivant et écrivant *in tempore belli*, il évoque le souvenir d'un passé radieux pour mieux faire ressortir le malheur présent. Bien que partagée en un grand nombre d'États, l'Italie était alors, nous dit-il, une idylle de paix, d'indépendance et de prospérité : la descente de l'armée de Charles VIII vint mettre brutalement fin à toutes les trois. Cette heureuse condition était due à la sagesse de quelques hommes d'État, notamment le Magnifique (Guicciardini est un des artisans du « mythe laurentien »),[49] mais aussi le maître de Milan, Ludovic Sforza, et le roi de Naples, Ferdinand d'Aragon. Ils surent maintenir les affaires d'Italie si bien « équilibrées (*bilanciate*) » qu'elles ne penchaient pas plus d'un côté que de l'autre – ce qui « exigeait » le maintien de la paix, et la plus grande vigilance sur tout accident, si minime pût-il être.

Que signifie ici l'image de la balance ? En dépit des rivalités, antipathies et méfiances qui régnaient entre les princes italiens, en particulier entre Ludovic et Ferdinand, et qui auraient pu pousser chacun des deux à s'associer avec Venise contre l'autre, ils s'associèrent entre eux, et avec Laurent, contre Venise. Cette Triple-Alliance, à laquelle se joignirent presque tous les États mineurs, n'était point le fruit d'une « amitié sincère » ; elle visait à « former un contrepoids (*fare contrapeso*) » face à la puissance des Vénitiens, qui aspiraient manifestement « à dominer l'Italie entière (*allo imperio di tutta Italia*) » ; et puisqu'ils étaient bien plus forts que chacun des coalisés, mais pas autant que la coalition, celle-ci parvint à bloquer leurs convoitises. De cette manière, les multiples éléments du système italien se trouvèrent parfaitement « agencés et équilibrés (*disposti e contrapesati*) ». Laurent joua un rôle majeur, en veillant constamment à concilier les seigneurs de Milan et de Naples, si bien que sa mort prématurée, en 1492, fut une catastrophe non seulement pour Florence, mais pour toute l'Italie. À peine deux ans plus tard, l'intrusion du roi de France, invité par Ludovic, inaugura une longue série de guerres et de calamités.

Ce qu'on aperçoit dans ce remarquable texte, sous une forme déjà accomplie, c'est le concept d'*équilibre systémique*. On peut en dissocier

49 Déjà de son temps, Laurent était vu par certains comme le modérateur de l'Italie : « *Italiam temperabat* », avait dit de lui, à la novelle de sa mort, un des correspondants de l'humaniste Ange Politien (cf. Poliziano, *Letters*. Cambridge, Harvard UP, vol. I, 2006, p. 227).

les composantes fondamentales. La première, bien sûr, est l'existence d'un système : l'Europe n'en était pas un, aux yeux de Commynes ; l'Italie l'est, à ceux de Guicciardini. Dans un tel espace, le prince avisé ne cède pas aux « *cupidità presenti* », comme l'auteur appelle la soif de gains immédiats qu'on peut étancher au détriment du voisin, mais examine *dans son intégralité* l'univers où il vit, et en regarde tous les membres comme des voisins, peu importe si les frontières respectives se touchent ou non. Son attitude ne consiste donc pas (c'est le deuxième point) à rester à l'écart des querelles d'autrui, mais à considérer chaque contentieux comme le sien, même si en apparence il n'est pas concerné. Troisièmement, le critère sur la base duquel il se détermine est la « *prudenza* », qu'il fait passer devant l'« *ambizione* » ; autrement dit, le souci de ne pas perdre ce qu'il possède prime, chez lui, sur le désir d'acquérir ce qui lui manque. Il s'ensuit (c'est le point conclusif) que les bons gouvernants ne se rangent pas avec l'acteur le plus puissant du système mais contre lui, pour éviter qu'il ne se renforce jusqu'au point de dominer l'ensemble. Telle est la fonction de l'équilibre, dans les pages à peine citées : faire que le monde ne tombe sous la maîtrise d'un seul. La « balance » dont il s'agit est celle qui doit exister entre, d'un côté, un État surpuissant avide d'hégémonie et, de l'autre côté, tous les autres États, unis pour empêcher le premier de réaliser son dessein.

Le concept d'équilibre devient en somme, chez Guicciardini, général de par son étendue. De par sa fonction, il est antihégémonique, et non pacificateur. Certes, la paix est très présente dans ce texte, mais de quelle paix s'agit-il ? De celle que les États italiens autres que Venise ont l'intelligence de maintenir *entre eux*, afin d'empêcher la Sérénissime d'exploiter leur désunion. Le passage clé, à ce propos, est celui où l'auteur, au lieu de dire que l'équilibre des forces *apportait* la paix aux princes italiens, dit qu'il l'*exigeait* d'eux. La paix est une condition ou un instrument de l'équilibre antihégémonique, elle le sert au même titre que la guerre peut le servir – car la paix dont il est ici question est celle que les membres ordinaires du système sont censés maintenir les uns avec les autres pour nier toute opportunité au plus fort, et la guerre est celle qu'ils devraient lui faire si, d'aventure, il menaçait de franchir le seuil hégémonique. Dans ce cadre conceptuel, une éventuelle campagne militaire contre Venise, bien que regrettable, ne serait pas vue comme un *échec* de la politique équilibriste, mais comme son *dernier recours*.

La différence entre les deux démarches, dyadique et systémique, que nous révèle la comparaison du texte de Commynes avec celui de Guicciardini, avait été bien perçue par deux auteurs du XVI^e^ siècle. L'un en traite implicitement, l'autre explicitement ; le premier est Angevin et théoricien de la souveraineté, le second Piémontais et héraut de la raison d'État.

Le cinquième des *Six livres de la République*, publiés par Jean Bodin en 1576, touche à l'équilibre dans le chapitre consacré aux alliances entre les princes, et plus précisément dans le passage où il est question des avantages et désavantages de la neutralité.[50] Vaut-il mieux pour un souverain intervenir dans les démêlés des autres, ou rester en dehors ? Doit-il s'y immiscer ou non ? L'auteur présente tour à tour les arguments à l'appui des deux préceptes opposés, et chaque fois il évoque l'idée d'équilibre des forces : mais le *type* d'équilibre n'est pas le même dans le premier cas et dans le second. Ce que les deux ont en commun, c'est le postulat d'après lequel les relations entre les États sont gouvernées par la force et non par les qualités ou les intentions des hommes : la volonté de porter préjudice à autrui ne fait jamais défaut à celui qui en a le pouvoir. Seul le puissant est en sécurité, et la puissance est toujours relative, elle s'évalue par rapport aux autres : la force des États se mesure à la faiblesse de leurs rivaux. Cela étant, les arguments *en faveur* de la neutralité s'inscrivent dans une conception de l'équilibre dont le critère est la proximité ou l'éloignement géographique. « La grandeur d'un Prince, à bien parler, n'est autre chose que la ruine, ou diminution de ses *voisins* ».[51] Si on n'est pas nous-mêmes immédiatement menacés, c'est-à-dire si nos voisins ne nous donnent aucune raison d'inquiétude, on n'a pas intérêt à se mêler des querelles des autres. Gardons-nous d'intervenir, en somme, dans une dispute lointaine, qui ne nous regarde pas.[52] En nous unissant à l'une des parties, nous mettrions en commun avec elle les pertes, en cas de défaite, et lui laisserions les gains en cas de victoire.

Les arguments *contre* la neutralité, et en faveur du principe d'intervention, comportent une tout autre vision de l'équilibre : elle tient compte du fait qu'on peut pâtir de la victoire d'un belligérant qui ne nous a pas offensés et ne nous menace pas de manière directe. Le risque de la neutralité, dit Bodin, est que si on laisse un souverain devenir trop fort, il voudra ensuite faire la loi à tous les autres, et peut-être s'approprier leurs biens. D'où une formule célèbre, parfois citée en dehors du contexte : « la seureté des Princes et des Républiques gît en un contrepoids égal de puissance des uns et des autres ». Ce que l'auteur entend, il l'explique quelques lignes plus bas : « il n'y a rien meilleur pour la seureté des estats, que la puissance des plus grands soit égale autant qu'il sera possible » ; et quand il dit *les plus grands*, il songe aux *deux* plus grands, comme le montre clairement la citation à l'appui, un passage de Tite-Live relatif au rapport des forces entre

50 Jean Bodin (1530-1596), *Les Six Livres de la République*. À Lyon, Imprimerie de Jean de Tournes, 1579 : cf. le Livre V, ch. 6, pp. 544 ss.

51 *Ibidem*, p. 553. C'est nous qui soulignons.

52 « *… a quarrel in a far-away country between people of whom we know nothing* », dans la version de la maxime que rendrait proverbiale, trois siècles et demi plus tard, un premier ministre britannique.

la république romaine et le royaume de Macédoine. Écrivant après plusieurs décennies de lutte de la Maison de France avec celle d'Autriche, Bodin songe au « contrepoids égal » de ces deux superpuissances. Dans la parité entre l'une et l'autre, affirme-t-il en substance, réside le salut de tous.

La règle qui semble en découler est que dans tout conflit impliquant ces colosses, il faut se ranger contre celui qui, si on le laissait gagner, menacerait le plus l'indépendance des autres princes – autrement dit, contre le plus redoutable des deux, et avec le plus faible. L'équilibre, ici, n'est plus une affaire de couples : l'image en est systémique. Bodin ne met pas seulement en lumière la différence entre les deux visions, mais aussi le fait qu'elles peuvent aboutir, dans la même situation, à des recommandations opposées : l'une peut conseiller la neutralité, l'autre l'intervention. Comme chez Guicciardini, l'objet de la seconde prescription est antihégémonique : il s'agit d'empêcher la monarchie universelle, et nullement de pacifier le système. L'équilibre est un guide pour déterminer contre qui faire la guerre, si nécessaire, et avec qui s'allier dans ce but. Mais alors que Guicciardini avait à l'esprit le système pentapolaire italien, où une des grandes puissances était nettement plus forte que les autres, la référence de Bodin est l'Europe bipolaire, formée de deux entités majeures et d'une série d'acteurs de catégorie inférieure.

L'autre texte est dû au penseur et diplomate Giovanni Botero ; il n'est pas tiré de son ouvrage le plus connu, *Della ragion di Stato*, mais d'un écrit postérieur, paru en 1605.[53] Faisant l'éloge de la politique d'équilibre, Botero en distingue *expressément* les deux variétés possibles. Dans la nature, commence-t-il (en reprenant le thème « providentiel » que l'on a trouvé chez Commynes), chaque entité a sa propre antithèse, et l'ordre de l'univers repose sur ces rivalités : le soleil s'oppose à la lune, le jour à la nuit ; tout animal a reçu du Créateur son antagoniste, même le plus grand – pourquoi sinon l'éléphant tremblerait-il à la vue de la souris ? Entre les peuples, la nature a certes placé des barrières physiques (mers, fleuves ou montagnes), pas assez étanches cependant pour arrêter les ambitieux : les princes doivent donc veiller à se contrebalancer l'un l'autre. L'équilibre, en somme, est une loi qui vaut dans tous les règnes naturels et pour tous les corps en relation entre eux : elle dicte leur comportement aux animaux, et le suggère aux hommes. Le cœur de la maxime est que la force domine le monde, et la peur est le seul antidote – « *all is the fear and nothing is the love* », pour le dire avec un dramaturge de l'époque. Cela s'applique, en tout cas, aux princes. Il ne faut pas faire grand cas de leurs intentions, car un État trop puissant est par là

53 Giovanni Botero (c.1544-1617), *Relatione della Republica Venetiana*. In Venetia, appresso Giorgio Varisco, 1605, pp. 8 ss. Le passage en question est reproduit par Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 21-4.

même dangereux : celui qui est capable d'oppresser le voisin, tôt ou tard y viendra s'il ne doit pas craindre les conséquences.

L'« art du contrepoids » est indissociable de la multiplicité : il n'aurait aucune place dans une Europe gouvernée par un seul monarque. Mais dans l'Europe plurielle, il doit constituer la base de toute politique étrangère. On peut le pratiquer de deux manières, selon qu'on lui assigne comme but la sécurité d'un État particulier face à un autre, ou la survie de ce que Botero appelle une « république » d'États (nous dirions un système), telle que l'Italie ou l'Allemagne, ou la Chrétienté entière. Dans le premier cas, il s'agit pour chaque souverain de défendre ses propres intérêts, et la méthode consiste à contrecarrer par sa force la force qui les menace, et elle seule. À cette fin il est bon de former des alliances, et au besoin d'employer la violence à titre préventif. Dans le second cas, en revanche, c'est l'intérêt de l'ensemble qu'il s'agit de considérer, et l'art du contrepoids consiste à éviter qu'une de ses composantes ne soit disproportionnée, qu'elle ne pèse sensiblement plus que les autres. Le Magnifique s'y illustra en Italie, en maintenant l'union des plus faibles face au plus fort ; par la suite, Henri VIII d'Angleterre poursuivit la même politique dans une plus vaste arène : oscillant entre l'Empereur et le roi de France, il s'évertua à « donner équilibre (*dar contrapeso*) aux affaires européennes ».

Notable, ce texte l'est à trois égards. Premièrement, parce qu'il explicite l'opposition entre la version binaire de l'équilibre et sa version systémique. Ensuite, parce qu'il confirme que cette dernière a pour objet d'éviter la monarchie universelle : on trouve ici le même trio de rois que chez Bacon, mais ils ne jouent pas le même jeu.[54] Et enfin, parce que dans les exemples du seigneur florentin et du souverain anglais l'auteur évoque les deux sous-catégories de l'équilibre antihégémonique : nous y reviendrons.

Le fait que le concept d'équilibre, tel qu'il était alors pensé, n'avait et ne pouvait pas avoir la paix en point de mire, car il s'agissait tout au contraire de légitimer la guerre préventive, le juriste Alberico Gentili l'avait mis en lumière, à la fin du XVI[e] siècle, dans son ouvrage sur le *ius belli* rédigé en Angleterre, où ce protestant italien avait trouvé refuge.[55] Ayant fait, à son tour, l'éloge de Laurent de Médicis, « ami de la paix et père de la paix », il oppose la situation de l'Italie à l'époque du Magnifique et celle de l'Europe un siècle plus tard : le danger de la monarchie est, dans le second cas, plus clair et plus imminent. Aucun prince, proclame Gentili, ne doit pouvoir

54 L'un des trois, Henri VIII, garde les deux autres en équilibre entre eux, pour le bien de l'Europe.

55 Alberico Gentili (1552-1608), *De iure belli libri tres*, ch. 14 (« De utili defensione »). Oxford, Clarendon Press, vol. I, 1933. Nous avons déjà cité Gentili dans le chapitre précédent (cf. p. 37).

atteindre le seuil de puissance au-delà duquel les autres perdraient toute faculté de lui contester même la plus flagrante des injustices. Ayant ainsi défini l'état hégémonique comme *la possibilité d'arbitraire irrésistible*, il autorise du même coup toute guerre menée pour conjurer cette possibilité, même si on l'entreprend contre un souverain n'usant pas pour s'accroître des armes mais de moyens non violents (successions, élections, etc.). Certes, le souci de défense préventive contre l'hégémonie ne dédouane pas n'importe quelle guerre, mais quand la crainte apparaît solidement fondée, la prévention est permise. Et elle l'est à coup sûr dans le cas du roi d'Espagne, qui aspire de toute évidence à la domination universelle et est en passe d'y parvenir. Aussi est-il absolument licite que tous les princes résistent à Philippe II, même ceux dont il ne menace pas les États d'agression, car par ses prétentions hégémoniques il menace tout le monde d'asservissement.

On soulignera, d'une part, la démarche du texte : contrairement à Bacon, qui va justifier, quelques années plus tard, une guerre *de l'Angleterre* par le danger direct que représente pour elle l'Espagne, Gentili justifie une guerre *de l'Europe* par le danger que la prépondérance espagnole fait peser sur la « république » entière. Sa vision de l'équilibre est générale et non parcellaire. On observera, d'autre part, qu'il est question ici non de l'équilibre comme moyen de maintenir la paix, mais de la guerre comme moyen de maintenir l'équilibre. Ce dernier concept correspond simplement à la *pluralité politique* européenne, il est le contraire de la monarchie universelle. La politique équilibriste ainsi conçue (on ne saurait le dire plus clairement que Gentili) n'a pas pour *but* de pacifier le système, même si elle peut avoir la paix pour *effet*, comme ce fut le cas jadis dans l'Italie de Laurent de Médicis ; elle sert à préserver l'indépendance des États et peut parfois exiger de faire la guerre, comme c'est le cas, selon l'auteur, dans l'Europe de Philippe II.

C'est donc au XVI^e^ siècle qu'est ébauchée la version pan-systémique et antihégémonique de l'équilibre ; elle en constituera la deuxième image possible, et l'image largement dominante. Pour la majorité de ceux qui y font référence, le principe équilibriste n'œuvre qu'en présence de la menace de monarchie, et la guerre est un de ses instruments, non la conséquence de son échec. Avant de passer à la troisième version, celle qui nous intéresse de plus près, il convient de clarifier la distinction entre les deux sous-espèces de l'équilibre antihégémonique.

L'une correspond à la structure du système italien du XV^e^ siècle tel que Guicciardini nous l'avait décrit, l'autre à la configuration du système européen du XVI^e^ siècle tel qu'il apparaît à la plupart des contemporains : dans la première il y avait un seul hégémon potentiel (Venise), dans la seconde il y en a deux (les Maisons rivales d'Autriche et de France). La recette équilibriste était constituée, dans la

variante « italienne », par l'union générale contre le danger monarchique, et ce qu'il fallait maintenir égal était le rapport des forces entre *un* et *tous les autres*, la guerre constituant le seul moyen d'ajustement si le premier plateau de la balance risquait de devenir trop lourd. Dans la variante « européenne », les plateaux sont occupés par les deux superpuissances ; la politique équilibriste consiste, pour chacune d'elles, à ne pas se laisser surclasser par l'autre, et pour les membres mineurs du système à mettre leur poids, le cas échéant, du côté qui tendrait à s'alléger.

Le désenclavement de l'Italie suite aux invasions étrangères et son passage de la première logique à la seconde sont bien illustrés, à la fin du XVI^e^ siècle, par un auteur vénitien, Paolo Paruta. Dans ses *Discours politiques*, qui paraissent en 1599,[56] il critique la politique menée par le Saint-Siège au cours du pontificat de Léon X, au siècle Jean de Médicis, de 1513 à 1521. Dans les pages de Paruta, ce fils de Laurent devient le parangon négatif de l'équilibre, autant que son père en avait été le héros positif. Voulant chasser les princes ultramontains descendus en Italie, il s'était associé avec celui qui tenait Naples, Charles Quint, pour déloger celui qui commandait à Milan, François I^er^, et y rétablir une Maison italienne. Noble objectif, piètre politique : d'une part, elle provoqua une nouvelle guerre ; d'autre part, il ne resta certes en Italie, après l'expulsion du roi de France, qu'un seul souverain allogène, mais tout-puissant. Ce que Léon n'avait pas vu, c'est que la situation où deux acteurs étrangers de taille plus ou moins égale se faisaient contrepoids était meilleure et plus sûre pour les Italiens que celle où l'un des deux prévaudrait sur son rival : tant qu'il y avait parité entre eux, en effet, aucun ne permettait à l'autre de s'en prendre impunément aux seigneurs locaux, tandis qu'une fois la parité rompue, les États italiens n'auraient aucun recours contre le gagnant, et lui seraient assujettis. L'intérêt du Pape aurait été de garder la balance égale par sa neutralité, et non de la faire pencher d'un côté avec son ralliement. Cela, le Sénat de Venise l'avait parfaitement compris, qui œuvra toujours au maintien de l'équilibre entre le Habsbourg et le Valois.

Il suffit d'élargir le champ visuel de l'Italie à l'ensemble du système, et on lira dans ce texte un condensé de la théorie de l'équilibre antihégémonique telle qu'elle s'applique dans une Europe bipolaire. Maintenir la parité entre les deux principales Maisons répond prioritairement, de la part de tous les membres du système, grands et petits, au souci d'éviter l'asservissement. Pour ce faire, les superpuissances *se* surveilleront l'une l'autre et les États mineurs *les* surveilleront sans relâche, ils guetteront leur tête-à-tête et resteront neutres

56 Un an après sa mort : Paolo Paruta (1540-1598), *Discorsi politici*. In Venetia, appresso Domenico Nicolini, 1599, neuvième discours du second livre, pp. 577 ss. Un extrait est reproduit dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 13-9.

tant que cela sera possible, mais s'aligneront avec la plus faible des deux dès que cela paraîtra nécessaire.

Tout au long du XVII[e] siècle, on ne verra dans l'équilibre que le contraire de la monarchie universelle : l'*état* de pluralité européenne, et la *politique* destinée à le maintenir. L'idée qu'on pût fonder là-dessus une paix stable n'avait pas encore fait surface. Cette affirmation semble comporter une exception de taille : le projet connu comme le « Grand Dessein d'Henri IV », qui avait pour ambition la pacification permanente de la Chrétienté et pour principal moyen la réalisation d'un parfait équilibre des forces. Ce plan célèbre n'est pas dû, en fait, au roi de France mais à son principal collaborateur, le duc de Sully, et prit forme dans l'esprit de ce dernier alors qu'il composait ses *Mémoires*, c'est-à-dire à une époque où il n'était plus aux affaires et Henri n'était plus de ce monde.[57] Dans la tradition du pacifisme internationaliste, c'est un texte canonique, malaisé à classer, toutefois, puisqu'il y est question aussi bien d'équilibre que de fédération politique.[58] Contient-il donc deux instruments pour un seul but, comme certains l'ont suggéré ?[59] Non, tout se met en place si l'on saisit que l'équilibre, chez Sully, demeure destiné à éviter la monarchie universelle ; quant à la paix perpétuelle, pour l'établir il faudra que les princes s'unissent en une grande « république chrétienne ».

Dans la variante de l'équilibre antihégémonique que nous avons appelée « italienne » il y a un seul aspirant à la domination (un acteur surpuissant que tous les autres doivent contrebalancer), et dans la variante dite « européenne » il y en a deux (deux acteurs prééminents se faisant contrepoids). Dans le monde imaginé par Sully, il n'y en aurait plus aucun. Écrivant pendant la guerre de Trente Ans, il conçoit une méthode radicale pour mettre fin à toutes les visées dominatrices (non seulement, comme on le lui a souvent reproché, celles de la Maison d'Autriche). Dans les deux scénarii évoqués jusqu'ici, le risque est omniprésent que l'équilibre se rompe et que se matérialise le spectre de la monarchie. Ce risque serait conjuré pour

57 Maximilien de Béthune, duc de Sully (1559-1641), *Mémoires des sages et royales Œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires de Henry le Grand, l'exemplaire des Roys [etc.]* Écrit pendant les trente dernières années de la vie de l'auteur, l'ouvrage fut imprimé en deux parties : la première en 1638, la seconde en 1662, à titre posthume. L'édition utilisée ci-après est celle de J.-F. Michaud et J.-J.-F. Poujoulat, en deux volumes (Paris, Firmin Didot, 1837). Maximilien de Béthune était le frère aîné de Philippe, qui a été cité plus haut (et le beau-père du duc de Rohan, qui sera cité ci-après).

58 « *The first general European plan to make the balance of power the basis of international order* », ainsi le présente M. Wight, mais quelques lignes plus loin il change d'avis et le qualifie de « *scheme of collective security* » : cf. « The Balance of Power and International Order », cité, p. 93.

59 F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*. Cambridge, Cambridge UP, 1963, pp. 24-9.

toujours si, comme Sully le propose, l'espace européen était divisé en un grand nombre de « souverainetés » à peu près équivalentes : quinze États

> rédui[ts] à une si fort approchante égalité de puissance, tant en force qu'en estenduë de terres et pays, que nul d'iceux par l'excez d'iceux n'entre en l'avidité d'en opprimer quelqu'un, ny l'un d'iceux en l'appréhension de le pouvoir estre de luy.[60]

Le plan décrit en détail les territoires et les titres à attribuer à chacune des quinze puissances européennes. Même si elles ne sont pas rigoureusement égales, et si le duc semble réserver à telle ou telle un traitement de faveur, aucune ne pourrait jamais espérer prévaloir sur l'alliance des quatorze autres.

Cette redistribution territoriale est, aux yeux de Sully, une recette absolument sûre contre l'hégémonie. L'est-elle aussi contre la guerre ? Faut-il voir dans le « Grand Dessein » le premier exemple d'une théorie de la paix reposant sur l'équilibre multipolaire ? Il nous paraît clair que l'égalité approximative des Quinze n'est pas censée pacifier leurs relations à jamais : elle évite les guerres entreprises pour l'hégémonie, pas *toutes* les guerres. D'où l'autre proposition du plan, celle d'une « fédéralisation » de l'Europe ainsi remaniée. Il n'y a pas chez Sully deux réponses pour la même question, et par conséquent une réponse de trop. Il y a deux problèmes distincts, la monarchie universelle et la guerre, donc deux solutions différentes : l'égalisation de tous les États européens résout le premier, l'union entre eux le second. C'est à juste titre, en somme, que l'on associe le nom de Sully à la doctrine équilibriste, dont il pousse la version antihégémonique au bout de ses conséquences normatives : plus il y a de princes égaux, moins l'un d'eux peut rêver de monarchie. Mais il est faux de lui attribuer l'idée que la parité entre plusieurs États puisse créer, à elle seule, un état de paix durable dans leurs rapports. Son « Grand Dessein » est bien un projet de paix perpétuelle, mais c'est une *paix d'union* qu'il propose, et non une paix d'équilibre.[61]

Personne à l'époque ne pensait que l'équilibre pouvait apporter la paix. Si on lui était favorable, on alléguait qu'il protégeait la liberté de l'Europe, y compris par la guerre – certains justifièrent celle de Trente Ans, pendant son déroulement, comme une lutte antihégémonique.[62] Et si on lui était hostile, on l'accusait de *provoquer* la guerre.

---

60 *Mémoires*, I, ch. 99, p. 353.

61 Nous l'examinerons donc en détail dans le chapitre suivant.

62 C'est le cas du négociateur suédois Salvius en 1645. Si un seul prince, disait-il, acquérait un pouvoir absolu sur l'Empire, au détriment de la liberté des États allemands, il serait idéalement placé pour obtenir la domination de l'Europe entière – la monarchie universelle (Osiander, *The States System*, cité *supra*, p. 28, note 106).

Quand Campanella, par exemple, prêchait contre la tyrannie espagnole, ce n'était pas pour établir, à la place, une quelconque balance, mais pour remplacer le roi d'Espagne par un autre monarque universel, meilleur que lui : car l'équilibre était intrinsèquement mauvais. Quelques années auparavant son compatriote, le Tasse, avait cru trouver la source des maux dont souffrait la Chrétienté dans la dissémination entre plusieurs princes de l'autorité suprême, *« quasi librata »*, c'est-à-dire divisée en parts si égales qu'elles semblaient pesées sur une balance. Il parlait de la première croisade, mais pensait manifestement à son propre temps : l'*æqua libra* avait été au XI^e^ siècle, et demeurait au XVI^e^, synonyme de désunion, de discorde, de guerre entre Chrétiens, au seul bénéfice de l'ennemi extérieur.[63]

La méthode de Sully contre la monarchie universelle était, à coup sûr, la meilleure imaginable, mais n'était pas la plus réaliste ; par rapport aux versions que nous avons appelées respectivement « italienne » et « européenne », elle aurait pu être qualifiée d'extraterrestre, tant un monde fait d'entités politiques nombreuses et toutes égales paraissait improbable. Faute d'un espoir raisonnable de parvenir un jour à une telle répartition des forces au sein de la Chrétienté, la pensée équilibriste se coule au XVII^e^ siècle, et pendant une bonne moitié du XVIII^e^, dans le cadre bipolaire. Elle se figure l'Europe comme formée de deux titans rivaux, de force comparable sinon identique. Au départ il y a, d'un côté, le complexe dynastique relevant à différents titres des Habsbourg, et de l'autre le royaume de France. Font contour à ce couple une quantité d'acteurs de deuxième et troisième ordre. Bien que chacune des deux superpuissances soit supérieure à l'ensemble des États ordinaires, ces derniers sont en position de corriger, au besoin, les différences qui se créeraient entre elles. Jusqu'en 1648, la Maison d'Autriche passait pour la plus forte des deux, et par conséquent pour la pire ennemie de la liberté européenne. Après la paix de Westphalie et celle des Pyrénées, le rapport va s'inverser ; au fur et à mesure que les capacités et les ambitions de la France augmenteront, le rôle lui reviendra de principal danger public. Quant à celui de seconde superpuissance, il passera progressivement à l'Angleterre.

La métaphore de la balance à deux plateaux se trouve appliquée aux Maisons d'Autriche et de France en 1584, par Duplessis-Mornay, mais encore en version dyadique, semble-t-il : si un des plateaux devient excessivement lourd, l'autre court le danger d'être annihilé. Ce qui est en jeu, c'est la sécurité de chacune des deux puissances, et rien d'autre.[64] Un demi-siècle plus tard, dans les pages d'Henri

63 Cf. la *Monarchie de France* de Campanella (1635) et la *Gerusalemme liberata* du Tasse (1575), citées *supra*, pp. 29 et 32.

64 « Depuis quelque temps la Maison d'Autriche s'est grandement renforcée et accrue […] tellement que la balance est sans doubte trop chargée d'un côté ; et

de Rohan, la vision de l'équilibre bipolaire s'étend à la Chrétienté entière. Ce que Paruta avait dit naguère aux Italiens – il vaut mieux avoir chez soi deux princes très puissants qu'un seul tout-puissant –, Rohan le répète en 1638 à l'adresse de tous les Européens. Dans l'ouvrage intitulé *De l'interest des Princes et Estats de la Chestienté*,[65] il commence par établir les deux principes de base de l'équilibre systémique. L'un est que l'action des gouvernants doit obéir exclusivement au calcul de leur profit (« Les princes commandent aux peuples, et l'interest commande aux princes »). L'autre est que l'intérêt de chacun doit s'apprécier sur la base de la distribution *générale* des forces en Europe. Or, poursuit-il, cette distribution est bipolaire.

> Il faut poser pour fondement, qu'il y a deux Puissances dans la Chrestienté, qui sont comme les deux Poles, desquels descendent les influences de paix et de guerre sur les autres États, à sçavoir les Maisons de France et d'Espagne. Celle d'Espagne […] n'a pu cacher le dessein qu'elle avoit de se rendre maitresse, et de faire lever en Occident le soleil d'une nouvelle Monarchie.

Aussi celle de France s'évertue-t-elle à « faire le contrepoids ».[66] Quant aux autres princes, leur intérêt consiste à maintenir entre les deux la balance la plus égale possible.

Le concept et même le terme de *bipolarisme* sont ainsi consacrés ; le principe est établi selon lequel l'opposition des deux princes les plus forts va préserver l'indépendance des autres membres du système, tandis que la victoire de l'un ou de l'autre y mettrait fin ; et la cause du moins fort des deux (le roi de France) est identifiée avec la lutte contre la monarchie universelle et pour la liberté de tous.

Une trentaine d'années après la publication du traité de Rohan, et une vingtaine après la paix de Westphalie, le thème du contrepoids

---

s'en va temps de peser un peu sur l'aultre, qui ne veult que nostre France en soit enfin emportée » : cf. le *Discours au roi sur les moyens de diminuer l'Espagnol* (1584), cité par Gaston Zeller, « Le principe d'équilibre dans la politique internationale avant 1789 », *Revue historique*, LXXX, t. 215, 1956, p. 28. Philippe de Mornay (1549-1623), dit Duplessis-Mornay et connu comme le « pape des huguenots », fut théologien, diplomate, homme de lettres et capitaine ; il contribua à la négociation de l'édit de Nantes.

65 Henri, duc de Rohan (1579-1638), *Le parfait capitaine… augmenté d'un traicté de l'Interest des princes et estats de la Crestienté*. Paris, A. Courbé, 1638. Quand le livre parut en traduction latine (en 1645 à Leyde), ce fut sous le titre *Trutina Statuum Europæ*: la balance des États européens. Une nouvelle édition en a récemment été établie par Ch. Lazzeri : *De l'intérêt des Princes et des États de la chrétienté*. Paris, PUF, 1995. Gendre de Sully (il en avait épousé la fille, Marguerite de Béthune), le duc de Rohan était l'un des chefs politiques et militaires des huguenots français. Cf. Nys, *op. cit.*, p. 42.

66 Nous citons ici l'édition de 1641, pp. 103-4.

nécessaire face à la menace monarchique, thème dont les avocats de la France s'étaient servis pour rassembler autour d'elle des alliés contre la Maison d'Autriche, allait être employé par les avocats de la Maison d'Autriche pour lui procurer des alliés contre la France.

Paraît en 1667, sans nom d'auteur, un écrit portant un titre hermétique, *Bouclier d'Estat et de Justice*, et un sous-titre plus explicite, où il est question du formidable projet hégémonique manifestement formé par le roi de France. Ce livre en format de poche, que Bayle trouva « fort bon », était l'œuvre d'un diplomate franc-comtois,[67] François-Paul de Lisola, qui avait mis sa plume et ses talents de négociateur au service de la cour impériale et s'était voué à démontrer que « la France voulait dévorer toute l'Europe ».[68] Lisola y conteste les titres que Louis XIV a revendiqués, au nom de son épouse, dans les Pays-Bas espagnols, et en vertu desquels il vient d'entrer dans les territoires controversés, en déclenchant ainsi la guerre dite de Dévolution.[69] Mais son objet, annoncé dès le sous-titre et développé dans la préface, est de dévoiler la vraie nature de la politique française : les droits de la reine sont les « prétextes dont on veut couvrir les vastes desseins que la France médite », de « fausses couleurs pour déguiser le véritable ressort qui fait mouvoir cette machine », et l'argumentaire légal allégué par les écrivains à la solde de la France « n'est que de la cresme fouettée ». Le ressort de la machine est la volonté de dominer le monde : « une ambition qui marche à grands pas à la Monarchie Universelle ». La conquête des Flandres serait seulement le premier de ces pas. La paix des Pyrénées conclue entre la France et l'Espagne en 1659 était fondée sur l'égalité des deux couronnes ; mais d'entrée de jeu le roi de France a œuvré à la rupture de l'équilibre, voire à la destruction de la puissance rivale, afin de pouvoir ensuite se rendre maître de la Chrétienté entière – la monarchie espagnole est en effet « le boulevart de toutes les autres ».[70]

---

67 La Franche-Comté faisait alors partie du patrimoine de la Maison d'Autriche.

68 Cf. Pierre Bayle, *Dictionnaire historique et critique*. Paris, Desoer, vol. IX, 1820, pp. 282-3.

69 François-Paul de Lisola (1613-1675), *Bouclier d'Estat et de Justice, contre le dessein manifestement découvert de la Monarchie Universelle, sous le vain prétexte des prétentions de la Reyne de France*. Sans nom d'auteur ni indication de lieu, 1667. La même année paraît à Londres une traduction anglaise : *The Buckler of State and Justice against the Design Manifestly Discovered of the Universal Monarchy* (Richard Royston, 1667). C'est en 1660, pour sceller la paix des Pyrénées, que Louis avait épousé l'infante Marie-Thérèse d'Autriche. Dès la mort du roi d'Espagne Philippe IV, en 1665, il avait mis en avant les droits de la reine sur une partie de la succession.

70 Dans la même veine paraîtront, aux cours des années suivantes, une série de livres aux titres éloquents, tels *L'Europe esclave si l'Angleterre ne rompt ses fers* (Cologne, 1677), *Le Vrai Intérêt des princes chrétiens à s'opposer aux prétentions d'un Roi ambitieux qui voudroit s'assujettir tous les États de l'Europe* (Strasbourg, 1686), *La France toujours ambitieuse et toujours perfide* (Ratisbonne, 1689), ou encore *La monarchia universale del re Luigi XIV. Nella quale si descrive in che consiste questa Monarchia, […] e con quali mezzi deve esser distrutta* (Amsterdam, 1689). L'auteur de

Les princes européens doivent donc se positionner dans la lutte en tenant compte de deux impératifs différents : l'un est un devoir de justice, l'autre est l'« interest d'Estat ». Le premier concerne essentiellement les membres de l'Empire et découle de leurs lois fondamentales, car les pays directement menacés appartiennent à ce grand corps politique ; mais le second est valable pour tous les souverains, sans exception, et dépend de leur sagesse politique. Il est dans l'intérêt bien compris de l'Europe entière de prendre fait et cause pour l'Espagne contre la France. Voilà la signification du titre, *Bouclier d'Estat et de Justice*: la protection des droits attaqués est une question « de Justice » (une obligation juridique) pour les princes de l'Empire, et une question « d'État » (c'est-à-dire de bonne politique) pour les autres. Car l'indépendance de tous est menacée par un dessein qui a pour fin la domination universelle, et la force des armes pour instrument. « Il se traitte icy de décider le sort de l'Europe, et de prononcer la sentence de sa liberté ou de son esclavage ».[71]

Les Français eux-mêmes faisaient appel, autrefois, au principe de l'équilibre : Lisola cite à l'appui le passage de Rohan, reproduit plus haut, sur les « deux pôles », d'où le duc déduisait l'intérêt des princes de la Chrétienté à « tenir la balance si égale entre ces grandes Monarchies que l'une […] ne vienne jamais à prévaloir notablement », car « dans cet équilibre [entre les deux] consiste uniquement le repos et la seureté de tous les autres ». Bien qu'employée malhonnêtement par Rohan (car il prêtait à la Maison d'Autriche des visées imaginaires), la maxime est, en elle-même, « très salutaire ». Appliquée avec discernement, elle peut garantir la « tranquillité » à l'Europe. Aujourd'hui personne ne peut plus se méprendre sur le plateau dans lequel la « véritable raison d'Estat » dicte aux princes européens de « mettre le contrepoids » : la règle équilibriste doit être, à l'évidence, retournée contre la France.[72] Celle-ci n'est pas seulement la plus forte des deux, c'est aussi la plus agressive. La monarchie espagnole est géographiquement discontinue, ses souverains sont, depuis Charles Quint, « naturellement débonnaires » et ses peuples d'humeur pacifique, sa politique tient compte des préceptes religieux et des traités signés plus que de la puissance matérielle. Le royaume de France, au contraire, est géographiquement cohérent, très peuplé et très riche, son génie national l'incline aux armes et aux conquêtes, sa politique est belliqueuse, entreprenante et sensible à la seule raison d'État, comme le duc de Rohan le révèle si bien : quand l'intérêt seul « commande aux princes », ceux-ci n'obéissent ni à la voix du

ce dernier ouvrage, l'historien calviniste italien Gregorio Leti, faisait de Louis un nouveau Nabuchodonosor, voire l'incarnation de l'Antéchrist : cf. Alexandre Haran, *Le lys et le globe. Messianisme dynastique et rêve impérial en France aux XVIe et XVIIe siècles*. Seyssel, Champ Vallon, 2000, pp. 326 ss.

71 *Bouclier d'Estat*, pp. 223-5.

72 *Ibidem*, pp. 226-7.

droit, ni à celle de la religion. Et l'auteur de conclure en exhortant la Chrétienté à la coalition générale contre les Français et leurs visées monarchiques : « unissons nos volontez et nos puissances, […] cherchons nostre seureté dans l'abaissement de leur orgueil, […] repoussons la force par la force ».[73]

Parmi les éléments à retenir des textes de Rohan et Lisola, le premier est qu'ils reflètent à la perfection l'image et la logique de l'équilibre antihégémonique dans sa version bipolaire : ce qui est en jeu dans la balance entre les deux cyclopes, dit Lisola, est la *liberté* de tous les princes ou leur *esclavage*. C'est donc l'amour de l'indépendance qui est censé expliquer le fonctionnement du système. Et la condition pour qu'il fonctionne est que l'ensemble des membres placent effectivement la défense de leur autonomie au-dessus de tout autre objectif (la « prudence » au-dessus de l'« ambition », aurait dit Guicciardini). Un deuxième aspect, moins apparent, est que nos auteurs font aussi mention, en passant, du « repos » de l'Europe (Rohan), de sa « tranquillité » (Lisola), et dans l'emploi de ces termes on peut apercevoir les signes avant-coureurs du glissement de sens qui amènera bientôt la pensée équilibriste à dépasser la vision purement antihégémonique. Mais pour l'instant le thème de l'équilibre couvre un appel à la guerre générale, plutôt qu'il n'exprime l'aspiration à la paix universelle.

À ce propos, un troisième aspect mérite d'être relevé chez Lisola. Sa présentation du monde bipolaire est caractérisée parce qu'on pourrait appeler une « asymétrie morale » : la balance dont il parle a dans ses bassins une puissance qui ne pense qu'à violer les droits des autres (la France) et une autre (l'Espagne) qui les respecte spontanément, parce que sa nature l'y mène. En introduisant ainsi dans le tableau les *qualités* des acteurs, il y injecte un critère étranger à la pure logique équilibriste. Il s'ensuit, en effet, que le contrepoids, absolument nécessaire quand la France menace de prévaloir (comme c'est le cas au moment où Lisola écrit), ne le serait guère dans l'hypothèse contraire : la supériorité de l'Espagne n'aurait rien d'inquiétant, elle serait même fort souhaitable. Au-delà de son évident parti pris, l'auteur du pamphlet pose une question de fond : peut-on concilier le postulat de la théorie de l'équilibre, qui est de combattre le mal par un mal comparable, avec une distinction qualitative entre les parties en présence ? Il semblerait que non. La théorie classique tenait, et continuera de tenir, la disparité des forces pour dangereuse *en soi* : comme le répètent tous les auteurs mentionnés jusqu'ici, celui qui peut nuire à un autre, va le faire. Mais si les deux plateaux de la balance cessent d'être moralement interchangeables, ce qu'il faut espérer c'est la prépondérance de l'un sur l'autre. Entre le bien et le mal, il vaut mieux qu'il n'y ait

73 *Ibidem*, p. 251.

point d'*æqua libra*. Comme on l'a dit dans le chapitre précédent, Lisola n'est donc pas, à proprement parler, un auteur équilibriste : à ses yeux l'égalité est préférable à l'hégémonie française, mais l'hégémonie espagnole serait préférable à l'égalité.

* * *

« Bien ou mal entendue », la balance politique est « la passion du peuple anglais », écrira plus tard Voltaire.[74] Effectivement, en Angleterre une série d'auteurs avait établi et entretenu, dans la dernière partie du XVII^e^ siècle et la première du XVIII^e^, un rapport de familiarité particulière entre leur pays et le concept de *balance of power*. Ce concept, tous les écrits en question l'entendent de la même manière, c'est-à-dire dans son acception antihégémonique, qu'ils interprètent en mettant en avant le rôle spécial dévolu par la nature à l'Angleterre. Elle n'a pas (encore) le poids nécessaire pour rivaliser avec les deux grandes monarchies continentales, mais en a assez pour les « équilibrer ». Il y a, dans ces textes, *trois* acteurs principaux, et pourtant l'image de la balance à *deux* plateaux continue de s'appliquer : la puissance tierce pèse ou se tient prête à peser, selon les circonstances, sur l'un ou sur l'autre. Le roi d'Angleterre personnifie, en somme, la fonction de « stabilisateur de la balance » que les auteurs continentaux, Rohan ou Lisola, pensaient comme collective (elle appartenait à l'ensemble des princes européens). Cela exige de lui une politique flexible, purement pragmatique, sans penchants idéologiques ou émotionnels.

Déjà en 1615 William Camden, un contemporain de Bacon, avait attribué à la reine Élisabeth le rôle d'« aiguille » de la balance européenne, dont les rois de France et d'Espagne étaient « en quelque sorte les plateaux ».[75] Quarante ans plus tard, le poète Edmund Waller présentait son île comme destinée par le Ciel « à équilibrer (*to balance*) l'Europe ».[76] En 1689 Lord Halifax se plaignait qu'avec l'accession au trône de Guillaume d'Orange,[77] cette fonction et cette

74 Voltaire (1694-1778), *Précis du siècle de Louis XV* (1755), dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XIII, 1900, p. 38.

75 *« Et verum sit quod ille scripsit, Galliam et Hispaniam esse quasi lances in Europæ libra, et Angliam lingulam sive libripendem »*. William Camden (1551-1623), dans son histoire du règne d'Élisabeth I^re^, *Annales Rerum Gestarum Angliae et Hiberniae Regnante Elizabetha*, pour l'année 1577 (texte paru en 1615) : cf. www.philological.bham.ac.uk/camden/1576l.html#1577.

76 Edmund Waller (1606-1687), *A Panegyric to my Lord Protector* (Cromwell) : poème paru en 1655.

77 *Stadhouder* des Provinces-Unies, devenu roi d'Angleterre en 1688, Guillaume fut l'âme de la grande alliance qui allait s'opposer à la France de Louis XIV. En plus de l'Angleterre, la coalition comprendrait les Provinces-Unies, l'Autriche, l'Espagne, le Brandebourg, la Suède ; elle se battrait contre la France de 1688 à 1697, dans la guerre dit de Neuf Ans (ou de la ligue d'Augsbourg).

politique eussent été abandonnées. Naguère l'Angleterre avait été ce que la nature lui commandait d'être, le « *perpetual umpire* », l'arbitre constant, et constamment impartial, entre la France et l'Espagne. Ce n'était plus le cas : elle venait de se ranger de manière permanente dans le camp anti-français. Au lieu de poursuivre l'égalité des deux plateaux et de déterminer sa position selon le pur calcul des forces, elle avait choisi celui qui correspondait le mieux à d'autres intérêts, plus immédiats.[78] On notera que le différend entre l'auteur de ce texte et les nouveaux gouvernants ne portait pas sur le *principe* de l'équilibre – tous l'identifiaient avec l'intérêt national anglais et l'invoquaient comme guide –, mais sur l'attitude qu'il exigeait à ce moment-là. Pour l'un l'Angleterre aurait dû continuer de jouer le poids mobile, prêt à se déplacer d'un côté à l'autre afin de maintenir la parité, pour les autres la parité n'existait plus et il s'agissait de contrer les ambitions de Louis XIV : le rôle de l'Angleterre était donc de guider la coalition destinée à réduire par les armes le dessein hégémonique dont Lisola avait déjà dénoncé l'émergence vingt ans auparavant.

La seconde interprétation parut confirmée au-delà de tout doute raisonnable en 1700, quand les Habsbourg de Madrid s'éteignirent et le petit-fils de Louis XIV accéda, sous le nom de Philippe V, au trône d'Espagne. La Maison de Bourbon y replaçait ainsi celle d'Autriche ; à l'axe dynastique entre Madrid et Vienne, qui remontait à 1519, en succédait un nouveau, entre Madrid et la cour de Versailles. C'est au nom de la *balance of power* qu'une série de pamphlets exhortent à la guerre contre le roi Soleil. Le déclin des Habsbourg et la montée en force de la France font que la version « européenne » (deux puissances majeures) y cède parfois le pas à la variante « italienne » (une seule puissance potentiellement hégémonique), avant que l'image du système ne redevienne bipolaire, mais avec la Grande-Bretagne promue au rôle de deuxième superpuissance, en lieu et place de la Maison d'Autriche.

Depuis près de deux siècles, écrit Charles Davenant dans un essai de 1701,[79] les Anglais veillent à ce qu'aucune des deux principales monarchies continentales ne gagne trop de terrain sur l'autre. Cette fonction de garants de l'équilibre est la plus honorable qui soit, car en la remplissant ils se font les protecteurs de la liberté, non seulement la leur mais celle de tout le genre humain. Le roi de France

78 « *Instead of weighting in a wise balance of power of either crown, it looketh as if we had learnt only to weigh the pensions, and take the heaviest* ». Ce passage est reproduit dans Jonathan Haslam, *No Virtue Like Necessity. Realist Thought in International Relations since Machiavelli*. New Haven, Yale UP, 2002, p. 98.

79 Charles Davenant (1656-1714), *An Essay upon the Balance of Power* (1701), in *The Political and Commercial Works of that Celebrated Writer, Charles D'Avenant*. London, R. Horsfield, vol. III, 1771, pp. 299-430. Cf. un extrait dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 54-60.

veut la monarchie universelle, et il l'atteindra si on ne l'empêche pas de réduire l'Espagne à son obéissance. La guerre pour le lui interdire est donc une guerre juste et nécessaire. Même argument, la même année, dans *Anglia Libera* de John Toland, qui y plaide pour la succession hanovrienne au trône.[80] Cette solution permettrait à l'Angleterre, entre autres choses, de pratiquer au mieux sa stratégie traditionnelle, la politique équilibriste consistant à

> maintenir stable (*hold steddy*) la balance de l'Europe, autrement dit à garder une telle égalité de poids entre les États étrangers qu'aucun d'eux ne s'accroisse aux dépens d'un autre au point que nous-mêmes en souffrions ou que la liberté du reste des États soit menacée.

Aujourd'hui le danger vient du roi de France, qui attente à la liberté de l'Europe comme jadis Darius et Xerxès à celle de la Grèce. Les Français sont les nouveaux Perses : une nation barbare non par ses manières, mais par son gouvernement despotique et par sa volonté d'assujettir les autres peuples. Face à elle, l'Angleterre et la Hollande doivent coopérer comme le firent Athènes et Sparte, et s'unir à l'Empereur. Si Louis s'emparait de l'Espagne, il pourrait ensuite assujettir impunément tous les autres royaumes et États. Il s'agit d'éviter, par la guerre, l'avènement de la monarchie universelle française. « Maintenir la balance de l'Europe », cela signifie, en somme, préserver la pluralité politique du continent, l'indépendance de ses États.

En cette fatidique année 1701, Jonathan Swift aussi disserte sur la *balance of power*. Son sujet, à vrai dire, est le rapport des forces qui doit exister *dans* l'État entre le monarque, la noblesse et le peuple (« *the One, the Few and the Many* »).[81] Cependant, il met l'ordre interne en parallèle avec la sphère internationale : préserver l'équilibre est « une règle éternelle en politique » aussi bien au sein des États qu'entre eux. Dans un cas comme dans l'autre, le jeu est triangulaire, puisque la forme de la balance est toujours la même : elle ne se compose pas de deux parties, mais de *trois* – les plateaux, plus l'élément qui les relie (le fléau) joint à la main qui le tient. Et dans un cas comme dans l'autre, il faut que cette « *third Hand* » garde les deux autres parties du dispositif rigoureusement égales. Aussi bien dans l'État qu'en Europe, en effet, quand l'équilibre est rompu et la puissance se concentre d'un seul côté le résultat est la tyrannie, sous des étiquettes différentes : on l'appelle « Pouvoir absolu dans un État particulier, […] Monarchie universelle dans une pluralité d'États

80 John Toland (1670-1722), *Anglia Libera, or The Limitation and Succession of the Crown of England*. London, Printed for Bernard Lintott, 1701. Cf. en particulier les ch. 17 et 18.

81 Jonathan Swift (1667-1745), *A Discourse of the Contests and Dissensions Between the Nobles and the Commons in Athens and Rome* (London 1701), réédité par F.H. Ellis. Oxford, Clarendon Press, 1967 ; cf. le ch. 1, pp. 83-91.

voisins ». Cette main qui tient la balance et empêche la tyrannie, Swift lui donnera vie, un quart de siècle plus tard, en la rattachant au corps du protagoniste de son livre le plus célèbre. Après que Gulliver ait privé d'une partie de sa flotte l'empereur de Blefuscu afin de prévenir une attaque contre celui de Lilliput, ce dernier lui demande d'écraser totalement le rival de sorte que le monde ne connaisse plus qu'un seul souverain (lui-même) et une seule religion (le petit-boutisme, car c'est un sacrilège d'ouvrir les œufs par le grand bout). Mais Gulliver s'y refuse et, en bon sujet du roi d'Angleterre, prévient son hôte que jamais il ne se fera l'instrument de l'asservissement d'un peuple à un autre.[82]

Pendant le long conflit qui suivit l'intronisation de Philippe V, Daniel Defoe, à qui l'on ne doit pas seulement *Robinson Crusoe* et *Moll Flanders* mais aussi quantité de pamphlets politiques, s'interroge sur les buts de guerre de son pays. Celui qui est en cours, écrit-il en 1706, est un juste combat parce que les alliés ne le mènent pas contre la France mais contre sa force exorbitante, afin de rendre à l'Europe la liberté. Ils doivent donc viser à réduire l'ennemi à une plus juste mesure, et non à l'annihiler ; si la France était détruite, une autre nation deviendrait prépondérante à sa place, ce qui serait désastreux car *toute* puissance excessive est une menace. L'Europe est par nature divisée en une multitude de peuples séparés ; sa pluralité dépend d'une distribution de la force telle qu'aucun d'eux ne puisse « opprimer et détruire les autres ». Dans le passé le danger est venu du roi d'Espagne et de l'Empereur ; aujourd'hui il vient du roi de France, mais si ce dernier était trop affaibli, il viendrait demain d'un des membres de l'alliance anti-française.[83] La possibilité que l'alliée actuelle des Anglais, la Maison d'Autriche, devienne ou redevienne aussi dangereuse pour l'équilibre que leur ennemie actuelle, la France, est le thème d'un autre pamphlet, que Defoe écrit en 1711 et qu'il intitule *The Ballance of Europe.*[84]

La conception est fondamentalement la même dans les écrits anglais postérieurs à la guerre de succession d'Espagne et à la mort de Louis XIV. Dans la septième de ses *Letters on the Study and Use of History*, écrites en 1735-1736, le vicomte de Bolingbroke donne à la balance une interprétation purement antimonarchique. Il divise

82 *Travels into Several Remote Nations of the World. By Lemuel Gulliver.* London, B. Motte, 1726, partie I, ch. 5 (dans *The Portable Swift.* New York, Viking Press, 1948, pp. 250-1).

83 Daniel Defoe (1660-1731), voir le texte paru dans *A Review of the Affairs of France, and of All Europe* en date du 1er juin 1706, et reproduit par Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 45-9.

84 *The Ballance of Europe : or, an Enquiry into the Respective Dangers of Giving the Spanish Monarchy to the Emperour as well as to King Philip.* En 1711 le candidat anglais au trône d'Espagne, Charles de Habsbourg, avait été élu Empereur : il aurait dès lors, en cas de victoire, reconstitué sous son sceptre l'union intime germano-espagnole du temps de Charles Quint.

l'histoire moderne en trois périodes, toutes marquées par la lutte contre l'universalisme politique : dans les deux premières il fallait se garder de la Maison d'Autriche (de la branche espagnole au XVI[e] siècle, de la branche germanique entre 1600 et 1659), et dans la troisième de la Maison de France. Sans doute Charles Quint n'avait-il pas vraiment arrêté de plan si ambitieux, ni même le roi Soleil : ils aspiraient simplement à élever leurs dynasties et à étendre leurs possessions ; mais en ce domaine c'est le calcul de la puissance qui doit faire loi, et non les supputations sur les desseins des hommes.[85]

Publié en 1752, le célèbre essai de Hume sur la *Balance of Power* consiste essentiellement en une discussion de l'équilibre dans l'Antiquité classique.[86] Le *mot* n'y était pas employé, mais l'*idée* y existait-elle ? Si oui, en quoi consistait-elle ? Hume se prononce pour la continuité historique d'un concept qu'il définit clairement, bien qu'implicitement, en termes antihégémoniques, c'est-à-dire comme le contraire de la monarchie universelle. Entre les villes-État grecques, écrit-il, tout acteur prépondérant était assuré de voir une alliance se constituer contre lui. Puis il cite le roi Hiéron de Syracuse, qui aida les Carthaginois non par sympathie, mais afin de garder l'équilibre entre eux et les Romains, car sinon la seule grande puissance restante aurait été en mesure d'agir entièrement à son gré, sans opposition possible. Jamais personne ne devrait se trouver à la tête d'un pouvoir tel que les autres soient incapables de défendre leurs droits face à lui. Si l'idée d'équilibre, dit en somme Hume, a toujours existé, c'est *sous sa forme « naturelle »*, à savoir le rejet de l'assujettissement à un prince tout-puissant. Celui dont les désirs sont irrésistibles, désirera un jour agir injustement : si on veut éviter de se retrouver victime de l'arbitraire, il faut donc empêcher que la force se concentre entre les mains d'un seul. Telle est la sagesse « intemporelle » de la *balance of power.*

Dans ces écrits anglais, la balance des forces se définit invariablement, on l'a vu, comme l'état de *pluralité politique*, l'antithèse de l'hégémonie : un « système d'équilibre » ainsi conçu n'opère qu'en présence d'une menace monarchique – ce qui est évidemment *toujours* le cas si le monde comprend deux seules puissances majeures. Et en effet le danger continue de venir, chez ces auteurs, des deux « grands pôles » continentaux, les seuls qui pourraient se trouver en position de subjuguer voire de dévorer (« *oppress and destroy* » disait Defoe) le

85 Henry St John, Lord Viscount Bolingbroke (1678-1751), *Letters on the Study and the Use of History*, lettre VII, in www.eliohs.unifi.it/testi/700/bolingbroke/letters_study_use_history.htm. Cf. un extrait de ce texte dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 51-8.

86 David Hume (1711-1776), « Of the Balance of Power », dans *Essays, Moral, Political, and Literary* (1752). Cf. *The Philosophical Works of David Hume.* Boston, Little, Brown & Co, vol. III, 1854, pp. 364-73.

reste de l'Europe. La distribution optimale de la force est celle qui minimise un tel danger, c'est-à-dire la plus grande égalité possible des deux pôles. Et la meilleure politique étrangère est celle qui se donne pour but cette distribution.

En Angleterre la version antihégémonique de la *balance of power* va rester la passion prédominante des hommes d'État, de Palmerston et Russell à Sir Edward Grey.[87] Mais déjà dans certains des passages cités on note des petits glissements de langage pointant (comme chez Rohan ou Lisola) vers une fonction différente : la *pacification* de l'Europe. En 1701 Swift poussait le parallèle entre balance interne et extérieure jusqu'à étendre de l'une à l'autre le but de « préserver la paix » – la paix de la société européenne dans le second cas.[88] Et Defoe, en 1706, parlait d'assurer à l'Europe non seulement la *liberté*, mais encore une *paix durable*. La transition de la deuxième à la troisième vision de l'équilibre était dans l'air.

2. De l'équilibre antihégémonique à l'équilibre pacificateur bipolaire

Dyadique et sécuritaire, ou systémique et antihégémonique : telles sont donc les images et les fonctions que le concept d'équilibre des forces a assumées entre le XV^e^ et le XVIII^e^ siècle. Si distinctes fussent-elles, on n'était pas plus immunisé contre la confusion en ces temps-là qu'on l'est de nos jours : exemple illustre, celui de Frédéric de Prusse. Dans les *Considérations* sur l'état de l'Europe qu'il écrivit peu avant d'accéder au trône, un commentateur a relevé la coexistence de deux représentations métaphoriques de l'équilibre, l'une mécaniste (la balance), l'autre organiciste (le corps humain).[89] Rien de surprenant, car sous la plume de futur roi se mélangent les deux différentes versions de l'équilibre : il a tantôt à l'esprit celle qui dicte à chaque souverain de surveiller de près l'accroissement de son voisin, tantôt celle qui demande à *tous* de prendre garde à la monarchie française – car la cour de Versailles est une menace pour l'ensemble du continent, elle s'intéresse à tout, se mêle de tout, voudrait s'éri-

87 Cf. les deux articles cités de M. Wight, respectivement « The Balance of Power and International Order », p. 101, et « The Balance of Power », p. 154. « L'équilibre des forces – déclarera Russell en 1861 – signifie, en fait, l'indépendance des États, menacée de destruction par la prépondérance d'une des puissances ». Quant à Grey, voir *infra*, p. 187.

88 *A Discourse*, cité, p. 84.

89 Cf. M. Bazzoli (ed.), *op. cit.*, p. 68, à propos d'un passage des *Considérations sur l'état présent du corps politique de l'Europe* (1738), reproduit pp. 69-73. La santé physique, y disait Frédéric, se ressent si une des substances qui s'opposent dans l'organisme prédomine sur l'autre ; de même, la santé du corps politique européen souffre si la force se concentre d'un seul côté et ne laisse de l'autre que la faiblesse.

ger, comme jadis le sénat romain, en arbitre souverain de toutes les controverses.

Si Frédéric ne voit pas la distinction entre ces deux idées d'équilibre, c'est qu'elles ont un trait commun, capital à ses yeux. L'une et l'autre *justifient la guerre* – bien que pas nécessairement les mêmes guerres. Mais une troisième version est imaginable, qui au lieu de légitimer l'emploi de la force, le préviendrait. Elle avait fait son apparition au début du XVIII[e] siècle. Preuve en sont les traités mettant fin en 1713 à la longue guerre dite de succession d'Espagne : on y trouve un langage équilibriste sensiblement différent de celui qui avait cours au début des hostilités, douze ans auparavant.

Lors de l'éclatement du conflit, en 1701, le thème de la lutte antihégémonique était à la base de la coalition anti-française : aussi bien la « grande alliance » entre l'Angleterre, les Provinces-Unies et l'Empereur que l'« alliance particulière » associant les deux premières puissances y puisaient leur raison d'être. Les Gaulois unis aux Ibères, disait l'une, atteindraient un tel degré de force qu'ils pourraient aisément revendiquer « le gouvernement de l'Europe entière (*totius Europæ imperium*) ». Le roi de France, lisait-on dans l'autre, « étoit devenu si formidable que […] l'Europe étoit dans un danger imminent de perdre sa liberté et de subir le joug dur d'une Monarchie universelle ». C'est pour éviter cela qu'il fallait « des alliances étroites, et un concours extraordinaire d'autres Princes et Potentats » : tout le monde, en effet, avait comme « principal interest » de « conserv[er] la liberté de l'Europe », c'est-à-dire l'indépendance de chacun des confédérés.[90]

Tout autre la phraséologie employée en 1713 dans la paix d'Utrecht. La séparation permanente entre les couronnes de France et d'Espagne, affirme le traité entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, servira

> à établir et à maintenir la paix et la tranquillité de la Chrétienté moyennant un juste équilibre de la puissance, qui constitue la meilleure et la plus solide assurance d'amitié mutuelle et de concorde durable de part et d'autre.[91]

On mesure sans peine l'évolution du concept. La « grande alliance » avait déclenché et mené la campagne contre la France afin de

90 Traité de la Grande Alliance, La Haye, 7 septembre 1701, et traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies, La Haye, 11 novembre 1701, *The Consolidated Treaty Series*, ed. by C. Parry. Dobbs Ferry, Oceana Publ., vol. XXIV, 1969, pp. 15 et 57-59.

91 « […] *ad firmandam stabiliendamque Pacem ac Tranquillitatem Christiani Orbis, justo Potentiæ Æquilibrio (quod optimum et maxime solidum mutuæ Amicitiæ et duraturæ undiquaque Concordiæ fundamentum est)* » : traité de paix anglo-espagnol, Utrecht, 13 juillet 1713, *The Consolidated Treaty Series*, vol. XXVIII, 1969, pp. 299-300.

préserver l'équilibre européen ; lequel, une fois le combat terminé, est censé constituer l'assise (« *fundamentum* ») d'une paix stable. Mais comment ce qui a jeté les Européens dans la guerre pourrait-il les garantir contre son recommencement ? Comment le recours aux armes serait-il empêché par ce même équilibre qui naguère l'avait provoqué ? Il est évident qu'il ne s'agit pas, en réalité, du *même* équilibre. Dans le traité de paix le concept a pris un sens différent de celui qu'il revêtait dans l'alliance de guerre. Il correspondait alors à la *pluralité politique*, que les membres du système se devaient de défendre ; il correspond maintenant à la *tranquillité* que le système est censé apporter à ses membres.

À quoi songe exactement le rédacteur du traité de 1713, quand il parle d'*æquilibrium potentiæ* ? La *libra* est toujours, dans son esprit, celle à deux plateaux : « de part et d'autre », cela signifie entre la France d'un côté et le reste de l'Europe de l'autre. Mais la fonction de la balance est désormais, expressément, la stabilisation de la Chrétienté, sa « *mutua amicitia et duratura concordia* ». Le passage est ainsi accompli de l'acception antihégémonique de l'équilibre à son acception pacificatrice. C'est sur cette dernière que nous allons maintenant nous concentrer. On peut s'attendre à la voir assumer deux formes différentes, selon que l'on pense le système international en configuration *bipolaire* ou *multipolaire*. En réalité, nous procéderons ci-après en distinguant *trois* hypothèses et non deux seulement, car la multipolarité, à son tour, peut être conçue en termes d'égalité ou d'inégalité entre les différents pôles.

a) La première hypothèse consiste donc à se figurer l'Europe telle que Sully l'avait rêvée au siècle précédent, faite d'un certain nombre d'États de puissance à la fois identique et immuable. Si l'on introduit dans ce tableau mental le principe de la *dissuasion par la parité*, en vertu duquel les forces de même taille, de règle, s'annulent réciproquement, on obtient le meilleur des mondes possibles. La division en plusieurs entités équivalentes le mettrait à l'abri non seulement de l'hégémonie (comme dans le « Grand Dessein » de Sully) mais aussi de la guerre, sans qu'il soit besoin d'autres moyens. Restera à expliquer, évidemment, par quel prodige une telle symétrie parfaite entre une douzaine ou une quinzaine d'États se créerait et se maintiendrait…
b) Nulle explication de ce genre n'est nécessaire si l'on se représente la structure de l'Europe comme bipolaire : beaucoup d'États, mais deux seules grandes puissances. Dans ce cas, le passage de l'équilibre antihégémonique à l'équilibre pacificateur ne pose pas de problème particulier : l'idée de neutralisation mutuelle suffit. Dans l'univers où ce dernier principe s'applique, l'*æqua libra* entre les deux colosses préserve aussi bien la pluralité du système que la paix générale. Celle-ci est

assurée car chacune des superpuissances a intérêt à secourir l'État que l'autre pourrait éventuellement agresser, et de ce fait aucune des deux n'agressera qui que ce soit : ni sa rivale, qui est de force égale, ni un membre mineur du système, sachant que sa rivale le défendrait. Le concept de paix d'équilibre, on va le constater, restera lié à cette vision « simple » (c'est-à-dire bipolaire) de son fonctionnement pendant longtemps – plus que l'évolution réelle du système européen ne l'aurait justifié.

c) Les choses se compliqueront dès que l'Europe cessera d'être pensable comme un univers bipolaire, mais que ses principales composantes – quatre ou cinq puissances nettement supérieures aux autres – ne seront de toute évidence pas égales entre elles, ni ne tendront à le devenir. Que reste-t-il de l'équilibre pacificateur dans un système formé, contrairement à la deuxième hypothèse, de *nombreux* acteurs essentiels, et contrairement à la première, d'acteurs *dissemblables* et sans cesse *changeants* ? Opère-t-il encore, et de quelle manière, si la force est répartie entre les puissances majeures trop inégalement pour qu'elles se contiennent l'une l'autre, mais assez également pour qu'aucune d'elles ne menace d'assujettissement le reste du monde ?

Nous nous pencherons successivement sur ces trois cas. À chacun correspondra une figuration métaphorique différente (la balance à plateaux ne convient, en effet, qu'au deuxième). Quant à leur rapport avec la réalité, le dernier est évidemment celui qui reflète le mieux la structure du système européen telle qu'elle émerge progressivement au cours du XVIII^e^ siècle et se consolide au XIX^e^ ; mais c'est aussi celui qui soulève les plus grosses difficultés conceptuelles.

* * *

Enregistrée dans l'extrait du traité anglo-espagnol de 1713 dont il a été question ci-dessus, la transition vers l'équilibre pacificateur se préparait, on l'a dit, depuis quelques années. On en voit l'esquisse dans un des grands textes de l'école équilibriste, le manuel de bon gouvernement composé par François Fénelon, archevêque de Cambrai, à l'intention du petit-fils et possible héritier de Louis XIV, le duc de Bourgogne, dont il fut le précepteur pendant la dernière décennie du XVII^e^ siècle.[92] L'écrit, publié après la mort de l'auteur et connu sous le titre d'*Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, ou de *Directions pour la conscience d'un roi*, comprend trente-sept brefs chapitres, dont

92 De 1689 à 1699. En fait, le pupille de Fénelon ne devait jamais régner : il allait mourir en 1712, un an après son père mais trois ans avant son grand-père.

six consacrés à la politique étrangère ;[93] il s'accompagne d'un *Supplément* d'une dizaine de pages portant sur les alliances.[94]

a) La paix d'équilibre dans une Europe faite d'États tous égaux. La hantise de la guerre constitue un aspect essentiel de la pensée politique de Fénelon : dans l'emploi des armes il voit un mal presque absolu.[95] Il n'est permis d'y faire recours que « dans l'extrême nécessité », c'est-à-dire à de rarissimes occasions. La plupart du temps un roi juste et sage arrive à tenir en respect un voisin tenté par une agression en usant de moyens non violents comme l'armement défensif et les alliances (en d'autres termes, par l'augmentation de sa capacité de dissuasion directe et indirecte).[96] L'équilibre des forces peut obliger les parties à l'inaction, tel est donc le thème annoncé dans ce passage ; pour le développement, il faut se référer au *Supplément* sur les alliances. De ce texte court mais relativement complexe, souvent reproduit et commenté,[97] nous proposerons une lecture faisant ressortir les *distinctions* que Fénelon ébauche entre différentes variétés d'équilibre.

Le discours se fonde sur deux prémisses. L'une, parfaitement conforme à la tradition intellectuelle retracée jusqu'ici, est que les relations entre souverains sont dominées par la force. La nature humaine est ainsi faite que si personne ne pose de bornes à l'ambition du plus puissant, celui-ci ne saura pas s'autolimiter. Quelles que soient les qualités morales de tel ou tel prince, quand une nation est en mesure d'assujettir les autres, il est impossible de croire qu'elle s'en abstiendra durablement. La menace, en somme, ne vient pas d'*un* peuple ou d'*un* roi, de leur méchanceté particulière, mais de tout monarque qui aurait accumulé des capacités excessives. D'où la maxime selon laquelle dans la sphère internationale, puisqu'il n'existe « ni loix écrites ni juges établis », la force ne peut être contrariée que par une autre force à peu près égale. La seconde prémisse est que l'Europe constitue désormais « une espèce de république générale », dans laquelle tous sont touchés par tout, et doivent donc s'intéresser à n'importe quel changement, où qu'il se produise.

---

93 François Salignac de la Mothe Fénelon (1651-1715), *Directions pour la conscience d'un roi, composées pour l'instruction de Louis de France, duc de Bourgogne*. Parme, Imprimerie royale, 1775, pp. 1-54. L'ouvrage avait paru en 1734.

94 *Supplément ou addition aux directions précédentes XXV-XXX, concernant en particulier non seulement le droit légitime, mais même la nécessité indispensable de former des alliances…* : *ibidem*, pp. 55-67.

95 Marcel Merle (ed.), *Pacifisme et internationalisme, XVII^e^-XX^e^ siècles*. Paris, A. Colin, 1966, p. 81.

96 *Directions*, n° XXVII, pp. 35-6.

97 On en trouve des extraits, par exemple, dans Chris Brown *et alii* (eds), *International Relations in Political Thought. Texts from the Ancient Greeks to the First World War*. Cambridge, Cambridge UP, 2002, pp. 301-6, ainsi que dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 38-45, et dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 47-52.

Sur cette base Fénelon esquisse, de manière plus ou moins consciente, une typologie de l'équilibre. La première forme est celle où l'on voit « chaque nation […] obligée à veiller sans cesse pour prévenir l'excessif agrandissement de chaque voisin *pour sa sûreté propre* », et aussi pour celle des nations proches, qui ont le même intérêt. Face à un État trop puissant, en somme, les voisins sont en droit, et ont le devoir les uns à l'égard des autres, de s'associer entre eux. C'est l'image de l'équilibre que nous avons appelée *sécuritaire*: un État s'unit à un autre en réaction à la menace que l'ascension d'un voisin commun représente pour leur survie.

Au-delà d'un certain seuil de puissance, cependant, un très grand prince ne porte pas préjudice uniquement aux États limitrophes, il menace le « système général de toutes les nations qui ont rapport à [lui] », c'est-à-dire l'Europe entière (puisque chacune de ses parties est en rapport constant avec les autres). Dans pareil cas, *tous* les princes peuvent et doivent s'associer pour contrecarrer celui qui aspire à la monarchie universelle. Après que Charles Quint eut défait François Ier à Pavie, par exemple, les États chrétiens étaient non seulement autorisés à s'allier contre l'Empereur, mais tenus de le faire. S'opposer à l'hégémon potentiel, c'est-à-dire au souverain qui sans cela risquerait de devenir plus fort que n'importe quelle combinaison des autres et leur « ferait la loi », est un droit et un devoir pour chacun et dans tous les cas : même pour ceux à qui ce souverain n'a rien fait, et même dans les cas où ses prétentions seraient légalement fondées, car le droit naturel à la liberté l'emporte sur toute autre considération.[98] C'est la version de l'équilibre que nous avons qualifiée d'*antihégémonique*: les membres du système s'associent face au danger qu'un acteur surpuissant fait peser sur leur indépendance.

Mais cette dernière version *exige* la guerre générale, comme dernier recours contre la monarchie. Aussi Fénelon ne peut-il pas s'en satisfaire et en rester là. Un autre scénario est donc dessiné, où il n'existerait pas de puissance prépondérante mais « une espèce d'égalité et d'équilibre » entre tous les acteurs. Voilà qui assurerait, dit-il, le « repos commun ». Il évoque ainsi la troisième fonction de l'équilibre : la pacification du monde. Si les nations chrétiennes, ce « grand corps et [cette] espèce de communauté », parvenaient à atteindre et maintenir une condition de parité, cela mettrait fin à l'état de guerre ; la tranquillité de l'Europe serait assurée par l'opposition de tous ses États, comme celle d'une voûte l'est par le jeu de toutes ses pierres, qui « se soutiennent en s'entre-poussant ». Ici l'équilibre n'est plus celui d'une balance classique, avec un État dans le premier plateau et un autre (ou plusieurs autres) dans le second, c'est la stabilité d'une construction où chaque élément tient les autres en place, et

98 Il faut cependant « que le cas soit véritable et pressant » : le risque hégémonique doit être réel et imminent.

inversement : toute nation en aurait le devoir non seulement envers soi-même et ses voisines, mais aussi envers l'ensemble des membres de la république universelle.

Cela revient à dire qu'un monde où les États seraient de force à peu près comparable est le monde idéal, car le plus pacifique. Que Fénelon connaisse ou non le « Grand Dessein », il en reprend une idée : celle d'un système européen fait de plusieurs acteurs égaux. Mais à la différence du duc de Sully, l'archevêque de Cambrai ne prévoit aucune sorte d'union politique entre eux : il imagine que leur parité maintiendrait elle-même la paix. Celle de Sully, on l'a dit, était une paix d'union, la sienne est une vraie paix d'équilibre.

Quant à savoir comment cette Europe-là émergerait et se perpétuerait, la question n'est pas posée explicitement. Mais Fénelon s'y attache dans la partie normative du texte, où il définit trois *états* possibles du système, selon la distribution générale des forces : nous pourrions les appeler d'« inégalité absolue », d'« inégalité relative » et d'« égalité ». Comme le tableau ci-dessous tente de le clarifier, ils correspondent, du point de vue des membres du système, à cinq *situations* individuelles et à cinq *stratégies* politiques concevables, et plus ou moins conseillables.

États du système	**Situation des membres du système**	**Politiques connexes**
I. Inégalité absolue	1. Un acteur domine	Atteindre et maintenir l'hégémonie
	2. Les autres lui sont assujettis	Tirer le meilleur parti de la dépendance
II. Inégalité relative	3. Un acteur est prééminent	Atteindre et maintenir la prééminence
	4. Les autres sont associés contre lui	Prévenir le passage à l'hégémonie
III. Égalité	5. Tous les acteurs se valent	Maintenir l'égalité générale

Le premier état comporte la supériorité absolue d'un acteur, *dominant* car en mesure de prévaloir face à n'importe quelle coalition, et l'infériorité absolue des autres : c'est la configuration hégémonique, où chacun est à la merci du monarque universel. Le deuxième comporte la supériorité relative d'un acteur, *prééminent* mais pas invulnérable à toute alliance formée contre lui, et l'infériorité relative des autres, qui doivent donc s'unir pour le bloquer. Le troisième est celui où chaque acteur en vaut, approximativement, un autre. C'est l'état le meilleur pour l'Europe, et la plus heureuse des situations pour ses nations. L'hégémonie, même en admettant qu'elle soit réa-

lisable, est coûteuse à établir et impossible à maintenir longtemps. La supériorité relative est épuisante pour celui qui en jouit, l'infériorité relative est toujours dangereuse pour ceux qui en pâtissent – et dans un tel système, la guerre constitue une menace constante. L'égalité, en revanche, apporte la paix à l'Europe et la prospérité aux États. Aussi le roi avisé ne part-il point en quête du bonheur ruineux et éphémère qu'est la monarchie universelle. Il n'aspire même pas à la prééminence, qui ferait peur aux autres et les souderait contre lui. En cas d'infériorité, il s'allie avec d'autres et recherche l'égalité ; une fois cette condition atteinte, il s'en satisfait et ne travaille qu'à la maintenir.

Le précepteur du jeune duc de Bourgogne lui donnait, en somme, comme modèle une politique étrangère exactement opposée à celle de son grand-père. Pour résumer ce texte captivant, on peut y mettre en évidence quatre éléments. Les deux premiers ne sont pas du tout ou pas tout à fait originaux :

- les bonnes intentions ne comptent guère, elles peuvent être sincères mais tôt ou tard, quand il s'agit de puissance, l'excès génère l'abus ;
- l'Europe est devenue un seul système, une « sorte de société et de république générale » où chacun est affecté par ce qui arrive ailleurs.

Les deux autres éléments constituent, en revanche, des innovations :

- la fonction de l'équilibre n'est pas seulement le maintien de l'indépendance des États, il peut aussi servir à préserver la paix de l'ensemble ;
- dans un monde multipolaire, cette fonction pacificatrice serait remplie au mieux si tous les princes avaient l'intelligence morale et politique de viser l'égalité de leurs capacités respectives, et de s'en contenter.

Le repos de l'Europe par la parité de *tous* ses États, voilà qui va rester une des représentations mentales de l'équilibre pacificateur – la plus abstraite, celle dont les adversaires de la *balance of power* se serviront le plus pour dénoncer le « faux réalisme » de la formule.

Non que la frontière entre les différentes images de l'équilibre fût très claire aux yeux des contemporains. Nous avons mentionné plus haut un écrit de Frédéric II qui mélangeait la première version et la deuxième ; on peut en citer ici un autre qui, à peu près au même moment, confondait la deuxième et la troisième. Il s'agit d'un curieux petit pamphlet anonyme publié à Londres en 1741 sous le titre *Europe's Catechism*, et surtout connu parce qu'un éminent historien, Edward Gulick, en a employé un extrait comme exergue.[99] Le

99 Cf. E.V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power. A Case History of the Theory and Practice of One of the Great Concepts of European Statecraft*. New York, W.W. Norton, 1967, p. 2.

texte se présente comme une succession de questions posées par un catéchiste et de réponses données par le catéchumène, une « *pretty child* » nommée Europe.[100] Cette dernière est par nature divisée en plusieurs royaumes et États, et a été engagée dès son baptême, par ses parrains et marraines, à respecter scrupuleusement (« *religiously observe* »), chaque jour de sa vie, les maximes du « *Ballance of Power* ».[101]

S'agissant de saisir la nature profonde de ce concept, il est clair à plusieurs indices, dont l'attribution de paternité à « l'immortel roi Guillaume » (Guillaume d'Orange), que l'auteur en a encore une vision essentiellement antihégémonique. Ce qui est significatif, toutefois, c'est qu'à cette image s'en superpose une autre dans son esprit. En citant le passage crucial, Gulick ne semble pas plus conscient de son ambivalence que le pamphlétaire anonyme l'avait été deux siècles auparavant en l'écrivant : ni l'un ni l'autre ne voient qu'il ne contient pas *une* définition de l'équilibre, mais *deux*. La première est une parfaite présentation de la conception traditionnelle : une coalition générale des souverains, se formant face à une « accumulation exorbitante de puissance » de la part d'un d'eux, et visant à réduire celui-ci dans de justes limites et à éviter ainsi qu'il reste dans le monde « un seul potentat, dont les autres seraient en quelque sorte les vassaux ». La seconde, en revanche, est une « distribution de la force si égale » qu'aucun prince européen ne soit en mesure de « déranger le repos » d'un autre.[102] En l'espace de quelques lignes, le sens même du terme « *Ballance* » se trouve retourné sens dessus-dessous. Dans un cas il signifie *indépendance des États*, c'est-à-dire *pluralité de l'Europe*, et la fonction de la politique équilibriste est donc d'éviter l'unification hégémonique : si la pluralité était sérieusement menacée par un aspirant monarque, l'équilibre dicterait à tous de lui faire la guerre – une guerre qui témoignerait du bon fonctionnement du principe, car l'affirmation d'une puissance dictatoriale constituerait la négation de l'équilibre. Dans l'autre cas, le terme équivaut à *paix générale*, et la fonction de la politique ou du système de l'équilibre est d'empêcher, par l'égalisation des forces, que des guerres éclatent.

On a vu prendre forme, chez Fénelon, l'idée que l'équilibre peut aussi remplir une fonction pacificatrice. Il faudrait pour cela que les membres du système soient de force équivalente. Ce qui pose un problème d'envergure. Pour créer cette parité, Sully n'envisageait rien

100 *Europe's Catechism. To which are added, The New Elect Catechis'd; and The Catechist Catechis'd.* London, 1741.

101 Lesquelles offrent à l'auteur l'occasion d'une parodie des dix commandements : dans les tables données à Moïse la voix qui dictait était celle de Dieu, dans le décalogue adressé aux princes européens la voix est celle de l'Équilibre (*ibidem*, pp. 3-7).

102 « … *such an equal Distribution of Power among the Princes of Europe, as makes it impracticable for the one to disturb the Repose of the other* » (*ibidem*, pp. 11-2).

de moins qu'une guerre générale, et pour la conserver il prévoyait la fédéralisation du système. Si l'on écarte de tels moyens, et sauf à suggérer que l'effet dissuasif pourrait s'exercer également dans des conditions d'inégalité, il faut bien répondre à deux grandes questions. Comment les États européens deviendraient-ils tous égaux ? Et pourquoi le resteraient-ils ? Telle devrait être, nous dit Fénelon, la politique des princes s'ils étaient sages, ou sagement conseillés. Mais pourquoi serait-il judicieux pour les princes, dans un monde gouverné par la puissance matérielle, de se satisfaire d'un certain niveau de force et de s'interdire toute augmentation potentiellement déstabilisatrice ? La seule raison, dans l'esprit de notre auteur, est que le repos de la « juste mesure » est préférable à l'agitation et aux coûts de l'expansion. Ce qui débouche sur la plus exemplaire des argumentations circulaires : la paix comme produit de l'égalité générale des forces, laquelle exige que tous les États visent la paix.

On pourrait, certes, avancer que la stricte parité n'est pas requise au bon fonctionnement du système. C'est le cas de Montesquieu, par exemple. Conformément à son idée de l'état de nature (l'homme naît peureux, plus enclin à fuir qu'à agresser),[103] et puisque selon lui les armements modernes tendent à « égale[r] les forces »,[104] il envisage une Europe où la dissuasion jouerait aussi du faible au fort : il suffirait aux États d'atteindre une masse critique donnée, pour décourager la plupart des attaques extérieures. Certains jouissent naturellement de cette taille idéale, d'autres peuvent y parvenir en faisant cause commune : c'est le cas des petits États républicains, qui doivent rester petits s'ils veulent demeurer républicains, et qui ont donc intérêt à se confédérer entre eux (comme l'ont fait les cantons suisses ou les Provinces-Unies).[105] En élargissant les frontières du concept d'*égalité*, toutefois, cette stratégie argumentative ne fait que réduire la difficulté : elle ne l'élimine point.

D'entrée de jeu, en somme, la paix d'équilibre soulève une difficulté logique majeure : si on la pense dans un cadre systémique

103 Chez Montesquieu l'égalité naturelle des forces produit la paix, puisque chacun se voit menacé d'être tué par l'autre ; chez Hobbes elle produit la guerre, on va le voir (*infra*, p. 128), car chacun se voit capable de tuer l'autre. Cf. *De l'esprit des loix* (1748), dans *Œuvres de Monsieur de Montesquieu*, nouvelle éd. revue par l'auteur. À Londres, chez Nourse, vol. I, 1767, I, 2.

104 *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe*. Genève, Droz, 2000, ch. 1 : cf. *supra*, p. 35.

105 Leur constitution est « une convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former. C'est une société de sociétés, qui en font une nouvelle » (*De l'esprit des loix*, IX, 1). Certains ont cru voir dans une union fédérative paneuropéenne la solution idéale de Montesquieu : à tort. Il la propose aux « petites républiques », qui grâce à elle pourraient « joui[r] de la bonté du gouvernement intérieur de chacune ; et, à l'égard du dehors, [acquerraient] par la force de l'association tous les avantages des grandes monarchies ».

multipolaire, on en est réduit à postuler chez les membres du système, pour que l'égalité universelle s'établisse et se maintienne, la volonté de coexister en paix, ce qui relève de la *petitio principii*. Nous reviendrons longuement sur ce problème plus loin.

* * *

Les choses paraissent beaucoup plus simples si le cadre de référence n'est pas multipolaire mais bipolaire. Dans ce cas il n'est point requis que les États se donnent la paix comme objectif ; ils n'ont qu'à suivre leur penchant le plus spontané, le souci de leur indépendance, et la paix en dérivera. Deux seules conditions sont nécessaires pour que l'équilibre pacificateur opère. L'une est la même que pour la version antihégémonique : il faut que les gouvernements européens se conçoivent comme les parties d'un tout, qu'ils déterminent leur attitude (en particulier leurs alliances) eu égard à l'*ensemble* continental. L'autre condition, en revanche, est spécifique à ce troisième type d'équilibre : la parité des forces doit toujours être mutuellement dissuasive.

b) La paix d'équilibre dans une Europe faite de deux superpuissances et de plusieurs États mineurs. Au siècle des Lumières la première de ces conditions est considérée comme acquise. S'il y a parmi les « philosophes » du XVIII^e^ siècle quelque chose qui se rapproche d'un article de foi, c'est l'idée selon laquelle l'Europe constitue, dans les faits et dans les mentalités, un seul corps social. Les références sont légion à une « république européenne », ce qu'on appellerait aujourd'hui (et que certains appelaient déjà à l'époque) un *système d'États* : un grand nombre d'entités politiquement séparées, mais reliées par des besoins et des intérêts communs, et conscientes d'appartenir à la même société.

Fénelon avait parlé d'une « espèce de république générale » des nations chrétiennes. Montesquieu était allé jusqu'à décrire l'Europe comme « un État composé de plusieurs provinces », « une Nation composée de plusieurs ».[106] Au début du *Siècle de Louis XIV*, Voltaire présente

> l'Europe chrétienne, à la Russie près, comme une espèce de grande république partagée en plusieurs États, […] tous correspondants les uns avec les autres ; tous ayant un même fond de religion, quoique divisés en plusieurs sectes ; tous ayant les mêmes principes de droit public et de politique, inconnus dans les autres parties du monde.[107]

106 Cf. *Pensées*, n° 318, dans www.unicaen.fr/services/puc/sources/Montesquieu/index.php, et *Réflexions sur la monarchie universelle*, citées, p. 105.

107 Voltaire, *Le siècle de Louis XIV* (1751), dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XII, 1888, p. 117.

L'Europe, écrit Vattel dans *Le droit des gens*, « forme un système politique », elle n'est plus, comme par le passé, « un agglomérat confus de parties détachées [… mais] une sorte de république, dont les membres […] s'unissent en vue du maintien de l'ordre et de la préservation de la liberté ». Rousseau, quant à lui, estime aussi que l'Europe est devenue un grand corps politique qui s'autoconserve – mais pour le plus grand malheur des Européens.[108] De moindres auteurs, par exemple Rivarol, entonnent le même refrain : « L'Europe présente une république fédérative composée d'Empires et de Royaumes, et la plus redoutable qui ait jamais existé ; on ne peut en prévoir la fin… ».[109] L'historien écossais William Robertson fait de la naissance d'un « système européen », qu'il situe dans la première moitié du XVI[e] siècle, le commencement de l'histoire moderne. Dans la préface de son ouvrage sur le règne de Charles Quint il déclare vouloir étudier la période où les puissances de l'Europe, auparavant peu reliées les unes aux autres, sensibles aux seules menaces directes contre leur sécurité et pas aux dangers plus distants dans l'espace et dans le temps, se constituèrent en un seul ensemble (« *into one great political system* »). Un ensemble si intégré que « les opérations d'un État ont affecté tous les autres, au point d'influer sur leurs projets et de régler leurs démarches » : un tout organique, en somme, dont les composantes ont entre elles des relations assez intenses pour que la conduite de chacune ne laisse aucune autre indifférente. C'est alors, conclut-il, que fit son apparition l'idée de *balance of power*.[110]

Le statut particulier de l'Europe moderne, à la fois une et plurielle, ressort bien chez un autre et plus illustre historien, Edward Gibbon. Le continent, écrit-il, est divisé en plusieurs souverainetés indépendantes (ce qui y multiplie les « chances de talents » et y limite « l'abus de la tyrannie »). Et pourtant il est uni : c'est une « république dont tous les habitants ont atteint à peu près au même degré de culture et de perfection ».[111] Edmund Burke livrera en 1796, dans la première des *Letters on a Regicide Peace*, une description devenue classique de l'unité profonde de l'Europe prérévolutionnaire : « virtuellement un seul grand État » où la foi était partout la même, ainsi que les sources du droit (romaines et germaniques), les régimes politiques (monarchiques), les systèmes éducatifs, les manières, les goûts, si bien qu'aucun Européen, où qu'il se trouvât dans le continent, ne pouvait s'y sentir totalement étranger (« *no citizen of Europe could be altogether an exile in any part of it* »). La dissolution de cette grande communauté

108 Sur Vattel et Rousseau cf. *infra*, respectivement pp. 133 et 143.

109 Antoine de Rivarol (1753-1801), *De l'universalité de la langue française ; discours qui a remporté le prix à l'Académie de Berlin*. À Berlin, 1784, p. 58.

110 William Robertson (1721-1793), *The History of the Reign of the Emperor Charles V* (1769). New York, Harper & Brothers, 1836, p. v de la préface.

111 Edward Gibbon (1737-1794), cité notamment par Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*. Paris, Payot, 1961, p. 150.

politique et culturelle, voilà le crime capital de la France régicide. Elle n'a pas rompu qu'avec son propre passé : elle a aussi cassé l'unité du monde civilisé.[112]

Dans le *commonwealth* européen plusieurs parmi ces auteurs identifiaient, à l'exemple de Robertson, la condition d'existence de la balance politique et le fondement de ses opérations. Mais dans la balance ils ne voyaient pas nécessairement la garantie de la paix générale. L'existence, objective et subjective, d'une « république d'États » vivant en symbiose n'est pas, on l'a dit, la seule condition de la paix d'équilibre. Il en faut une autre : entre ces États doit opérer constamment le principe de la *dissuasion mutuelle*, en vertu duquel jamais, face à un rival de même taille, on ne choisit la voie des armes. Cette seconde condition paraît beaucoup plus aléatoire que la première. Dans son *Traité des systèmes* de 1749 Condillac définit le souverain avisé comme celui dont la politique étrangère est la meilleure possible compte tenu du rapport des forces avec les autres puissances : il pousse ses avantages aussi loin que ce rapport l'y autorise, et veille à ne pas dépasser la ligne ainsi définie afin de ne pas provoquer la réaction d'autrui.[113] Si au sein de la république européenne cette règle de conduite était universellement suivie, et si la distribution des forces y était bipolaire, on passerait très naturellement et presque imperceptiblement de l'équilibre antihégémonique (qui garantit qu'en cas d'agression d'un petit État par un des deux grands, l'autre grand interviendra) à l'équilibre pacificateur (qui assure qu'il n'y aura point d'agression). Aucune des superpuissances ne ferait la guerre : ni contre sa rivale, ni contre un membre mineur du système.

Mais peut-on vraiment représenter les princes comme assez pondérés pour se laisser dissuader par l'égalité ? Les opinions sont partagées. Dans le camp des optimistes, on considère que tous les souverains européens raisonnent désormais en termes systémiques, et que la plupart ont la sagesse de fuir les jeux de hasard ; dans l'autre camp, que les souverains n'ont pas tous le regard si large, et qu'ils ne sont si sages que sporadiquement.

La position de Montesquieu est intéressante à cet égard. D'une part, on l'a vu, il ne paraît pas considérer l'égalité rigoureuse des ressources comme indispensable à la dissuasion – il suffit pour cela aux États d'atteindre un seuil minimum de puissance. D'autre part, il n'est pas question de paix permanente chez lui. L'emploi de la force sera moins fréquent dans un continent fait d'États assez grands pour se défendre efficacement et pas assez pour attaquer irrésistiblement

112 Edmund Burke (1729-1797), *Selected Works*. Oxford, Clarendon Press, vol. III (*Four Letters on the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France*), 1878 : cf. la première lettre, « On the Overtures of Peace ».

113 Etienne Bonnot de Condillac (1714-1780), *Traité des systèmes*, ch. XV : « De la nécessité des systèmes en politique… » : cf. Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 75-8.

les voisins, mais il ne disparaîtra guère. Opter pour les armes reste, à ses yeux, possible et légitime, y compris à titre préventif.[114] Dans son esprit la « paix des Modernes » (un mélange d'équilibre des forces, d'affinités culturelles et d'interdépendance économique) ne signifie pas qu'il n'y aura plus *aucune* guerre, mais qu'il y en aura moins que par le passé et qu'elles ne seront pas aussi cruelles – d'où la règle d'or du droit des gens, qui est pour chaque peuple de faire aux autres « dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à [ses] véritables intérêts ».[115]

Selon le Voltaire du *Siècle de Louis XIV*, la parenté des nations européennes fait qu'elles « s'accordent dans la sage politique de tenir entre elles, autant qu'elles peuvent, une balance égale de pouvoir », et cela est susceptible de *limiter* l'emploi de la violence que le fort est toujours prêt à employer contre le faible, mais ne l'*empêche* manifestement pas, loin s'en faut.[116] Dans un écrit postérieur, il se montrera à peine plus confiant : en attendant que la guerre disparaisse un beau jour (quand l'humanité se sera libérée de l'ignorance et de la superstition), le seul palliatif disponible est la crainte réciproque, c'est-à-dire l'équilibre, qui se définit comme la capacité « d'être aussi injuste que ses voisins, [auquel cas] l'ambition est contenue par l'ambition » – les chiens de force égale, en effet, se montrent volontiers les dents, mais ne se mettent pas souvent en pièces.[117] Aux yeux de Burke, dans l'Europe d'avant la révolution les accommodements étaient plus faciles, et les conflits moins âpres. L'homogénéité d'un tel univers fait que la paix est davantage la paix et la guerre un peu moins la guerre (« *peace is more of peace, and war is less of war* »). Le recours à la force y demeurait toutefois possible et parfois nécessaire : puisqu'elle constitue le seul moyen de justice entre les nations, on ne saurait en faire l'économie.

Pour illustrer la diffusion de l'opinion contraire, selon laquelle la balance égale entre les deux puissances majeures est susceptible de produire la paix pour tous, on en relèvera la trace dans quelques traités généraux de politique internationale qui paraissent à la mi-siècle, entre la fin des années 1750 et le début des années 1760.

De l'équilibre bipolaire dépend, selon Gaspard de Réal de Curban et sa *Science du gouvernement*, non seulement la liberté, comme pour Lisola, mais aussi le repos de l'Europe entière. Les princes, écrit-il, considèrent en général le système continental sous la forme d'une balance à deux plateaux, « dont le côté plus chargé enlève l'autre », et pensent qu'il faut les maintenir exactement au même niveau – au

114 *De l'esprit des loix*, X, 2.

115 *Ibidem*, I, 3.

116 *Le siècle de Louis XIV*, cité, p. 117.

117 *L'A, B, C, ou dialogues entre A, B, C* (1768), 11e entretien (« Du droit de la guerre »), dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XXVIII, 1894, p. 127.

« point d'équilibre » – si on veut garder le tout « dans une assiette solide et tranquille », c'est-à-dire dans un état de stabilité et de paix. Les Maisons de France et d'Autriche « ont été regardées comme les bassins dans la balance de l'Europe », et l'une ou l'autre a reçu le soutien de l'Angleterre et de la Hollande, qui ont agi « comme le balancier ».[118]

Sous le titre *Institutions politiques*, Jacob Friedrich von Bielfeld publie une sorte de compendium de la politologie du XVIII[e] siècle à l'usage des gouvernants.[119] En matière de relations internationales, il énumère six différents « systèmes politiques », ce par quoi il faut comprendre (un peu dans l'esprit de Fénelon) six programmes cohérents de politique étrangère parmi lesquels chaque prince devrait choisir le sien. Dans les quatre premiers cas il s'agit de *politiques de puissance*, consistant pour l'État en question à poursuivre l'accroissement de sa propre force.[120] Dans les deux autres cas, il s'agit de *politiques d'équilibre*, ayant pour but d'éviter que d'*autres* ne s'agrandissent : le cinquième concerne l'équilibre « particulier », celui qu'il convient de maintenir avec les États voisins, c'est-à-dire la fonction que nous avons appelée sécuritaire ; le sixième tend à préserver l'équilibre *général*, c'est-à-dire à empêcher qu'une puissance n'augmente au point de dicter sa loi au reste de l'Europe. Ce dernier « système », le seul équilibriste au vrai sens du terme, consiste en fait à maintenir la balance égale entre les deux puissances principales, qui selon l'auteur sont désormais la France et l'Angleterre. Or, il n'est pas nécessaire dans un tel monde, sauf exception malencontreuse, de recourir à la guerre, il suffit de s'y *préparer* et de nouer des *alliances* (avec la plus faible des deux grandes rivales, cela va de soi). Cette politique devrait s'imposer aux autres souverains européens, à commencer par l'Empereur et le roi de Prusse. Il est certes question, ici, de l'équilibre que nous avons classifié comme antihégémonique, car sa fonction primaire est d'éviter la monarchie universelle, mais dans une Europe bipolaire où opère la dissuasion mutuelle il assure aussi, « normalement », la paix générale.[121]

---

118 Gaspard de Réal de Curban (1682-1752), *La science du gouvernement, ouvrage de morale, de droit et de politique.* Aix-la-Chapelle, vol. VI (*Traité de politique*), 1764, p. 443. Ce passage est reproduit par Nys, *op. cit.*, p. 43.

119 Jacob Friedrich von Bielfeld (1717-1770), *Institutions politiques.* La Haye, Pierre Gosse, 2 vols, 1760. La première partie traite de la constitution intérieure d'un État, la seconde de ses rapports avec les autres puissances. Cf. Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 121-8.

120 Le premier de ces quatre programmes vise un agrandissement illimité, c'est-à-dire la monarchie universelle (c'est le moins raisonnable de tous), les autres un agrandissement limité, à poursuivre, respectivement, par des moyens militaires (la guerre), politico-diplomatiques (les mariages, les héritages) ou économiques (l'industrie et le commerce).

121 Bien entendu, au cas où la montée en force de la puissance principale ne pourrait pas être contrebalancée par les moyens politiques, la guerre deviendrait nécessaire pour sauver la pluralité du système…

Dans les *Principes des négociations*, manuel de théorie et d'histoire des relations internationales dû à l'abbé de Mably, le thème équilibriste est essentiel.[122] L'image est toujours celle de la balance à deux plateaux, et l'équilibre bipolaire, celui où les plateaux sont occupés par les deux puissances les plus importantes du système, devrait avoir la paix comme produit. Cela parce que les acteurs secondaires ont *naturellement* tendance à s'associer à la moins forte, et ce faisant lui permettent de contenir l'autre. Les deux se neutralisent ainsi mutuellement, et ne constituent pas un danger pour le reste de l'Europe. Ce bipolarisme semble être un trait permanent du système international : il y aura toujours deux États prééminents, et les autres auront toujours intérêt à soutenir le second face au premier. Au début la Maison d'Autriche était la plus forte, et la France sa grande rivale ; à l'époque de Louis XIV elles ont échangé leurs rôles ; aujourd'hui la France demeure la première puissance, mais la deutéragoniste est l'Angleterre. Ce qui est, somme toute, préférable ; il faut seulement espérer que les Anglais ne concevront pas le dessein de dominer seuls les mers et le commerce. En dehors de l'Europe, semble sous-entendre Mably, les deux superpuissances devraient inverser leur rapport : l'Angleterre y serait l'acteur prééminent, la France sa principale rivale, autour de laquelle s'associeraient les autres États (les puissances maritimes secondaires en l'occurrence). On trouve ici l'annonce d'un thème qui deviendra canonique en France : il n'y pas un seul système international mais deux, le premier continental, le second maritime (c'est-à-dire mondial), aussi deux équilibres devraient-ils exister simultanément, l'un et l'autre bipolaires.[123]

Peut-on concevoir, se demande Mably, une paix d'équilibre qui ne soit pas bipolaire mais multipolaire ? Elle peut être pensée en termes de parité entre *tous* les acteurs – et l'a été, au début du XVII^e^ siècle : il rattache l'idée moins à Henri IV et Sully qu'à la reine Élisabeth d'Angleterre. Il s'agirait pour cela de « partager l'Europe en États à peu près égaux, afin que leurs forces étant en équilibre, ils craignent de s'offenser, et n'osent méditer de trop grands projets ». Mais cette situation ne lui paraît pas possible dans le monde réel.[124] En dehors du bipolarisme, en somme, il n'y a point de salut. La seule *paix d'équilibre* est celle qu'on peut figurer au moyen de la balance à deux plateaux.

---

122 Abbé de Mably, *Des principes des négociations, pour servir d'introduction au Droit public de l'Europe, fondé sur les traités*. La Haye, 1757, pp. 73-88.

123 Mably craignait que la Grande-Bretagne pût viser l'hégémonie maritime ; une dizaine d'années plus tard, la chose ne ferait plus le moindre doute à Versailles : « En feignant de vouloir protéger l'équilibre sur terre, que personne ne menace, ils [les Anglais] anéantissent absolument l'équilibre sur mer, que personne ne défend… ». Cf. les instructions pour le baron de Breteuil (1768), dans Zeller, *op. cit.*, pp. 35-6.

124 Même si on parvenait à l'égalité entre plusieurs États, poursuit-il, cela ne les empêcherait pas de s'agresser.

Pour certains auteurs, on vient de le voir, l'équilibre est capable de prévenir le recours à la guerre, pour d'autres il n'est susceptible que de le limiter. Mais d'autres encore estiment qu'on ne peut pas *du tout* associer équilibre et paix. Et en effet, autant il était facile de construire, sur une base bipolaire, l'*idée* d'équilibre pacificateur, autant il était malaisé en ces temps-là de croire à l'efficacité pratique d'un tel modèle. Depuis le début du siècle jusqu'aux années 1760 plusieurs grands conflits s'étaient succédé, dont la théorie équilibriste ne pouvait expliquer que la longueur et les coûts. C'est une remarquable profession de foi dans les vertus stabilisatrices de l'équilibre que l'on trouve dans les trois manuels cités ci-dessus – tous parus à l'époque de la guerre de Sept Ans. Pour ceux qui n'ont pas la même foi, la *balance of power* correspond sans doute à quelque chose dans son acception antihégémonique, mais n'a aucune chance non seulement d'empêcher mais même de diminuer l'emploi des armes ; plus exactement, elle a autant de chances d'en *détourner* les princes que de les y *encourager*. Le point sur lequel se focalisent les sceptiques, c'est le fondement même de la doctrine : le principe de la dissuasion réciproque. Leur argument est simple et guère original ; sciemment ou non, ils reprennent ce que Hobbes avait écrit là-dessus un siècle auparavant. On trouve en effet dans le *Léviathan*, entre autres choses, une pensée radicalement (quoiqu'implicitement) antiéquilibriste – la théorie de la paix d'équilibre y avait été détruite avant même qu'on l'eût formulée.

Quand Montesquieu présentait l'état de nature comme la condition dans laquelle l'égalité approximative des forces *retenait* nos ancêtres de s'attaquer mutuellement, c'est contre la vision hobbesienne qu'il s'inscrivait en faux. La parité de puissance, avait dit Hobbes, n'est pas source de paix mais cause de guerre. Dans l'état originaire il y a entre les hommes à la fois rivalité, car ils convoitent tous les mêmes choses, et parité, car ils sont de force plus ou moins comparable. Mais cette situation est loin de déboucher sur la neutralisation générale des agressions : tout au contraire, c'est la situation où chacun peut s'estimer capable de prévaloir sur l'autre. Si les adeptes de la balance mettent en avant le *danger d'échec* que doivent redouter les adversaires équivalents, Hobbes avait souligné les *perspectives de succès* auxquelles ils peuvent croire : à ses yeux l'égalité n'est pas entre les *peurs* mais entre les *espoirs*, et elle pousse donc à la guerre.

Un monde d'égaux, en somme, est certes celui où chacun est conscient qu'il risque la défaite s'il s'en prend à autrui, mais c'est aussi celui où chacun pense avoir une possibilité de l'emporter. Comment savoir, alors, si la peur dissuadera tel acteur d'attaquer ou si l'espoir l'y mènera ? La réponse tient au caractère de l'acteur en question : est-il d'un naturel plutôt prudent ou plutôt audacieux ? Hobbes représente le sauvage comme un être intrépide,[125] Montes-

125 Nous différons ici de Richard Tuck, qui présente « les hommes hobbesiens » comme « des créatures plus craintives qu'agressives » (*The Rights of War and*

quieu comme une créature extrêmement timide et circonspecte. Rousseau, pour sa part, le peindra isolé et autosuffisant, c'est-à-dire sans craintes ni convoitises, mais il décrira les *princes* comme des acteurs par nature audacieux, plus enclins à supputer les gains du combat qu'à en calculer les coûts – d'où la paix qui prévalait, selon lui, dans l'état originaire de l'humanité et la guerre qui met aux prises en permanence les sociétés civiles, c'est-à-dire le renversement du tableau de Hobbes…

Tout dépend, en somme, de la manière dont on regarde la nature humaine. Au bout du compte, la paix d'équilibre repose sur un postulat anthropologique, ou plus exactement sur deux : croyant que les hommes ne sont *pas assez moraux* pour renoncer à se servir de la force contre leurs inférieurs, elle les imagine *assez prudents* pour s'en abstenir face à leurs égaux.[126] Mais cela relève, on y a déjà fait allusion, d'un acte de foi. *Quid* si les hommes n'étaient pas tous, et dans toutes les circonstances, ou prudents ou téméraires ? Cela rendrait impossible de prédire si l'*æqua libra* les retiendra ou les incitera – et dans cette incertitude, on en resterait à l'état de guerre *omnium contra omnes*. Si on veut sortir de là, on doit concevoir autre chose que l'équilibre. Selon Hobbes, la seule dissuasion sûrement efficace est celle du très fort au très faible (ce dernier sait qu'il ne peut *que* succomber). Il faut donc que les individus créent une *puissance irrésistible*, garantissant chacun d'eux à l'égard des autres. Certes, l'auteur du *Léviathan* se référait, justement, aux individus, mais le point est applicable aussi bien aux États.[127]

Peace : Political Thought and the International Order from Grotius to Kant. Oxford, Oxford UP, 1999, p. 132). Pareille caractérisation ne cadre pas avec la théorie de l'égalité comme source de guerre.

126 Cela pour la version « classique » de l'équilibre ; l'autre version, on va le constater, renversera les termes : ne croyant pas à la prudence naturelle des hommes, elle imaginera que certains d'entre eux sont par nature capables de ne pas abuser d'une position prépondérante…

127 Le *status naturæ* apparaît à Hobbes moins terrible entre Léviathans qu'il ne l'était jadis entre hommes. Les princes se tiennent « dans la posture de gladiateurs » les uns envers les autres, et pourtant la version internationale de l'état de guerre est un mal tolérable, notamment parce que les activités économiques permettant de mieux vivre peuvent y être poursuivies (*Leviathan*, part I, ch. 13). Mais cela n'implique pas nécessairement que les États soient *ex natura* moins agressifs que les particuliers et voient donc dans l'égalité de force plus un frein qu'un encouragement. Pourquoi en irait-il ainsi ? Pourquoi la guerre internationale paraîtrait-elle plus dangereuse aux princes que la guerre individuelle aux individus ? Hobbes lui-même élargira d'ailleurs l'argument antiéquilibriste aux États, dans *De cive* par exemple : lorsqu'une alliance particulière peut faire peser une menace, on ne réagit pas de manière adéquate, et on n'assure pas la paix, en lui opposant une *alliance équivalente* (*Elementa philosophica de cive*. Amsterodami, apud Ludovicum Elzevirium, 1647, ch. V, 3, pp. 81-2). Il faut, pour dissuader, une supériorité écrasante.

L'abbé de Saint-Pierre, entre autres, le leur appliquera. Au même moment où le règlement d'Utrecht enregistre la fonction pacificatrice d'un *iustum potentiæ æquilibrium*, il examine cette hypothèse et la rejette sans appel. Ayant distingué, dans son *Projet* de 1713, le maintien de la *liberté* des États et celui de la *paix* entre eux, il décrète que l'équilibre des forces n'est pas le meilleur moyen pour accomplir la première mission, et qu'il est complètement inapte à remplir la seconde.[128] Le postulat de la paix d'équilibre – la stabilité et le repos peuvent découler d'une relation donnée entre un poids et un contrepoids – ne s'applique guère à la sphère internationale, et cela pour deux raisons. La première est que les poids, c'est-à-dire les forces en présence, y varient sans cesse. Aussi leur rapport n'est-il jamais stable : la balance de la puissance a ceci de particulier, qu'elle est en mouvement perpétuel. Un prince ambitieux peut en être induit à commencer une guerre sur la base d'espoirs illusoires. La deuxième raison est que pour dissuader quelqu'un, il faudrait lui inspirer une grande peur, ce dont l'équilibre des forces est par définition incapable : « *étant en équilibre de puissance, il y a à peu près autant de raisons d'espérer, que de sujets de craindre* ».[129]

Autrement dit, à tout moment une des deux principales Maisons peut s'estimer en mesure de gagner, auquel cas l'idée qu'elle pourrait aussi bien être vaincue ne l'empêchera pas de défier l'autre, et à plus forte raison de s'attaquer à un État moindre : tout au plus, dans ce second cas les considérations équilibristes amèneront sa rivale à prendre la défense de l'agressé. Par conséquent, même en admettant que l'équilibre entre les superpuissances puisse œuvrer à la *liberté* des petits États, il y œuvre *par la guerre* et non en la prévenant. Le résultat sera, peut-être, de frustrer les projets du conquérant, et sûrement d'allonger la durée des hostilités.[130] Voilà qui différencie l'équilibre antihégémonique de l'équilibre pacificateur : le premier peut avoir une certaine réalité, mais meurtrière ; le second n'en a aucune. Comme le confirme d'ailleurs l'expérience des deux der-

128 *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. À Utrecht, chez A. Schouten, vol. I, 1713 : Premier discours, pp. 35-42 et 53-59.

129 *Ibidem*, p. 38. On a trouvé le même argument chez les tenants de la formule hégémonique. Organski, on l'a vu dans le chapitre précédent, estime que l'égalité ne favorise pas la paix mais la guerre, car chaque partie peut se croire en mesure de gagner ; dans une situation de déséquilibre, en revanche, le faible n'ose pas prendre les armes et le fort n'en a pas besoin (*supra*, pp. 65-6).

130 Ce « système de l'équilibre de la puissance […] si vanté par les politiques superficiels », écrit-il en 1738, a vu le jour à l'époque de Charles Quint et consiste, pour les princes européens, à se ranger avec l'une des deux principales puissances pour faire barrage aux usurpations de l'autre : sans doute a-t-il ainsi contribué à conserver plusieurs souverainetés qui auraient autrement disparu, mais il n'a point préservé les princes européens des malheurs de la guerre (*Abrégé du Projet de paix perpétuelle*, 2e éd. À Rotterdam, chez J.-D. Beman, vol. I, 1738, pp. 297-302).

niers siècles, au cours desquels « ce malheureux système » n'a produit qu'un état de belligérance quasi continu.[131]

Face à un égal, disait Hobbes, on a autant de chances de vaincre que de perdre : pourquoi donc les hommes verraient-ils dans la parité une interdiction d'agir, plutôt qu'une incitation à oser ? Entre États, ajoute Saint-Pierre, le rapport des forces est si difficile à évaluer et si variable que chacun peut se croire, à tel moment, supérieur à l'autre, donc en mesure de triompher. La conclusion est la même : l'équilibre des forces ne peut pas produire la paix. Seule la supériorité le peut, et elle opère d'autant plus efficacement que la différence de puissance est grande. D'où le plaidoyer de l'abbé en faveur d'une autre méthode, l'union fédérative, *meilleure* que l'équilibre pour éviter l'hégémonie, et *seule* capable de pacifier l'Europe. Même registre chez l'auteur anonyme qui, suivant les traces de Saint-Pierre, propose le *Projet d'un nouveau système de l'Europe*, destiné à remplacer celui de l'équilibre entre les deux superpuissances.[132] Il dissocie, d'abord, les divers principes qui vont couramment sous le nom d'équilibre : un est celui qui dicte à tout État soucieux de sa sécurité de balancer, à l'aide d'alliés si nécessaire, la puissance du voisin, un autre celui qui enjoint à tous les souverains attachés à leur indépendance de maintenir aussi égales que possibles les deux puissances les plus fortes. Puis à ce deuxième type d'équilibre il en oppose un troisième : celui qui maintiendrait la paix de l'Europe. La version antihégémonique, affirme-t-il en substance, est simple et « naturelle », mais ne met pas fin aux guerres – tout au contraire, elle risque de les faire durer plus longtemps.[133] Tandis que la version pacificatrice, qui est censée les prévenir, n'a aucune base dans la nature.

Que veut dire l'anonyme en qualifiant de *naturelle* la maxime de l'équilibre, quand elle œuvre contre la monarchie universelle ? Non pas qu'elle est infailliblement suivie par les États, mais que ces derniers (il s'agit en l'occurrence des États tiers dont peut dépendre la balance entre les superpuissances) n'ont qu'à poursuivre leur intérêt *réel* et *permanent*, le maintien de l'indépendance, pour l'appliquer. Cela n'empêche pas certains d'entre eux de se fourvoyer et de rechercher, à l'inverse, leur intérêt *apparent* et *à court terme* (les avantages « présents et spécieux », dit-il), donc de soutenir la plus forte des deux plutôt que la plus faible. Mais s'ils résistent à cette tentation

131 Cette critique, Alexander Pope venait de la résumer en deux vers : « *Now Europe's balanc'd, neither Side prevails/For nothing's left in either of the Scales* », *The Balance of Europe*, 1711, cité par Wight, « The Balance of Power », p. 170.

132 *Projet d'un nouveau Système de l'Europe préférable au Système de l'Équilibre entre la Maison de France et celle d'Autriche* (1745), reproduit dans G. Luttemer, *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913, pp. 316-54.

133 En transformant ce qui ne serait qu'une agression rondement menée par un État fort contre un faible, dans un interminable conflit européen entre pôles de puissances à peu près égaux.

et reconnaissent comme but prioritaire la défense de leur liberté, la parité des deux géants devrait être maintenue. L'état de paix n'en résulte cependant pas, car la parité n'est pas nécessairement dissuasive : elle donne (écrit Saint-Pierre et recopie l'anonyme) à peu près autant de raisons d'espérer que de craindre. Soit, en somme, les prédictions des théoriciens de l'équilibre échouent à se réaliser, et il n'y a point d'égalisation des forces, soit, si elles se réalisent, l'effet peut en être non de maintenir la paix, mais de rendre les guerres plus longues et ruineuses.

3. La paix d'équilibre et la représentation multipolaire du monde : une adaptation difficile

Telle que nous l'avons retracée jusqu'ici, l'idée d'une « paix d'équilibre » s'était appliquée, d'une part, à un monde imaginaire composé d'États tous rigoureusement égaux, d'autre part au monde que l'on tenait pour réel et que l'on avait pris l'habitude de se figurer comme formé d'un couple de colosses et d'une multitude d'États moindres. Or, au cours du XVIII^e^ siècle cette image-là correspond de moins en moins à la réalité, qui en suggère une autre : le monde où il existerait un certain nombre de grandes puissances, supérieures aux autres États et inégales entre elles. Manifestement, l'application du concept d'équilibre pacificateur y serait plus difficile. Mais en resterait-il quelque chose ?

Au sein d'un système où la force était concentrée dans deux pôles, la paix d'équilibre pouvait être conçue, on l'a vu, comme « naturelle ». Si les deux conditions mentionnées plus haut étaient satisfaites (c'est-à-dire si chaque prince mesurait son intérêt à l'échelle paneuropéenne et si chaque masse se laissait arrêter par une masse égale), la paix serait *automatiquement* maintenue. Le sceptique pouvait penser que ces deux conditions n'avaient pas beaucoup de rapport avec la vraie vie, il pouvait douter que les vues des princes fussent toujours assez vastes pour embrasser le système entier et leur nature assez rationnelle pour fuir toute bataille à l'issue incertaine, mais aucun problème *conceptuel* ne se posait. Ceux qui veulent rester libres doivent œuvrer à l'égalisation de la balance, laquelle dissuade les agressions. Pour obtenir la paix d'équilibre, en somme, les membres du système ne doivent viser ni la paix, ni l'équilibre ; ils n'ont qu'à se soucier de leur indépendance – et en principe tous les États s'en soucient, puisque le premier but d'un *souverain* est de demeurer tel.

Ce n'est pas aussi simple dans une Europe multipolaire comme celle qui se dessine au fur et à mesure qu'aux deux géants traditionnels s'ajoutent d'autres grandes puissances : l'Angleterre, puis la Russie et enfin la Prusse. On passe ainsi à un système dont la première classe est occupée par cinq acteurs, différents l'un de l'autre en taille et capacités : il s'agit donc d'adapter la version pacificatrice de l'équi-

libre à une multipolarité très différente par rapport à l'idéal – un ensemble d'entités politiques de poids équivalent – dont un Sully ou un Fénelon avaient rêvé. Cette adaptation pose deux problèmes, un de conceptualisation, l'autre de représentation métaphorique. Le premier tient à une question : pourquoi les membres du système œuvreraient-ils, en toutes circonstances, conformément à la logique équilibriste ? La motivation était claire dans un cadre bipolaire, où l'accroissement d'un des deux acteurs principaux signifiait *eo ipso* son accession au rôle d'hégémon et le déclassement au rang de vassaux de tous les autres. Dans un cadre multipolaire elle est beaucoup moins évidente. L'augmentation d'une des grandes puissances ne crée pas *nécessairement* un danger hégémonique. Au nom de quoi, pourra se demander chaque gouvernement, devrais-je m'associer à tel État menacé par un État plus fort que lui, si ce dernier ne met en danger ni ma propre sécurité, ni mon indépendance ?

Quant à la représentation de l'équilibre, la balance à deux plateaux n'est manifestement plus adéquate. Mais la voûte de Fénelon ne convient pas non plus : ses pierres immobiles, immuables et toutes pareilles correspondent mal à des entités inégales (même entre les puissances de premier rang il y a des différences notables) et évoluant sans cesse. Il faudra chercher une meilleure métaphore – et on la trouvera, nous le verrons, dans les corps célestes qui composent le cosmos et dans les forces invisibles qui le tiennent ensemble.

c) La paix d'équilibre dans une Europe faite de cinq grandes puissances et de nombreux États mineurs. L'adaptation de la paix d'équilibre au monde multipolaire ne sera pleinement théorisée qu'au début du XIX^e^ siècle. Mais dès le milieu du XVIII^e^ on peut en saisir (plus ou moins distinctement) les signes avant-coureurs chez quelques auteurs. On s'arrêtera sur deux d'entre eux ; ils publient leur grand ouvrage à peu près au même moment, avec des fortunes diverses. L'un jouit d'une réputation à l'épreuve du temps, puisqu'on associe à son nom le modèle du droit international moderne ; l'autre est tombé dans l'oubli.

C'est en 1758 qu'Emer de Vattel fait paraître *Le droit des gens.* Il consacre à l'équilibre quelques pages, dans le troisième chapitre du troisième livre.[134] On y trouve un discours à première vue assez décousu, qui semble confirmer l'incurable polysémie du concept ; une certaine logique émerge, toutefois, de ce passage si le lecteur prend soin de le structurer en trois sections distinctes, portant sur trois différents types d'équilibre. Ce qui ne varie pas, dans cette petite quinzaine de pages, est le profil, éminemment juridique, sous

134 Emer de Vattel (1714-1767), *Le Droit des Gens. Ou Principes de la Loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains.* Londres (Neuchâtel), vol. II, 1758 ; cf. dans le livre III (« De la guerre »), le ch. 3 (« Des justes causes de la guerre »), et en particulier les § 42-50, pp. 32-45.

lequel Vattel traite de l'équilibre. Au sein d'un chapitre portant sur les « justes causes » de guerre, le thème qui l'intéresse est la guerre préventive et sa légitimité. La question, en somme, est toujours la même : a-t-on le droit de prendre les armes au nom de l'équilibre ? Ce qui change, c'est le *cadre systémique* dans lequel, tour à tour, l'auteur se situe pour y répondre.[135]

Le premier est celui que nous avons appelé *sécuritaire* : est-ce que la montée en puissance d'un prince, commence par se demander Vattel, autorise, à elle seule, son ou ses voisins à l'attaquer ? Il y a là un grand débat entre la Prudence (qui dit oui) et la Justice (qui dit non). Vattel voudrait les mettre d'accord en distinguant entre les *moyens* par lesquels les princes peuvent s'accroître : les voisins de l'État qui en use d'illicites pour se renforcer ont sûrement le droit de lui faire la guerre, ceux de l'État qui emploie des moyens licites (héritages, bon gouvernement) n'ont pas ce droit, en principe ; mais ils peuvent, eux aussi, s'en prévaloir s'il est assez certain que l'acteur en voie d'expansion va s'en prendre à eux. Sinon, les seules mesures de prévention que la justice permet sont les mesures politiques (les alliances en particulier).[136]

Dans la deuxième section le problème reste la légalité de la guerre préventive, mais la vision est devenue paneuropéenne : la maxime équilibriste ne concerne pas seulement les États directement confrontés à la montée éventuelle d'un voisin, elle s'applique à tous, tout le temps. D'après Vattel (on l'a déjà cité à ce propos) l'Europe ne constitue plus comme par le passé « un amas confus de pièces isolées », peu concernées les unes par les autres, elle forme désormais un « système politique », une « espèce de république », un « corps » dont les parties, bien qu'indépendantes, sont liées par un intérêt commun, et chacune prête attention à ce qui se produit partout ailleurs. Cet intérêt commun, c'est la *préservation de la liberté*. Il constitue la base du principe de la « Balance Politique ou Équilibre du Pouvoir », ce par quoi l'auteur désigne, ici, une distribution des forces telle que nul membre du système ne soit capable d'une maîtrise absolue sur l'ensemble : « On entend par là, une disposition des choses au moyen de laquelle *aucune Puissance ne se trouve en état de prédominer absolument, et de faire la loi aux autres* ». Il ne s'agit plus, dans cette partie du texte, du souci sécuritaire de tel État particulier, mais du désir de défendre l'indépendance politique que partagent tous les États, et du droit qu'ils ont de recourir à tous les moyens, y compris la guerre, pour la préserver. Vattel représente le système sous la forme traditionnelle de la balance entre les deux principales

135 Pour plus de précisions cf. Bruno Arcidiacono, « De la balance politique et de ses rapports avec le droit des gens : Vattel, la "guerre pour l'équilibre" et le système européen », in P. Haggenmacher et V. Chetail (dir.), *Le droit international de Vattel vu du XXIe siècle*. Boston, Brill, 2011, pp. 75-98.

136 *Le Droit des Gens*, III, 3, § 42 à 46.

puissances : l'une endigue l'autre, et les États secondaires soutiennent la plus faible contre la plus forte.[137] La guerre préventive est donc légitime contre l'aspirant à la monarchie universelle.[138] C'est la version *antihégémonique* de l'équilibre.

Dans les paragraphes suivants, Vattel change à nouveau de cadre et ouvre au lecteur la perspective d'un système qui cesserait d'être bipolaire. Quelle forme y prendrait la maxime équilibriste ? Si la « république générale » était habitée non par deux mais par plusieurs grandes puissances, quelles mesures dicterait aux États européens la Prudence et leur permettrait la Justice ? Tant qu'un danger hégémonique pèse sur eux, tous les acteurs *doivent* s'allier contre le plus grand : il suffit pour cela de savoir distinguer son véritable intérêt de son intérêt apparent. Que la voix de l'équilibre soit ou non entendue par chacun, la teneur du message est indubitable. Mais dans un monde multipolaire, le message lui-même deviendrait difficile à déchiffrer. Vattel esquisse trois préceptes pour orienter les princes.

- Si l'un d'eux tâchait de s'accroître au moyen d'une guerre injuste, tous les autres (pas seulement les plus directement concernés) auraient le droit de prendre les armes contre lui.
- Si une puissance préparait une guerre injuste et des indices clairs trahissaient ce dessein, tous les autres auraient le droit de la bloquer, au besoin par une guerre préventive.
- Même la puissance qui mène avec succès une guerre juste, ne doit pas pouvoir la pousser trop loin : les autres ont le droit de s'interposer afin de limiter les gains qu'elle tirera de sa victoire.[139]

Il est clair qu'on a migré là, en esprit, dans une Europe qui n'est plus celle des deux sections précédentes. Un « système politique » général y existe bien, mais il n'est pas caractérisé par la balance entre les deux grandes Maisons et par le précepte selon lequel il faut toujours faire cause commune avec la plus faible, pour barrer à l'autre la voie de l'hégémonie. C'est manifestement une Europe où il n'y aurait *aucun* acteur potentiellement dominant. Quel y serait le contenu de la politique d'équilibre ? Vattel en esquisse une. C'est une politique qui n'a pas, sous sa plume, la paix en point de mire, puisqu'elle vise à déterminer quand les États ont le droit de faire la guerre ; mais elle pourrait l'avoir si l'on introduisait dans le tableau le « facteur dissuasion ». Auquel cas, ses maximes préviendraient, en principe,

137 Dans le passé, dit-il, la plus forte était la Maison d'Autriche, maintenant c'est la France (*ibidem*, § 47 et 48).

138 La même autorisation, les juristes l'avaient délivrée aux princes européens bien avant Vattel (on la trouvait déjà chez Gentili : *supra*, p. 98). Et après Vattel, ils vont continuer de légitimer la guerre que l'on entreprend à titre préventif quand on est sous la menace de la monarchie universelle. Cf. Arcidiacono, « De la balance politique », cité.

139 *Le Droit des Gens*, III, 3, § 49 et 50.

toute guerre d'agression. Elles donneraient aux princes le droit et le devoir de recourir aux armes contre celui qui en aurait entrepris ou en préparerait une : aussi n'y en aurait-il point. Si la puissance qui caresse de tels projets devait s'attendre avec certitude à la résistance d'une grande coalition de blocage, elle ne pourrait qu'y renoncer.

L'autre auteur dans les pages duquel s'ébauche le changement du cadre de référence est un diplomate français au service de Louis XV, du nom d'Antoine Pecquet. C'est lui qui introduit explicitement dans le tableau la multipolarité et la paix. Son *magnum opus* paraît en 1757, un an avant celui de Vattel : un traité en deux tomes qu'il intitule *L'esprit des maximes politiques* et qu'il présente, dans une bouffée d'immodestie, comme la suite de *L'esprit des lois* de Montesquieu. Un chapitre traite des rapports entre les intérêts des États, un autre des « opinions sur la balance politique », concept souvent utilisé (nous dit l'auteur) mais rarement compris : beaucoup de gens emploient le mot, peu s'en expliquent, et chacun s'en fait sa propre idée.[140] À vrai dire, lui-même ne contribue pas trop à la clarté. Son texte est passablement embrouillé dans la construction et l'exposition, et néanmoins très significatif. Pour aller au-delà d'une simple paraphrase, on peut en extraire six points essentiels. Les voici.

1. L'Europe y apparaît comme « contenant quelques puissances majeures, plusieurs moyennes et encore davantage de petites ». C'est dire qu'elle est formée de trois ordres, et que le premier comprend *quelques* grandes puissances et non une ou deux seulement.
2. Du fait de cette nouvelle structure multipolaire, l'équilibre perd sa référence à la balance à deux plateaux, qu'il s'agirait de maintenir égaux, et *dépasse la fonction antihégémonique*. La possibilité est mince qu'une des quatre ou cinq grandes puissances fasse peser sur l'ensemble des autres acteurs un vrai danger de monarchie universelle. Cette menace, c'est-à-dire l'hypothèse où le précepte équilibriste est le plus clair, devient l'exception dans l'Europe moderne : la concentration en un seul État de l'immense force nécessaire paraît, en effet, très improbable.
3. En dehors de ce cas limite, l'équilibre n'a plus comme mission, dans un système multipolaire, de défendre la pluralité politique. Qu'y devient-il alors ? Y opère-t-il toujours ? Oui : on l'y reconnaît non à son essence, l'*æqua libra* entre forces rivales, mais à son effet, la pacification du monde. Le terme *équilibre* devient synonyme de paix générale, et le qualificatif *équilibriste* s'attache à toute action ayant la paix pour objet. On conclut au

140 Antoine Pecquet (1704-1762), *L'esprit des maximes politiques, pour servir de suite à L'esprit des loix, du Président de Montesquieu*. À Paris, chez Prault, 2 vols, 1757 : cf. le vol. I, ch. 10 et 12, pp. 164-77 et 191-206. Certains passages sont reproduits dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 66-71, et dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 94-100.

succès de ces actions chaque fois que plusieurs États coexistent sans se battre.

4. Dans un monde multipolaire, la politique d'équilibre œuvre en élevant un barrage face à *toute* puissance qui se fait trop entreprenante et tente de s'accroître. Pour qu'un tel barrage existe on n'a pas besoin, comme le pensait Sully, d'égalité matérielle entre les acteurs : cette situation est une vue de l'esprit, et si jamais il était possible de la réaliser elle ne durerait qu'un moment, car la puissance n'est pas une donnée absolue mais le produit de nombre de facteurs reliés entre eux et en évolution continuelle. La seule méthode pour faire face à cette mutabilité réside dans l'association de plusieurs États contre un, autrement dit dans les *alliances*. La paix d'équilibre se maintient par des stratégies d'alliance avisées.
5. Si tel est l'instrument de la politique équilibriste, il s'agit de savoir quand s'associer et avec qui. La maxime de l'équilibre antihégémonique n'étant plus de mise, quelles sont celles de l'équilibre pacificateur ? Le but des alliances équilibristes doit être, d'une part, d'empêcher les guerres injustes, et d'autre part d'éviter l'augmentation excessive de tout acteur de premier ordre. Voici donc les deux règles :
   a) nul ne doit pouvoir poursuivre son accroissement par la guerre ;
   b) même celui qui mène une guerre juste, ne doit pas pouvoir s'en servir à des fins expansionnistes.

   Dans les deux cas, il appartient aux autres États d'y veiller. Il s'agit donc pour eux de se liguer afin de prévenir toute guerre de conquête ; si une guerre éclate, et même si elle tourne à l'avantage de celui dont la cause est la meilleure, il faut limiter ses gains.
6. Ces maximes politiques équilibristes sont *rationnelles*, elles ne s'imposent pourtant pas *automatiquement* aux hommes d'État. Elles correspondent à l'intérêt réel et permanent des nations, qui est perceptible à tout gouvernant guidé par la « saine raison » ; mais la nature des hommes est ainsi faite qu'ils obéissent parfois aux passions, et celles-ci les poussent à poursuivre des intérêts factices. On voit ainsi s'opposer des peuples que la raison devrait unir, et s'unir certains autres qu'elle devrait opposer. Dans un monde multipolaire, en somme, l'équilibre pacificateur est une affaire d'*intelligence politique*.

Voilà qui pose la grande question : pourquoi les hommes d'État raisonnables et éclairés devraient-ils suivre ces règles ? Qu'est-ce qui les pousserait à s'associer contre toute guerre de conquête, ou contre tout accroissement ? Comment la saine raison motiverait-elle ce choix ? Pecquet ne répond pas. Chez Vattel la réponse (ou ce qui y ressemble le plus) est que le renforcement d'une grande puissance présage toujours d'un *futur* danger hégémonique : il vaut donc mieux

étouffer la menace dans l'œuf aujourd'hui, au lieu d'attendre qu'elle se manifeste pleinement demain. Mais c'est un argument fort peu convaincant, et les faits ne vont pas tarder à en montrer la faiblesse.

Esquissée dans des textes comme celui que nous venons d'examiner, l'idée d'une *paix d'équilibre multipolaire* s'acclimate en Europe dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle. On la trouve, quinze ans plus tard, sous la plume féconde, quoique répétitive, du baron d'Holbach. L'argument qu'il développe dans trois gros ouvrages – deux datés de 1773, l'autre de 1776 –, peut se résumer en autant de propositions : (a) il existe entre les peuples des lois naturelles qui leur interdisent la violence ; (b) le moyen de maintenir ces lois est l'équilibre des forces ; (c) ce dernier constitue le but de la bonne politique extérieure.[141]

Le cœur du discours est normatif : l'opposition entre la « vraie politique » et la « fausse », c'est-à-dire entre la politique (interne et extérieure) raisonnable et celle qui ne l'est pas. La première se conforme à la loi de nature, telle que la raison l'interprète, tandis que la seconde l'enfreint. La loi que la nature donne aux hommes, êtres sociaux dès leur naissance, est de se conserver et de prospérer « de concert »,[142] non par la guerre donc mais par la coopération et la justice ; elle prescrit à chacun d'être juste car la meilleure manière de protéger sa vie et ses biens consiste à respecter la sécurité et les droits d'autrui. Cette loi est *naturelle* dans le sens qu'elle correspond à la *condition* et à l'*intérêt réel* de tous les hommes, sans pour autant régler obligatoirement leurs actes. Elle se dévoile à ceux qui font usage de la raison. Or, tous les êtres humains ne sont pas dans ce cas – d'Holbach est le traducteur de Hobbes, qu'il traite à un endroit de « philosophe atrabilaire » mais dont il a retenu le message essentiel.[143]

La loi de nature vaut aussi bien pour les individus, vivant au sein des sociétés particulières, que pour les nations composant cette

141 Paul Henri Dietrich, baron d'Holbach (1723-1789), *Système social, ou Principes naturels de la morale et de la politique*. Londres, 3 vols, 1773 (cf. en particulier le vol. II, consacré aux « Principes naturels de la politique ») ; *La politique naturelle, ou Discours sur les vrais principes du gouvernement*. Londres, 2 vols, 1773 (cf. le vol. II, huitième discours : « De la politique extérieure, de la guerre, de la paix, des traités », pp. 185-221) ; *La morale universelle, ou Les devoirs de l'homme fondés sur sa nature*. À Amsterdam, chez Marc-Michel Rey, 3 vols, 1776 (cf. notamment le vol. II, ch. 1, pp. 1-26). Les trois livres, tous parus sans nom d'auteur, sont attribués au baron d'Holbach par le *Dictionnaire des ouvrages anonymes* d'Antoine-Alexandre Barbier, 3[e] éd. (Paris, Paul Daffis, vol. III et IV, 1875 et 1879).

142 *Système social*, II, p. 4.

143 *La politique naturelle*, II, p. 192. Selon d'Holbach il n'existe pas d'état de nature hobbesien, où tout serait permis ; la condition humaine est toujours sociale, donc toujours soumise à des règles de bonne conduite réciproque (*La morale universelle*, p. 5). Aussi la paix, qui chez Hobbes était un simple conseil de la raison, devient pour lui une loi naturelle : mais il considère (on va le voir) que les princes violent cette loi plus souvent qu'ils ne la respectent.

« grande société » qu'est le monde. Les princes – tel est le refrain sur lequel l'auteur ne se lasse pas de revenir – sont soumis exactement aux mêmes règles et aux mêmes devoirs que les autres hommes ; ils ne sont au bénéfice d'aucune « morale à part », d'aucune « jurisprudence faite pour eux seuls ».[144] La « vraie politique » est donc celle qui, dans le domaine intérieur, exige d'eux l'équité à l'égard des sujets et leur défend le despotisme, et dans la sphère internationale leur commande l'équité à l'égard des autres princes et leur interdit la guerre : elle « proscrit la violence, les conquêtes, les usurpations, les perfidies », autrement dit n'emploie pas les armes, ne s'approprie jamais les territoires d'autrui, ne vole pas les trônes, honore les engagements pris. Elle maintient, en somme, « la concorde et la paix entre les différents peuples de la terre », ne se résignant à la guerre, ce moyen funeste, qu'en cas d'absolue nécessité – uniquement pour repousser une attaque injuste.[145]

La raison dit aux gouvernants que tel est leur *véritable* intérêt. Malheureusement, ils sont encore moins sensibles à sa voix que les autres hommes : « la plupart des princes » ne savent pas l'entendre, ils la méconnaissent ou la méprisent, aussi tendent-ils à suivre plutôt les passions et les avantages apparents, pour le malheur des peuples et pour le leur.[146] Car si l'individu est empêché d'aller contre son intérêt par les lois civiles et les châtiments qu'elles prévoient, les souverains sont libres de se conduire, et de conduire les nations, de manière parfaitement insensée. S'il existait entre eux un tribunal pour vider les querelles et un gouvernement pour exécuter les verdicts, ils seraient contraints d'être raisonnables. Hélas, ce genre de projets, si judicieux soient-ils – l'auteur pense sans doute au plan fédératif de Saint-Pierre –, se sont avérés jusqu'ici « chimériques et romanesques ».[147] N'y a-t-il donc rien qui s'oppose à l'anarchie et qui puisse fonctionner comme une sorte de *gouvernement international invisible*? Oui, il y a en Europe l'équilibre des forces ; lui seul peut s'opposer aux agissements injustes et violents, c'est donc lui que la bonne politique doit poursuivre comme moyen de la justice et de la paix. L'objet de la politique extérieure, écrit d'Holbach,

> est de maintenir entre les nations les loix de la nature, à l'aide d'un équilibre de puissance qui les empêche d'enfreindre les règles de l'équité, d'empiéter sur leurs droits réciproques, de violer les devoirs de la morale…

La « Balance de l'Europe », répète-t-il ailleurs, existe « pour suppléer à l'autorité qui devroit contenir les Souverains ; […] fidèlement

144 *Système social*, II, p. 126 ; *La politique naturelle*, II, p. 185.

145 *Système social*, II, p. 82 ; *La politique naturelle*, II, p. 196 ; *La morale universelle*, II, p. 3 (les peuples se doivent réciproquement la justice).

146 *La politique naturelle*, II, pp. 186-8.

147 *Ibidem*,, II, p. 218.

maintenue, [elle] assureroit la tranquillité de cette florissante partie du monde ».[148]

Lorsque le baron d'Holbach parle de la balance de l'Europe, et qu'il la qualifie de « confédération contre l'injustice », il a manifestement à l'esprit l'équilibre pacificateur, dont la mission est de *contenir* l'agresseur injuste en le menaçant de *réprimer* ses forfaits. De ce type d'équilibre il donne la définition fonctionnelle la plus explicite : c'est ce qui remplit *entre* les sociétés civiles européennes la tâche dont le gouvernement est investi *au sein* de ces mêmes sociétés. Mais s'il l'élève comme un rempart contre la guerre, il en fait en même temps la critique en admettant que cette haute mission (assurer la survie et les droits de chaque associé face aux agressions d'un autre) est rarement remplie. Le fonctionnement de l'équilibre n'est pas automatique, en effet : il dépend des « volontés » des peuples, de leur bonne politique. Autrement dit, les gouvernants doivent être assez clairvoyants pour « s'accord[er entre eux] à contenir [ou] à réprimer » l'agresseur,[149] et trop souvent ils sont myopes ou carrément aveugles – il arrive même qu'au lieu de se faire les instruments de l'équilibre, ils en fassent leur instrument, justifiant frauduleusement la conquête par le « maintien de la balance du pouvoir ».

Cela permet à l'auteur d'expliquer la fréquence des guerres injustes.[150] Mais cela trahit aussi le défaut logique du modèle équilibriste dans le monde de l'époque, composé, comme le constate le baron, de plusieurs États « très inégaux », dont aucun n'est pourtant « plus puissant que tous les autres ».[151] Si les gouvernements sont enclins, pour la plupart d'entre eux, à pratiquer une fausse politique étrangère qui les amène à prendre injustement les armes, et si la seule manière de contenir l'agresseur est de le « balancer », c'est-à-dire de lui opposer une résistance suffisante au moyen des alliances, mais si l'émergence d'une telle contre-force exige comme condition que la plupart des gouvernements suivent une bonne politique étrangère, alors la conclusion s'impose : la condition requise étant contraire au postulat de départ, soit ce postulat est vrai – les princes tendent effectivement à pratiquer une politique déraisonnable –, et l'équilibre ne peut pas opérer, soit il est faux, et l'équilibre ne sert à rien, car les princes verront où est leur intérêt réel et n'auront pas besoin d'être

148 Cf. respectivement *Système social*, II, p. 20, et *La politique naturelle*, II, § 22 (« De la Balance de l'Europe »), pp. 218-21.

149 *La politique naturelle*, II, p. 217. Cf. aussi *La morale universelle*, II, pp. 19-20.

150 *Système social*, II, en particulier le ch. 11, pp. 112-25 ; *La politique naturelle*, II, pp. 219-20. Quel pourrait être l'antidote ? D'Holbach ne le dit pas explicitement. À un moment il semble pencher pour la solution politique (c'est-à-dire interne) du problème de la guerre : « C'est aux nations – écrit-il – qu'il appartient de faire observer [la morale] à leurs chefs », au lieu que ceux-ci « en disposent sans daigner les consulter, […] comme de troupeaux de bêtes » (*Système social*, II, pp. 129 et 132).

151 *La politique naturelle*, II, p. 203.

bloqués pour renoncer à s'agresser. Autrement dit, on ne peut pas enchaîner les trois propositions selon lesquelles (a) la guerre est le produit de la conduite irrationnelle de la plupart des princes ; (b) pour lui faire obstacle il n'y a que la balance ; (c) celle-ci ne fonctionne bien que si la plupart des princes se conduisent rationnellement.

* * *

Un bon indice de la diffusion dans les esprits de l'idée d'une paix d'équilibre, transposée dans un monde que l'on se représente de plus en plus comme multipolaire, est la floraison des critiques que cette idée suscite dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle. Les détracteurs contribuent d'ailleurs grandement à clarifier le concept – bien davantage que les défenseurs. Certes, beaucoup de ces attaques portent simplement sur l'*inefficacité pratique* de la formule. Il n'y avait, à l'époque, qu'à regarder autour de soi : si l'équilibre servait à quelque chose, ce n'était manifestement pas à pacifier l'Europe. Mais certains censeurs tâchent d'aller plus loin et de s'attaquer aux raisons de cette incapacité, c'est-à-dire aux *faiblesses théoriques* du modèle. Si le système est multipolaire, une nouvelle condition est exigée, encore plus aléatoire que les précédentes : il ne suffit pas que la parité soit dissuasive, encore faut-il que les États s'allient entre eux pour la créer. Nous allons passer rapidement en revue quelques-uns de ces auteurs hostiles à l'équilibre. Certains d'entre eux doutent de toutes ses prétendues vertus, d'autres pas ; mais aucun ne croit à son effet pacificateur.

C'est à une attaque en règle contre l'idée équilibriste que se livre en 1756 le marquis de Mirabeau dans l'*Ami des hommes*. Pour parler de la paix, écrit-il, il faut commencer par établir quel est le moyen le plus sûr de ne jamais l'obtenir : c'est l'équilibre. Favori des gazettes et des politiciens de café, ce concept n'est rien d'autre qu'un instrument de propagande au service de la politique de puissance. La France en a fait longtemps usage pour ameuter l'Europe contre la Maison d'Autriche, d'autres l'ont employé ensuite contre la France. En réalité, aucune des thèses avancées par ses adeptes n'est fondée. Aux puissances majeures il n'a guère donné la paix, mais une suite ininterrompue de guerres ; aux États plus faibles il n'a pas offert de protection contre les forts, qui ont continué à les avaler impunément. C'est un leurre à l'usage des crédules, une « chimère dangereuse ».[152]

Le même thème est développé en 1758 dans un essai intitulé, précisément, *La chimère de l'équilibre européen*. C'est l'œuvre de l'économiste saxon Johann von Justi, qui y formule en substance trois charges, différentes bien que reliées : l'idée d'équilibre est *irréaliste*, *injuste*,

152 Victor Riqueti, marquis de Mirabeau (1715-1789), *L'ami des hommes, ou Traité de la population*. Avignon, 1756, partie III, ch. 7, intitulé « De la paix et de la guerre ».

dangereuse.[153] Pour commencer, il est impossible de la traduire en une maxime pratique car sa base même – la pondérabilité des forces – est viciée : la puissance des États n'est pas aisément mesurable, ni la taille du territoire ni la dimension des armées n'y suffisent. Comment poursuivre, alors, la parité entre des poussées qu'on ne sait pas évaluer avec précision ? Mais admettons qu'on en soit capable, continue Justi : même si on pouvait traduire l'idée en pratique comme ses partisans l'imaginent, il serait indésirable de le faire. La politique équilibriste exigerait, en effet, de s'en prendre *aussi* aux nations qui s'accroissent grâce à leurs énergies internes, c'est-à-dire aux plus dynamiques, aux mieux gouvernées, et cela du seul fait qu'elles sont les meilleures. Limiterait-on, par souci d'équilibre maritime, les échanges commerciaux avec un peuple qui s'avère plus entreprenant que d'autres ? Ce serait là une « horrible injustice ». Mais dans le monde réel – c'est le troisième argument – personne n'agit vraiment par souci de l'équilibre : on l'invoque quand on a besoin d'un prétexte pour s'attaquer à un État que l'on jalouse. Aussi le thème équilibriste, tel qu'on l'emploie couramment en Europe, n'est-il pas seulement vide de sens ; dans la mesure où les malintentionnés y trouvent une légitimation facile pour les guerres injustes, il est positivement dangereux.

L'équilibre, disait Mirabeau, est la pire des méthodes pour réaliser la paix. Mais est-il pour autant une pure chimère ? Selon d'autres critiques, cela n'est vrai que partiellement. Ils reprennent la distinction d'un Saint-Pierre, par exemple, entre la version antihégémonique, qui s'est avérée efficace, et la version pacificatrice, qui ne l'est pas – encore moins depuis que l'Europe n'est plus imaginable comme une balance à deux plateaux.

C'est pourquoi Burke, dans un article de 1760 consacré à la guerre alors en cours (on l'appellera ensuite de Sept Ans), présente la *balance of power*, « orgueil de la politique moderne », comme un moyen visant à « préserver *en même temps* la paix générale et la liberté de l'Europe, mais [qui] n'a préservé que sa liberté » : non seulement a-t-il échoué à empêcher les guerres, mais en a même provoqué certaines et étendu d'autres. [154] Tel est aussi l'argument clé avancé à la même époque

153 Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771), *Die Chimäre des Gleichgewichts von Europa*. Altona, David Iversen, 1758. L'année suivante le même auteur publie *Die Chimäre des Gleichgewichts der Handlung und Schiffart*, dont une traduction française paraît quatre ans plus tard sous le titre *La chimère de l'équilibre du commerce et de la navigation* (Copenhague/Leipzig, 1763). Cf. un extrait dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 113-8. Les arguments de Justi contre l'équilibre sont résumés par Per Maurseth, « Balance of Power Thinking from the Renaissance to the French Revolution », *Journal of Peace Research*, I, 2, 1964, pp. 131-2.

154 « The History of the Present War » (sans nom d'auteur), in *The Annual Register, or a View of the History, Politicks, and Literature, of the Year 1760*. London, R. & J. Dodsley, 1761. Burke avait lancé cet annuaire politique en 1758, et allait en rester

par Rousseau, dans son abrégé du plan de Saint-Pierre.[155] Parmi les auteurs qui dissocient les deux fonctions, il est le plus emblématique, et celui qui aboutit à la conclusion la plus noire : l'équilibre agit en Europe, mais *contre* la paix. C'est à lui que les Européens doivent d'habiter le pire des mondes possibles. Il œuvre, sans nul doute, comme principe antihégémonique, pour prévenir l'unification du système sous la domination d'un seul, mais aucunement pour *stabiliser* la pluralité qu'il assure. Voilà qui en fait l'ennemi de la paix : il empêche celle d'hégémonie, et n'en établit aucune autre. C'est dire qu'il maintient le système dans une condition de guerre permanente. À l'état de nature les hommes vivaient libres et en paix ; le passage à l'état social les a spoliés de la liberté ; à cause de l'équilibre ils sont privés, en Europe du moins, même de la paix despotique qui régnerait s'ils étaient tous sujets d'un seul monarque.[156]

Pour mieux exposer le discours de Rousseau au sujet de la balance des forces, on peut l'articuler en sept points.

1. Les rapports entre les nations sont intrinsèquement conflictuels, l'état de nature international est un état de guerre. Entre particuliers il ne l'était pas, car jamais il n'y a eu de grande mêlée hobbesienne *omnium contra omnes* ; la « guerre » n'existe que depuis la création de l'État, seuls peuvent être appelés ainsi les combats que se livrent les corps politiques. Jadis, en somme, il n'y avait pas de guerre de chaque personne physique contre les autres, il y a aujourd'hui une guerre perpétuelle de chaque État contre ses semblables.
2. Cette triste condition n'empêche pas l'Europe d'être un *système politique*. Les puissances européennes forment, par leurs affinités, « une sorte de système », c'est-à-dire un ensemble dont les membres sont tous en rapport et s'intéressent les uns des autres.
3. La caractéristique essentielle de cet ensemble est « une sorte d'équilibre », qui se maintient sans que personne ne songe vraiment à le perpétuer. Ce que Rousseau entend par là est un principe inhérent au système européen : il agit chaque fois que se profile à l'horizon le dessein hégémonique d'un membre du système, et commande aux autres de s'y opposer.
4. Le principe en question ayant pour base la propension naturelle de l'État à défendre son indépendance, il parvient avec

pendant longtemps le maître d'œuvre. Son texte est cité aussi par Butterfield, « The Balance of Power », pp. 144-5.

155 *Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre* (1761), dans J.-J. Rousseau, *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. III, 1964, pp. 563-89. Cf. *infra*, p. 260.

156 Aussi faut-il choisir entre la servitude et la guerre. Comme l'écrivait Ange Goudar, cité dans le chapitre précédent, « quelle funeste extrémité que d'être forcé à souhaiter le despotisme universel, pour arriver à la tranquillité générale ! » (*supra*, p. 50).

grande efficacité à défaire de telles entreprises. Pour appliquer la règle, les princes n'ont qu'à suivre l'intérêt immédiat, qui est de maintenir leur souveraineté politique. L'équilibre, en somme, c'est *la pluralité qui s'autopréserve*, et qui de ce fait entretient l'état de guerre.

5. En dehors de cette situation et de ce rôle, en effet, l'équilibre n'est point un principe d'ordre : il ne donne aux États ni paix, ni protection. Il faillit à modérer les princes parce que ceux-ci ont pour habitude de sous-évaluer les risques et de surestimer les possibles avantages de la guerre. Aussi condamne-t-il à perpétuité les Européens, c'est pour eux un gage d'« agitation continuelle ». Il empêche la paix monarchique sans opposer le moindre obstacle aux conflits armés internationaux.
6. Puisque l'unification hégémonique de l'Europe est impossible et indésirable, et qu'on ne peut mettre aucun espoir dans l'équilibre, la seule recette de pacification générale serait celle de Saint-Pierre, l'intégration volontaire de tous les États en une grande fédération ; mais selon Rousseau (on verra cela dans le chapitre suivant) une telle union est irréalisable.
7. Si l'équilibre en tant que *principe paneuropéen* n'opère que contre la monarchie universelle, si les faibles, en particulier, n'en sont guère protégés, il faut qu'ils se protègent seuls. Les plus petits membres du système et notamment les États républicains (qui ne peuvent que rester minuscules sous peine de dégénérer à l'intérieur) ont en théorie deux stratégies différentes pour augmenter leur sécurité extérieure. La première est d'employer l'équilibre dans sa version *sécuritaire*, comme Montesquieu le leur conseillait déjà, et de s'associer face aux voisins puissants, qui alors hésiteront peut-être à les attaquer. La seconde stratégie combine l'isolationnisme avec une variété de l'équilibre sécuritaire que l'on pourrait qualifier de *dissuasion du pauvre*, consistant à se rendre la proie la moins attrayante possible pour le voisin avide, et la bouchée la plus indigeste possible pour l'éventuel conquérant. Cela implique, d'une part, de se donner une économie de pure subsistance (agricole, démonétisée et autarcique), et d'autre part d'entretenir un esprit patriotique qui refusera toute dissolution dans une plus vaste entité politique, ainsi qu'un système de milice pouvant faire de chaque citoyen un résistant armé.

La même conception revient dans un ouvrage anonyme, dû en fait au physiocrate Le Mercier de La Rivière, qui paraît en 1767 sous le titre *L'ordre naturel des sociétés politiques*. Dans un des chapitres du deuxième tome, l'auteur traite de l'équilibre international. S'il s'agit de penser un moyen pour maintenir la paix internationale, y argumente-t-il, la balance des forces est manifestement inadéquate, car

elle ne correspond pas à l'« ordre naturel » du monde.[157] La dissertation n'est pas développée avec toute la clarté que l'on pourrait souhaiter, mais on n'en trahit sans doute pas trop l'esprit en la présentant ainsi.

La « balance de l'Europe », déplore l'auteur, est une expression énigmatique, dont le contenu précis est d'ordinaire mal défini, et peut l'être de différentes manières. Si on lui donne comme but d'éviter la suprématie d'un seul, le principe a bien fonctionné, car dans cet emploi il est conforme à l'ordre des choses : ce par quoi il faut entendre que les nations (à la seule condition qu'elles aient conscience d'appartenir à une même société) inclinent *naturellement* à faire cause commune face à une menace hégémonique. Ainsi compris, l'équilibre n'est point une « chimère ». Mais il l'est dans un autre sens : jamais il n'est parvenu à pacifier le système, à protéger le faible contre l'arbitraire, à maintenir chaque peuple dans la « jouissance paisible » de ses possessions, et jamais il n'y parviendra. Pour deux raisons. La puissance des nations est à la fois impossible à calculer et éminemment mouvante. À supposer même qu'à un moment donné des États ou des camps antagonistes se jugent égaux, cette parité, qui en théorie devrait les immobiliser, en pratique n'agit pas davantage pour les retenir de l'emploi des armes que pour les y inciter. Si le rapport est déséquilibré, le puissant est tenté de s'en prendre au faible, et s'il est équilibré chacun peut y trouver un encouragement à attaquer l'autre. L'inégalité, en somme, provoque la guerre, et l'égalité ne la prévient pas. C'est dire que l'opposition de forces rivales ne peut en aucun cas produire la paix.

La solution n'est donc pas de *diviser* les États européens et de les « mett[re] en contre-forces » (c'est-à-dire de les balancer). Y en a-t-il une autre ? Oui, répond l'auteur (et là il se sépare de Rousseau) : elle consiste à les *associer* – conformément à la nature, car c'est elle qui a fait les hommes sociaux et les intérêts des peuples solidaires. Ce n'est pas par des alliances particulières et par le jeu des contrepoids que l'on réglera le problème de la guerre, mais par une confédération générale empêchant toute puissance de rompre la paix.[158]

Le système de l'équilibre est « naturel », en définitive, tant qu'il œuvre à travers l'*amor libertatis*, lequel est inné en chaque prince ou nation, mais cela ne garantit *en rien* la paix générale : si le cadre est bipolaire, on n'est pas sûr que l'égalité sera suffisamment dissuasive ; s'il est multipolaire, on n'est même pas certain que l'égalité se créera. Tel est le sens général de l'entrée « Balance politique » qui figure en 1784 dans l'*Encyclopédie méthodique*. L'auteur, l'écrivain

157 Pierre-François-Joachim-Henri Le Mercier de La Rivière (1719-1801), *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*. À Paris/Londres, chez Desaint/Jean Nourse, 2 vols, 1767 : cf. le vol. II, ch. 35, pp. 220-48. L'attribution est le fait du *Dictionnaire des ouvrages anonymes* de Barbier, vol. III, cité.

158 Cf. aussi *infra*, p. 326.

Guillaume Grivel, y cite longuement Le Mercier de La Rivière.[159] Il définit le concept de *balance politique* ou *balance de pouvoir* comme « le système d'équilibre employé par la politique moderne pour contenir toutes les puissances l'une par l'autre ». Cela afin « qu'aucune ne prédomine en Europe au point de tout envahir et de devenir universelle » (c'est la fonction antihégémonique). Mais il s'agit aussi, ajoute l'encyclopédiste, de « combiner de telle manière les forces des divers États » qu'elles s'égalisent constamment, et que personne ne soit capable de prévaloir sur un autre et de le conquérir – il décrit ainsi le fonctionnement de l'équilibre pacificateur. Dans cette acception, décrète-t-il cependant, la balance « n'est guère qu'une belle spéculation », régulièrement démentie par la réalité. À cela il donne, lui aussi, deux raisons. L'une est la même que ci-dessus : il est impossible d'évaluer exactement la force des États. L'autre fait ressortir la difficulté propre au concept de paix d'équilibre, quand on tâche de le transposer dans une Europe multipolaire : il est difficile de concevoir la motivation qui amènerait chaque fois les États à s'unir ou à se séparer selon les exigences de cette version de l'équilibre, c'est-à-dire à « se combiner » de sorte que toute « masse de puissance » soit contenue par une masse égale.

Ce genre de critiques à l'encontre de l'équilibre pacificateur confluent, à la fin du siècle, dans la condamnation kantienne, à la fois expéditive et sans appel. Dans un essai de 1793, sur lequel on reviendra plus loin, Kant liquide comme « pure chimère » l'idée d'une « paix générale qui durerait en vertu de ce qu'on appelle la *balance des forces en Europe*». Il se fait l'écho, en particulier, de l'argument de Saint-Pierre selon lequel, dans un monde mouvant, le plus parfait des équilibres est aussi le plus précaire. Une telle paix, commente-t-il en effet, rappellerait la maison de Swift, si admirablement construite par son architecte selon les lois de l'équilibre qu'elle s'écroula dès qu'un moineau vint se poser sur le toit.[160]

Fichte exclut, lui aussi, que l'équilibre ait quelque rapport que ce soit avec l'intérêt général de l'Europe et avec la paix entre ses États. Le projet de *pacifier* la première en *égalisant* les seconds lui paraît condamnable en soi, puisque les nations et leurs frontières sont des entités naturelles : c'est une infâme théorie *(« berüchtigtes Lehrgebäude »)* que celle qui prétend, au nom du principe des poids et contrepoids, manipuler artificiellement cette naturalité. Jamais la paix ne pourra être assurée par de telles divisions, dont les lignes

159 Guillaume Grivel (1735-1810), « Balance politique », *Encyclopédie méthodique, ou par ordre de matières. Économie politique et diplomatique*, par M. Démeunier. À Paris, chez Panckoucke, 4 vols, 1784-1788 : vol. I (1784), pp. 279-84.

160 Emmanuel Kant, *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. III, 1986, p. 299. L'essai est celui qu'on connaît comme *Théorie et pratique*, et qui sera présenté plus loin, dans le ch. 4.

n'ont pas plus de réalité que les parallèles et les méridiens.[161] La politique équilibriste ne se conçoit qu'en version antihégémonique. Sous cette forme, en effet, elle est dictée par la nature – celle *des princes*, qui est de tendre vers le pouvoir absolu. Si chacun d'eux semble tenir à l'indépendance des autres, c'est parce qu'il vise lui-même à devenir, un jour, le monarque universel. La domination absolue, tel est le but ultime des États les plus importants : sa quête est le moteur de l'histoire européenne, et ce qui explique le fonctionnement de l'équilibre antihégémonique. « La tendance de toutes les monarchies est au-dedans une souveraineté illimitée et au dehors la monarchie universelle ». Elles s'y essaient donc toutes, tour à tour. Et chaque fois qu'un roi part en campagne, les autres lui résistent, non par amour de l'équilibre ou de la liberté des peuples mais en vertu de leurs propres ambitions hégémoniques : pas encore réalisables, elles ne pourront l'être demain qu'en empêchant aujourd'hui le triomphe d'un concurrent. Aussi l'équilibre n'est-il souhaité ou recherché par aucun prince ; chacun d'eux se bat contre ceux qui le menacent en espérant pouvoir le rompre soi-même plus tard. Quant aux peuples, ils n'y gagnent rien du tout : « La destruction absolue de l'équilibre européen ne [leur] sera jamais assez funeste que ne l'a été le maintien de ce malheureux équilibre ».[162]

Une vingtaine d'années plus tard le comte de Saint-Simon, s'adressant aux hommes d'État réunis à Vienne pour reconstruire l'Europe, les mettra en garde contre le prétendu réalisme de l'équilibre des forces. Dans l'idée que ce dernier puisse préserver la paix il n'y a, selon lui, absolument rien de réaliste. Au Moyen Âge l'Europe était unie sous la direction de l'Église. Le système pluraliste qui s'est affirmé ensuite a toujours manqué d'un principe d'organisation capable de remplacer efficacement l'ordre hiérarchique : on avait prétendu que ce rôle serait rempli par l'« équilibre des puissances » – l'égalité de force entre les nations ou les groupes de nations se partageant désormais le continent –, mais la théorie a été démentie par les faits. Les égaux étant nécessairement rivaux, et souvent ennemis, c'est le conflit armé qui a constitué « l'état habituel » de l'Europe moderne. Parmi toutes les garanties de repos jamais imaginées par l'esprit humain, l'équilibre s'est avéré la plus illusoire,

161 Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), *Reden an die deutsche Nation* (1808), dans le vol. VII des *Sämmtliche Werke*. Berlin, Veit, 1846, p. 464.

162 Du point de vue des peuples, l'équilibre européen c'est la guerre permanente *plus* le despotisme (il diffère de la monarchie universelle uniquement parce que le tyran qui les opprime est autochtone, et non étranger) : Johann G. Fichte (1762-1814), *Considérations destinées à rectifier les jugements du public sur la révolution française* (1793-1794). Paris, F. Chamerot, 1859, pp. 115-8. Cf. aussi *Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters*. Berlin, Im Verlage der Realschulbuchhandlung, 1806 (en français, *Le caractère de l'époque actuelle*. Paris, J. Vrin, 1990). Un passage est reproduit dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 87-93, et dans Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 180-5.

« la combinaison la plus fausse qui puisse être faite, puisque la paix en était le but et qu'elle n'a produit que des guerres ».[163]

En conclusion, on peut dire de ces écrits hostiles qu'ils contribuent à expliciter les trois conditions nécessaires de la paix d'équilibre. Les deux premières s'appliquent à toutes ses formes, la troisième concerne spécifiquement un système multipolaire formé d'acteurs inégaux.

1. L'Europe doit être pensée par les gouvernements comme un seul ensemble.
2. La parité de puissance doit être dissuasive : ce qui exige, d'une part, qu'il soit possible de calculer la force des États, et d'autre part que ceux-ci, quand ils sont confrontés à un rival à peu près équivalent, s'abstiennent d'agir.
3. Il faut que l'égalité de puissance se forme à tous les coups, en cas de besoin.

L'équilibre ne saurait apporter à la « république européenne » le don de la paix que si ces conditions étaient toujours remplies. Selon les auteurs qu'on vient de citer, elles ne le sont jamais toutes les trois.

* * *

Mirabeau évoquait les deux tâches spécifiques dont est censé s'acquitter l'équilibre pacificateur, éviter les guerres entre les acteurs de premier ordre et prévenir les agressions qu'un de ces acteurs pourrait mener contre un État de rang inférieur. Tels sont, en effet, les deux bienfaits qu'on doit lui demander, si on veut qu'il mérite son nom : la paix entre les puissances majeures et la protection des membres mineurs du système. Il lui faudrait, en d'autres termes, empêcher les unes de *se* faire la guerre, et les retenir de *la* faire aux autres. Dans le système bipolaire les deux choses allaient ensemble.[164] Mais dans l'Europe multipolaire, la prévention de l'agression qu'une des puissances principales peut livrer contre un petit État pose un problème conceptuel ardu aux tenants du modèle équilibriste.

La solution (on l'entrevoit chez Vattel) pourrait consister à déduire cette prestation – la défense du petit contre le grand – de la fonction antihégémonique, le lien étant que tout accroissement supplémentaire d'une grande puissance lui permettrait, dans un avenir plus ou moins proche, de menacer la pluralité politique européenne, et mériterait donc d'être contrecarré par les autres. La question cesse

163 Claude Henri de Rouvroy, comte de Saint-Simon (1760-1825), *De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale.* À Paris, chez Adrien Égron, 1814. Cf. le livre I, ch. 2, p. 25.

164 Du moment que toute augmentation d'une des deux superpuissances aurait produit *eo ipso* une situation d'hégémonie, on pouvait facilement imaginer que si l'une avait menacé un État mineur, ce dernier aurait trouvé le soutien de l'autre – ce qui aurait, en principe, dissuadé l'attaque.

d'être hypothétique dans les années 1770, lorsque l'aptitude du système à protéger *tous* ses membres est mise à l'épreuve, et qu'il faillit misérablement aux attentes en permettant le dépeçage d'un des plus importants États de second ordre. En 1772 le royaume de Pologne est gravement amputé, après que trois des cinq puissances majeures se soient accordées pour se répartir les dépouilles, et sans que les deux autres se soient entendues pour s'y opposer. Ce premier partage de la Pologne (il y en aura deux autres au XVIII[e] siècle) montre la limite de l'argument ci-dessus. Quand il existe plusieurs grandes puissances de taille inégale, le fait que l'une d'elles se renforce aux frais d'un État secondaire ne va pas nécessairement à l'encontre de l'équilibre général ; il est même possible que celui-ci en sorte amélioré.

Face au sort fait à la Pologne, et à l'incapacité de la *balance of power* de la protéger, les théoriciens vont prendre trois positions différentes. Certains y lisent la preuve que le système de l'équilibre a cessé d'agir en Europe : il avait fonctionné dans le passé, maintenant il ne fonctionne plus. D'autres reconnaissent que ce système peut remplir plusieurs missions différentes, mais pas celle de défendre les faibles des forts – soit qu'il ne l'ait jamais eue, soit qu'il ne l'ait plus depuis une certaine date (l'avènement de la multipolarité, par exemple). Il continue d'opérer, mais on ne doit pas en attendre la prévention des guerres que les puissances majeures font aux États secondaires. D'autres encore maintiennent qu'un équilibre réellement pacificateur n'est point une chimère : il existe bien en Europe, et l'usurpation qu'il a permise au détriment de la Pologne constitue une exception à la règle, un cas malheureux mais unique et explicable.

La première position est celle que l'on trouve chez Burke. À la suite des événements de 1772, il radicalise sa critique de l'équilibre.[165] Ce dernier, dit-il en substance cette année-là,[166] n'existe plus. La partition violente de la Pologne est « une révolution aussi inattendue qu'importante », un tournant dans les relations internationales : la « première rupture majeure du système politique moderne de l'Europe ». Un système qui tenait à une grande idée, celle de

> considérer [le continent] comme une vaste république (*commonwealth*) formée de parties distinctes et séparées, […] de les garder indépendantes bien qu'inégales en termes de puissance, et d'empêcher par tous les moyens l'une d'elles de devenir trop forte pour les autres.

C'est grâce à ce sage et salutaire principe qu'une petite partie de l'humanité a pu acquérir l'immense supériorité dont elle jouit sur le reste

165 Cf. *supra*, p. 142.

166 Le texte était intitulé « The History of Europe » et parut (sans nom d'auteur) dans *The Annual Register, or a View of the History, Politics, and Literature, for the Year 1772*. London, J. Dodsley, 1773, pp. 1-3.

(la prééminence de l'Europe est due à sa pluralité politique). Or, cet arrangement n'a pas été simplement ébranlé, il a été frappé à la racine par la totale indifférence avec laquelle les Européens ont assisté à la destruction d'un ancien royaume, comme si cela ne se passait pas chez eux et à leur époque mais en Tartarie du temps de Gengis Khan.

Ici la définition de la *balance of power* amalgame et confond la fonction antihégémonique (maintenir en vie *un certain nombre* d'États indépendants) et la fonction pacificatrice (défendre l'intégrité de *tous* les États contre les agressions). La faillite de la seconde en Pologne semble donc témoigner que le « système politique moderne » est désormais inopérant *dans son ensemble*. Burke impute en effet la passivité dont ont fait preuve les puissances occidentales, à commencer par la Grande-Bretagne, à un égoïsme myope qui a pris le dessus sur le réflexe équilibriste de base consistant à se préoccuper de tout changement, où qu'il ait lieu. Pour lui l'*inaction* vient obligatoirement de l'*indifférence*. Il peine à voir qu'au sein d'un univers multipolaire, une des grandes puissances peut s'en prendre à un État secondaire sans porter atteinte *du tout* à l'office premier de l'équilibre – prévenir la monarchie universelle.

Évoquant le viol collectif de la Pologne dans un mémoire qu'il rédige en 1774, le comte de Vergennes ne dénonce pas, contrairement à Burke, l'*effondrement* du système politique européen, mais sa *mutation*.[167] Les trois puissances de l'Est, ayant accordé leurs intérêts respectifs au mépris absolu de la justice, ont dépouillé un « État innocent » de ses possessions légitimes, et le reste de l'Europe a laissé faire en silence : notamment l'Angleterre, « jadis si zélée et si ardente pour maintenir l'équilibre de la balance du pouvoir ». Comment un si « criant abus de la raison du plus fort » a-t-il été possible ? Vergennes répond mettant en avant la transformation de la maxime équilibriste de l'ancienne version (vertueuse) à la version contemporaine (perverse). Pendant près de deux siècles les grands États avaient consacré leurs énergies à éviter que l'un d'eux ne devînt prédominant – c'était le « système d'équilibre général ». À ce système se substitue aujourd'hui l'« équilibre particulier » que les trois cours de l'Est maintiennent *entre elles* par l'« égalité de leurs usurpations », en modifiant ainsi à leur avantage la balance générale. Et face au spectacle de ce « pacte honteux », de cette « monstrueuse union », l'Angleterre s'inquiète moins « de son propre bonheur » que « de la prospé-

167 Il venait d'être appelé par le nouveau roi au poste de secrétaire d'État aux affaires étrangères : Charles Gravier, comte de Vergennes (1717-1787), « Mémoire de M. de Vergennes au commencement du règne de Louis XVI en 1774 », dans *Politique de tous les cabinets de l'Europe, pendant les règnes de Louis XV et de Louis XVI*, 4e éd. Bruxelles, A. Lacrosse, vol. III, 1825, pp. 146-58. Cet ouvrage, dont la première édition remontait à 1793, était un recueil de pièces manuscrites trouvées dans le cabinet de Louis XVI. Cf. aussi un extrait du mémoire de Vergennes dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 81-6.

rité de ses voisins », les Français. Lesquels ne sont pas en mesure de s'engager seuls dans une guerre pour la justice.

Ce que Vergennes semble saisir mieux que Burke, en somme, c'est que le triste épisode polonais n'est pas une infraction au principe traditionnel de l'équilibre ; il en est, affirme-t-il, l'application sous une forme nouvelle. Au lieu de qualifier l'ancienne de « générale » et l'actuelle de « particulière », il aurait pu les appeler, respectivement, *bipolaire* et *multipolaire*. Et il aurait pu ajouter que l'accroissement commun des trois puissances copartageantes n'était guère contraire au « bonheur » des Anglais, car à leurs yeux la diminution de poids relatif de la France (qui demeurait la première monarchie continentale) était de nature à *améliorer* la distribution générale des forces. Dans l'Europe d'antan, où il n'y avait que deux puissances majeures, l'équilibre interdisait les usurpations commises par l'une d'elles aux dépens d'un État ordinaire ; dans l'Europe à cinq, en revanche, le même principe pouvait *approuver* de tels forfaits, notamment au cas où ils pénaliseraient le plus grand des grands princes.

L'affaire polonaise, répétons-le, aura contribué à mettre en évidence que l'équilibre antihégémonique et l'équilibre pacificateur sont bien des modèles distincts, et qu'il est impossible, dans un monde multipolaire, de faire dériver le second du premier. Ils risquent même de s'opposer. La partition de la Pologne et la passivité anglaise peuvent apparaître comme la *pire négation* du modèle pacificateur, le parangon de l'agression injuste menée impunément, et en même temps comme la *meilleure illustration* du modèle antihégémonique, le moyen de renforcer les deux monarchies germaniques par rapport à la France tout en évitant une prépondérance russe à l'Est.[168] Dorénavant, les auteurs qui croient et veulent faire croire à un équilibre réellement pacificateur, auront deux impératifs. Le premier sera de donner au système une base logique autre que la lutte contre la monarchie universelle, de trouver une raison plausible pour laquelle, chaque fois qu'un grand État risque de s'en prendre à un petit, les autres devraient s'allier avec le plus faible en nombre suffisant pour dissuader le plus fort, même si celui-ci ne fait peser sur le système aucune menace hégémonique. Le second impératif consistera à expliquer pourquoi cette raison n'avait pas joué dans le cas de la Pologne.

* * *

168 Talleyrand lui-même, d'ailleurs, allait justifier rétrospectivement le partage de la Pologne en termes équilibristes. Il a évité que la Russie s'emparât de l'ensemble, écrit-il le 28 septembre 1814 à Castlereagh, si bien qu'on devrait y revenir, dans l'intérêt de l'Europe et du peuple polonais lui-même : « ne pouvant, sans un péril évident pour l'Europe, donner toute la Pologne à la Russie, […] que peut-on faire de mieux que de remettre les choses dans l'état où elles avaient été par le dernier partage ? »

L'hypothèse d'une paix qui régnerait, dans l'Europe des grandes puissances, grâce à l'équilibre des forces a été esquissée dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, autant par ceux qui la repoussent que par ceux qui l'accueillent ; elle sera théorisée de manière accomplie au début du XIX^e siècle, pendant les guerres napoléoniennes. Il y a là un beau paradoxe. L'épopée de Bonaparte montre, en effet, qu'une candidature au rôle de *dictator Europæ* est encore concevable, contrairement à l'avis de nombreux auteurs du XVIII^e siècle, à commencer par Montesquieu, et qu'elle a des chances sérieuses d'aboutir. Dès 1792 plusieurs coalitions se battent, vainement, contre la France, mais aucune ne réunit les quatre autres grandes puissances. Pour cela il faudra attendre la dernière, celle de 1813, qui finira par l'emporter. Pourquoi donc l'image de l'équilibre pacificateur attire-t-elle l'attention des internationalistes, à un moment où l'enjeu est de barrer à l'ogre corse la route de la monarchie universelle ? On s'attendrait plutôt à voir leur réflexion porter sur l'ancienne version de l'équilibre – la version antihégémonique – et sur ses modalités de fonctionnement (ou de dysfonctionnement). Mais le paradoxe n'est qu'apparent.

Si la lutte idéologique contre Napoléon se mène, en effet, en battant d'abord le rappel des États au nom de la liberté commune, elle se conduit aussi en ouvrant aux Européens la perspective d'un ordre d'après-guerre meilleur que celui d'avant la révolution, en leur projetant l'image d'une Europe à la fois *libre* et *pacifiée*. Car si l'indépendance des nations était indissociable de la guerre, d'aucuns pourraient lui préférer la paix dissociée de l'indépendance – autrement dit, la *pax napoleonica*. Il s'agit, en somme, de montrer qu'on n'est pas obligé de choisir entre paix et liberté : on peut avoir les deux en même temps.

En France même, pendant les premières années de la révolution, certains rejetaient l'idée de paix d'hégémonie et préconisaient l'équilibre – mais un équilibre simplifié, entre deux ou quatre grandes entités égales. Contre le républicanisme missionnaire, c'est-à-dire contre l'idée d'une France donnant au monde (selon les paroles du *Chant du départ*) « et la paix et la liberté », s'était prononcé en 1793 un « citoyen Delauney », auteur du *Plan d'une pacification générale en Europe*. Il y plaidait en faveur de la paix d'équilibre, définie comme celle qui s'obtient en « balanç[ant] des forces contraires, de sorte qu'elles ne puissent se choquer ». Cette neutralisation réciproque, il proposait toutefois de l'obtenir en ramenant la structure du système européen à sa forme originaire, bipolaire : cela à travers l'association des États en « deux grandes confédérations », dites respectivement *d'Orient* et *d'Occident* – bien que l'application du critère géographique parût assez élastique.[169] L'essentiel n'était manifestement pas

169 Puisque le Danemark ou la Sardaigne étaient assignés à la confédération d'Orient, et la Turquie à celle d'Occident. Cf. le *Plan d'une pacification générale en*

la géographie, mais d'égaliser les deux masses politiques, d'arriver à « l'équilibre le plus exact possible » entre l'une et l'autre, afin qu'elles eussent le même intérêt à conserver la paix et la même crainte de la rompre. « Je soutiens que la guerre entre les deux confédérations générales seroit impossible ». Dans la même veine un autre auteur obscur, un certain Thomerel, produisit quelques années plus tard un programme dont le but était de créer, là aussi, la « paix générale » grâce à un équilibre tétrapolaire. Il envisageait de partager le continent (et l'Afrique du Nord) entre « quatre colosses » de force à peu près comparable, ayant absorbé tous leurs voisins et « se suveill[ant] les uns les autres » : une puissance d'Europe orientale (la Russie), une d'Europe centrale (la Prusse) et deux d'Europe occidentale (la France et l'Espagne).[170] Dans un cas comme dans l'autre, la France y gagnerait quelque chose (le contrôle du quart ou de la moitié de l'Europe) ; la paix permanente serait toutefois assurée par l'équilibre entre elle et l'autre membre du système (ou les trois autres), et non par sa domination.

Mais en dehors de ces excentricités parisiennes, le thème de l'équilibre pacificateur est développé, au début du siècle, par deux auteurs allemands, Frédéric von Gentz et Frédéric Ancillon. Unis par des liens familiaux (la mère de Gentz était une Ancillon) et des affinités intellectuelles, l'un et l'autre ont conjugué une activité d'écrivain et une carrière politique (Gentz deviendra célèbre comme bras droit de Metternich et secrétaire du congrès de Vienne, Ancillon finira sa vie dans le fauteuil de ministre des Affaires étrangères de Prusse) ; et c'est au même défi intellectuel qu'ils répondent, à peu près dans les mêmes termes, au moment où l'étoile de Napoléon est à son apogée.

Le succès qui semble sourire aux aigles impériaux conduit un certain nombre d'auteurs français, ou acquis à la cause de la France, à soutenir que la monarchie universelle est la vraie et unique recette pour la paix européenne. Si dans le passé l'équilibre des forces a pu constituer un facteur de stabilité, il ne l'est plus depuis longtemps. On a vu dans le chapitre précédent que le pamphlet publié par le comte de Hauterive sous le titre *De l'état de la France à la fin de l'An VIII* situait la fin de l'ancien système international bien avant l'éclatement de la Révolution : l'ordre dit de Westphalie était fondé sur la balance entre deux puissances principales, les Maisons de France et d'Autriche, et il avait cessé d'exister avec la montée, au cours du

Europe, par le citoyen Delauney. Paris, Girardin, An II (1793-1794), en particulier pp. 6-7 et 21.

170 F.-P.-J.-C. Thomerel, *Programme du plan à mettre à exécution, qui divise l'Europe en quatre puissances, et partie de l'Afrique et l'Égypte*. Versailles, s.d. (sous Bonaparte premier consul, 1799-1804). La division de l'Europe était assez bizarre : la Russie, par exemple, aurait eu l'Empire ottoman, mais aussi l'Égypte, le Danemark, Hambourg. Quant à la France, elle aurait hérité de l'Italie, de la Rhénanie, des Pays-Bas, et aussi des îles britanniques.

XVIII[e] siècle, d'autres acteurs de premier rang – la Russie, la Prusse et surtout l'Angleterre. Le résultat avait été double, et doublement regrettable : l'anarchie du système continental, d'une part, et d'autre part l'émergence d'un autre système, « colonial et maritime » (c'est-à-dire mondial), sur lequel les Anglais avaient réussi à établir leur dictature. Si l'on considérait donc l'ensemble de la planète, l'acteur dominant, celui dont il aurait fallu « balancer » le pouvoir, n'était point la France mais la Grande-Bretagne. En s'associant à la seconde contre la première, les États européens n'obtiendraient que de perpétuer l'état de guerre à l'intérieur du continent, et de renforcer l'hégémonie anglaise en dehors.[171] Ils devraient viser, tout au contraire, en Europe l'état de paix et de droit que seule la prépondérance française pourrait garantir, et dans le monde l'équilibre entre les intérêts anglais et ceux du Continent. Pour cela il leur faudrait se rallier autour de la France, non contre elle.

La balance politique, disait en somme Hauterive, n'a aucune valeur en Europe, mais est souhaitable dans le rapport Terre-Mer. Ce qu'on lisait entre ses lignes, c'est que l'équilibre pouvait être une bonne chose, à condition qu'il fût bipolaire. Dans la configuration pentapolaire qui avait remplacé, sur terre, la balance à deux plateaux, une « paix d'équilibre » était une illusion. L'ordre que la *libra* pouvait donner à l'Europe tant qu'il y avait deux seules puissances majeures, s'était transformé en désordre avec cinq grandes puissances. Le seul espoir de stabilité et de légalité résidait dans la transformation du système pluriel en une monarchie (française en l'occurrence). La France servirait la cause de la paix aussi bien sur terre que sur les mers : l'Europe connaîtrait, grâce à elle, la paix d'hégémonie, le monde la paix résultant de l'équilibre bipolaire entre le bloc continental et la Grande-Bretagne.

Face à cette machine argumentative, on comprend aisément que la réponse prît la forme d'une apologie de l'équilibre pacificateur dans un système multipolaire. Le défi, pour ceux qui exécraient la domination française et souhaitaient le retour à la pluralité prérévolutionnaire, était de proposer une paix meilleure que la paix hégémonique – car si on avait dû choisir entre celle-ci et la guerre perpétuelle, il aurait été légitime d'hésiter. De deux choses l'une, donc : soit ils proposaient un *nouveau* principe d'ordre, supérieur à la monarchie mais différent de l'équilibre, soit ils démontrent que ce dernier peut assurer la paix *aussi* dans un monde multipolaire. Ancillon et Gentz suivirent la seconde voie.[172] Tel est donc le fond de leur dispute avec la

171 Hauterive aurait pu faire sien le trait d'esprit bien connu selon lequel l'« équilibre européen du pouvoir » préconisé par l'Angleterre se définit comme le système où l'Europe a l'équilibre, et l'Angleterre le pouvoir.

172 Provisoirement, pour ce qui concerne Gentz (comme on le verra par la suite).

propagande française.[173] La garantie la plus crédible du droit et de la paix réside-t-elle dans la suprématie irrésistible d'un acteur, capable de ce fait de prévenir toute rupture de la loi et du repos général ? Ou bien l'existence de plusieurs puissances principales peut-elle, dans certaines conditions, protéger la tranquillité de l'Europe et les droits de tous ses États, grands et petits ?

Du côté français, on répondait par l'affirmative à la première question, par la négative à la seconde. Les deux auteurs prussiens font l'inverse. Non, proclament-ils, l'unification hégémonique n'est jamais une solution souhaitable au problème de l'ordre international. Oui, la pluralité des forces mutuellement balancées constitue la meilleure solution que l'on puisse *réaliser*, sinon la meilleure *imaginable*. Quand bien même le monarque garantirait chacun contre les usurpations des autres, personne ne serait à l'abri de celles dont le monarque lui-même se rendrait coupable ; tandis que le système de l'équilibre peut protéger les États de *toute* agression.

De 1832 à sa mort, en 1837, Ancillon dirigea les relations extérieures de la Prusse. Mais son nom, pour autant qu'on s'en souvienne encore, est surtout lié à la grande fresque historique qu'il avait produite une trentaine d'années auparavant, et qui embrassait, en plusieurs volumes, l'évolution du système européen au cours de trois siècles.[174] Dans un essai composé en 1801 comme introduction à cet ouvrage,[175] il se focalise sur le lien de l'équilibre avec le droit, et par conséquent avec la paix – à la suite de Kant, il identifie *status pacis* et *status iuris*. Or, il ne peut y avoir de droit véritable entre les hommes que si le respect de ses lois est garanti, et dans la sphère internationale il n'existe aucune garantie : ni gouvernement, ni cour de justice, ni forces de police. Ce qui s'en rapproche le plus, c'est le principe de l'équilibre. Il constitue la seule protection possible des droits des États (de *tous* les États), donc l'unique perspective de paix pour l'Europe.

D'Holbach avait déjà aperçu, dans l'équilibre, l'équivalent international du gouvernement civil. Avant d'arriver à cette même conclusion, Ancillon passe en revue toutes les autres méthodes de pacification. Des trois grandes voies concevables, il en écarte deux : celles que l'on pourrait appeler respectivement la voie *morale* (le progrès spirituel de l'humanité) et la voie *politique* (la généralisation du

173 Dispute dont l'intérêt n'est pas passé inaperçu parmi les historiens : cf. Murray Forsyth, « The Old European States-System : Gentz versus Hauterive », *Historical Journal*, XXIII, 3, 1980, pp. 521-38.

174 *Tableau des révolutions du système politique de l'Europe, depuis la fin du XV^e^ siècle*. Paris, Impr. rue de la Harpe, 7 vols, 1806-1807 (l'édition originale, en quatre volumes, avait paru à Leipzig en 1803-1805).

175 Frédéric Ancillon (1766-1837), *Considérations générales sur l'histoire, ou Introduction à l'histoire des révolutions du système politique de l'Europe pendant les trois derniers siècles*. À Berlin, chez Henry Frölich, 1801.

gouvernement représentatif). La troisième, qui est la réorganisation du système des rapports entre les États, comprend à son tour différentes solutions, telles que la création d'un État européen unique, ou la fédération des États existants : notre auteur repousse l'une et l'autre. À plus forte raison, il rejette la formule hégémonique. L'équilibre est ce qui reste. En quoi consiste-t-il exactement ? En deux attitudes, auxquelles tous les membres du système sont censés se conformer. En premier lieu, chacun doit considérer la puissance comme la seule mesure de sa sécurité extérieure. C'est le postulat équilibriste classique : dans l'état de nature où vivent les États, rien ne saurait limiter l'exercice de la force par l'un d'eux sinon la force qu'un autre peut mobiliser. Dès que quelqu'un est capable de faire tout ce qu'il veut, il voudra faire tout ce dont il est capable – c'est cela qui condamne sans appel la monarchie universelle, en aucun cas le pouvoir dictatorial d'un État ne peut être présenté comme une garantie juridique pour les autres. En second lieu, chacun doit œuvrer sans cesse, notamment au travers des alliances, à « *contrebalancer la masse qu'il redoute* » par une masse « *à peu près égale* ». Cela instaurerait entre les corps politiques une forme d'ordre, différente des organisations hiérarchique ou fédérative : un ordre pluriel comparable à celui qui règne entre les corps célestes grâce au jeu incessant de poussées et contre-poussées, de forces attractives et répulsives, et qui assure que jamais ces objets ne se heurtent. Ancillon l'appelle « *l'équilibre des attractions habilement combinées* ».[176] Il remplit dans la société des nations les fonctions essentielles dont la puissance publique se charge dans les sociétés civiles : la défense des faibles et le maintien de la paix.

On trouve élaboré dans ces pages ce qui n'était qu'annoncé auparavant, le concept d'un équilibre à la fois *pacificateur* et *multipolaire*, et on l'y trouve figuré de manière nouvelle : ni la balance, ni la voûte, mais l'univers newtonien, fait de nombreuses entités de taille différente, en mouvement perpétuel, se maintenant l'une l'autre dans leurs orbites respectives. L'hypothèse d'une résistance commune face à un aspirant monarque n'est pas exclue, mais il s'agirait du cas limite, celui où la distribution des forces entre les puissances serait la pire possible (la plus proche de l'hégémonie). Normalement le système produit la paix, et n'a pas besoin pour cela de la meilleure distribution possible (la parité), car il fonctionne au moyen d'alliances compensatrices. Pour éviter tout malentendu là-dessus, plutôt que d'« équilibre » (balance égale) Ancillon préfère parler de « *principe des contre-forces* ». Ce qu'il a à l'esprit, c'est des contrepoids variables, se formant selon les exigences du moment grâce à la combinaison temporaire de certains membres du système. Ainsi, dans toute configuration de la puissance comprise entre la plus mauvaise

176 *Ibidem*, p. 94.

et la meilleure, on verra toujours se former face à une masse donnée, dangereuse pour le repos de l'Europe, une autre masse *équivalente* qui la bloquera – et qui à son tour serait bloquée au cas où ses membres s'aviseraient d'aller trop loin. En une phrase, Ancillon appelle « équilibre politique » le système qui, tout composé qu'il est de puissances disparates, est capable d'opposer à chaque poussée se manifestant en son sein une contre-poussée suffisante à la neutralisation mutuelle. Voilà la solution idéale, voilà l'image d'une Europe où tout acteur serait dissuadé de violer les droits d'un autre par la certitude de trouver face à soi une force égale et contraire.

Ce qu'Ancillon ne dit pas, c'est qu'un tel modèle peut se penser seulement si l'on postule certaines hypothèses. Un des aspects saillants de la contribution de Gentz consiste précisément à mettre en évidence les conditions indispensables au fonctionnement de l'équilibre pacificateur dans un cadre multipolaire. Sa démarche correspond point par point à celle de son cousin, en plus systématique. En 1800 il compose un essai sur la paix perpétuelle, *Über den ewigen Frieden*, censé répondre à celui que Kant avait publié cinq ans auparavant sous le titre *Zum ewigen Frieden*.[177] Gentz fait sien le postulat du maître, et aboutit à la conclusion inverse. Ayant posé que les relations humaines, aussi bien interpersonnelles qu'internationales, ne sortent de l'état de nature que quand elles entrent dans l'état de droit, et que le droit ne peut exister sans être garanti, il différencie entre deux formes de garantie, qu'il appelle *interne* et *externe*: l'une provient des sujets du droit eux-mêmes, l'autre d'une autorité supérieure. Or, entre les États seule la première est réalisable ; mais seule la seconde est efficace.[178]

Voilà donc, selon lui, l'essence du problème posé par le *ius gentium*: qu'est-ce qui peut tenir lieu de garantie externe dans la sphère internationale ? C'est l'« équilibre politique » qui en est la meilleure approximation, répond-il, et se hâte de préciser qu'il ne désigne point, par cette expression, le monde de rêve où tous les États seraient également puissants, mais celui où chacun d'eux, petit ou grand, serait protégé contre les ambitions d'un État de force supérieure. Ce dont il est question, en somme, c'est une Europe organisée « si habilement qu'à chaque poids dans la grande masse politique puisse correspondre quelque part un contrepoids ».[179]

Cinq ans plus tard, en 1806, Gentz s'étend davantage sur le sujet dans un essai intitulé « Des vrais concepts d'un équilibre politique ».[180]

---

177 Frédéric Gentz (1764-1832), *De la paix perpétuelle*. Paris, Centre de philosophie du droit, Librairie Duchemin, 1997. L'original avait paru dans l'*Historisches Journal* en 1800.

178 Cf. *infra*, pp. 348-9.

179 *De la paix perpétuelle*, cité, p. 67.

180 C'est la première pièce d'un recueil intitulé *Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa*. Cf. Friedrich Gentz, *Gesammelte Schriften*.

En guise de définition, il présente ce *politische Gleichgewicht* comme le système international composé d'États

> plus ou moins liés l'un à l'autre, en vertu duquel aucun d'eux ne peut porter atteinte à l'indépendance ou aux droits essentiels d'un autre sans rencontrer une résistance effective quelque part, et par conséquent sans un danger pour lui-même.

Cette formule sera abondamment citée par la postérité. Ainsi qu'Ancillon venait de le faire, Gentz y étend le sens du terme « équilibre » à la protection que chaque acteur international, si petit soit-il, est censé trouver quand il est menacé par un acteur plus puissant, même si ce dernier n'est pas *le* plus puissant du système et ne risque point d'atteindre la monarchie universelle. Gentz attribue en somme à l'équilibre, comme Ancillon, la fonction de pacifier, autant que faire se peut, le monde multipolaire. Il se distingue d'Ancillon en ceci, qu'il subordonne explicitement l'exercice de cette fonction à quatre conditions.

1. La première va de soi, car c'est la condition d'existence de tout système d'équilibre : la force doit être répartie de manière telle qu'aucun État ne soit supérieur à l'union de tous les autres.
2. En fait, ajoute Gentz, il faut que la puissance soit distribuée mieux que cela dans le système, si on veut que celui-ci fonctionne convenablement. Il est certes inutile que les États soient égaux, mais il faut que les disparités ne soient pas excessives, de sorte que tout État puisse être contrebalancé par un nombre raisonnable d'autres : ce qui veut dire, selon Gentz, la moitié au maximum. Le membre le plus fort du système, donc, ne devrait pas être supérieur à l'alliance réunissant le 50 % des autres.[181]
3. Si le but du système est la paix, la formation d'une telle alliance doit *suffire* à prévenir l'emploi des armes.
4. La dernière condition est normative : si le système doit servir à maintenir la paix par l'équilibre, et non à maintenir l'équilibre par n'importe quel moyen, y compris la guerre, le recours à la violence doit être exclu contre les États qui n'y ont pas recouru eux-mêmes. Si une puissance est en train de s'accroître par des méthodes licites, c'est par des moyens politiques qu'on s'oppo-

---

Hildesheim, Olms-Weidmann, vol. IV, 1997, pp. iii-liv et 1-15. Une traduction anglaise avait paru la même année : *Fragments upon the Balance of Power in Europe*. London, M. Peltier, 1806. L'écrit en question est partiellement reproduit dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 94-8, et *in extenso* dans Bruno Accarino (ed.), *La bilancia e la crisi. Il linguaggio filosofico dell'equilibrio*. Verona, Ombre corte, 2003, pp. 105-40.

181 L'interprétation de ce point a manifestement posé un sérieux problème à certains commentateurs. Le sens nous paraît pourtant indiscutable.

sera à elle – et on ne prendra les armes que contre celle qui les a déjà prises.[182]

Ce qui est original dans ce passage, c'est de reconnaître que l'équilibre pacificateur n'a rien de naturel : il ne peut remplir sa mission que sous certaines hypothèses. Les conditions elles-mêmes ne sont ni nouvelles, ni exhaustives. Les deux premières ont trait, on l'a vu, à la répartition de la force. L'une marque explicitement le seuil entre système hégémonique et système d'équilibre – et ce faisant définit le second : c'est celui où peut se former, face à tout acteur, une alliance à sa mesure. L'autre vise à faciliter l'émergence de telles coalitions de blocage en limitant le nombre de membres nécessaires : comme l'histoire était alors en train de le montrer, quand un État est extrêmement puissant, il est difficile que le reste du monde s'unisse contre lui. La troisième condition consiste à postuler l'efficacité du principe de dissuasion mutuelle. La quatrième concerne la guerre préventive, celle que l'on déclenche contre l'étoile montante du seul fait de son ascension, et qu'il faut évidemment mettre au ban si on veut faire de l'équilibre l'instrument de la paix. C'est ce que Gentz veut en faire : non un outil pour maintenir la configuration existante des forces, qui peut parfaitement varier dans certaines limites (définies par les conditions 1 et 2), mais une méthode pour protéger les droits légitimes de chaque membre du système contre toute attaque violente, et par conséquent (si la condition 3 est satisfaite) pour maintenir la paix. La guerre ne se concevrait que dans l'hypothèse extrême où un membre du système aurait atteint le seuil de puissance au-delà duquel aucun blocage ne serait plus possible.

Puisque ce merveilleux dispositif opérerait grâce aux alliances, reste à savoir ce qui les motiverait. Que les gouvernements s'inquiètent des agressions éventuellement méditées par l'acteur prééminent, cela se comprend ; mais pourquoi devraient-ils s'associer entre eux contre *toute* usurpation, d'où qu'elle vienne ? La condition la plus importante, ni Ancillon ni Getz ne la mentionnent.

En ce début de XIX[e] siècle, l'idée d'équilibre pacificateur multipolaire s'est acclimatée aussi en Grande-Bretagne. Trois longs essais critiques consacrés à la *balance of power* y paraissent, sans nom d'auteur, dans les pages d'une revue à peine née et promise à un bel avenir, la *Edinburgh Review*. Deux d'entre eux sont publiés en 1803 (dans les livraisons de janvier et d'avril), l'autre en 1807. Deux d'entre eux (le deuxième et le troisième) commentent des livres de Gentz, l'autre un ouvrage français de politique internationale. Deux d'entre eux (le premier et le troisième) sont sûrement dus à la plume infatigable

182 On ne peut pas dire que dans la page dont il est ici question Gentz s'exprime de la manière la plus claire qui soit. Cette interprétation de la quatrième condition nous semble la plus raisonnable, mais d'autres commentateurs la lisent différemment.

de Henry Brougham, whig radical écossais et homme aux multiples talents, l'autre a été écrit, en totalité ou en partie, par le juriste et critique littéraire Francis Jeffrey.[183] Tous les trois proposent une image de l'équilibre très différente des écrits anglais du XVIII[e] siècle évoqués plus haut dans ce chapitre.

Prolixe et assez confus, l'essai de janvier 1803 fait du texte dont il est censé rendre compte (un recueil de documents trouvés dans le cabinet de Louis XVI) un usage purement instrumental.[184] Brougham s'y attache, en fait, à définir la vraie nature de ce qu'il appelle « *balancing system* », ou encore « *political equilibrium* », et qu'il identifie avec « le système naturel des relations internationales qui s'est développé dans l'Europe moderne ». Ce système, observe-t-il, a été stigmatisé à la fois par ceux qui l'accusent de ne pas agir et par ceux qui lui reprochent d'agir de manière pernicieuse. Le même phénomène ne pouvant pas faire l'objet de critiques si opposées, manifestement il a été mal compris. Pour qu'on le comprenne bien, il faut le définir clairement : c'est le système assurant que toute menace contre l'existence ou l'intégrité d'un membre se heurte non aux seules forces de la victime, mais à une coalition capable de dissuader l'agresseur, ou au moins de lui résister. Tel est le fonctionnement de l'équilibre qui s'est affirmé en Europe grâce aux progrès de la civilisation.

Par souci de clarté, le reste du discours peut être réorganisé en cinq points.

1. Pour que ce système s'imposât parmi nos nations, dit Brougham, une condition a été nécessaire : il a fallu que nous apprissions à regarder l'ensemble (l'Europe) et non seulement les parties, à prêter constamment attention à ce qui se produit même aux endroits les plus lointains et apparemment étrangers, à nous accorder un droit d'inspection mutuelle ; et par voie de conséquence, à considérer tout autre membre du système comme un

183 Sur l'attribution des trois articles cf. E. Schneider, I. Griggs, J. D. Kern, « Brougham's Early Contributions to the Edinburgh Review : A New List », *Modern Philology*, XLII, 3, 1945, pp. 152-73. En 1802 le futur lord Brougham (1778-1868) concourt à fonder la *Edinburgh Review* ; il lui fournira une masse impressionnante d'articles dans à peu près tous les domaines de la connaissance humaine. Il mènera par ailleurs une carrière politique qui va le conduire, dans les années 1830, au poste de *lord chancellor* dans les cabinets libéraux Grey et Melbourne (bien que la popularité de son nom soit surtout due à l'attelage qu'il dessina). Quant à Francis Jeffrey (1773-1850), il dirigea la revue pendant de longues années, et en fut un autre gros contributeur.

184 « Politique de tous les Cabinets de l'Europe […] par L.P. Ségur », *The Edinburgh Review*, vol. I, n° 2 January 1803, pp. 345-81 (reproduit dans Lord Henry Peter Brougham and Vaux, *Contributions to the Edinburgh Review*. London, R. Griffin, vol. II, 1856, pp. 3-49). L'ouvrage intitulé *Politique de tous les cabinets de l'Europe, pendant les règnes de Louis XV et de Louis XVI* avait été publié en 1793 et réédité plusieurs fois : il contenait différentes pièces, parmi lesquelles le mémoire de Vergennes commenté *supra*, p. 150.

allié potentiel – y compris celui dont on est « naturellement » rival. Le *balancing system* est né, en somme, quand le perfectionnement de la société européenne a placé toutes les nations du continent dans le même état d'interconnexion que les cités italiennes du XV^e^ siècle, en faisant de l'Europe, dans les faits et dans les consciences, une « grande fédération » : sans chef commun, certes, mais avec des principes communs.[185]

2. Telle étant la condition nécessaire aux opérations de l'équilibre moderne, à quoi tend-il ? Dans sa forme parfaite, il rend le recours aux armes fatal à celui qui s'y oserait, en unissant contre lui le reste des États. Les entreprises agressives seront ainsi ou prévenues, ou punies (« *prevented or avenged* »). Des deux hypothèses, la dissuasion paraît pourtant la plus probable, si vraiment le malfaiteur potentiel doit prendre en compte, outre les forces de la victime, celles de « tous les autres membres de la communauté européenne ».[186] Aussi Brougham peut-il affirmer que le système a pour but, en dernière analyse, le maintien de la paix en Europe (« *has for its professed object the preservation of peace* »).[187]
3. Pour représenter le fonctionnement du système il fait recours, lui aussi, à la métaphore newtonienne. La loi de l'équilibre est aux corps civils ce que la loi de la gravitation est aux corps célestes : l'une et l'autre révèlent les forces invisibles mais constamment à l'œuvre qui, dans des univers faits de multiples objets, se servent des influences réciproques pour maintenir ces objets à leur place et pour conserver l'ordre de l'ensemble. La limite de la comparaison est que l'équilibre politique ne déploie ses effets que si et quand les hommes reconnaissent sa loi : contrairement à la gravitation, c'est au plein sens du terme qu'il est « moderne ».
4. Bien entendu, il lui est arrivé de faillir à sa tâche. Parfois il n'a pas fonctionné du tout : ce fut le cas en 1772, quand il a laissé la Pologne à la merci de ses trois bourreaux. Cette « transaction inique », souvent citée comme la preuve de l'inexistence du *balancing system*, nous montre seulement à quel point il était inefficace à ce moment-là, et combien la situation de l'Europe serait calamiteuse s'il devait disparaître pour de bon. D'autres fois son fonctionnement, au lieu de maintenir la paix, a provoqué la guerre, comme lors de l'« usurpation silésienne » commise par la Prusse au détriment de l'Autriche. Si ces guerres n'avaient pas eu lieu, toutefois, qu'aurait-on eu à leur place ? Non la paix, mais des conquêtes menées impunément, un système où les faibles auraient été digérés en toute tranquillité par les forts qui

185 « Politique de tous les Cabinets », cité, p. 354.
186 *Ibidem*, p. 356.
187 *Ibidem*, p. 373

les avaient dévorés. Ce que Brougham veut dire, c'est que si la coalition de blocage ne parvient pas à dissuader le conquérant et lui résiste par les armes, on peut avoir l'impression que les coalisés ont sacrifié la paix à l'équilibre : mais ils l'ont fait dans le but d'édifier une paix plus sûre, fondée sur la certitude de la sanction qui attend l'agresseur. Quant à la résistance commune contre les exactions de la France, elle correspond aux maximes de l'équilibre, et les médiocres résultats obtenus jusqu'ici ne prouvent pas que ces maximes méritent d'être abandonnées, mais qu'elles doivent être mieux appliquées.

5. La révolution et la guerre en cours posent la vieille question de la défense préventive : est-il légitime de recourir à la force contre l'État qui monte en puissance par ses propres ressources, grâce à son dynamisme interne ? Est-ce que le « système moderne » autorise la prévention armée ? De règle, non : on répond à ce genre de renforcement par une politique d'armement et d'alliances appropriée, et on ne réagit par la violence qu'à la violence. Mais dans le cas de la France, la prodigieuse libération d'énergies due à la révolution a mis les autres puissances face à un dilemme : soit elles révolutionnaient à leur tour les sociétés et les institutions, soit elles passaient à l'attaque. Dans une situation aussi extrême – un dérèglement interne très soudain et très dangereux pour le reste du monde –, Brougham accepte, en 1803, le principe d'« interférences hostiles » pouvant aller jusqu'à la guerre.[188] Vu les résultats, il reniera cette position en 1807.

En conclusion, la version moderne de l'équilibre telle que Brougham la définit constitue à ses yeux le plus grand progrès de l'espèce humaine « depuis l'invention de l'écriture », car elle assure aux nations une existence stable, qui *ne dépend plus de leurs seules forces*. Désormais, termine-t-il, la défense des États ne tient ni à leurs armées, ni à leurs richesses, mais à leurs alliés : « *non arma neque thesauri regni præsidia sunt, verum amici* ». Les plus puissants veillent constamment, dans leur propre intérêt, à la sécurité des plus insignifiants.[189] Derrière l'évocation de l'affaire polonaise, toutefois, deux questions restent en suspens : s'il s'agit d'une exception, quelle en est la cause ? Et pourquoi, de règle, les États auraient-ils intérêt à protéger le petit menacé par un plus fort ?

Le partage de la Pologne est au centre du deuxième essai, sans doute le plus intéressant des trois sur le plan conceptuel : on y trouve en effet la distinction la plus nette jusque-là entre les deux manières de penser l'équilibre. Daté d'avril 1803, l'article est un compte rendu de l'ouvrage de Gentz sur *L'état de l'Europe*.[190] L'auteur commence par

188 *Ibidem*, pp. 369-71.

189 *Ibidem*, p. 381. La citation est tirée du *Bellum Jughurthinum* de Salluste (ch. X).

190 « De l'état de l'Europe […] par M. Frédéric Gentz », *The Edinburgh Review*, vol. II, n° 3, April 1803, pp. 1-30. Ce texte est attribué par certaines sources au seul

évoquer les positions de Hauterive et Gentz dans le débat qui les oppose : l'un proclamait (a) que le système européen traditionnel s'était effondré bien avant la révolution, laquelle avait éclaté quand il n'existait déjà plus de droit public entre les États, et (b) qu'il appartenait à la France de construire, sur la base de sa prééminence, un ordre nouveau ; ce à quoi l'autre répondait (a) que l'ancien système existait toujours au moment de la révolution, et (b) que la domination de Bonaparte avait remplacé le droit par le non-droit, aussi appartenait-il à l'Europe de *re*construire, contre l'impérialisme français, l'ordre prérévolutionnaire. En quoi consistait exactement ce dernier ? Le publiciste écossais l'appelle ici « *great federative and balancing system* ». Sur son essence, il y a accord entre lui et l'auteur qu'il commente : seul mérite ce nom le système qui protège *toutes* ses composantes, grandes et petites, qui conserve à chaque État européen son existence indépendante et l'intégrité de ses droits.

C'est dans le jugement du crime de 1772 qu'il se sépare de Gentz. Il l'accuse d'en sous-évaluer l'impact et d'être trop indulgent à l'égard des coupables. L'attentat contre la Pologne n'a guère été un simple incident de parcours : l'ordre européen – Hauterive n'a pas tort sur ce point – était déjà entré en crise avant la révolution et les trois puissances copartageantes en portent la responsabilité, c'est elles qui avaient ouvert la voie aux exactions ultérieures de la France révolutionnaire. L'auteur décrit donc un « système de partition » qui apparaît comme la *négation* du système de l'équilibre ; mais il déclare, et c'est là que le discours se fait intéressant, qu'il est en réalité sa *perversion*. Le copartage, affirme-t-il, est le « produit indiscutable (*undoubted offspring*) de la balance », sa « corruption naturelle ». Comment peut-il dire d'un comportement en contradiction flagrante avec sa propre définition du *great balancing system* qu'il procède, en réalité, de ce même système ? La seule réponse est qu'il établit une différence fondamentale entre les sens différents de l'idée d'équilibre ; contrairement à Burke, non seulement il *distingue* la version pacificatrice des autres, mais la leur *oppose*, et en établit du même coup la spécificité conceptuelle.

La variété antihégémonique de la *balance of power*, celle qui « arme tout le monde contre les usurpations d'un seul et nous préserve […] du danger de monarchie universelle », n'interdit point qu'un petit État soit avalé par un grand. Ramené à la seule dimension de la lutte contre la monarchie, le principe de l'équilibre autoriserait les forts à se diviser les dépouilles des faibles, et les y inciterait même dès lors que le résultat général serait une distribution de la puissance plus égale qu'avant. Autrement dit, telle usurpation perpétrée en bande par certaines puissances peut parfaitement *améliorer* la configuration

---

Francis Jeffrey ; selon d'autres, Jeffrey l'aurait écrit avec l'aide de Brougham : cf. Schneider *et alii*, *op. cit.*, p. 161. Le livre de Gentz avait paru à Londres, en français, l'année précédente.

des forces. Cependant, ajoute notre auteur, un *balancing system* réduit à cela n'aurait rien de spécialement recommandable. C'est à sa formidable diversité politique que l'Europe doit la supériorité et la prospérité dont elle jouit, et si le système ne servait pas à maintenir en vie cette variété, en protégeant les petits États contre la rapacité des grands, il ne servirait à rien de bon. Un équilibre purement antihégémonique pourrait déboucher sur une Europe partagée en un petit nombre de colosses, plus ou moins égaux après avoir absorbé tous les autres. Mais pourquoi préférerait-on une telle « balance nue (*naked balance*) » à la monarchie universelle ? Pourquoi choisirait-on la dictature de trois ou quatre grands empires plutôt que celle d'un seul ? Soit l'équilibre est pacificateur, en somme, soit il n'a aucune valeur.

Le troisième article, qui paraît en janvier 1807, contient la réaction de Brougham à un autre ouvrage de Gentz, les *Fragments upon the Balance of Power in Europe*.[191] Il est plus corrosif que le précédent, mais aussi plus superficiel. Le thème central est la question de la *guerre préventive*. Brougham reconnaît à Gentz une intention louable (réveiller l'Europe de sa « torpeur » face à la tyrannie de la France), il le félicite d'écrire que la fonction du système équilibriste doit être la protection de l'autonomie et de l'intégrité de tous ses membres, et se réjouit de le trouver moins (bien qu'encore trop) clément à l'égard des pilleurs de la Pologne. Ce qu'il lui reproche, outre la pesanteur germanique du style, c'est la « furie anti-française » qui l'a conduit à mettre son prestige intellectuel au service d'une cause téméraire. Brougham condamne maintenant (oubliant ce qu'il avait écrit en 1803) tout recours aux armes motivé par ce qui se passe à l'intérieur des frontières d'une nation. Et il attribue le triste état du continent à la guerre préventive menée contre la France dès 1792. Il y a en Europe, dit-il, deux partis extrêmes, préconisant l'un le combat à outrance, l'autre la paix à tout prix. Ils pèchent tous les deux par excès (d'audace ou de prudence), mais c'est le premier qui a prévalu, sous l'impulsion du gouvernement anglais. Gentz s'en est fait le « principal champion littéraire ». Le résultat a été désastreux pour l'Europe. Ceux qui ont constamment plaidé pour une guerre offensive, de crainte que puisse un jour s'établir la monarchie universelle française, ont obtenu de matérialiser en l'espace de quelques années le spectre qu'ils voulaient exorciser. La seule réaction sensée à la montée en puissance de la France révolutionnaire eût été (et demeure) d'imiter ses réformes internes les plus efficaces, en particulier la mobilité sociale qui a mis au service de l'État les talents de toute la population.

191 « Fragments upon the Balance of Power in Europe [… by] the Chevalier Fred. Gentz », *The Edinburgh Review*, vol. IX, n° 18, January 1807, pp. 253-78 (reproduit dans le recueil des contributions de Brougham à la revue, *op. cit.*, II, pp. 50-80). Une version anglaise des *Fragmente* de Gentz avait été publiée à Londres en 1806 (*supra*, note 180).

En guise de bilan, on peut dire qu'Ancillon, Gentz et leurs critiques écossais sont d'accord sur l'essentiel. Il existe bien deux conceptions différentes de l'équilibre. La première version a pour objet de défendre la pluralité du système, mais dans le seul sens de maintenir en vie *un petit nombre de grands États*, et pas nécessairement *un grand nombre de petits États*. Dans un monde multipolaire, elle peut conduire à la violation des droits des plus faibles. Quant à l'autre version, c'est celle qui protège les droits de *tous* les membres du système en opposant à l'agresseur une masse capable de lui résister, et préserve ainsi la paix – si l'effet dissuasif agit. Sinon, elle assure que le coupable ne reste pas impuni (et prépare une paix plus stable).

Nos auteurs sont unis aussi, en principe, sur la guerre préventive : pour en exclure l'emploi, sauf comme ultime recours contre la monarchie universelle. Ils se séparent toutefois sur l'interprétation du conflit en cours, qui pour Gentz relève précisément de la légitime défense contre l'hégémonie française, alors que Brougham y voit la continuation de la guerre offensive, et totalement contre-productive, déclenchée contre la France en 1792. Ils divergent également sur la question de savoir si la monarchie universelle est le pire des maux pour l'Europe : c'est le cas selon les Prussiens, tandis que pour les Écossais il n'y a pas à choisir entre la soumission du continent à un seul prince hyperpuissant ou son partage entre trois ou quatre grandes puissances. Mais ils s'accordent sur le fait que le bien suprême, le seul ordre vraiment souhaitable, est celui où les droits de chacun, grand ou petit, sont pareillement protégés. Tel est le rôle du système moderne de l'équilibre.

Ils n'ont pas la même vision, en revanche, de la manière dont ce système est censé fonctionner. Tous considèrent que les coalitions de blocage se formeront grâce aux alliances, auxquelles ils confient la tâche centrale : celle d'équilibrer les forces en présence. Mais Ancillon parle d'un contrepoids plus ou moins égal en termes de puissance, Gentz ne s'exprime pas clairement sur ce point, et Brougham pense à une coalition de blocage supérieure au fauteur de troubles. C'est dire qu'Ancillon, et Gentz aussi sans doute, restent dans le cadre de la théorie classique de l'équilibre, qui considère que le système international est régi par la puissance seule et en déduit qu'aucune poussée ne doit prévaloir sur sa rivale : toute masse qui endigue une autre masse doit, à son tour, être endiguée par elle.[192] Brougham sort de ce

192 Comme on l'a vu, selon Ancillon les alliances servent pour que chaque masse soit « contrebalancée par une masse à peu près égale ». Gentz, pour sa part, écrit qu'« à chaque poids dans la grande masse politique [doit] correspondre quelque part un contrepoids ». Pense-t-il à un contrepoids *égal* ? De deux choses l'une. Soit il se tient à sa prémisse kantienne – les nations vivent dans l'état de nature, lequel est gouverné uniquement par la puissance respective –, et il s'ensuit que la dissuasion doit être *mutuelle* et les forces qui s'opposent *équivalentes*, chacune remplissant à la fois le rôle de « poids » et de « contrepoids ». Soit il considère que la dissuasion par la parité ne saurait être assez efficace, et envisage donc un

cadre sans crier gare. Quand il écrit « équilibre politique », il n'a pas à l'esprit la *balance égale* entre des forces opposées et impersonnelles, mais la balance *la plus inégale possible* entre un État criminel (« *delinquent* ») et l'ensemble de ceux qui se sont coalisés pour lui faire barrage – en principe, tous les autres membres du système.[193]

Cela soulève la question fondamentale qui devrait se poser à tous les trois, mais qu'aucun d'eux ne formule. Pourquoi ces contre-forces (égales ou supérieures) se formeraient-elles, face à l'agresseur potentiel ? Au nom de quoi les États s'associeraient-ils dans ces alliances destinées à défendre le faible du fort ? Pour quelle raison faudrait-il attendre d'eux qu'ils se coalisent contre n'importe quelle usurpation ? Si l'on reprend la définition de l'équilibre pacificateur que donne Brougham, « le système naturel des relations internationales qui s'est développé dans l'Europe moderne », on aimerait savoir en quoi, à ses yeux, ce système est *naturel*.

4. La paix d'équilibre dans un monde d'États inégaux : comment fonctionne-t-elle ?

La condition la plus importante de la paix d'équilibre, et la plus aléatoire dans l'Europe multipolaire, ni Ancillon, ni Gentz, ni Brougham ne la mentionnent. Du côté de l'État qui se voit en danger, l'intérêt de chercher un soutien extérieur est évident ; encore faut-il, pour que le contrepoids puisse se former, qu'il trouve assez de partenaires. Et pour cela il est nécessaire que les nations s'unissent (et se séparent) suivant une seule maxime, celle de l'équilibre pacificateur. Chaque membre du système devrait être toujours prêt à s'allier à n'importe quel autre membre, menacé d'agression par un tiers plus puissant, et cela même s'il n'était pas lui-même menacé *d'aucune manière* – autrement dit, même s'il n'était incité à s'aligner avec le plus faible *ni* par la logique sécuritaire, *ni* par la logique antihégémonique. Quelle logique le conduirait donc à agir de la sorte ? Il est question ici (faut-il le souligner ?) non de ce qui peut *empêcher* les États d'obéir au modèle de l'équilibre pacificateur – ce dernier est incompatible, c'est évident, avec l'isolationnisme ou avec la rigidité d'une diplomatie « idéologique » – mais de ce qui peut *pousser* les États à s'allier conformément à ce modèle. Même le prince le moins indifférent, même celui dont la politique est la plus flexible, ne semble pas spontanément porté à secourir le faible menacé par

contrepoids *supérieur* au poids – ce que laisserait croire un autre passage, où il affirme que dans un monde imaginaire divisé en États rigoureusement égaux, les guerres seraient plus fréquentes et non plus rares. Mais dans ce cas il lui faut abandonner la prémisse : les relations entre les nations ne peuvent pas être gouvernées *que* par la force.

193 Cf. l'article de janvier 1803 (« Politique de tous les Cabinets »), cité, p. 356.

le fort. Quel intérêt pourrait-il avoir à prendre parti pour la victime potentielle des exactions d'un autre, quand ce dernier n'est ni son rival direct, ni un aspirant crédible à la monarchie universelle ?

Comme on l'a vu, la première réponse qui vient à l'esprit est que les États de premier rang ont *toujours* intérêt à éviter que l'un d'eux ne se renforce, en changeant ainsi à son avantage la distribution générale de la puissance. Pourquoi cette règle s'appliquerait-elle immanquablement ? Selon certains auteurs, parce qu'il y a toujours, dans pareil accroissement, un risque pour la liberté commune, et il vaut mieux l'éliminer *in statu nascendi*. Mais cet argument, on l'a vu aussi, ne tient pas : l'équilibre pacificateur ne saurait être déduit de l'équilibre antihégémonique *dans tous les cas* – certainement pas dans le cas où la modification du rapport des forces *éloignerait* le danger de monarchie universelle. Rétorquera-t-on que chaque grande puissance conquérante, même si ses prises ne menaçaient pas la pluralité politique du système, en trouverait à coup sûr, face à soi, une autre au moins (sa principale rivale) prête à s'y opposer ? Mais au lieu de se paralyser, elles pourraient s'entendre pour violer *ensemble* les droits d'un État plus petit. Ces deux hypothèses sont exactement celles qui se réalisent en 1772 aux dépens de la Pologne – un accord de copartage entre trois Grands, ayant pour effet de rendre la configuration globale du système plus égale.

Une autre réponse consiste à imaginer que les États s'associent au nom de ce que Brougham appelle une *« general law »*, interdisant à quiconque de déposséder un autre, *manu militari*, de ses titres légitimes.[194] Autrement dit, par « amour de la justice ». Voilà qui expliquerait que les membres du système partent en masse à la rescousse de la victime, et aussi qu'ils n'abusent pas de leur prépondérance – ils se borneraient à protéger les droits attaqués, sans nuire inutilement à ceux du « délinquant ». Le modèle aboutirait ainsi au résultat escompté par Brougham. Mais pourquoi parlerait-on encore d'équilibre *des forces*, à propos d'un tel système ? Il aurait pour principe le droit, non la puissance matérielle, et son fonctionnement ne serait nullement *naturel*, si par ce terme on désigne le produit d'attitudes inhérentes aux hommes ou aux princes.[195] Ceux-ci pourraient *s'accorder* entre eux pour garantir la « loi générale », si elle leur inspirait une telle vénération. On ne serait plus, dès lors, dans le cadre de la paix d'équilibre mais dans un cadre

194 *Ibidem*.

195 À moins de penser, comme Bentham par exemple, que l'état de nature international est un état de paix. Par moments Brougham ne paraît pas loin de le suggérer : notamment là où il insiste sur le poids croissant de l'opinion publique, qui limiterait la « violence des passions royales » et assurerait une politique étrangère conforme aux « vrais intérêts » des nations, c'est-à-dire orientée vers la « préservation de relations pacifiques » (*ibidem*, p. 367). Mais bien entendu, dans ce cas la vraie recette de la paix serait la réforme interne, et non l'équilibre.

différent, celui de la paix « artificielle » que Kant venait de théoriser, et que nous appellerons « de droit international ». Il y a en somme, dans la réponse d'un Brougham, amalgame entre deux solutions différentes, et glissement de l'une à l'autre.

Si l'équilibre pacificateur avait besoin pour fonctionner que les princes soient guidés par l'*amor iuris*, il postulerait cette condition dont il est destiné, en fait, à pallier l'inexistence, et qui d'ailleurs le rendrait inutile si elle existait. De deux choses l'une, en effet : soit on pense le « système moderne » des relations internationales comme régi par la puissance matérielle, et on ne peut pas invoquer le souci du droit pour fonder l'inclination des États à former des alliances face à tout danger d'agression, soit on l'imagine gouverné par la loi, et dans ce cas l'équilibre des forces n'y est plus de mise. Pour sortir de cette impasse, trois voies sont concevables. La question étant « Qu'est-ce qui motive les coalitions de blocage dans un système multipolaire fait d'acteurs inégaux ? », on pourrait, d'abord, en changer les termes et revenir au monde imaginaire fait d'acteurs rigoureusement égaux. On pourrait, sinon, chercher à fonder l'effet pacificateur de l'équilibre sur quelque chose de plus naturel que le goût des États pour le droit. On pourrait, enfin, laisser complètement tomber la solution équilibriste et épouser une formule différente, d'un maniement conceptuel plus aisé. La troisième est l'option que Gentz adoptera après la chute de Napoléon. Quant aux deux autres, nous les illustrerons ci-dessous à l'aide de quelques textes significatifs, postérieurs au règlement de paix de 1814-1815. Mais auparavant, il convient de se demander comment ce dernier s'inscrit dans l'histoire de la paix d'équilibre.

Est-ce que la paix dite de Vienne, qui mit fin aux guerres révolutionnaires et napoléoniennes, « reposait sur la balance des forces », comme on l'affirme si souvent ? Constitua-t-elle vraiment l'aboutissement de la théorie de l'équilibre pacificateur ? Si tel était le cas, on trouverait cette théorie traduite dans les traités constitutifs d'un grand règlement européen, et pas n'importe lequel, puisque le système qui en résulta passe pour un modèle de stabilité (surtout si on le compare à celui que produirait, un siècle plus tard, le traité de Versailles). Une discussion s'est développée là-dessus entre historiens, dont l'enjeu consiste, en fin de compte, à reconnaître ou à nier à la *balance of power* le mérite de cette stabilité.[196] Il faudrait commencer par subdiviser le problème en deux parties, l'une portant sur le système que *voulaient* établir les hommes d'État réunis à Vienne,

196 Cf. l'article de Paul Schroeder, « Did the Vienna Settlement rest on a Balance of Power ? », *American Historical Review*, XCVII, 3, 1992, pp. 683-706, et les commentaires qui le suivent. Selon Schroeder, on l'a vu dans le chapitre précédent, un tel mérite ne revient pas à l'équilibre mais à l'hégémonie bienveillante exercée par la Grande-Bretagne et la Russie (pp. 701-2).

l'autre sur celui qui s'est effectivement mis en place et a (plutôt bien) fonctionné au cours des années suivantes. Si on se limite à la première question – celle de savoir comment les diplomates voyaient l'équilibre et s'ils entendaient ou non fonder la paix là-dessus –, le débat paraît assez facile à trancher. Il suffit de reprendre ce qu'on a dit plus haut à propos du plan de Sully. L'équilibre constitue indubitablement une des bases du règlement de 1815, mais n'est tel que dans sa version *antihégémonique*. La répartition des forces à laquelle on procède dans les deux traités de Paris et dans celui de Vienne répond à un double problème : comment réduire le poids relatif de la France par rapport à 1792 tout en restituant aux Bourbons leurs possessions légitimes, et comment y parvenir sans donner du même coup un poids exorbitant à la Russie. La disposition des choses est destinée, en fait, à éviter une autre entreprise hégémonique, aussi bien de la part de l'ancien prétendant que d'un nouveau candidat. Et effectivement le nouvel ordre pentapolaire ne comporte plus la menace immédiate d'une monarchie universelle. Mais les *peacemakers* ne font manifestement pas confiance à l'« équilibre » établi en 1815 comme moyen pour garantir le repos général et pour protéger les droits de tous les membres du système.

L'alliance de Chaumont du 1er mars 1814 avait été la consécration de la version antihégémonique du concept : pour mettre un terme aux visées monarchiques de la première puissance européenne, les quatre autres unissaient, enfin, leurs énergies. Elles visaient, comme le déclarait un des articles secrets du traité, le « rétablissement d'un équilibre des Puissances et une juste répartition des forces entre Elles » ; autrement dit, une refonte politico-territoriale dont le même article indiquait les principaux éléments.[197] Mais si ce rééquilibrage était « le but de la présente guerre », il n'était point l'instrument pour préserver la paix future : le moment venu, les Quatre devraient se mettre d'accord sur « les moyens les plus propres à garantir à l'Europe, et à se garantir réciproquement, le maintien de cette paix ». Un moyen, ils le mettaient en place immédiatement : la prolongation pour vingt ans de la grande coalition, chargée de prévenir (ou au pire, de repousser) toute attaque de la France contre une des parties contractantes.[198] Ce n'est donc pas l'équilibre (la future répartition des forces) qui garantirait la paix, c'est l'alliance quadripartite qui garantirait *à la fois* l'équilibre et la paix.[199]

---

197 Une Allemagne composée de princes souverains mais confédérés entre eux, une Suisse indépendante et garantie par les grandes puissances, une Italie partagée en États indépendants, une Hollande libre et renforcée, etc. : cf. *The Consolidated Treaty Series*, vol. LXIII, 1969, pp. 84-95.

198 *Ibidem*, articles 5, 6 et 7.

199 Article 16 : « Le présent traité d'alliance défensive [a] pour but de maintenir l'équilibre en Europe, d'assurer le repos et l'indépendance des Puissances… ».

Certes, dira-t-on, mais le traité signé à Paris trois mois plus tard (le 30 mai 1814) entre les Alliés et la France ne proclame-t-il pas expressément, dans son préambule, le principe de l'équilibre pacificateur ? Il semble faire écho à la paix d'Utrecht en affichant l'ambition de donner à l'Europe « *une Paix solide, fondée sur une juste répartition de forces entre les Puissances* ».[200] Dans cette distribution meilleure, c'est-à-dire plus égale, des territoires et des ressources, ses rédacteurs voient assurément la condition *nécessaire* de la paix : aucune grande puissance, ni la France ni une autre, ne doit être assez grande pour espérer faire la loi à l'Europe et la plonger ainsi à nouveau dans une guerre générale. Mais cela n'équivaut pas à dire qu'ils tiennent la nouvelle configuration pour une condition *suffisante* de la paix. Le fait qu'il n'y ait plus d'État capable de se lancer, avec un espoir raisonnable de succès, dans une aventure hégémonique ne signifie pas forcément qu'aucun des États européens ne pourra jamais en attaquer un autre, que chacun d'eux en sera toujours dissuadé par la crainte de voir se former face à lui un contrepoids suffisant, comme les théoriciens de la paix par l'équilibre l'avaient imaginé. De cette théorie-là, les *peacemakers* de 1815 ne sont manifestement pas preneurs.

Qu'est-ce qui est donc censé assurer la permanence de l'« ordre des choses » contenu dans l'acte final de Vienne du 9 juin et dans le nouveau traité de paix avec la France, signé le 20 novembre ?[201] Non la qualité intrinsèque du règlement, non sa vertu « équilibriste » – toute mention de l'équilibre, soit dit en passant, a disparu du second instrument de paix –, mais un traité extérieur de garantie. *Deux* traités en réalité, datés l'un du 26 septembre, l'autre du 20 novembre 1815, et respectivement connus comme la « Sainte-Alliance » et la « Quadruple-Alliance ». L'un, œuvre de la Russie, diffère de l'autre, inspiré par l'Angleterre, mais les deux *rejettent* la balance des forces en tant que fondement de l'ordre rétabli en Europe, et se relient à des modèles *antiéquilibristes*.[202]

* * *

Une des manières de résoudre le problème posé par les motivations des alliances équilibristes au sein d'un système multipolaire consiste, comme on l'avait annoncé, à rendre ces alliances inutiles en postulant la parité de tous les membres du système. Gentz et d'autres s'étaient abondamment gaussés de pareille conception de la paix

200 *The Consolidated Treaty Series*, vol. LXIII, p. 172.

201 Ce second traité de Paris modifie la paix de mai 1814, rompue par le retour de Napoléon en France et par la reprise de la guerre : cf. *The Consolidated Treaty Series*, vol. LXV, 1969, pp. 253-7.

202 La paix de droit international du côté russe, la paix directoriale du côté anglais. Nous les examinerons donc plus avant, dans les deux chapitres correspondants.

d'équilibre, naïve et fantasmagorique. On la retrouve pourtant, après le règlement de Vienne, sous la plume d'un publiciste anglais du nom de G.F. Leckie, qui propose en 1817 un plan de paix permanente rappelant Sully (cité d'ailleurs dans l'exergue de l'ouvrage) : il y est question d'une redistribution territoriale de nature à égaliser parfaitement les forces.[203]

L'équilibre européen, commence l'auteur, est « une expression dont beaucoup de monde se sert, mais que peu de personnes savent apprécier à sa juste valeur ». Il faut donc la définir : elle désigne, selon lui, le « système de contrepoids entre les nations [visant à] rendre la guerre moins séduisante pour la rapacité et l'ambition des conquérants ». Il s'agit en somme d'augmenter le coût des hostilités aux yeux de celui qui voudrait les entreprendre, et cela ne peut s'obtenir que par l'égalité de *toutes* les forces en présence. Si l'histoire de l'Europe se présente comme une succession de batailles et de misères, c'est que ce concept n'a jamais été pleinement traduit dans la réalité. Il y a certes eu des progrès, mais le but est loin d'être atteint.[204] Leckie entend donc indiquer une division « capable et d'assurer la durée de l'équilibre du pouvoir, et de conduire à une paix et à une prospérité générales ».

Tout en modifiant bien des choses, dit-il, le congrès de Vienne n'a pas éliminé la racine du mal – la grande disparité entre les composantes du système. Ce dernier est formé aujourd'hui de quelques puissances de première classe, de certains acteurs de deuxième, et d'une foule de petits pays. Or, « on ne peut établir un système politique durable si l'on ne combine pas les États de manière à ce que chacun n'ait besoin que de ses propres forces pour se soutenir ». En d'autres termes, les alliances ne sont pas fiables comme moyen d'égalisation.[205] Il conviendrait, par exemple, de rationaliser l'espace germanique en créant un nouveau royaume qui engloberait les Pays-Bas et l'Allemagne du nord, du Rhin à l'Elbe, et en établissant la Prusse de l'Elbe à la Vistule (elle y constituerait le « boulevard de l'Europe contre les Scythes ») ; quant au Sud, il irait à l'Autriche. Suède, Norvège et Danemark formeraient un royaume de Scandinavie. L'Italie serait unifiée sous la Maison de Savoie – et pour cela il faudrait débarrasser Rome de la présence du Saint-Siège, auquel on pourrait donner en propriété les Baléares (le Pape officiant à Ibiza, élue « terre sainte de l'Europe » : tel n'est pas l'aspect le moins

203 Gould Francis Leckie, *An Historical Research into the Nature of the Balance of Power in Europe*. London, Taylor & Hessey, 1817. Traduction française : *De l'équilibre du pouvoir en Europe*. À Paris, chez Maradan, 1819.

204 *Ibidem*, pp. 6-9. C'est comme un progrès que Leckie interprète le partage de la Pologne. Puisqu'elle était destinée à tomber sous l'emprise étrangère, il a mieux valu qu'on la dépeçât de concert et en parts égales, de manière « à maintenir une sorte d'équilibre entre […] les copartageans » (p. 332).

205 *Ibidem*, p. 358.

divertissant du projet). Ces grandes monarchies se contiendraient mutuellement, et la Prusse, l'Autriche et la Scandinavie feraient barrage, ensemble, au colosse russe. La guerre ne disparaîtrait pas du monde, mais les Européens ne la mèneraient plus *entre* eux, ni *chez* eux : leurs armées s'en iraient au-dehors, « répandre le perfectionnement et les lumières sur toute la surface de la terre ». Reprochera-t-on au plan l'injustice faite aux nombreux princes qui s'en trouveraient dépossédés ? Il est encore plus injuste de laisser couler les flots de sang qu'une meilleure organisation politique de l'Europe pourrait assécher.[206]

L'Europe imaginée par Sully était composée de quinze « souverainetés », celle de Leckie n'en contiendrait qu'une dizaine. Mais il manque ici, par rapport au « Grand Dessein », toute idée d'union fédérative entre ces entités. Il s'agit bien d'une pure *paix d'équilibre* : grâce à l'effet mutuellement dissuasif qu'est censée exercer la taille imposante et à peu près équivalente des nouveaux États, la *balance of power* remplit à la fois la fonction d'éviter une nouvelle tentative hégémonique et celle de maintenir la paix générale. Le problème, bien entendu, est qu'en subordonnant la paix d'équilibre à une si vaste réorganisation territoriale, on rend cette méthode, présentée par ses adeptes comme la seule pragmatique, beaucoup moins réaliste que celles dont ils ont coutume de dénoncer le caractère utopique.

Si on écarte comme futile la voie consistant, pour les théoriciens, à redessiner en toute liberté la carte de l'Europe dans le huis clos de leurs cabinets de travail, la question reste posée de justifier la formation des alliances de blocage. On peut répondre, on l'a dit, soit en *révisant* la théorie équilibriste, soit en l'*abandonnant*. Gentz va l'abandonner. La paix d'équilibre lui avait servi comme arme intellectuelle contre la *pax napoleonica* exaltée par les propagandistes français, mais une fois l'usurpateur défait, la faiblesse logique de la construction devait le gêner quelque peu : le fait est qu'en 1818 il renie, avec une belle désinvolture, le « principe des contrepoids formés par des alliances particulières », coupable d'avoir « trop souvent troublé et ensanglanté l'Europe pendant trois siècles ». Une solution nouvelle lui paraît se dessiner, « inouïe dans l'histoire du monde » : nous la traiterons dans le cinquième et dernier chapitre de cet ouvrage.

L'autre voie consiste à retenir la théorie, mais en la modifiant de sorte à donner aux opérations de l'équilibre pacificateur une base plus solide. Cette voie va mener ceux qui la suivront à passer de la dissuasion « classique », entre poussées *égales*, à la dissuasion *asymétrique*. Les deux modalités de fonctionnement se mélangeaient chez Brougham. Elles coexistent, sans que l'auteur du texte s'en aperçoive ou s'en soucie, dans une lettre que Talleyrand adresse à Metter-

206 *Ibidem*, p. 365.

nich, le 19 décembre 1814, au sujet du problème de la Saxe.[207] Si à tel endroit le ministre français semble penser l'équilibre en termes d'« équivalence réciproque » des forces – le jeu classique des poids et des contrepoids s'annulant mutuellement –, à tel autre il le présente comme le système qui, dans certains cas, défend des attaques le titulaire d'un droit au moyen de coalitions prépondérantes. Cette sorte d'« équilibre politique » n'est pas une question de rapports quantitatifs entre les nations, mais de *justice*. Pour qu'il agisse, il faut que l'état des choses soit *légitime*, et universellement reconnu comme tel. À cette condition seulement l'équilibre déploie ce que l'auteur appelle « ses principes conservateurs des droits de chacun et du repos de tous », c'est-à-dire son effet pacificateur. La conclusion à laquelle Talleyrand veut aboutir est que les amputations territoriales dont les grandes puissances, et en particulier les Prussiens, aimeraient accabler la Saxe seront assurées de durer dans le temps uniquement si on les réduit à la taille acceptable par le propriétaire légal, le roi de Saxe lui-même. Il ne faut donc pas se demander combien de territoire l'« équilibre » autorise la Prusse à soustraire à la Saxe, mais combien la Saxe est prête à en céder à la Prusse volontairement, de sorte que l'« équilibre » assure la pérennité des nouvelles frontières. Il est évident que le terme est employé dans deux sens différents : la première fois il désigne la division des territoires et des ressources selon certaines proportions calculées par les arithméticiens de la politique, la seconde fois la protection que la majorité des États sont censés offrir à toute solution « légitime ».

Selon la doctrine classique de l'équilibre, dans la sphère internationale il n'existe que des *forces*. Chacune va aussi loin qu'elle le peut, aucune ne s'arrête avant qu'une autre ne lui résiste, et toutes sont vues comme de simples poussées physiques, parfaitement interchangeables : celle-ci ne vaut pas « mieux » que celle-là. La révision qui s'esquisse consiste à introduire dans le modèle des critères qualitatifs, à différencier donc entre eux à la fois les *états* (selon qu'ils sont « légitimes » ou non) et les *États* (selon qu'ils défendent la justice ou l'attaquent). Chez un Ancillon, l'équilibre servait à protéger chaque membre du système contre les autres, et opérait en opposant à toute pression une résistance nécessairement égale – sans que l'on sache bien pourquoi les acteurs devraient, à tous les coups, se regrouper pour faire contrepoids. Talleyrand affecte toute situation internationale existante (par exemple les limites de la Saxe) d'une sorte de coefficient de stabilité dépendant de la qualité des titres concernés : il appelle *équilibre politique* la théorie selon laquelle plus la légitimité de ces titres est grande, plus les membres du système seront prêts à

207 Charles Maurice de Talleyrand (1754-1838), *Mémoires, 1754-1815*. Paris, Plon, 1982, pp. 734-6. Ce texte est retenu aussi bien par Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 98-104, que par Bazzoli (ed.), *op. cit.*, pp. 200-4.

maintenir l'état des choses. Mais cela n'a plus de rapport avec l'*æqua libra*. Dès lors que la confrontation met aux prises non des « forces » opposées, mais les défenseurs de la justice et celui qui voudrait la subvertir, c'est-à-dire des acteurs *moralement* différents, l'égalité n'est ni nécessaire, ni souhaitable. Elle n'est pas souhaitable car plus les premiers sont supérieurs au second, mieux le « bien » sera garanti contre le « mal » ; elle n'est pas nécessaire car les uns se limiteront à bloquer l'autre, et n'iront pas au-delà. D'un tel déséquilibre des forces le système a tout à gagner et rien à craindre.

Mais le problème des motivations poussant les États à s'associer n'est pas mieux réglé pour autant. Pourquoi auraient-ils nécessairement intérêt à défendre les solutions légitimes ? On en revient, en fait, à expliquer la politique d'alliance des gouvernements par leur prétendu goût de la justice. Et l'on retombe ainsi dans le dilemme déjà évoqué. Soit ce penchant est une fiction, et dans ce cas l'équilibre politique, tel que Talleyrand le définit, serait inopérant, soit l'*amor iuris* peut vraiment orienter la conduite des États, et il déboucherait alors sur une confédération de droit de type kantien, c'est-à-dire sur une paix autre que celle d'équilibre.

C'est au début des années 1830 qu'un auteur propose, consciemment ou non, une solution « naturelle » au problème du fonctionnement de l'équilibre pacificateur. Il renverse totalement la version classique (c'est-à-dire symétrique) de la théorie équilibriste, sans faire entrer en ligne de compte le moindre critère de *qualité* – sans distinguer, en somme, entre telle situation, « légitime » et donc protégée par l'équilibre, et telle autre qui ne le serait pas. Il attribue, en effet, à *tout ordre établi* une sorte de force inertielle, œuvrant sans cesse en faveur de son maintien et contre les poussées subversives. Il peut paraître paradoxal de citer comme un théoricien de la paix d'équilibre l'homme dont le nom est le plus intimement lié à la guerre, le polémologue par excellence, en Occident tout au moins : Carl von Clausewitz. Et à vrai dire, si ce dernier parle de l'équilibre dans son grand ouvrage, *Vom Kriege*, c'est au sein d'un chapitre portant sur la *guerre défensive* et ses instruments : mais il l'y présente comme un facteur qui, de par l'avantage considérable qu'il donne au défenseur sur l'agresseur, devrait normalement *empêcher* le second de passer à l'action.[208]

Parmi les moyens propres à la défense, qui font qu'elle est supérieure à l'attaque, Clausewitz mentionne, à côté d'éléments tels que les milices territoriales, les fortifications, le soutien de la population, etc., la « *tendance de l'équilibre* ». Par cette expression il désigne la pulsion, inhérente d'après lui à tout système international, à s'autopréserver. Les intérêts des membres d'un ensemble, en effet, ne sont pas

208 Carl von Clausewitz (1780-1831), *De la guerre*. Paris, Ed. G. Lebovici, 1989 ; cf. le livre VI, ch. 6 (« Étendue des moyens de la défense »), pp. 498-505. L'ouvrage avait paru, à titre posthume, en 1832-1834.

opposés mais interconnectés les uns aux autres, ils forment une toile serrée que tout changement risquerait de déchirer. N'importe quel système digne de ce nom est donc *par nature* conservateur : il poursuit sa propre perpétuation, vise le maintien de la tranquillité et rejette le changement. C'est pourquoi tout pays menacé d'agression trouvera immanquablement plus d'aide que celui qui aspire à modifier l'état existant – il ne trouvera pas seulement le soutien de ses alliés habituels, mais aussi celui d'États ne ressentant aucune affinité avec lui et ayant comme seul mobile de sauver son existence et son intégrité. Ces États, en somme, ne seront pas motivés par l'amour de la justice, mais par l'intérêt ; et non par tel ou tel intérêt particulier, mais par la « tendance de l'intérêt collectif (*Tendenz der Gesamtinteressen*) ». Si pareil tropisme n'existait pas, qu'est-ce qui expliquerait la pluralité politique actuelle de l'Europe, la multitude de ses nations indépendantes – grandes, moyennes et petites ? Elles se seraient depuis longtemps fondues en un petit nombre de corps gigantesques, voire en une seule masse démesurée.

Telle est donc la définition de l'équilibre politique selon Clausewitz : la « tendance générale au maintien de l'état social existant ». Tout autre sens, et en particulier celui d'égalisation de la puissance, est « absolument imaginaire ». Ainsi conçu, vu comme le dispositif d'autoconservation du système, l'équilibre œuvre automatiquement, en tout lieu et à tout instant : il suffit pour cela qu'un système existe, c'est-à-dire que plusieurs peuples policés aient tissé entre eux un réseau de relations constantes. Ce qui ne veut pas dire que l'effet conservateur l'*emportera* invariablement. En temps normal, il est censé éviter les agressions ; au pire, il devrait les repousser. Mais des ratées sont possibles, des cas où une partie du système (un État ou un groupe d'États) a réussi à opérer des modifications substantielles du *statu quo* sans que « le tout » lui ait opposé une résistance adéquate. Ces cas ne prouvent pas l'irréalité de la « tendance générale », ils attestent simplement que dans certaines circonstances et à certains moments elle n'est pas assez efficace, ne possède pas la puissance nécessaire pour défendre chaque aspect de l'état social.

À propos du démembrement de la Pologne, toutefois, on ne peut pas dire que la tendance ait manqué de vigueur : elle ne s'est pas manifestée du tout. On a là, semble-t-il, le démenti le plus flagrant de cette acception de l'équilibre, car la démonstration a été faite qu'un État européen, et non des plus négligeables, peut avoir été privé de son indépendance sans recevoir le *moindre* secours extérieur. Mais cette exception à la règle s'explique aisément, selon Clausewitz, si on reconnaît que la victime n'était ni vraiment européenne, ni vraiment indépendante. La Pologne n'appartenait pas tout à fait à la « grande république » continentale, c'était moins un État d'Europe qu'un État tartare ; du fait de son irréformable désordre interne, par ailleurs, elle avait déjà cessé d'être indépendante. Faute de copartage, elle serait devenue une province russe. Si la Pologne avait été différente,

non une sorte de steppe indéfendable mais un véritable État souverain, les puissances intéressées à sa préservation (la France, la Suède, l'Empire ottoman…) se seraient assurément unies pour la protéger.

Le mot « équilibre » évoque à l'esprit, à la fois, l'idée de *balance égale* et celle de *stabilité*. Or, dans les relations internationales les deux choses ne vont pas nécessairement ensemble. Il peut y avoir équilibre dans un de ces deux sens et pas dans l'autre : parité des forces sans stabilité, ou stabilité sans parité des forces. La première hypothèse est celle de tous les critiques de la théorie équilibriste qui nient, à la suite de Hobbes, le pouvoir dissuasif de l'égalité. La seconde hypothèse correspond à l'acception clausewitzienne du concept. L'« équilibre » est une qualité intrinsèque de tout système digne de ce nom. Le terme signifie simplement « stabilité » et n'a plus aucun rapport avec l'étymologie, il est déconnecté de toute idée de poids égal (*æqua libra*, *Gleichgewicht*) entre deux États ou deux alliances rivales. L'ordre établi n'est pas maintenu par la parité des forces en présence, mais par leur *dis*parité : la supériorité de la coalition conservatrice condamne à la défaite, et en principe décourage, tout acteur qui serait tenté de se lancer dans une entreprise révisionniste.

On peut dire d'un texte comme celui de Clausewitz qu'il politise, en quelque sorte, la distinction morale entre la force qui attaque la justice et celle qui la défend, en divisant ces forces en *subversives* et *conservatrices*. Il n'est question que d'intérêts, mais l'intérêt de la grande majorité des membres du système est la préservation de l'existant. Ils sont immobilistes *ex natura*, du fait même de leur interdépendance, et c'est cette propension naturelle à résister au changement qui explique le fonctionnement du mécanisme dit « équilibre politique » – un autre nom pour la viscosité du système. L'état présent se maintient parce qu'il génère, face à toute poussée déstabilisatrice, une réaction conservatrice, et que d'ordinaire celle-ci est supérieure à celle-là. La « tendance générale des intérêts » produit en somme, quand il en est besoin, ce qu'on pourrait appeler un « *déséquilibre stabilisateur* ». Il n'y a pas là une garantie absolue de paix, car parfois la coalition conservatrice ne sera pas assez forte, et dans quelques cas exceptionnels elle ne se formera même pas (*Polonia docet*). Mais de règle, le principe de l'équilibre devrait réunir face à l'agresseur potentiel un conglomérat de puissance prépondérant, qui de ce fait le détournera de ses projets. C'est exactement ainsi que quelques années plus tard Victor Considerant va définir l'équilibre : la stabilisation de l'Europe par l'inégalité des forces la plus grande possible.

> Le système de l'*équilibre européen*, qui est le fondement de la politique générale de ce temps-ci, […] appartient par son but (le maintien de la paix générale) à l'époque d'Unité [la phase la plus mûre de l'histoire humaine] ; il exprime une ligue intentionnelle de toutes les Puissances

contre celle que l'ambition entraînerait dans des voies d'agrandissement et de conquête.[209]

Est-ce que cette nouvelle version a enfin donné à la théorie de l'équilibre pacificateur une base assez ferme ? A-t-elle de quoi surmonter les objections des sceptiques ? La condition requise par la version classique, et mise en doute par beaucoup de gens – la parité des forces doit suffire à dissuader –, n'a plus de raison d'être. Quant aux motivations poussant les princes à jouer le jeu équilibriste, le problème de la circularité semble réglé : on n'a plus besoin de leur attribuer comme but l'équilibre lui-même, ou la justice, ou la paix. Ils n'ont qu'à suivre leur pente instinctive, qui est d'éviter que la « toile des intérêts » ne soit déchirée. Tel est l'apport de la démarche clausewitzienne : le fonctionnement du dispositif équilibriste paraît ramené à un ressort « naturel ». Est-on donc sorti de l'impasse ?

La métaphore de la toile mise à part, sur quoi repose l'affirmation selon laquelle les États auraient toujours intérêt à préserver le *statu quo* ? Pourquoi tout ordre établi serait-il *en soi* si précieux pour les membres du système qu'ils n'hésiteraient pas à le défendre contre l'acteur occasionnellement subversif ? Il y a là, en réalité, une autre pétition de principe, une hypothèse ni plus ni moins fondée que celle qui suppose les États toujours prêts à protéger les droits légitimes du faible face aux usurpations du fort. Mais s'il est impossible d'affirmer que tout *statu quo* jouit, en tant que tel, d'un vaste soutien, alors il faut introduire une nouvelle condition à la place de celles qui sont devenues inutiles. Pour qu'un ordre donné soit effectivement pourvu d'une force inertielle conséquente, il doit apparaître à ses composantes essentielles comme digne d'être conservé, ce qui signifie qu'il doit correspondre à leurs yeux à la meilleure distribution concevable des titres de propriété : pas obligatoirement la plus égale, ou la plus respectueuse des droits historiques, mais celle qui apparaît à tous les acteurs principaux comme la plus acceptable mutuellement. La *meilleure compossible*, pour employer un terme de Leibniz.[210] Un tel ordre international ne sera pas défendu simplement parce qu'il existe, ni parce que la majorité des grandes puissances le tiennent pour « légitime » (au sens où Talleyrand l'entendait), mais parce qu'elles sont persuadées que leurs aspirations fondamentales ont été satisfaites dans les traités constitutifs, autant qu'on pouvait le faire sans frustrer celles d'un autre acteur de premier rang.

L'état des choses où cette condition est remplie représente le véritable point d'équilibre du système. Mais la balance n'est plus, ici,

209 Victor-Prosper Considerant (1808-1893), *De la politique générale et du rôle de la France en Europe*. Paris, au bureau de la Phalange, 1840 : partie III, ch. 2 (« Examen du système de l'équilibre européen »), p. 52.

210 Est compossible, chez Leibniz, une chose qui est possible compte tenu de toutes les autres choses qui existent dans le monde.

celle *des forces matérielles*, c'est une balance que l'on pourrait appeler « morale » : celle *des satisfactions*.[211] Dans la version clausewitzienne de la théorie, conclura-t-on, la paix d'équilibre se définit comme la protection qu'assure à tous les États le *déséquilibre des forces* (entre l'acteur révisionniste et la coalition des conservateurs), à condition que le système repose sur l'*équilibre des satisfactions*. On peut argumenter que dans la première partie du XIXe siècle, entre le congrès de Vienne et l'éclatement de la guerre de Crimée en 1854, le système européen a fonctionné plus ou moins ainsi.

En résumé, nous avons vu que la transposition du concept de paix d'équilibre dans un univers multipolaire formé d'acteurs inégaux soulève une question ardue : pour quelle raison s'allierait-on au faible menacé, afin de dissuader le fort qui le menace ? *L'amor libertatis* (la défense préventive contre le danger de monarchie universelle) n'est pas une réponse suffisante. Il faut prendre garde, par ailleurs, de ne pas tomber dans la tautologie ou dans la circularité (on ne saurait expliquer la conduite équilibriste en lui donnant comme but l'équilibre, ou la paix). La motivation résiderait-elle donc dans l'*amor iuris* (qui incite à protéger la légitimité contre toute attaque), ou dans l'*amor status præsentis* (qui pousse à conserver la disposition existante des choses) ? Dans les deux cas, il s'agit d'une pétition de principe. Mais il y a une hypothèse où les grandes puissances verraient effectivement dans tout changement le risque d'un préjudice, plutôt que la perspective d'un gain : tel serait le cas si chacune identifiait le *statu quo* avec le degré maximum de satisfaction compossible.

* * *

Dans le deuxième tiers du XIXe siècle la discussion sur l'équilibre des forces doit nettement plus aux adversaires du concept qu'à ses défenseurs. Les critiques antiéquilibristes se multiplient, en effet, et elles prennent un tour différent par rapport au siècle précédent.

Jusqu'en 1815 on pouvait, à l'instar de Saint-Simon, présenter l'histoire de l'Europe moderne comme une suite ininterrompue de luttes armées, une sorte de guerre perpétuelle. Mais le règlement de Vienne inaugure une période, sinon de calme (car les crises et les turbulences seront fréquentes), au moins de paix entre les puissances majeures : pendant quatre décennies aucune guerre n'opposera une d'elles à une autre. L'hypothèse d'une paix d'équilibre paraît donc

211 Nous empruntons l'expression « *balance of satisfactions* » à Paul Schroeder (« The XIXth Century System », cité, p. 143). Ce type d'équilibre se rapproche de la définition que John Rawls en donne dans *A Theory of Justice* (Oxford, Oxford UP, 1999, p. 103) : « *For each person it is the best situation that he can reach by free exchange consistent with the right and freedom of others to further their interests in the same way […] No one has any incentive to alter it…* ».

moins vulnérable au démenti empirique qu'au XVIII[e] siècle. Aussi les arguments hostiles qui prédominent au XIX[e] portent moins sur l'*inefficacité* de l'équilibre (les conflits dont il ne parvient pas à dissuader les princes), et davantage sur son *efficacité* (les interférences qu'il requiert dans les affaires d'autrui). Si l'équilibre politique est effectivement, comme le soutient Clausewitz, le dispositif d'autoconservation du système, alors il s'oppose nécessairement à *toute* modification des conditions, aussi bien internes qu'extérieures, et constitue donc la base ou la justification d'un droit général d'intervention s'appliquant à n'importe quelle innovation politique, y compris la plus salutaire. En tant que tel, il est éminemment condamnable aux yeux des cercles intellectuels réformateurs.

Cette tendance est bien illustrée dans une œuvre mineure d'un grand poète. Au cours des années 1830 Giacomo Leopardi commet un poème satyrique dont l'action se situe dans le règne animal, agité par la guerre entre les rats et les grenouilles.[212] La balance des forces y est décrite comme un immense instrument (« *un bilancione* ») doté de multiples plateaux, et permettant de vérifier si un animal prend du poids, que ce soit aux dépens d'un autre ou par ses propres ressources : dans les deux cas il se voit aussitôt « couper les pattes, la queue ou les ailes/tant que la balance ne redevient égale ». Le meilleur serviteur de cette maxime, celui qui est prêt à accourir partout en armes, « au premier signe de nouveauté ou différence (*novità o discrepanza*) », c'est le plus ossifié et le moins imaginatif parmi les animaux, c'est-à-dire le crabe – figuration transparente des Autrichiens.

Plus on aspire à une nouvelle Europe, plus on vilipende l'équilibre. Ses principaux ennemis sont, d'un côté, les tenants de l'idée nationale, et de l'autre ceux de la liberté politique et économique – en fait les mêmes personnes, dans la plupart des cas. Nationalistes et libéraux s'en prennent à la doctrine équilibriste au double motif qu'au stade présent de l'histoire européenne elle est nuisible, et qu'au stade suivant elle sera inutile. Nuisible aujourd'hui, car elle s'oppose à la grande réorganisation qui doit remplacer l'Europe des dynastes et des despotes par celle des nations libres. Inutile demain, car une fois que la refonte des frontières et des régimes internes aura été accomplie, la société internationale sera *naturellement* pacifique : dès que les bornes politiques correspondront à celles des nationalités, et que les ressortissants des États-nations auront le droit de s'autogouverner et d'échanger leurs produits sans obstacles artificiels, ils donneront vie à un grand ensemble fraternel, où le phénomène de la guerre disparaîtra et les considérations de puissance relative paraîtront absurdes. L'équilibre des forces n'y aura plus aucune raison d'être.

---

212 Giacomo Leopardi (1798-1837), *Paralipomeni della Batracomiomachia*, chant II, huitains 30-39. Le titre signifie « Supplément à la bataille des rats et des grenouilles ». La *Batrachomyomachie* était une parodie de l'*Iliade* couramment attribuée, dans l'Antiquité, à Homère lui-même.

Dans la première partie du siècle, on était rarement nationaliste sans être internationaliste en même temps. Chaque peuple, croyait-on, avait son génie particulier ainsi que sa propre mission dans l'histoire du monde, et les vocations respectives se complétaient admirablement. L'insistance sur la spécificité nationale n'était qu'une étape dans l'itinéraire dialectique vers le concert général. L'Europe de demain serait régie par le principe en vertu duquel les intérêts individuels s'accordent, comme par magie, avec l'intérêt général – ce que Lamartine appelait en mars 1848, dans son *Manifeste aux puissances*, « la grande harmonie des nations entre elles, au bénéfice du genre humain ».[213] Il faisait écho à l'apôtre de l'idée nationale italienne. Pour l'individu, prêchait Giuseppe Mazzini, le fait de s'associer politiquement avec d'autres qui partagent la même langue et les mêmes mœurs n'est pas une fin en soi ; le but ultime est de contribuer au bien universel.[214] La nation est le moyen qui permet d'accomplir l'œuvre dont l'homme seul serait incapable, c'est le terme intermédiaire entre le particulier (trop faible) et l'humanité (trop vaste). Cette dernière a été divisée par le Créateur en groupes nationaux ; les États dynastiques et conquérants ont ensuite défiguré sa volonté. Mais le plan divin triomphera un jour et les frontières naturelles remplaceront partout les limites factices d'aujourd'hui. Dès lors, les peuples vivront en paix et travailleront ensemble à l'amélioration du genre humain.

Les nations, en somme, sont naturelles, et naturellement solidaires. L'équilibre, lui, est doublement contraire à la nature. Il s'oppose à elle en prescrivant des bornes artificielles aux États, et en postulant entre eux une rivalité tout aussi artificielle. On ne quittera pas Mazzini, cependant, sans avoir noté que dans certains textes postérieurs, sa foi dans la fraternité des nations semble moins assurée. Dans l'un d'eux la mention lui échappe de la plume d'une Europe divisée en « treize ou quatorze noyaux équilibrés (*nuclei equilibrati*) ».[215] Un des derniers écrits de sa vie, rédigé *après* les unifications italienne et allemande,[216] trace une curieuse esquisse de l'Europe future, qui résultera de la disparition des Empires autrichien et ottoman. Avant de s'unir en une seule famille, les nations s'associeront en quelques grandes confédérations, dont Mazzini dessine sommairement les contours. Il imagine par exemple une union des Slaves du Sud (englobant peut-être aussi les Grecs et les Roumains)

213 « Circulaire de M. de Lamartine aux agents diplomatiques de la République », 2 mars 1848, dans G.F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*. Gottingue, Dieterich, vol. XII, 1854, p. 70.

214 Giuseppe Mazzini (1805-1872), *An Essay on the Duties of Man. Addressed to Workingmen* (1844). Cf. Brown *et al.* (eds), *op. cit.*, pp. 476-85.

215 « Condizioni e avvenire dell'Europa » (1852), in *Opere*, a cura di L. Salvatorelli. Milano, Rizzoli, vol. II, 1939, pp. 541-73 (en particulier p. 571).

216 « Politica internazionale » (1871), *ibidem*, pp. 849-73.

destinée à faire barrage à l'expansion de la Russie, et une autre des Slaves du Nord (avec ou sans les Hongrois) censée contribuer à la protection de l'Allemagne contre la Russie, et à celle de la France et de l'Italie contre l'Allemagne. Il y a là, on le voit, des recettes distinctement équilibristes. Bien que la condamnation de la « doctrine de l'équilibre européen » ait été réitérée quelques pages plus haut, de tels exercices de géopolitique font moins penser à une Europe harmonieuse et pacifiée qu'aux plans d'un Sully ou d'un Leckie en vue d'un système formé d'entités pas trop inégales, capables de se faire contrepoids.

La vision libérale des relations internationales repose, elle aussi, sur l'idée de *complémentarité naturelle*. Si les peuples étaient maîtres de la conduite de leurs affaires, ils ne recourraient point à la guerre, car elle n'est jamais dans leur intérêt. Pourquoi ? Parce que la paix l'est toujours. Les adeptes de l'équilibre sont aveugles à l'essentiel : la solidarité des intérêts matériels des États qui se manifeste dans les bienfaits apportés par le libre-échange à tous ceux qui le pratiquent. En regardant le monde comme une arène où les forces politiques et militaires s'opposent les unes aux autres, on perd de vue que les énergies productives des peuples, elles, se conjuguent parfaitement.

Si la doctrine équilibriste est dépassée, écrivait en 1831 l'économiste libéral Michel Chevalier, c'est qu'elle repose sur le postulat selon lequel les États sont rivaux. Peut-être autrefois y avait-il du vrai dans cette croyance, sûrement pas aujourd'hui. L'heure n'est plus à l'équilibre entre les nations mais à leur coopération : « l'avenir, c'est l'association universelle des peuples et des individus ».[217] Toute grande nation a une tâche qui lui est confiée par la Providence, et une place particulière à occuper dans l'atelier général de l'humanité. Cette dernière est comme un corps, dont les peuples constituent les membres : elle ne sera bien portante que quand toutes ses parties concourront, en remplissant chacune la tâche qui lui incombe et en s'entre-aidant les unes les autres, à construire le bonheur commun. Il est absurde, par exemple, de craindre et contraster, au nom de principes équilibristes périmés, le vol de l'« aigle russe » vers Constantinople – en ces années difficiles pour l'Empire ottoman, on pouvait croire que le Tsar délogerait bientôt le Sultan de sa capitale. Cela n'aurait rien d'inquiétant, proclamait Chevalier : la contribution de la Russie au progrès du genre humain consiste à transmettre à l'Orient la civilisation qu'elle a reçue de l'Occident ; en « fai[sant] retentir du *Te Deum* grec le dôme de Sainte-Sophie », elle n'accomplirait que sa fonction naturelle.[218]

---

217 Michel Chevalier (1806-1879), *Politique européenne*. Paris, Imprimerie Everat, 1832, p. 21. Ce volume est un recueil d'articles parus dans le *Globe* de 1830 à 1831. La citation est tirée d'un article en date du 3 juin 1831.

218 *Globe*, 18 juin 1831 : *ibidem*, p. 38.

On comprend mieux, dès lors, que l'un des réquisitoires les plus connus contre l'idée de *balance of power*, et sans doute le plus sévère, se trouve dans un pamphlet de 1836 intitulé *Russie*. Il critique l'attitude russophobe du gouvernement britannique dans la Question d'Orient, et est l'œuvre de Richard Cobden. Dans la personne et les écrits de ce partisan de la paix et du libre-échange – du libre-échange comme moyen pour maintenir la paix – convergent les différentes sensibilités antiéquilibristes évoquées ci-dessus. On peut résumer en trois propositions l'apport théorique de son essai.[219]

1. Est-ce que l'équilibre peut jouer un rôle positif? Encore faudrait-il que ceux qui s'en sont faits les laudateurs nous disent lequel. Or, sur ce point capital ils ne s'accordent guère. Cobden compare les définitions de la balance politique qu'il a repérées chez Vattel, Gentz et Brougham,[220] les trouve gravement contradictoires et en conclut que le terme ne correspond à rien d'intelligible. Un concept auquel on peut associer tant de sens si différents n'en a plus aucun ; on ne peut même pas le traiter comme une thèse erronée ou contestable, c'est un rien indéfini et indéfinissable, un simple assemblage de sons.[221]
2. Même à supposer qu'un accord se fasse sur la fonction attribuée au système de l'équilibre, et que cette fonction soit le maintien de la paix générale, la chose fonctionnerait uniquement si les membres du système agissaient (c'est-à-dire s'alliaient) suivant une maxime commune, ce qui à son tour exigerait l'existence entre les nations européennes d'une sorte de pacte confédératif. Or, il n'y a rien de tel, et c'est précisément pour cela que certains invoquent l'équilibre – si pareille confédération avait un semblant de réalité, la *balance of power* ne servirait à rien. Cobden met ainsi le doigt sur la faiblesse logique consistant à dire que cette version de l'équilibre (systémique et pacificatrice) a besoin pour opérer de la condition dont, au départ, elle était censée pallier l'absence.
3. Si on veut continuer à employer le concept, il ne reste qu'à le prendre dans le sens originaire (celui que nous avons qualifié de sécuritaire) : il recouvre la peur qu'un État a de l'État voisin et le désir, que chaque prince éprouve, d'éviter le renforcement excessif de son rival. De tels accroissements, en effet, se faisaient autrefois par la conquête, et préludaient à d'autres conquêtes. Mais aujourd'hui ils ne se réalisent qu'à travers la science, l'industrie, l'éducation, c'est-à-dire par des perfection-

219 Richard Cobden (1804-1865), « Russia (1836) », in *The Political Writings of Richard Cobden*. London, William Ridgway, vol. I, 1867, pp. 155 ss (et en particulier le ch. 3, « The Balance of Power », pp. 253-83).

220 Cf. *supra*, respectivement pp. 134, 158, 160.

221 « *An undescribed, indescribable, incomprehensible nothing; mere words, conveying to the mind not ideas, but sounds…* » : cf. « Russia », cité, p. 258.

nements internes, et finalement tout le monde en bénéficie. De deux choses l'une, donc : soit le principe équilibriste ne s'applique pas à ce genre de progrès, et alors il n'a plus aucune utilité, mieux vaudrait arrêter de s'y référer ; soit il les prend en compte et tend à les empêcher, auquel cas il constituerait la violation la plus flagrante tant de la justice que de l'intérêt général. L'humanité en serait plongée dans la guerre permanente et interdite de tout avancement. Même dans cette acception limitée, en somme, dans le monde moderne la théorie est soit obsolète, soit monstrueuse.

C'est une relique du passé, confirme l'associé et ami de Cobden, John Bright, en 1865. Pour impénétrable que cette « effroyable chimère » soit à l'intelligence, elle a été longtemps adorée comme une idole, notamment en Angleterre, et on lui a sacrifié beaucoup d'argent et d'innombrables vies humaines. Heureusement, les Anglais en sont revenus : chez eux, la théorie de l'équilibre est « morte et enterrée ». C'est une heureuse nouvelle que dans l'esprit du gouvernement et du peuple il y ait, aujourd'hui, une superstition de moins.[222]

Si l'idée d'équilibre avait réellement été enterrée, en Angleterre, nul monument n'aurait été plus approprié pour recevoir son épitaphe que l'*Encyclopædia Britannica*. Publié en 1875 dans ce compendium des connaissances académiques de l'époque que fut la neuvième édition, l'article « Balance of Power » avait été rédigé par le publiciste Henry Reeve, lequel y retraçait l'histoire du concept et en officialisait, en effet, le trépas. Contrairement aux critiques libéraux, cependant, il espérait une réincarnation.[223]

Pendant deux cents ans, rappelle-t-il (en pensant à la période comprise entre la paix de Westphalie et la guerre de Crimée), les théoriciens des relations internationales ont pu imaginer et poser comme hypothèse l'existence en Europe d'une espèce de loi fondamentale, le « maintien de l'équilibre ». Mais cette expression a toujours recouvert deux choses différentes. La première est la prévention de la monarchie universelle, par les armes si nécessaire. Dans ce sens, l'équilibre correspond assurément à une maxime naturelle, relevant du « sens commun » : puisque la menace hégémonique pèse sur l'indépendance de chaque État, tous ont intérêt à s'unir contre elle. Mais cette version conduit davantage à la guerre qu'à la paix ; plutôt que le nom de « *balance of power theory* », elle mériterait celui de « *theory of warlike alliances* ». Et elle n'est plus d'actualité en Europe. Le conflit

222 Pour un extrait de ce discours de Bright (1811-1889), cf. Luard (ed.), *op. cit.*, pp. 443-4.

223 Henry Reeve (1813-1895), « Balance of Power », *Encyclopædia Britannica*, vol. III, 1875, pp. 267-72. La neuvième édition parut, en vingt-quatre volumes, entre 1875 et 1889. Reeve écrivit pour *The Times* et dirigea la *Edinburgh Review*.

de Crimée, déclenché par les puissances occidentales pour éviter un accroissement excessif de la Russie, en a été le dernier avatar.

Dans l'autre sens, l'équilibre sert à *éviter* les guerres. Tel devrait être le véritable emploi du concept, et c'est ainsi que l'a interprété son meilleur champion, le chevalier de Gentz (dont Reeve cite la définition).[224] Mais cette seconde version présuppose l'obéissance des États à une maxime artificielle, leur enjoignant de protéger les droits essentiels de tous les membres du système. Peut-on affirmer qu'aujourd'hui une « loi fondamentale » les amène à maintenir l'équilibre dans cette acception-là du terme ? À supposer qu'il en ait été ainsi un jour,[225] ce n'est certainement plus le cas. Depuis deux décennies, aucune communauté de vision et de buts, nulle règle de conduite partagée n'unit les grandes puissances. Rien ne le prouve mieux que les événements des années 1859-1871 : l'Europe a connu d'extraordinaires changements, précipités par la force des armes, et chaque fois les puissances en lice ont pu régler leurs comptes, du début à la fin, sans qu'un tiers ne s'en mêle. Le résultat a été l'émergence d'un nouvel acteur prééminent, l'Empire allemand unifié. Pourtant, chacun continue de suivre son propre chemin, sans se soucier d'autre chose que de ses intérêts particuliers. Manifestement, « nous n'avons plus la foi de nos ancêtres dans la *balance of power* ».

Comme Bright, en somme, Reeve considérait que le système de l'équilibre était mort : cela pour la bonne raison qu'il n'y avait plus de *système européen* du tout. Il en voyait la preuve dans le refus des grands États d'intervenir dans les affaires ne les concernant pas directement. Mais la chose ne le réjouissait pas outre mesure. Le fléau de la guerre semblait avoir fait sa réapparition dans le continent. Après quarante années de paix, puis une guerre *pour* l'équilibre,[226] il s'en était produit, en un court laps de temps, quatre autres que l'équilibre n'avait rien fait pour prévenir. Selon lui, le seul espoir d'un ordre stable résidait dans l'avènement d'une forme nouvelle de balance politique, mieux adaptée à l'époque (« *a truer balance of power* »). Quelle forme, il ne le disait pas très clairement : peut-être

224 En se méprenant, nous semble-t-il, sur deux des conditions de fonctionnement posées par Gentz dans les *Fragmente* de 1806 (la deuxième et quatrième).

225 Cela est soutenable, selon Reeve, pour la seule période 1815-1854. L'idée de l'équilibre en tant que pluralité d'États s'autorégulant sans employer la force a fait sa première apparition officielle, écrit-il, dans les traités de Westphalie, mais n'a apporté à l'Europe aucun repos durable. Puis elle a influencé les traités d'Utrecht, avec des effets un peu meilleurs. Elle a informé, enfin, les délibérations du congrès de Vienne, qui visait à créer entre les forces des États européens un rapport tel que « les plus grands puissent être contenus, et les plus petits protégés ». C'est le règlement qui s'est rapproché davantage d'un véritable système de *balance of power*, et c'est celui qui, en des temps troublés, a assuré à l'Europe une longue paix, endiguant avec succès aussi bien les ambitions de la France que les desseins de la Russie.

226 Telle avait été à ses yeux, on l'a dit, la guerre de Crimée.

une grande alliance susceptible de neutraliser la menace du nouveau colosse qui s'était dressé au cœur du continent…

* * *

Effectivement, l'équilibre ne va pas tarder à redevenir d'actualité. Ce sera le cas dès la fin du XIX^e^ siècle, non sous une forme originale mais sous celle, bipolaire, qui était de mise au XVII^e^. Sauf que le nouveau bipolarisme n'est pas formé par deux superpuissances telles que les Maisons d'Autriche et de France, ou la France et l'Angleterre, mais par deux groupes de puissances. Au cours des années qui précèdent l'éclatement de la première guerre mondiale, le système européen est perçu, de plus en plus nettement, comme coupé en parts à peu près égales : les six acteurs principaux se divisent en deux camps rivaux, qui vont communément sous les noms de Triple-Alliance et Triple-Entente.

La première existait depuis le début des années 1880, la seconde commença à se former au début des années 1890. À l'origine il s'agissait de constellations diplomatiques se tenant côte à côte, plutôt que d'agglomérats politico-militaires dressés l'un contre l'autre ; mais en l'espace de quelques années (de 1907 à 1914) se déroule entre leurs membres respectifs un processus d'*identification des intérêts* qui change chacune d'elles en un véritable bloc. Et au fur et à mesure que ce phénomène se développe, le spectre de la monarchie, dont l'Europe se croyait libérée depuis la chute de Napoléon en 1815, recommence à hanter les chancelleries.

Dans l'échange de lettres franco-russe d'août 1891, qui constitua le premier pas sur la voie de l'alliance entre les deux puissances, laquelle serait à son tour le premier élément de la future « Triple-Entente »,[227] seule la France faisait allusion à la rivalité avec la Triple-Alliance et mentionnait le but « d'assurer au maintien de la paix les garanties qui résultent de l'équilibre entre les forces européennes ».[228] Il faudra quelques années pour que la Russie reconnaisse aussi comme motivation le « maintien de la paix générale et de l'équilibre entre

227 L'expression désigne une combinaison diplomatique qui n'est pas triple, et n'est point une entente : elle résulte de trois instruments séparés et de nature différente. Le premier est l'alliance négociée entre la France et la Russie en 1891-1894, le deuxième le règlement colonial conclu entre la France et l'Angleterre en 1904 (et dit Entente cordiale), le troisième l'accord de bon voisinage signé entre l'Empire britannique et la Russie en 1907.

228 La lettre russe, en effet, se borne à évoquer le désir « d'entourer le maintien de la paix des garanties les plus efficaces ». Cf. Giers à Mohrenheim, 9/21 août 1891, et Ribot à Mohrenheim, 27 août 1891, *Documents diplomatiques. L'alliance franco-russe.* Paris, Imprimerie nationale, 1918, n° 17 et 18.

les forces européennes ».[229] Quant à la Grande-Bretagne, les accords par lesquels elle se rapprocha de Paris d'abord, puis de Saint-Pétersbourg avaient peu à voir, au départ, avec l'équilibre : il ne s'agissait pas pour Londres de contrebalancer la Triple-Alliance en Europe, mais de mettre fin à la menace que ses deux rivales traditionnelles – la France et la Russie – avaient fait peser sur elle, jusque-là, en dehors de l'Europe.

En janvier 1907, toutefois, un haut fonctionnaire du *Foreign Office*, Eyre Crowe, produisit un mémorandum promis à une certaine renommée, dans lequel il préconisait une politique britannique qui renouât franchement avec le principe équilibriste.[230] En avril 1904 la Grande-Bretagne avait conclu avec la France l'entente où étaient réglés leurs différends coloniaux les plus épineux, à commencer par l'Égypte et le Maroc ; elle s'apprêtait à en conclure une autre avec l'alliée de la France, la Russie, pour liquider leurs querelles en Asie, notamment en Perse (ce serait chose faite en août). Mais Crowe replaçait ces accords impériaux dans le cadre systémique continental ; il présentait au lecteur une Europe divisée (l'Allemagne et ses associés d'un côté, l'alliance franco-russe de l'autre) et exposée au danger d'une hégémonie allemande. Ce danger exigeait de la Grande-Bretagne qu'elle maintînt son lien avec la France et en nouât un avec la Russie, moins dans le but de se débarrasser des contentieux extra-européens avec ces deux puissances qu'au nom de la liberté européenne menacée par Berlin.

L'histoire, écrit Crowe, montre que la prédominance d'un acteur met en danger tous les autres, et que la seule garantie contre l'abus qu'il pourrait faire de sa puissance est, et a toujours été, de lui opposer un contrepoids équivalent (« *an equally formidable rival* »). La situation ainsi créée est techniquement connue sous le nom de *balance of power* – on en revient ainsi à la définition antihégémonique de l'expression. C'est un « truisme historique », selon l'auteur du document, d'identifier l'intérêt anglais avec le maintien de cet équilibre-là. Acteur excentrique par rapport aux nations continentales, l'Angleterre a pour mission d'œuvrer à ce qu'elles restent mutuellement indépendantes en jetant son poids tantôt dans un plateau de la balance, tantôt dans l'autre, mais invariablement du côté qui lutte contre la « dictature politique » de l'État (ou du groupe) le plus fort

229 Dans le nouvel échange de lettres qui confirme l'accord militaire conclu entre temps : lettre de Mouravieff à Delcassé, 28 juillet/9 août 1899, *ibidem*, n° 93.

230 Eyre Crowe (1864-1925), « Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany », 1er janvier 1907, *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, ed. by G.P. Gooch and H. Temperley. London, HMSO, vol. III, 1928, pp. 397-420. Ce texte appartient de plein droit à la tradition équilibriste ; mais comme on l'a vu dans le chapitre précédent, il constitue aussi un éloge de la monarchie universelle, puisqu'il présente la domination britannique des mers comme éminemment bienfaisante.

du moment. L'hostilité britannique à l'égard de toute puissance qui aspirerait à une telle dictature « assume presque la forme d'une loi naturelle ».

Mais à quoi aspire au juste l'Allemagne ? Vise-t-elle consciemment l'« hégémonie politique » en Europe, peut-être en vue d'un plus vaste dessein de « prépondérance universelle » ? Question difficile, à laquelle le gouvernement de Sa Majesté n'a pas besoin de répondre dans l'immédiat. Il doit se préoccuper des *forces* en présence, non des *intentions*. Aussi lui faut-il mettre fin aux concessions gratuites, et refuser de se laisser attirer par l'Allemagne dans un accord politique qui le dissocierait de la France.

La ligne que Crowe prêchait en 1907 est devenue, quatre ans plus tard, la politique officielle de la Grande-Bretagne. En mai 1911 le chef du Foreign Office, Sir Edward Grey, la présente comme telle à l'*Imperial Defence Committee*. Au départ, dit-il, les deux ententes de 1904 et 1907 n'avaient nullement l'Allemagne en point de mire – c'est à minimiser la menace franco-russe contre l'Empire britannique qu'elles devaient servir. Mais aujourd'hui, si le Reich, première puissance continentale, parvenait à diviser les trois partenaires et à les défier l'un après l'autre, il pourrait soit obliger la France et la Russie à intégrer son orbite politique, soit les écraser. Dans les deux cas, il acquerrait une position dominante sur terre, qui tôt ou tard menacerait la position dominante de la Grande-Bretagne sur les mers. L'Europe unie sous la houlette d'un de ses États, capable d'en centraliser les ressources et de les mettre au service d'une grande politique mondiale, voilà le pire cauchemar pour le gouvernement britannique. Il devra donc prendre garde à tout ce qui pourrait détériorer ses relations avec Paris et Saint-Pétersbourg : concrètement, il devra rester près de la France et de la Russie si l'Allemagne les provoquait, et refuser de se rapprocher de l'Allemagne si cela risquait de le brouiller avec la France et la Russie.[231] Aux yeux des Anglais, le gouvernement du Kaiser avait déjà cherché plusieurs fois à dissocier l'Entente, par les accolades ou les intimidations ; un mois plus tard, l'entrée du *Panther* dans la baie d'Agadir allait déclencher une nouvelle crise, qui confirmerait les soupçons de Londres à l'égard des desseins allemands.

D'un côté l'Allemagne regarde la Triple-Entente comme une combinaison hostile, qu'il lui faut à tout prix disloquer, et de l'autre les membres de la Triple-Entente considèrent toute fissure entre eux comme un pas sur la voie de l'hégémonie continentale allemande. Telle est la logique qui fait que les deux constellations diplomatiques se transforment, pendant les dernières années de paix, en sociétés d'intérêts, d'objectifs et de moyens, et que le système international se

231 Sir Edward Grey (1862-1933), « Foreign Policy. Address at the Meeting of the Committee of Imperial Defence », 26 mai 1911, *ibidem*, vol. VI, pp. 781-90.

polarise, dans les faits et dans les esprits.[232] L'ambassadeur français à Saint-Pétersbourg résume bien cela, en janvier 1914 : « Dans l'état actuel de l'Europe, il n'y a pas de cause purement russe ou purement française, il y a deux systèmes rivaux, la Triple-Alliance et la Triple-Entente ».[233] Entre elles, le jeu est devenu *à somme nulle*.[234]

L'état que les contemporains appellent « paix armée », ils le voient manifestement comme un état d'équilibre bipolaire. Pour beaucoup d'entre eux il s'agit d'une condition brutale, coûteuse, rigide – et qui risque d'être de courte durée. Brutale, parce que la paix est *armée*, elle ne repose que sur la capacité de nuire à autrui : l'équilibre est « déterminé par l'épée », c'est elle qu'on jette d'un côté ou de l'autre.[235] Coûteuse, parce que cette sorte de paix entraîne d'énormes établissements militaires, la « malédiction de l'époque moderne ».[236] Rigide, parce que quand toutes les puissances existantes sont regroupées en permanence et se soutiennent inconditionnellement, suivant le précepte « *my ally, right or wrong* », le résultat est un système où il n'y a plus aucune liberté de manœuvre pour personne, c'est-à-dire, selon certains, le pire des systèmes possibles.[237] Instable, enfin, parce qu'un rien peut détruire l'équilibre bipolaire, le plus petit changement ou la première erreur de calcul – et les erreurs deviennent plus probables quand les facteurs émotionnels s'en mêlent, comme c'est le cas depuis que les questions internationales soulèvent les passions des masses. Considérant en particulier la crise d'Agadir, un diplomate américain relève que la tentation démagogique est venue compliquer la conduite équilibriste : du côté des élites dirigeantes le dérivatif d'une politique de grandeur nationale est de plus en plus alléchant, du côté des peuples les représentants élus se montrent encore plus belliqueux que les gouvernements, et tout cela tend à corroborer la prophétie de Moltke selon laquelle la démocratisation des États accroîtrait

232 René Girault présente ainsi le tournant des relations franco-russes, en 1912 : « [Leur] alliance ne reposera plus sur la juxtaposition des avantages globaux parallèles, supérieurs aux divergences locales d'intérêts, mais sur la *fusion complète* des avantages globaux et des intérêts locaux […] En Europe la politique extérieure est celle d'un bloc vis-à-vis d'un autre bloc » : R. Girault, « Les Balkans dans les relations franco-russes en 1912 », *Revue historique*, CCLIII, n° 513, 1975, pp. 180-1.

233 Journal de Maurice Paléologue, cité *ibidem*, p. 181.

234 « *What the Triple Alliance lost, the Triple Entente gained* », écrit un historien à propos des Balkans à la veille de la première guerre mondiale : Ernst Helmreich, *The Diplomacy of the Balkan Wars, 1912-1913*. Cambridge, Harvard UP, 1938, p. 458.

235 Comme le dira Wilson dans le discours du 28 décembre 1918 cité *infra*, note 240.

236 Cf. l'article de Reeve cité plus haut (note 223).

237 C'est par exemple l'avis de Henry Brailsford (1873-1958), qui déplore cette situation dans un livre paru à la veille de la crise finale : *The War of Steel and Gold*. London, G. Bell, 1914 ; cf. le ch. 1, intitulé « The Balance of Power ».

les chances de guerre, au lieu de les diminuer.[238] Effectivement, le système va s'avérer précaire, puisqu'à l'été 1914 il suffira d'une de ces « vétilles balkaniques » (comme jadis les qualifiait Bismarck)[239] pour que l'équilibre se disloque. L'édifice européen, si parfaitement symétrique, s'effondre ainsi, pour reprendre l'image de Kant, sous le poids du moineau qui s'était posé sur le toit.

La formule de la paix d'équilibre est-elle définitivement condamnée par l'éclatement de la première guerre mondiale ? Pour Wilson, la *balance of power* portait la responsabilité de la catastrophe : il y voyait la quintessence de l'ordre ancien, le mot de code pour évoquer tout ce que la vieille diplomatie avait de plus répréhensible et de moins efficace ; c'était l'illusion de pouvoir extraire la stabilité des antagonismes, l'immobilité du mouvement, la paix des menaces de guerre. La grande alternative pour l'avenir, explique-t-il au Sénat en janvier 1917, sera entre « *a new balance of power* » et « *a community of power* », c'est-à-dire entre un nouvel équilibre des forces dont rien ne pourra garantir la tenue et un ordre vraiment nouveau, fondé non sur la compétition entre les puissances ou les alliances rivales, mais sur la collectivisation de la force au sein de la société internationale.[240]

Écrivant en 1923, Churchill présente comme un rêve l'idée de « paix universelle [obtenue] grâce à un merveilleux système de combinaisons équilibrées et d'armements égalisés, de freins et contre-freins toujours plus complexes et délicats mis à l'action violente ».[241] Un rêve qui n'est manifestement plus permis : on pouvait encore l'entretenir au XIX^e^ siècle, mais le monde a dû se réveiller en 1914. Les « deux grands systèmes européens, brillants et clinquants dans leurs armures », n'avaient pas réussi à se neutraliser longtemps. Comme le dit, la même année, l'historien A.F. Pollard, l'équilibre entre Triple-Alliance et Triple-Entente avait semblé « presque parfait » en 1914, mais le plus parfait des équilibres à deux est le plus vulnérable des systèmes, celui que la moindre variation, d'un côté ou de l'autre, peut déranger : « une balance simple [bipolaire] est le pire de tous les moyens pour maintenir la paix ».[242] Une balance complexe n'est pas bien meilleure. C'est par une débauche de métaphores qu'Harold Nicolson réitère ce

238 Lewis Einstein (1877-1967), « The United States and Anglo-German Rivalry ». Paru en 1913 dans la *National Review* (LX, pp. 736-50), l'article est reproduit dans Wright (ed.), *op. cit.*, pp. 128-34.

239 Il avait parlé par exemple, en août 1879, de « *Bulgarische Lappalien* » dans un message à Guillaume I^er^ (*Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette, 1871-1914*, vol. III, p. 27).

240 Cf. les discours prononcés devant le Sénat des États-Unis, le 22 janvier 1917, et à la Guildhall de Londres, le 28 décembre 1918, in Gordon A. Craig, « The United States and the European Balance », *Foreign Affairs*, LV, 1, 1976, pp. 193-4.

241 Winston S. Churchill, *The World Crisis, 1911-1914*. London, Thornton Butterworth, 1923, p. 188.

242 Pollard, *op. cit.*, p. 63.

point, en 1932. La *balance of power* tient à la « relation entre pression et résistance », et ce rapport est éminemment fragile. L'« arc de la paix » peut apparaître solide à un moment donné, avec ses grandes masses de granit poussant l'une contre l'autre ; et pourtant il suffit d'un rien,

> un essaim d'abeilles sur l'architrave, un filet d'eau dans une fissure cachée, pour causer un déplacement millimétrique qui mettra ces monolithes en mouvement, silencieusement et invisiblement. Puis une nuit une poignée de poussière tombera de la voûte ; prises d'une panique soudaine, les chauves-souris tournoieront en criant ; et aucune main humaine ne pourra plus arrêter la course et le fracas de la destruction.[243]

Une telle méthode n'est décidément pas assez fiable. En sont tout particulièrement convaincus, dans l'entre-deux-guerres, les nombreux partisans de l'intégration politique européenne, c'est-à-dire ceux qui voudraient assurer la solidité de l'édifice en soudant les monolithes par le ciment de l'union politique. Et pourtant certains d'entre eux, s'ils rejettent l'équilibre en tant que garant de la paix en Europe, semblent s'en accommoder quand il s'agit d'assurer l'ordre mondial. Ainsi le plus célèbre, le comte de Coudenhove-Kalergi, apôtre de la « Pan-Europe », appelle de ses vœux un système général formé par un petit nombre de macro-entités politiques : outre l'Union européenne, la Pan-Amérique, l'Empire britannique, la Russie soviétique, le complexe sino-japonais.[244] Une paix d'équilibre pentapolaire, en somme. On peut se demander par quel miracle l'équilibre, s'il n'est pas pacificateur dans une partie du monde, le serait pour le tout, et aboutirait à autre chose qu'à remplacer les guerres continentales par des guerres planétaires. Sauf si la différence était, dans l'esprit de Coudenhove, qu'au niveau global les masses en équilibre seraient juste cinq, et plus ou moins égales.

---

243 Harold Nicolson, *Public Faces : A Novel*. London, Constable, 1932, pp. 152-3. La citation résume bien le message de ce curieux roman d'anticipation du début des années trente, dont l'intrigue, située dans un proche futur (l'été 1939), illustre comment une série de petits incidents et d'insignifiantes erreurs humaines peuvent orienter la dynamique d'une crise internationale vers la guerre mondiale. À la fin du récit, la paix sera préservée et les nations désarmées grâce à la toute-puissance d'une Angleterre qui se trouvera miraculeusement pourvue par le sort de deux armes absolues, le missile guidé et la bombe atomique – cela après qu'une démonstration de la seconde dans l'Atlantique ait provoqué un tsunami et 80 000 victimes aux États-Unis. *Last but not least*, il y aura dans le monde nouveau un changement climatique offrant à l'Angleterre, par-dessus le marché, le ciel et le vignoble du Midi. La monarchie universelle et de bons crus, qu'est-ce qu'un gentleman pourrait demander de plus ?

244 Cf. *infra*, pp. 303-4.

En dépit du fiasco de la *community of power* voulue par Wilson pour succéder à la *balance of power*, cette dernière continue d'avoir très mauvaise presse pendant la seconde guerre mondiale, notamment aux États-Unis. Le monde d'après-guerre, assurent les dirigeants américains, ne reviendra pas au système traditionnel de l'équilibre, qui a débouché sur tant de misères. En novembre 1943 le secrétaire d'État Cordell Hull se pose en héritier fidèle du wilsonisme : une fois le conflit terminé, déclare-t-il,

> on n'aura plus besoin de sphères d'influence, ni d'alliances, ni d'équilibre des forces, ni des autres dispositions spéciales au moyen desquelles les nations s'efforçaient, dans un passé malheureux, de protéger leur sécurité.[245]

La conférence de Yalta, confirmera Roosevelt en mars 1945,

> marque, et doit marquer, la fin du système de l'unilatéralisme, des alliances exclusives, des sphères d'influence, de l'équilibre des forces et de tous les autres expédients auxquels on a eu recours pendant des siècles, et qui ont toujours échoué.[246]

Tel n'était pas l'avis de George Kennan : la *balance of power* n'avait pas toujours été un échec, la SdN en avait été un et la nouvelle organisation des Nations Unies en serait probablement un autre. C'est Kennan qui, dans l'immédiat après-guerre, redonne du crédit à l'idée d'équilibre : dans le célèbre *Long Telegram* de février 1946 et dans l'article anonyme qu'il fait paraître en 1947 il la met, sans jamais la nommer, au centre de son plaidoyer. C'est la seule formule, dit-il en substance, qui soit à la fois possible et souhaitable face à l'URSS. Pendant la guerre, les deux termes de l'alternative semblaient être, d'une part, une paix fondée sur la perpétuation de la grande alliance, d'autre part une troisième guerre mondiale à courte échéance. Or, selon Kennan le premier terme (le projet de bâtir l'ordre d'après-guerre sur la coopération tripartite) est chimérique, mais le second n'est pas pour autant inévitable. Contrairement aux dirigeants de l'Allemagne nazie, ceux de la Russie soviétique ne sont pas téméraires ; bien qu'ils recherchent la sécurité par la destruction de la puissance rivale, et qu'aucune paix stable ne pourrait donc se fonder sur une entente avec eux, ils sont « hautement sensibles à la logique de la force » et s'arrêtent quand ils rencontrent une résistance suffisante. « Si leur adversaire a assez de puissance,

245 Discours devant le Congrès, 18 novembre 1943, reproduit dans *The Memoirs of Cordell Hull*. New York, Macmillan, 2 vols, 1948 : cf. le vol. II, pp. 1314-15.

246 Discours devant le Congrès, 1er mars 1945, cité par Edward Stettinius, *Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference*. London, J. Cape, 1950, p. 284.

et se montre prêt à l'employer, il aura rarement à le faire ».[247] Le Kremlin, répète-t-il un an plus tard, est « *sensitive to contrary forces* » et n'hésite pas dans pareil cas à battre en retraite : voilà qui condense en une phrase l'idée d'équilibre pacificateur dans un système bipolaire.[248] L'article de 1947 est remarquable, entre autres choses, par la recherche d'images et de comparaisons permettant d'éviter l'expression taboue, *balance of power* :

> L'action politique [soviétique] est un courant fluide, en mouvement constant vers son but partout où il lui est possible de se couler. Son principal souci est de remplir toutes les anfractuosités, toutes les fissures disponibles dans le bassin de la puissance mondiale. Mais si des barrages insurmontables s'élèvent sur son chemin, elle accepte la chose avec philosophie et s'y adapte.

D'où la célèbre recette : il faut aux États-Unis une politique « patiente, mais ferme et vigilante, d'endiguement (*containment*) des tendances expansionnistes russes ». L'allusion la plus ouverte que Kennan se permet de faire au terme proscrit, c'est quand il parle d'« application d'une contre-force sur une série de points géographiques et politiques… ».[249]

Sur ses traces, et suite à la déception que va effectivement susciter l'ONU, bien des auteurs reviendront à l'équilibre et s'appliqueront à réévaluer cette « image apparemment discréditée et tâchée de sang de l'ordre international ».[250] En 1948 Hans Morgenthau déclarait, dans *Politics among Nations*, que la conduite fondée sur la *balance of power*, loin de constituer une des multiples politiques étrangères à disposition, était la seule envisageable dans une société formée d'entités indépendantes, qui entendaient le rester et aspiraient à la stabilité – celui qui veut « la stabilité plus la pluralité », doit vouloir l'équilibre des forces.[251] En fait de pluralité, à ce moment-là l'équilibre

247 George F. Kennan (1904-2005), télégramme envoyé de Moscou au Département d'État le 22 février 1946, *Foreign Relations of the United States*, 1946, VI. Washington, USGPO, 1969, pp. 696-709.

248 X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, XXV, 4, 1947, pp. 566-82.

249 *Ibidem*, pp. 575-6. Quant à la deuxième expression proscrite aux États-Unis, « sphères d'influence », Kennan n'y fait pas allusion, mais son collègue anglais Frank Roberts, lui aussi ministre à Moscou et auteur de l'« autre *Long Telegram* » (celui dont le destinataire est le Foreign Office), se montre plus explicite : l'abandon des illusions coopératives et le retour à une politique de *balance of power* irait de pair avec la reconnaissance à l'URSS d'une zone d'intérêt exclusive en Europe orientale (cf. Sean Greenwood, « Frank Roberts and the Other Long Telegram : The View from the British Embassy in Moscow, March 1946 », *Journal of Contemporary History*, XXV, 1, 1990, pp. 103-22).

250 Vagts, *op. cit.*, p. 82.

251 Hans J. Morgenthau (1904-1980), *Politics among Nations*, 5th ed. New York, A.A. Knopf, 1978 : cf. le ch. 11, intitulé « The Balance of Power », pp. 173-228.

d'avant-guerre, multipolaire et centré sur l'Europe des grandes puissances, cédait la place à une nouvelle balance, bipolaire et mondiale, qui coupait l'Europe en deux. Restait donc à savoir si, parmi toutes les variantes de l'équilibre, la bipolarité en voie d'émergence n'était pas la plus fragile, de par la rigidité (« *inflexibility* ») qui lui est propre. Morgenthau le pensait. Moins il y a d'acteurs dans le système, moins de combinaisons y sont possibles, et comme les « poids » en présence changent à chaque instant, moins il y a d'alliances possibles, plus le fonctionnement de l'équilibre est compromis. La diminution des grandes puissances jusqu'au plus petit nombre compatible avec une balance – deux – réduit la politique internationale au « spectacle primitif d'un couple de géants qui se surveillent mutuellement, pleins de méfiance », chacun prêt à assener le premier coup.[252] Face à l'augmentation de l'un, l'autre ne peut que tenter de suivre ; et s'il n'y arrive pas, il doit ou capituler, ou faire la guerre.[253] Le cœur du système de *balance of power*, conviennent d'autres internationalistes, c'est les alliances ; un nombre substantiel d'acteurs de premier rang est donc l'une des conditions nécessaires à la bonne marche du système.[254] Dans le tête-à-tête de deux superpuissances, la stabilité est constamment en danger. La « paix armée » de 1907-1914 semblait le prouver : la même formule sous un autre nom, celui de « guerre froide »,[255] ne risquait-elle pas de donner le même résultat ?

Les auteurs qui, après la première guerre mondiale ou au début de la guerre froide, se préoccupaient de la précarité du bipolarisme et y voyaient le pire des mondes, auraient été surpris d'apprendre que quelques décennies plus tard (à la fin des années 1970) un théoricien éminent des relations internationales pourrait raisonnablement présenter l'équilibre bipolaire comme le système le plus stable qui fût. Pour se prononcer en sa faveur, Kenneth Waltz assumait un ton gnomique : s'agissant des acteurs de premier rang, disait-il, « le petit nombre est meilleur que le grand […] et deux est le meilleur des petits nombres ».[256] En écrivant cela, sans doute ne pensait-il pas à la première guerre mondiale, qui avait éclaté entre les Empires centraux et l'Entente, mais à la troisième, qui n'avait toujours pas éclaté entre les États-Unis et l'URSS – elle paraissait remise *sine die*. Le même système ayant provoqué ou permis la catastrophe en 1914,

252 *Ibidem*, ch. 21 (« The New Balance »), pp. 348-65.

253 Sauf évidemment si les deux superpuissances s'entendaient pour « coexister pacifiquement », conclut Morgenthau : mais alors elles gouverneraient le monde ensemble – une double hégémonie qui ne serait pas nécessairement meilleure que la monarchie.

254 Cf. par exemple Inis L. Claude, *Power and International Relations*, cité.

255 Que Walter Lippmann avait popularisé dans son *The Cold War : A Study in U.S. Foreign Policy*. New York, Harper & Brothers, 1947.

256 « *Few are better than many* […] *Two is the best of small numbers* » : Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill, 1979, p. 161.

semblait, depuis 1947, en mesure de l'éviter, et était en train de produire la plus longue des « longues paix » des trois derniers siècles.

Cela montrait que l'effet pacificateur n'est pas, en fin de compte, une vertu que l'équilibre bipolaire a ou n'a pas : il tient aux conditions ambiantes. Dans la comparaison entre la période d'avant la première guerre mondiale et celle d'après la seconde, deux différences sautent aux yeux.[257] D'une part, la définition de sphères d'influence exclusive, mutuellement quoique tacitement reconnues, a réduit dès 1947-1948 la surface géographique de la compétition et en a exclu les zones d'intérêt vital. En fait, les différentes configurations possibles de l'équilibre bipolaire sont imaginables comme un continuum allant de la rivalité universelle à l'entente *quasi* générale sur les sphères respectives.[258] D'autre part et surtout, le facteur nucléaire a énormément amplifié la marge d'oscillation du rapport des forces à l'intérieur de laquelle la dissuasion réciproque demeure opérante. Avant la première guerre mondiale, le plus petit écart de puissance pouvait faire croire à celui qui en bénéficiait qu'il avait une chance réelle de l'emporter rapidement et à moindres frais ; après la seconde guerre mondiale, même la plus grande disparité ne permet pas d'espérer une victoire bon marché. En 1914 il avait suffi qu'entre deux camps de force plus ou moins égale l'un jouît d'un avantage marginal (une mobilisation plus rapide), pour qu'il se résolût à accepter le risque de la guerre ; après 1949 (date à laquelle l'URSS s'est dotée de l'arme atomique), personne n'est en droit de penser que les coûts de la guerre pourraient être inférieurs aux gains de la victoire. Sans doute la structure du système est-elle la même, mais l'efficacité de la dissuasion a complètement changé.

La phase de l'équilibre bipolaire est aujourd'hui close : la fin est arrivée à la suite non d'un affrontement armé entre les deux pôles, mais d'une « transition systémique » qui s'est déroulée sans guerre.[259] Le processus a paru mener, d'abord, à la disparition de l'antagonisme au sein du couple, et a fini par aboutir à la disparition du couple lui-même – un des deux géants s'est écroulé. Quand la transition s'était amorcée, dans la seconde moitié des années 1980, il semblait possible qu'entre USA et URSS la compétition fût remplacée par la collaboration. Cette « *strategic partnership* », ce rapport structurelle-

257 Cf. par exemple John Lewis Gaddis, « The Long Peace : Elements of Stability in the Postwar International System », in *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*. Oxford, Oxford UP, 1987, pp. 215-45.

258 Si l'entente était générale, il n'y aurait plus de compétition et le système cesserait d'être fondé sur l'équilibre des forces. On serait en présence d'une double hégémonie.

259 Cf. la thèse de doctorat de Jerôme Elie, *The End of the Cold War as a Systemic Transition. Thinking about the New World Order in the Soviet Union and the United States, 1984-1992*. Genève, IUHEI, 2007.

ment coopératif aurait changé la nature du système international et réalisé une nouvelle forme de paix, dont nous traiterons plus loin : une sorte de directoire à deux. Mais en 1991 la désintégration de l'URSS et le déclassement (du moins provisoire) de la nouvelle Russie ont laissé les USA dans la position de seule puissance de premier rang. Le rôle de monarque universel, l'Amérique a hésité à le saisir dans un premier temps ; depuis, elle l'a exercé avec une spectaculaire incompétence, d'une manière qui a discrédité politiquement et moralement le modèle hégémonique, en mettant en évidence tous ses défauts naturels. On ne se serait pas pris autrement si on avait voulu confirmer le principal argument de ses adversaires : quelles que puissent être les promesses de l'hyperpuissance, si bienveillante se proclame-t-elle, l'arbitraire et le mépris du droit constituent le lot de cette solution, ils lui sont consubstantiels.

D'un autre coté, les analystes qui au début du XXI^e^ siècle opposent au modèle unipolaire américain l'idéal d'un monde évoluant vers un nouveau multipolarisme, rappellent beaucoup ceux qui, au début du XIX^e^, opposaient à l'image de l'Europe française, faussement pacifiée par le pouvoir dictatorial de sa plus grande nation, celle d'une Europe plurielle et véritablement en paix, où la puissance serait assez bien répartie pour qu'aucun prince ne pût agir entièrement à son gré et que chaque État fût modéré par les autres.[260] Si le discours antihégémonique a toujours la même force, et si depuis 2003 le gouvernement américain l'a corroboré en se conduisant avec la même arrogance dont la France napoléonienne avait fait preuve en son temps, le plaidoyer en faveur du multipolarisme reste aussi peu convaincant que jadis. La thèse selon laquelle le retour à cette forme d'équilibre des forces serait *ipso facto* la meilleure recette pour la paix universelle relève, aujourd'hui comme hier, d'un pur acte de foi. Rien, ni dans la théorie ni dans la pratique internationale des trois derniers siècles ne saurait certifier pareille assertion.

Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept

La « balance de l'Europe », écrivait un de ses critiques, est un « terme énigmatique, dont le vrai sens paraît impossible à définir ».[261] En effet, il n'y a pas *un* vrai sens. Si on veut reconstituer la topographie conceptuelle de l'équilibre, il faut en faire l'histoire ; et si on passe en revue un nombre suffisant d'auteurs, parmi ceux qui l'ont pensé au cours des derniers siècles, on constate qu'il n'existe pas un seul « équilibre politique ». La même expression a été employée pour

260 Face aux arguments en faveur de la stabilité hégémonique, jadis formulés par les avocats de la France et maintenant développés par les zélateurs de l'Amérique, ce sont les Français, notamment, qui chantent les louanges de l'équilibre.

261 Le Mercier de La Rivière, *op. cit.*, p. 244.

désigner des concepts foncièrement différents. Nous en avons distingué trois, et les avons baptisés « sécuritaire », « antihégémonique » et « pacificateur ».

La première de ces images est celle d'une maxime de prudence que tout État bien gouverné devrait suivre à l'égard du voisin. Pour le prince avisé, le fait de maintenir égale la balance des forces avec son vis-à-vis, par ses propres moyens ou avec le secours d'un autre voisin, est une garantie de survie, soit que la parité *prévienne* l'attaque, soit qu'elle permette de lui *résister*: elle évite la guerre dans un cas, l'écrasement et la conquête dans l'autre. « Aucun État – tel est le précepte équilibriste dans cette version dyadique – ne doit être assez fort pour pouvoir s'attaquer impunément au voisin ».

Bientôt l'idée s'est appliquée à un *ensemble* d'États, indépendants mais interconnectés : un *système international* – celui des États italiens pour commencer. Elle change alors de nature et d'objet. La fonction de l'équilibre est désormais de pérenniser ce système, c'est-à-dire d'en défendre la pluralité : « aucun de ceux qui en font partie ne doit être assez fort pour soumettre tous les autres ». L'accomplissement d'une telle tâche, on peut l'imaginer soit dans le monde où il existerait une seule grande puissance dangereuse pour la liberté générale (l'Italie du XV^e^ siècle, selon Francesco Guicciardini), soit dans celui où il y en aurait deux (l'Italie du XVI^e^ siècle, selon Paolo Paruta). Dans la première hypothèse la maxime équilibriste dicterait à tous les États de s'unir et de rester solidaires face au plus fort ; dans la seconde, elle prescrirait à chacun des Grands de surveiller constamment l'autre, et aux États secondaires de peser, au besoin, sur celui des plateaux qui tendrait à remonter. Dans les deux hypothèses, la guerre constituerait l'instrument ultime au service du but antihégémonique. S'agissant de prévenir à tout prix l'avènement de la monarchie universelle, si les armes étaient le seul ou le dernier moyen disponible il serait bon et juste d'y recourir.

En Europe, la vision qui s'affirme aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles est celle d'un système formé de deux puissances majeures, dont la parité approximative est maintenue par leurs propres efforts et par ceux des acteurs ordinaires, le principal souci des uns et des autres étant de préserver l'indépendance face au danger omniprésent de la monarchie. Or, la transition est facile de cet équilibre-là, dont l'objectif est d'éviter qu'un seul prince puisse faire la loi au reste du monde, vers un équilibre différent, qui aurait comme raison d'être la paix générale. Il suffit pour cela d'accueillir le principe de la dissuasion mutuelle, selon lequel l'égalité des deux pôles de puissance les réduit, de règle, à l'inaction. Puisque le maintien de cette égalité est normalement dans l'intérêt de tous les acteurs (s'ils tiennent à leur liberté), et que l'équivalence paralyse les deux colosses en interdisant à chacun aussi bien d'agresser l'autre que de s'en prendre à un État plus faible, auquel l'autre porterait infailliblement secours, on passe d'une version de l'équilibre qui peut causer la guerre et la

justifie, à une version qui est censée la supprimer et produire une paix durable. Dans les textes que nous avons examinés, ce glissement de la deuxième à la troisième image s'opère presque imperceptiblement : à la « liberté » des États s'associent, de plus en plus, la « tranquillité » ou le « repos » de l'Europe. Prend ainsi forme l'idée de *paix d'équilibre*.

Fondamentalement, les équilibristes opposent aux hégémonistes, et à leur horreur du multiple (le *« multorum capitum monstrum »* d'Engelbert d'Admont), une *laudatio pluralitatis* qui insiste sur les vertus de la diversité et transforme celle-ci en valeur politique suprême – l'essence même de l'Europe, la source de sa supériorité sur les autres continents, pensés en revanche comme d'immenses espaces d'homogénéité, de despotisme, de stagnation. Et l'équilibre pacificateur est l'idée destinée à permettre aux Européens d'habiter le meilleur des mondes, celui où ils peuvent jouir de leurs fécondes différences sans devoir en payer le prix le plus lourd – la guerre perpétuelle. Par rapport à la solution hégémonique, la paix d'équilibre promet le même bien, mais n'exige pas des acteurs qu'ils l'achètent en se soumettant à la seigneurie d'un d'eux ; par rapport aux formes contractuelles de paix, elle n'exige pas du théoricien qu'il attribue aux acteurs d'autre but sinon celui de rester indépendants. C'est donc une formule à la fois *économique* et *naturelle*.

Les auteurs les plus prompts à saisir la différence entre les deux acceptions du concept, antihégémonique et pacificatrice, sont ceux qui ont *nié* l'une d'elles. Ils ont accordé à l'équilibre l'exercice, plus ou moins efficace, de la première fonction, mais ne lui ont point reconnu la seconde. Ils ont mis en cause, notamment, la vertu dissuasive de l'égalité de forces. Il se peut que si l'une des deux superpuissances menace d'attaquer un petit État, l'autre sente le besoin d'intervenir, il se peut aussi que si l'une d'elles s'affaiblit par rapport à l'autre, les États secondaires tendent à se ranger de son côté : mais pourquoi le rapport d'égalité ainsi créé ou conservé décourageraitil nécessairement l'action ? Son seul résultat certain et avéré est de rendre les guerres plus longues. Ce à quoi les adeptes de l'équilibre peuvent répondre que des guerres longues, et toujours plus dispendieuses au fur et à mesure du progrès des armements et de l'accroissement des armées, paraîtront de moins en moins justifiables au regard du calcul coûts-bénéfices. La question de la dissuasion mutuelle se ramène, en fin de compte, à celle de la nature humaine : on croira ou non à l'effet inhibiteur de la parité, et on acceptera ou non l'idée d'une paix d'équilibre de type bipolaire, selon qu'on se représente les princes prudents ou téméraires, plutôt portés à s'inquiéter des coûts d'une guerre entre égaux ou à se laisser allécher par ses bénéfices possibles.

« Aucune des deux puissances majeures ne doit être assez forte pour s'en prendre à l'autre sans que celle-ci ne puisse faire front avec succès » : telle était la maxime de l'équilibre bipolaire. Mais au XVIII[e] siècle la vision du système européen s'éloigne du bipolarisme, et cela complique encore les choses pour les doctrinaires de la paix d'équilibre. Quand il n'y a sur la terre qu'un couple d'acteurs de premier ordre, la version pacificatrice est aisément déductible de la version antihégémonique. Il n'en va pas de même dans un monde multipolaire. En pareil cas, soit on pose en idée une égalité parfaite et permanente entre *tous* les membres du système (« aucun d'entre eux ne doit être assez fort pour s'attaquer à un autre sans que celui-ci ne puisse lui résister efficacement ») : le problème conceptuel est ainsi réglé, mais cet état de parité générale paraît malaisé à construire et à maintenir dans la vie réelle. Soit on accepte le monde comme il est, c'est-à-dire peuplé d'acteurs de force inégale et changeante, et on fait alors intervenir un mécanisme d'*égalisation artificielle* de la puissance : « aucun membre du système ne doit être assez fort pour s'attaquer à un autre sans rencontrer quelque part une résistance efficace ».[262] C'est les alliances qui assureraient que chaque poussée se heurte à une contre-poussée équivalente, de sorte qu'elles se neutralisent mutuellement. Mais pourquoi les acteurs se combineraient-ils les uns avec les autres suivant cette logique ? Dans un univers bipolaire il suffit que chacun tienne à son indépendance – cela explique qu'une superpuissance vole au secours de tout État menacé par l'autre, et que l'ensemble des petits fasse éventuellement cause commune avec le moindre des deux géants. Certes, tel État à tel moment peut opter pour la « fausse » politique, mais ce faisant il tombe manifestement dans une grave erreur de stratégie, il met en danger son véritable intérêt (sa liberté) dans la poursuite d'un avantage superficiel.

L'*amor libertatis* ne suffit point, en revanche, dans un système où les acteurs principaux seraient cinq ou six, et la puissance serait répartie entre eux *assez également* pour qu'aucun ne soit proche du seuil hégémonique (et n'unisse donc le reste du monde contre lui), mais *pas assez* pour qu'ils se bloquent l'un l'autre. Qu'est-ce qui motiverait les membres d'un tel système à toujours s'allier avec le petit menacé par plus fort que lui ? À ce problème, il n'y a pas de solution évidente. Les réponses qu'on peut imaginer soulèvent, chacune, une nouvelle question.

La première de ces réponses est que *tout* accroissement d'une grande puissance met en cause, à moyen ou long terme, l'indépendance des autres, car l'usurpation impunie débouchera tôt ou tard sur une entreprise de domination universelle. C'est à titre de précaution contre un futur risque monarchique qu'on aurait intérêt à former, autour de l'État en danger, une alliance suffisante à dis-

262 On reconnaîtra la définition gentzienne du *politische Gleichgewicht* citée *supra*, p. 158.

suader l'agresseur : le passage de la fonction antihégémonique à la fonction pacificatrice serait, en fait, aussi naturel que dans le monde bipolaire. Mais l'argument n'est pas tenable. Dans un système multipolaire le renforcement d'une des grandes puissances peut parfaitement *améliorer* la distribution générale des forces, donc *éloigner* le spectre de la monarchie universelle.

La deuxième réponse possible est que l'alliance avec le faible aurait comme motivation le souci d'empêcher l'emploi *injuste* des armes, la violation des droits légitimes d'un État par un État plus puissant. L'objection est évidente. Le système où pareille logique l'emporterait (toujours ou la plupart du temps) ne serait plus gouverné par la force. Nous aurions migré, sans que l'on sache très bien comment, dans un monde régi par le droit – précisément le passage qui paraît utopique aux tenants de la *balance of power*. Soit l'*amor iuris* est une illusion, et on ne peut pas l'invoquer comme condition de fonctionnement des alliances équilibristes, soit il est possible de fonder là-dessus (comme le croit Kant) la paix universelle, mais celle-ci ne serait pas une *paix d'équilibre*.

Il se pourrait enfin – c'est la troisième réponse – que la motivation des alliances dirigées contre les agresseurs potentiels ne soit ni la crainte de la monarchie, ni l'amour de la justice, mais une préférence diffuse pour l'état existant des choses. Une telle « explication », cependant, exige à son tour d'être expliquée. Soit on incorpore, en effet, une force inertielle puissante dans *n'importe quel statu quo*, mais cela relève de la pétition de principe ; soit on introduit une nouvelle hypothèse pour rendre compte du conservatisme général : tel *statu quo* particulier doit apparaître à l'ensemble ou à la grande majorité des acteurs comme le meilleur compromis possible entre les aspirations respectives. Il constituerait l'état social où chacune des grandes puissances estime avoir obtenu le maximum de biens compatible avec l'acceptation du système par les autres – un état d'assouvissement partagé, digne dès lors d'être défendu contre tout éventuel perturbateur.

Cette conception de la balance multipolaire paraît, en théorie, la plus solide. Certains pourraient pourtant se demander si elle ne sort pas complètement du cadre intellectuel équilibriste comme nous l'avons défini – celui où la puissance seule s'oppose à la puissance, et les souverains n'ont pas d'autre mobile que de survivre en tant que tels. Quelle différence y aurait-il entre la coalition vaste, et peut-être générale, constituée par les défenseurs de l'ordre existant face à l'État subversif et celle qui, dans un univers régi par le droit, unirait les gardiens de la loi contre l'État infracteur ? Le résultat, répondra-t-on à cette question, peut être le même, mais les motivations des acteurs ne le sont pas, et les deux systèmes demeurent conceptuellement antithétiques. La paix d'équilibre se distingue des autres méthodes de pacification du fait qu'elle ne demande aux États que

de poursuivre leur intérêt le plus évident. C'est en ce sens qu'elle est « naturelle », aux yeux de ses adeptes : l'effet pacificateur ne présuppose guère chez les princes la volonté de réaliser la paix sur la terre, ou d'y établir la justice. Le monde existant, s'il atteint le point que nous venons de décrire, est le meilleur compossible aux yeux des principales puissances ; un monde qui s'éloignerait de ce point pourrait être préférable pour *une* de ces puissances, mais serait forcément pire pour toutes les autres. Voilà pourquoi elles sont censées s'associer contre n'importe quel risque de subversion. Les membres de pareille alliance ne se mobiliseraient pas pour empêcher une possible illégalité, pour protéger les droits de la victime d'une usurpation, bref, par sentiment du devoir ; ils se coaliseraient pour préserver une situation jugée favorable, donc pour défendre leur propre intérêt immédiat – et cela même si l'attaque en préparation ne faisait peser aucune menace directe ni sur leur sécurité, ni sur leur indépendance.

Le paradoxe, bien sûr, est qu'il n'y aurait plus lieu de parler d'« équilibre des forces ». Un tel système serait fondé, en effet, sur l'équilibre *des satisfactions*, et la paix y serait assurée par le *déséquilibre* des forces.

Chapitre III

Sur la paix d'union politique, ou paix fédérative

> That by the same Rules of Justice and Prudence, by which […] Princes and Kings [govern] their Principalities and Kingdoms, Europe may Obtain and Preserve Peace among Her Soveraignties. For wars are the Duels of Princes…
>
> William Penn, *An Essay towards the Present and Future Peace of Europe* (1693).

> […] Un gouvernement général qui [soit] aux peuples ce que les gouvernements nationaux sont aux individus : un pareil ordre de choses est le seul qui puisse tout réparer.
>
> Claude Henri de Saint-Simon, *De la réorganisation de la société européenne* (1814).

Si l'on s'interroge sur l'odieux fléau qu'est l'état de guerre entre les peuples, et si l'on identifie dans le système des États souverains la cause ultime du mal, ou en tout cas la condition sur laquelle on peut agir le plus facilement, la solution qui vient tout de suite à l'esprit consiste, on l'a vu, à réformer les relations internationales suivant le *principe hiérarchique*, c'est-à-dire à faire la paix en refaisant l'unité du monde, et cela par le sommet : en ramenant l'humanité sous le commandement d'un chef unique, supérieur aux autres soit par l'autorité légitime qu'il incarne (dans la version « monarchique » du modèle), soit par la puissance matérielle dont il dispose (dans la version que nous avons appelée « monocratique »).

Mais pour les membres du système, princes ou États, cela impliquerait de renoncer à leur autonomie, ou d'en être spoliés, au bénéfice de l'un d'entre eux : et dans cet assujettissement de tous à la volonté d'un seul, bien des gens ont vu un remède pire que la maladie. Certains parmi ces ennemis de la monarchie universelle, refusant malgré tout de se résigner au scandale de la guerre permanente, ont proposé une solution foncièrement différente, de type *équilibriste*, dans le cadre de laquelle la paix n'est plus vue comme *incompatible* avec la multiplicité des États indépendants – tout au contraire, elle peut en être le *produit*.

D'innombrables auteurs, en somme, ont considéré que « pluralité » rime uniquement avec « hostilité », et que si on veut supprimer la seconde, on doit réduire la première *in unitatem*, comme le souhaitait

Leibniz.[1] Mais il y en a eu d'autres pour qui elle peut rimer aussi avec « stabilité » : ils ont imaginé une paix qui ne porterait aucune atteinte à la souveraineté des États, puisqu'elle serait établie et maintenue par l'action combinée des forces présentes dans un système non hiérarchisé. Il faut pour cela, d'une part, que ces forces tendent par nature à s'équilibrer, et d'autre part que leur parité soit toujours mutuellement dissuasive. De telles conditions, leur ont objecté les adeptes de la première école, relèvent d'un acte de foi, en particulier dans un univers complexe où les pôles de puissance seraient plus nombreux que deux : si le monde est multipolaire, la paix d'équilibre, fruit de l'égalisation et de la neutralisation des poussées contraires, constitue le plus hasardeux des paris, alors que la paix hégémonique, reposant sur le pouvoir irrésistible d'un monarque universel, est la plus sûre des configurations. Mais les affiliés à la deuxième école peuvent répliquer que la seule chose absolument sûre, sous la monarchie, est l'asservissement de tous les princes, sauf un ; le reste est laissé au bon vouloir du *dominus mundi*.

Y a-t-il une issue à ce débat ? Si l'on ne se fie pas à la paix que le jeu « naturel » des poids et des contrepoids est censé nous valoir, mais si l'on rejette en même temps la paix qui nous serait imposée par un roi des rois, omnipotent et bienveillant à la fois, saurait-on trouver un autre principe d'ordre, différent du principe monarchique mais ayant le même effet ? Cette troisième forme de paix permanente est concevable, et elle a été conçue très tôt. C'est, en quelque sorte, la synthèse des deux autres : aussi solidement fondée que la paix d'hégémonie, mais moins exposée qu'elle à l'arbitraire ; aussi respectueuse de l'indépendance mutuelle des princes que la paix d'équilibre, mais moins aléatoire qu'elle. Une paix qui jouirait (pour citer Gentz) d'une vraie « garantie externe », c'est-à-dire d'une garantie ne venant pas des composantes mêmes du système. Et pourtant, aucune de celles-ci ne devrait se soumettre à une autre. Les peuples en tireraient tous les avantages de l'unité monarchique et ne subiraient pas son grand désavantage, la sujétion à un chef potentiellement tyrannique.

Voici, à titre préliminaire, la définition la plus simple possible de cette nouvelle méthode de pacification : elle consiste, pour les habitants d'un univers donné, à former entre eux une association susceptible d'engendrer une autorité commune, souveraine dans certains domaines définis par ses créateurs – et au minimum, en matière de recours à la force. Contrairement aux tenants de la paix d'équilibre et comme ceux de la paix d'hégémonie, les champions de cette formule voient dans la *pluralitas principatuum* la racine du mal, et poursuivent donc l'unification du système. Ils se séparent toutefois

1 Cité *supra*, p. 41 : « *Utique enim delectat nos varietas, sed reducta in unitatem* ».

des « hégémonistes » parce qu'ils confient la mission pacificatrice non à l'un des princes, désigné pour ce rôle par son *auctoritas* ou sa *potestas*, mais à une entité artificielle, dont tous les princes seraient membres et qui pourrait s'imposer à chacun d'eux. Aussi les États demeureraient-ils *réciproquement* indépendants (aucun n'en dominerait un autre), tout en ayant au-dessus d'eux un supérieur, un pouvoir collectif de leur propre fabrication. Si la paix d'équilibre résulte du jeu d'obstruction mutuelle entre plusieurs acteurs de premier rang, deux ou davantage, et la paix hégémonique de la réduction du nombre des grandes puissances à une seule, la paix d'union s'établit en réduisant à zéro les membres *souverains* du système – il n'en reste plus aucun qui le soit totalement.

La condition nécessaire pour que ce modèle mérite d'être appelé *fédératif*, faut-il insister, est que l'organe dépositaire de l'autorité commune soit *autre* que ses composantes individuelles, et *supérieur* à elles. L'institution centrale doit posséder, dans son champ de compétence, une identité propre, qu'on ne saurait réduire à la somme des membres ; elle doit aussi avoir la faculté de leur dicter légitimement sa volonté. Autrement dit, elle doit pouvoir (a) prendre des décisions même contre l'avis de certains membres, et (b) les obliger à s'y plier au besoin. C'est surtout ce second pouvoir qui nous servira de critère pour distinguer les unions fédérales de celles qui ne le sont pas vraiment, et qu'on appellera confédérations. Toute association qui adopte ses décisions à l'unanimité est une confédération, mais toutes les confédérations ne se prononcent pas nécessairement à l'unanimité ; il peut arriver aussi (on va le constater dans le prochain chapitre) qu'elles le fassent à la majorité des voix : quand c'est le cas, toutefois, elles n'exécutent pas par la force les résolutions ainsi adoptées.

Ce n'est là qu'une ébauche de définition, qui sera enrichie au fil des pages et des exemples. Pour l'instant, elle sert simplement à justifier que nous parlions, ici, d'une troisième forme de paix, et que nous l'appelions « paix fédérative », ou « d'union politique ». *Politique* parce qu'elle s'inspire du contrat censément conclu par les particuliers pour établir l'État, et applique la même méthode aux États : ces derniers devraient passer entre eux un pacte aux termes duquel ils délèguent une partie de leurs prérogatives (*in primis* la liberté de prendre les armes) à un organe supranational.

Comme nous allons le constater, cette forme de paix est rarement *globale*. Le système qu'elle réorganise s'étend, dans quelques cas, au monde entier, mais la plupart du temps il est constitué par la seule Europe. Ayant prévu de pacifier celle-ci par l'union de ses États, certains auteurs de l'école fédéraliste peuvent suggérer, ensuite, une méthode différente (l'équilibre par exemple) pour assurer la paix entre l'Europe et le reste du monde : on a donc là des plans de *paix fédérative* à l'échelle continentale, et de *paix d'équilibre* à l'échelle planétaire. Mais certains autres textes peuvent présenter l'union européenne comme un moyen pour faire la guerre à l'extérieur de

l'Europe – ou inversement, ils peuvent présenter la guerre contre les « barbares » comme un moyen pour faire l'unité des Européens. Quoi qu'il en soit, on a là des plans de *paix permanente*, mais non de *paix universelle*.

Au vu de la littérature existante,[2] deux mises au point terminologiques s'imposent d'entrée. Il semble régner parmi les commentateurs – en témoigne l'article, par ailleurs utile, qui évoque une « organisation *fédérative* » de l'Europe « dans le cadre du système d'*équilibre* des puissances » –,[3] une étonnante confusion conceptuelle entre deux modèles de pacification (l'équilibre et l'union) qui, au contraire, s'excluent l'un l'autre en idée. Le premier repose sur la force, tandis que le second vise à mettre fin aux rapports de force.[4] Cela vient peut-être d'un emploi équivoque du mot *fédération*. On le retrouve, en effet, chez les auteurs des deux écoles, équilibriste et fédéraliste, mais il ne signifie point la même chose sous leurs plumes. Lorsque les adeptes de la *balance of power* évoquaient la « fédération européenne », ils entendaient par là cette « conscience commune » qui est le sentiment d'appartenir à un même *système de relations*, à une même communauté d'intérêts, sentiment nécessaire à la bonne marche du jeu de l'équilibre – en son absence, pourquoi deux acteurs s'allieraient-ils afin d'en neutraliser un troisième, quand celui-ci ne les menace pas directement ? Le sens actuel (et strict) du terme *fédération* ne s'est imposé qu'à une époque relative-

2 Afin de ne pas trop alourdir les notes suivantes, citons ici quelques ouvrages qui passent en revue plusieurs (voire la plupart) des auteurs mentionnés dans ce chapitre : Ch. Lange et A. Schou, *Histoire de l'internationalisme*. Kristiania/Oslo, H. Aschehoug, 3 vols, 1919, 1954 et 1963 ; Théodore Ruyssen, *Les sources doctrinales de l'internationalisme*. Paris, PUF, 3 vols, 1954, 1957 et 1961 ; F.M. Stawell, *The Growth of International Thought*. New York, Henry Holt, 1930 ; J.A.R. Marriott, *Commonwealth or Anarchy ? A Survey of Projects of Peace from the 16th to the 20th Century*. London, Ph. Allan, 1937 ; Sylvester J. Hemleben, *Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago, University of Chicago Press, 1943 ; Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Paris, Payot, 1961 ; F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*. Cambridge, Cambridge UP, 1963 ; Elizabeth V. Souleyman, *The Vision of World Peace in XVIIth and XVIIIth-Century France*. Port Washington, Kennikat Press, 1972 ; Simone Goyard-Fabre, *La construction de la paix, ou le travail de Sisyphe*. Paris, J. Vrin, 1994 ; Derek Heater, *The Idea of European Unity*. Leicester, Leicester UP, 1992 ; Heikki Mikkeli, *Europa as an Idea and an Identity*. London, Palgrave, 1998 ; Andreas Osiander, « Before Sovereignty : Society and Politics in Ancien Régime Europe », *Review of International Studies*, XXVII, 2001, pp. 119-45 ; Dietrich Kurze, « La Respublica Christiana et l'Europe médiévale », in K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris, Belin, 1998, pp. 11-49 ; Wolf D. Gruner, « Les idées d'Europe politique au XVIIIe siècle » et « Perceptions et conceptions de l'Europe au XIXe siècle », *ibidem*, pp. 145-62 et 163-90.

3 Gruner, « Perceptions… », p. 169. Souligné par nous.

4 Ou éventuellement à les traduire en termes de représentation inégale au sein d'une assemblée d'États.

ment récente. Il qualifie dans cette acception, on l'a dit, l'association entre États qui renoncent à une partie de leur souveraineté au profit d'une autorité suprême, à laquelle il appartiendra désormais de peser de sa propre puissance, par définition prépondérante, sur tout membre indiscipliné. Le baron de Humboldt distinguait les deux emplois quand il opposait, en 1814, l'« ensemble idéal » (qu'était l'Europe) et l'« ensemble constitutionnel » (qu'elle n'était pas et, selon lui, ne deviendrait jamais).[5] L'union politique est, en fait, la *négation* de l'équilibre des forces.

La seconde mise au point porte sur l'adjectif *supranational*. On le rencontre couramment utilisé comme antonyme d'*intergouvernemental*, et ce dernier comme synonyme de *confédéral*, ou en tout cas de *moins que fédéral*. Un tel usage est, dans les deux cas, étymologiquement et conceptuellement malséant. Nous devons établir nos catégories de sorte à pouvoir classifier une institution, le cas échéant, comme *à la fois* supranationale (si elle est au-dessus des États) et intergouvernementale (si elle est composée d'États). Dans les pages qui suivent nous donnerons au premier vocable son sens étymologique – *super nationes et regna* – et définirons donc « supranational » ou « fédéral » l'organe associatif qui peut arrêter, à la majorité des voix, des décisions obligatoires pour tous ses membres, *et les leur imposer*; celui qui ne possède pas ces deux capacités, et notamment la seconde, nous l'appellerons « confédéral ». De même, prenant le terme « intergouvernemental » dans son acception naturelle, nous désignerons ainsi l'organe formé de délégués des différents États, et qualifierons en revanche de « *trans*national » celui qui représente les particuliers ou la collectivité entière, et dont les membres se regroupent non verticalement (par nations) mais horizontalement (par affinités politiques ou autres). Dès lors, dans une association de peuples on aura quatre types d'institutions possibles : *fédératives intergouvernementales* (dans la tradition qu'inaugureront, on le constatera, la Diète souveraine de William Penn ou le Sénat de l'abbé de Saint-Pierre) ; *fédératives transnationales* (il peut s'agir d'un parlement représentatif jouissant d'un vrai pouvoir de législation, comme celui que l'on trouvera chez James Lorimer, ou d'un exécutif indépendant et incarnant la volonté générale, à l'image de la Haute Autorité de la CECA) ; *confédératives transnationales* (un parlement n'ayant de pouvoirs que consultatifs ou de contrôle, comme l'Assemblée de la même CECA) ; *confédératives intergouvernementales* (un conseil formé d'envoyés des États et se déterminant, tel celui de la SdN, à l'unanimité dans toute affaire importante).

5 Cité par Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990*. Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 182.

1. Les précurseurs : pour une unité non hiérarchique de la Chrétienté

C'est au XIV^e^ siècle que le problème de la paix commença à se poser sous forme de question systémique : comment établir un ordre pacifique entre un certain nombre de princes qui refusent de reconnaître quelque supérieur séculier que ce soit ? L'existence de plusieurs souverainetés distinctes n'apparaissait pas à l'époque comme un état fondamentalement sain, dont il ne conviendrait que de réguler le fonctionnement ; on y apercevait plutôt la dégénérescence du seul ordre parfait (l'ordre unitaire), auquel il faudrait revenir. Réintégrer l'humanité sous la direction d'un gouverneur suprême, telle était la réponse des partisans de la monarchie universelle, qu'elle fût papale ou impériale. Mais même ses adversaires, les avocats du pouvoir absolu des rois, même ceux pour qui le domaine du Pape se bornait au spirituel et celui de l'Empereur à l'Allemagne (*rex Germaniæ*, et non *rector totius orbis*), même ceux pour qui le roi de France ne devait, dans la sphère temporelle, allégeance à aucun autre trône, même ceux-là ne faisaient pas avec facilité le deuil de l'idée d'un univers chrétien politiquement cohérent. Rien d'étonnant, donc, à ce qu'ils réfléchissent aux moyens de marier les deux choses, l'aspiration à l'unité du monde avec le refus de toute soumission de leur roi à l'autorité d'un autre.

En ce sens, on peut trouver déjà au Moyen Âge un ancêtre de la méthode fédérative – mais seulement en ce sens. La souveraineté, en effet, s'incarnait alors dans des individus et non dans des entités politiques, aussi ne s'agissait-il point de fédérer des États, en créant entre eux une société artificielle faite de personnes morales : il s'agissait d'associer des personnes physiques, en donnant ainsi corps et voix à la grande société naturelle de l'humanité. L'idée était en somme, encore et toujours, de réunifier l'espèce humaine, comme le préconisait Dante dans son *De monarchia*, mais d'une manière nouvelle, *non hiérarchique*, c'est-à-dire non sous un seul prince (le monarque universel), mais moyennant une congrégation de tous les princes.

Cet ancêtre est un légiste normand nommé Pierre Dubois (Petrus de Bosco), un des jurisconsultes qui au début du XIV^e^ siècle dispensaient leurs conseils à Philippe le Bel dans la lutte engagée par ce dernier contre les autorités infraroyales (les grands seigneurs féodaux) et supraroyales (l'Empire et l'Église), et tout particulièrement dans sa campagne contre les débordements théocratiques de Boniface VIII.[6] Contemporain de Dante et ennemi comme lui des

6 Comme on l'a vu dans le ch. 1, le conflit entre Philippe IV de France et la Papauté se solda en 1305 par l'accession de Clément V (Bertrand de Got, archevêque de Bordeaux) au siège pontifical, qu'il déplaça en 1309 à Avignon. Il inaugura une lignée de Papes français destinée à durer jusqu'en 1378.

prétentions du Pape, Dubois était hostile aussi à la primauté impériale, chère au Florentin, et partisan de l'indépendance des rois (en tout cas de *son* roi). Cependant, et c'est là l'intérêt du personnage, il n'était pas favorable à un monde composé de princes *entièrement* souverains. Le royaume ne pouvait pas constituer, à ses yeux, le stade ultime de l'association humaine, ce n'était guère la communauté parfaite. Dubois rejetait la monarchie universelle, mais pas l'idée d'une société politique de tous les hommes – ou du moins, de tous les Chrétiens. S'opposant aux défenseurs de la suprématie du Pape ou de l'Empereur, se faisant par là, à première vue, l'apôtre des *regna* contre les raisons de l'*imperium* et du *sacerdotium*, il refusait, en réalité, à la fois le principe monarchique (impérial ou théocratique) et le modèle pluraliste (une multitude d'autorités royales, suprêmes en leurs États respectifs). Tout en niant la sujétion des rois à un autre être humain, tout en proclamant leur autonomie *par rapport à l'Empereur romain et au Pontife romain*, il continuait de penser le monde idéal en termes d'unité, car la multiplication des souverainetés lui apparaissait *ipso facto* comme source de discorde – une disposition des choses éminemment mauvaise. D'où la question : comment concilier la bonne disposition des choses (l'union politique du monde) avec le refus du roi de France de reconnaître quelqu'un au-dessus de lui ?

Entre 1305 et 1307 Dubois écrivit un traité intitulé *De recuperatione Terræ sanctæ* et l'adressa à Philippe le Bel, qui ne tint aucun compte de ses propositions si bien que l'ouvrage et l'auteur tombèrent dans un oubli complet, ou presque,[7] dont ils ne seront exhumés qu'à la fin du XIX^e^ siècle.[8] Comme le titre l'indique, le sujet était une nouvelle croisade – le dernier bastion chrétien en Palestine, Saint-Jean d'Acre, était tombé en 1291. Mais pour que cette opération de reconquête fût possible, il fallait que les futurs croisés établissent au préalable la paix entre eux.[9] De ce thème, il est directement ou indirectement question dans une dizaine des cent quarante-deux courts paragraphes dont se compose l'ouvrage. Leur destinataire, Philippe de France, était prié de les transmettre – sauf les derniers trente-trois, qui n'étaient que pour ses yeux – à d'autres rois, à commencer par Édouard I^er^ d'Angleterre, ainsi qu'au Pape.

Afin que l'Europe chrétienne connaisse une concorde et une paix durables, écrit Dubois, certains affectent de croire à la monarchie universelle. Mais si cette solution a été praticable dans le passé, elle

7 Le texte fut inclus dans le recueil *Gesta Dei per Francos*, compilé par Jacques de Bongars et publié à Hanau en 1611 (cf. le vol. II, pp. 316-61).

8 Par un historien français, Charles-Victor Langlois, qui publia la version originale d'après un manuscrit conservé au Vatican : Pierre Dubois (*ca* 1255-*ca* 1320), *De recuperatione Terre Sancte*. Paris, Alphonse Picard, 1891. Pour des résumés, respectivement en français et en anglais, cf. Lange, *op. cit.*, I, pp. 90-107, et Souleyman, *op. cit.*, pp. 2-8.

9 *De recuperatione*, cité, § 2, p. 3.

ne l'est plus. « Personne de sensé ne peut réellement imaginer qu'aujourd'hui, à un stade si avancé de l'histoire humaine (*in hoc fine seculorum*), le monde entier soit encore susceptible d'être gouverné par un seul monarque temporel, auquel tous obéiraient comme à leur supérieur ».[10] Trop nombreux sont les peuples, trop variés et lointains les pays, trop grande l'inclination naturelle des hommes à la discorde pour que de tels projets débouchent sur autre chose qu'« une infinité de guerres, rébellions et litiges », c'est-à-dire sur le contraire de ce qu'ils disent viser. Quant à la prédication du bien, elle n'a, hélas, jamais réussi à assurer la paix.[11]

La recette de Dubois, en effet, n'a rien d'un prêche moral : elle consiste à unir la chrétienté de telle sorte « qu'elle forme une seule république, si cohérente qu'on ne puisse jamais la diviser ».[12] Le Pape convoquera quelque part (à Toulouse par exemple) un « Concile général de tous les princes et prélats catholiques », et « en particulier des rois et autres qui ne reconnaissent aucun supérieur sur terre ».[13] Cette assemblée établira son autorité sur tous les cas de recours aux armes. Si l'un de ses membres s'estimait victime d'un tort, il ne chercherait justice que devant des juges, sous peine d'être privé de ses possessions. Si un inférieur faisait la guerre à son supérieur (le duc de Bourgogne au roi de France par exemple), le Concile punirait le rebelle par la confiscation de ses terres et de ses biens.[14] Mais si une querelle mettait aux prises des égaux, deux parmi « ces cités et ces nombreux princes ne reconnaissant pas de supérieurs temporels habilités à les juger »,[15] devant qui les parties porteraient-elles leur cause ? La guerre demeure un recours possible, en l'absence de juges établis (« *judices statuti* ») : la réponse de Dubois consiste donc à en établir entre les princes souverains aussi. Le Concile désignera un certain nombre d'arbitres, aussi bien des prélats que des laïques, et ceux-ci éliront chaque fois un tribunal « formé de trois religieux et de trois autres pour chaque partie ».[16] Cette cour instruira le procès et émettra le verdict. Si une des parties en était insatisfaite, elle pourrait faire appel auprès du siège apostolique.[17] L'infracteur éventuel de ces règles encourrait les sanctions de la république chrétienne, qui mobiliserait contre lui l'ensemble de ses forces.[18]

10 *Ibidem*, § 63, p. 54.
11 *Ibidem*, § 109, p. 97.
12 *Ibidem*, § 2, p. 3.
13 *Ibidem*, § 2 et 106, pp. 2-4 et 90. Pour l'allusion à Toulouse cf. le § 109, p. 97.
14 *Ibidem*, § 3, 4 et 5, pp. 7-8.
15 « *iste civitates et multi principes superiores in terris non recognoscentes qui justitiam faciant de ipsis…* » : *ibidem*, § 12, p. 11.
16 Cf. la note 27 ci-dessous.
17 *De recuperatione*, § 12, pp. 11-2.
18 *Ibidem*, § 101, p. 82.

Les paragraphes qui suivent, et dont la lecture est réservée au seul Philippe,[19] lui exposent les nombreux avantages, territoriaux et autres, qu'il retirerait d'un tel plan.[20] Cette partie a amené plusieurs commentateurs à traiter Dubois de crypto-hégémoniste : sous couvert de *respublica christiana*, c'est à la domination du monde par le roi de France qu'il aurait visé en réalité.[21]

Comme on l'a vu dans un précédent chapitre, quand Henri VII de Luxembourg réussit à se faire sacrer Empereur à Rome, il adressa aux autres têtes couronnées une note réaffirmant hautement la doctrine de la *reductio ad unum* et le principe monarchique qui en découlait : la suprématie de l'Empereur par rapport aux rois, requise (selon les partisans d'Henri) pour que tout litige imaginable pût être tranché par une instance supérieure aux deux parties. Ce à quoi Philippe le Bel rétorqua immédiatement que jamais, quel que fût l'Empereur en charge, le chef des Francs n'avait eu à souffrir de pouvoir terrestre au-dessus de soi.[22] Cela par un privilège spécial (« *singularis prerogativa* ») venant du Christ lui-même. Mais dans ces conditions, qui arbitrerait entre l'Empereur et lui, s'il en était besoin ? Et pourquoi serait-il le seul roi à se prévaloir d'un tel pouvoir souverain ? Si plusieurs autres suivaient son exemple et à leur tour se proclamaient « empereurs en leurs royaumes », que resterait-il de l'unité du monde chrétien ? Quel ordre pourrait prévaloir entre des sujets ne reconnaissant aucun juge commun ? Tel est précisément le problème que Dubois avait affronté et résolu à sa manière, quelques années auparavant, dans *De recuperatione*.

Pour dresser un rapide bilan de cet écrit, le point de départ est assurément le concept de rois *superiorem in terris non recognoscentes*, que Dubois accepte, rejetant ainsi la conception pyramidale de l'ordre politique mondial – s'opposant à ceux qui, tel Engelbert d'Admont, voyaient dans la séparation des *regna* une terrible catastrophe, le signe avant-coureur de la venue de l'Antéchrist.[23] Cependant, reconnaît-il, qui dit pluralité d'autorités, *multi principes* hiérarchiquement

19 Il s'agit des § 110 à 142, pp. 97-130.

20 Le Pape lui confierait le soin de son domaine temporel et viendrait s'établir dans le royaume de France, pour s'y consacrer au seul gouvernement des âmes. La Terre sainte, dûment récupérée, irait à la Maison d'Anjou, maîtresse de la Sicile, et l'empire byzantin, conquis au passage par les croisés, au frère de Philippe, Charles de Valois. L'Empereur obtiendrait la couronne en propriété héréditaire, mais son autorité se limiterait à l'Allemagne – le Saint-Empire ne serait plus que le *regnum et imperium Alemannie*. Et ainsi de suite.

21 Cf. par exemple Souleyman, Hemleben et Stawell, dans leurs ouvrages cités ci-dessus à la note 2.

22 « *Nullum temporalem superiorem cognoscens aut habens, quocumque imperatore regnante* » : cité par Andreas Osiander, *Before the State. Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution*. Oyford, Oxford UP, 2008, p. 245.

23 Kurze, *op. cit.*, p. 38.

égaux, dit guerre : l'idée que la paix puisse résulter de l'équilibre entre forces opposées ne lui traverse même pas l'esprit. Si le monde où un seul briguerait le gouvernement de tous, en dépit de la diversité des peuples et des pays, serait constamment en état de conflit (le théâtre de « *guerre, seditiones et dissensiones infinite* »), le monde fait de plusieurs princes souverains ne serait pas moins souillé de sang, car comment ces princes régleraient-ils leurs disputes sinon par les armes ? Mais comment les régleraient-ils d'une autre manière, c'est-à-dire judiciairement, sans reconnaître de monarque universel ? Ils le pourraient, répond Dubois, s'ils se constituaient *eux-mêmes* en monarque collectif. Cet obscur homme de loi semble avoir été le premier, ou parmi les premiers, à poser la question de savoir si l'indépendance des rois *les uns par rapport aux autres* exclut toute forme d'obéissance à une autorité supérieure, et à y avoir répondu par la négative.

La formule qu'il propose permet, en somme, d'établir la paix tout en acceptant la prétention des rois à l'égalité. À l'encontre de la démarche hiérarchique, son plan emprunte le *principe conciliaire*, pratiqué au sein de l'Église, et l'adapte aux affaires politiques.[24] Comme dans la sphère spirituelle la suprême autorité appartient au Concile, dans la sphère séculière le pouvoir unificateur, régulateur et pacificateur ne revient pas à un prince particulier, mais à l'ensemble des princes de la Chrétienté. Aussi notre auteur prévoit-il (a) une association volontaire entre tous les membres du système, (b) lesquels se soumettront, en matière de règlement des conflits, à l'autorité collective d'une assemblée générale, (c) ce qui les laissera mutuellement indépendants (aucun roi ne sera assujetti à un autre, aucun n'en commandera un autre). À la place de la monarchie universelle, la république chrétienne. À la place de l'Empereur ou du Pape, le Concile réunissant tous les potentats européens, seigneurs séculiers et princes de l'Église. Et à la place de l'obéissance *de tous à un*, celle *de chacun à tous* – c'est-à-dire aussi à soi-même. Chaque roi, en tant que membre du Concile, est en quelque sorte son propre supérieur.

La paix visée ici n'est pas *mondiale*, comme chez Dante : elle ne concerne que la Chrétienté, et devrait permettre à cette dernière d'entreprendre la guerre sainte contre les infidèles. La pacification des rapports entre les princes n'est pourtant pas, pour Dubois, un simple moyen en vue d'une fin plus élevée (la reconquête de la Terre sainte).[25] La guerre entre Chrétiens est mauvaise *en soi*, et non seule-

24 *Ibidem*, pp. 42-3.

25 Selon Langlois (cf. son introduction à *De recuperatione*, p. xx), ce serait plutôt l'inverse : la nouvelle croisade représenterait, elle, le moyen employé par Dubois pour mieux faire passer le vaste projet de réforme de l'Europe qui lui tient à cœur.

ment parce qu'elle nuit à l'organisation de la croisade.[26] De tels combats fratricides ne sont licites que s'ils constituent la seule voie, pour le juste, de redresser un tort subi. Donc ils ne le seront *jamais* dès lors que des « juges établis » existeront. À cette fin le Concile créera un *collège d'arbitres*, du style de la future Cour permanente de La Haye, et parmi eux seront choisis les membres de *chaque tribunal*.[27] Dubois n'invente pas l'arbitrage, mais il en fait une obligation. En cas de violation de ce pacte de paix universelle (« *pacis universalis fœdus* »), les sanctions seraient appliquées en commun.

Comme on l'a dit, certains lecteurs ont attribué à Dubois le dessein de promouvoir la suprématie de son maître, Philippe IV, et ont ramené *De recuperatione* à un plan hégémonique sous de fausses enseignes. Aucun privilège n'y est accordé à l'Empereur, traité comme un roi parmi les autres, tandis qu'une position spéciale est reconnue au Pape – ce dernier constituerait, à lui seul, la cour d'appel du système. Ceux qui voient Dubois comme un hégémoniste déguisé ont beau jeu de rappeler qu'à l'époque le siège pontifical était occupé par un Français, qui n'allait d'ailleurs pas tarder à le déplacer en Avignon. Il est indéniable que dans la république européenne rêvée par notre auteur le royaume de France aurait occupé une position éminente et joui d'avantages certains. Ce qui nous importe, cependant, ce n'est pas la secrète intention de Dubois mais le modèle qu'il ébauche ; et là, le point fondamental est que Philippe et ses successeurs auraient été soumis comme les autres aux sentences de l'organe juridictionnel suprême, et le cas échéant aux sanctions du Concile. Le modèle en question est donc bien celui d'une *unification non hiérarchique du monde*, obtenue en y instituant une autorité collective. Quelles que fussent ses arrière-pensées, Dubois fait effectivement œuvre de précurseur : il anticipe l'idée selon laquelle, pour que l'ordre et la paix règnent dans la Chrétienté sans qu'aucun prince ne doive obéissance à *un* autre, il faut que chacun obéisse, en certaines matières, à l'*ensemble* des autres.

Il ne faut pas voir pour autant dans Dubois, comme certains l'ont fait, l'ancêtre médiéval du fédéralisme moderne. Son plan n'annonce pas le futur « système des États », encore moins le dépassement fédé-

26 « *Guerre catholicorum inter se sunt pessime* » : § 2, p. 3. L'auteur donne deux raisons : d'une part, ceux qui y meurent peuvent perdre leur âme ; d'autre part, elles s'auto-alimentent. Plus on en fait, plus on a de raisons d'en faire.

27 Le passage qui s'y rapporte (§ 12, p. 11) se prête à deux interprétations, selon où on met la virgule : soit une cour de *douze* juges (« *tres judices prelatos et tres alios, pro utraque parte* » : c'est l'interprétation de Lange), soit une cour de *neuf* juges (« *tres judices prelatos, et tres alios pro utraque parte* » : c'est l'interprétation de Hemleben). Le premier type de tribunal risquerait de se diviser en deux groupes égaux et tendrait à devenir une sorte de commission de conciliation. Le second, en revanche, pourrait se prononcer à la majorité ; dans cette hypothèse, c'est en fait les ecclésiastiques qui trancheraient. Cf. une troisième lecture dans Souleyman, selon laquelle la cour sera formée de *six* membres seulement.

ratif de ce système. Cela au double motif qu'il n'y a, à la base de ses propositions, ni le concept de *système*, ni celui d'*État*, tels que nous les entendons aujourd'hui. D'une part, son Europe idéale ne constitue pas un espace politiquement pluriel dont les composantes auraient, un beau jour, décidé de s'associer ; l'idée sous-jacente est que le gouvernement du monde appartient *de droit* au Concile général de la Chrétienté – celui-ci ne trouverait pas sa légitimité dans un contrat, ce serait moins une *création* des princes que le *dépositaire naturel* de l'autorité séculière, comme le Concile de l'Église est le titulaire ultime de l'autorité spirituelle. Il s'agirait, d'autre part, d'une congrégation médiévale de rois, évêques et seigneurs féodaux n'ayant, bien évidemment, rien de commun avec une assemblée d'États au sens contemporain, ni même avec une diète de souverains comme on en rencontrera dans les plans du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle.

Pour lire quelque chose qui commence à ressembler à une véritable esquisse de fédération internationale, il faut, précisément, se transporter du début du XIV^e^ siècle au début du XVII^e^.

Ce n'est pas qu'entre ces deux dates rien de significatif pour notre sujet ne se fût produit dans les esprits. Des projets de coalition militaire chrétienne contre le Turc avaient été échafaudés, et certains allaient loin sur la voie de l'institutionnalisation du rapport d'alliance. C'est le cas de celui que le roi de Bohème, Georges de Podiebrad, présenta au roi de France, Louis XI, et à d'autres princes dans les années 1460 – alors que le souvenir de la chute de Constantinople brûlait encore. Les Européens étaient en danger.[28] Pour avoir une chance de résister à l'ennemi extérieur, et peut-être de le refouler, il leur fallait faire cause commune, et pour cela ils devaient gérer leurs disputes internes autrement que par l'épée. D'où l'idée d'une vaste confédération (« *congregatio* ») : une ligue de défense et reconquête ouverte à tous les princes chrétiens, dont le traité constitutif ne comporterait pas seulement un engagement d'assistance mutuelle contre les « ignobles Turcs » et leur « très abominable prince », il mettrait aussi en place une organisation intégrée et permanente.[29]

Mais c'est pendant la guerre de Trente Ans (parmi les projets évoqués ici beaucoup sont écrits *in tempore belli*) que deux auteurs se font

28 L'humaniste Enea Silvio Piccolomini (Pape de 1458 à 1464 sous le nom de Pie II) venait d'écrire *De Europa* et de forger l'adjectif *europæus*.

29 Composée de deux organes, que l'on établirait à Bâle : une assemblée générale investie de la direction générale de la confédération, et une cour (« *concistorium* ») chargée du règlement judiciaire des conflits entre princes chrétiens. Il serait ainsi mis fin aux « guerres, pillages, désordres, incendies et massacres » qui affligeaient la Chrétienté, et la paix des croyants faciliterait la guerre contre les infidèles. Cf. une traduction du traité proposé par Georges de Podiebrad (qui régna à Prague de 1458 à 1471), et « destiné à établir la paix dans toute la Chrétienté », dans Jean-Pierre Faye (dir.), *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*. Paris, Gallimard, 1992, pp. 51-70.

les vrais précurseurs de la paix par l'union politique : l'un inconnu de son temps et destiné à rester tel pour la postérité, l'autre très connu par ses contemporains et père d'un des plus célèbres parmi les plans de paix. Le premier est un moine parisien du nom d'Emeric Crucé. Le second est Maximilien de Béthune, baron de Rosny puis duc de Sully, le principal ministre et plus étroit collaborateur du roi Henri IV. Chez l'un comme chez l'autre, l'union constitue manifestement le produit d'un *pacte associatif*, conclu par les princes européens en qualité de maîtres de leurs États respectifs. Depuis un demi-siècle à peu près avait été théorisée la notion d'*État souverain*. Le grand ouvrage de Bodin avait présenté la souveraineté, en 1576, comme l'essence de la « république ». Dans ces pages l'orgueil du seigneur médiéval, qui ne voulait pas plier le genou devant l'Empereur (« *superiorem non recognoscens* »), s'était ainsi transformé en la définition même de l'État royal : le domaine spatial dans lequel (ou la collectivité humaine sur laquelle) s'exerce l'autorité souveraine.[30] Cette dernière est le plus haut pouvoir temporel existant sur terre – le souverain fait la loi aux autres et ne la reçoit de personne, de ce fait il n'a pas d'égal au-dedans (tous lui sont inférieurs) et n'a que des égaux au-dehors (nul souverain étranger ne lui est supérieur). Il se trouve ainsi en position d'assurer la paix à ses sujets, mais de devoir régler les litiges avec ses pairs par la guerre.

L'ouvrage de Crucé parut, semi-anonyme, en 1623, sous le titre *Le nouveau Cynée*, allusion à un proche du roi Pyrrhus, et tomba rapidement dans une obscurité dont il ne devait sortir (lui aussi) qu'à la fin du XIX^e^ siècle.[31] En 1715 Leibniz se souvenait vaguement de l'avoir lu dans sa jeunesse, mais il ne connaissait pas le nom de l'auteur et n'avait retenu aucun détail en dehors du thème général et du titre.[32] Celui-ci peut paraître cryptique ; il indique, en fait, la volonté de Crucé de s'adresser « aux monarques et princes souverains de [son] temps » pour les persuader de l'absurdité de la guerre, comme le

30 Cf. *supra*, p. 35.

31 *Le Nouveau Cynée, ou Discours d'Estat représentant les occasions et moyens d'establir une paix généralle, et la liberté du commerce par tout le monde. Aux Monarques et Princes souverains de ce temps.* À Paris, chez Jacques Villery, 1623. L'auteur se cachait à moitié sous le sigle Em. Cr. Par., désignant Emeric Crucé, né à Paris. Au cours de sa vie (ca 1590-1648), il fut moine et enseignant, et publia, outre le livre évoqué ici, des ouvrages d'érudition en latin.

32 « Observations sur le projet d'une paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre », in G.W. Leibniz, *Œuvres*. Paris, F. Didot, vol. IV, 1862, pp. 328-9. Redécouvert par le juriste Ernest Nys (cf. *Revue de droit international et de législation comparée*, XXII, 1890), le livre sera réimprimé par T.W. Balch comme *The New Cyneas of Emeric Crucé*. Philadelphia, Allen, Lane & Scott, 1909. On en trouve un résumé très complet dans Lange, *op. cit.*, I, pp. 398-433, et des commentaires dans les ouvrages mentionnés à la note 2. Cf. aussi Alain Fenet, « Emeric Crucé aux origines du pacifisme et de l'internationalisme modernes », 2004, dans www.uni-miskolc.hu/~wwwdrint/20042fenet1.htm.

conseiller de Pyrrhus, Cynée, avait essayé (en vain) de le faire avec son maître.[33] Démontrer aux princes régnants l'intérêt que revêt pour eux la paix, voilà l'objectif, et le livre est pour l'essentiel un plaidoyer faisant appel moins à leur bon cœur qu'à leur bon sens.[34] La guerre n'est jamais nécessaire,[35] et elle peut renverser les trônes, alors que la paix les raffermit. Mais Crucé aborde aussi la question du *comment*: il consacre une quinzaine de pages à la meilleure manière d'établir et de maintenir l'ordre et la tranquillité du monde *en dépit* de l'existence de princes insensés, et sans passer par la voie classique de la monarchie universelle. Ce qu'il propose aux puissants de la terre est une réorganisation profonde de leurs relations: une association qui se distinguera des alliances courantes parce qu'elle sera globale, et parce qu'elle se donnera une armature institutionnelle.

Globale, cette union-là le serait au vrai sens du terme: elle accueillerait non seulement tous les États d'Europe, mais aussi les autres – la Turquie, la Perse, la Chine, le Japon, l'Inde, l'Éthiopie, etc. Elle ne se ferait donc pas *contre* quelqu'un, mais *pour* quelque chose (la pacification de l'univers). Comme l'auteur le clarifie dans la préface, il est hostile à *toute* guerre, non à la seule guerre entre chrétiens: c'est, selon lui, une activité toujours exécrable parmi des êtres raisonnables, «bonne pour la République des bestes qui n'ont que les dents et les griffes». La paix ne se conçoit donc que planétaire, et cet état n'est point une chimère: l'humanité l'a déjà connu sous l'empire d'Auguste, pourquoi ne pourrait-elle pas en jouir encore? Comme Dante, Crucé part du postulat de l'unité du monde. Le genre humain est un seul corps, dont tous les membres sont en sympathie; les diversités et les inimitiés ne sont guère *naturelles* mais

33 L'épisode est rapporté par Plutarque dans les *Vies parallèles* (cf. celle de Pyrrhus); mais Crucé pouvait aussi en avoir pris note en lisant Montaigne. Ce dernier relate l'avis donné au roi de l'Épire, alors qu'il s'apprêtait à envahir l'Italie, par «Cynéas son sage conseiller» (*Essais*, 1580, livre I, ch. 42). Rabelais avait déjà fait référence à cet échange (dans *Gargantua*, 1542, ch. 26: le rôle de Pyrrhus y est tenu par Picrochole, celui de Cynée par Echephron). Boileau allait le reprendre en vers (*Épitre I. Au Roi*).

34 Il n'est pas articulé en chapitres (tout se suit, sans même d'alinéas). Mais on pourrait le diviser en cinq parties, portant respectivement sur les guerres et leurs causes (pp. 1-59), l'organisation de la paix (pp. 59-73), les principes du gouvernement interne des États (pp. 73-191), la liberté du commerce (pp. 191-220), et enfin les moyens de réalisation du projet (pp. 220-6).

35 Les «guerres étrangères» sont entreprises pour quatre raisons, l'*honneur*, le *profit*, la *réparation des torts* et l'*exercice* – autant dire que les hommes se battent pour le prestige, pour la richesse, pour avoir justice ou pour faire du sport. Dans aucune de ces fonctions la guerre n'est indispensable. Les deux premières sont purement illusoires, la troisième peut être mieux remplie par l'arbitrage et la quatrième par des simulacres guerriers (les tournois, les jeux d'armes, la chasse) ou par des occupations socialement utiles (l'agriculture, le commerce, les sciences).

politiques, c'est-à-dire artificielles.[36] Et cela vaut aussi bien pour les Français et les Espagnols que pour les Chrétiens et les Mahométans (en fait, affirme tranquillement ce moine catholique, les différentes religions tendent toutes au même but).[37]

Pour instituer la paix entre les nations, et pour la pérenniser (c'est encore plus difficile), Crucé voyait un seul moyen : que les représentants de tous les souverains du monde se réunissent dans l'endroit le plus approprié, sans doute Venise, et s'y établissent « perpétuellement, […] afin que les différens qui pourroient survenir fussent vuidez par le iugement de toute l'assemblée ». Ce conclave permanent d'ambassadeurs ferait donc fonction de cour de justice internationale. Les princes associés, qui auraient abandonné, en se liguant, l'ensemble des revendications territoriales pendantes, lui soumettraient tous leurs différends futurs, et il les trancherait en se prononçant à la majorité des voix. Dès lors, aucun État ne devrait ni ne pourrait plus employer les armes contre un autre. Si l'un d'eux y inclinait, il « encourroit la disgrâce » du reste des membres, qui se chargeraient de le ramener à la raison.

Cinq observations sont de mise sur ce texte. La première tient à la *nature* de l'association. Il s'agit, assurément, d'une ligue de princes souverains, où n'ont plus de place les autorités infra-étatiques ou supraétatiques (l'Empereur et le Pape y sont en tant que rois). Mais il ne s'agit, la chose est tout aussi manifeste, *que* d'une ligue de princes – si avancé qu'il puisse paraître à certains égards, Crucé ne dépasse pas la conception patrimoniale de l'État. La représentation des peuples ne lui traverse pas l'esprit, et aux « grandes républiques » alors existantes – Venise, la Suisse – il donne un statut moindre que celui des autres membres, c'est-à-dire une voix purement consultative.[38] Il est homme de son temps également en ceci, qu'il voit dans l'ordre de préséance entre les souverains l'obstacle le plus épineux à surmonter. Tel est, en effet, le problème auquel il consacre les deux tiers de cette partie.[39] Sa solution, en revanche, est hétérodoxe, car s'il propose, sans trop nous surprendre, d'attribuer le premier rang au Pape, il nous surprend beaucoup en accordant le deuxième au

36 On entrevoit ici une image de l'*état de nature* aux antipodes de la vision que Hobbes en présentera trente ans plus tard : état d'unité et de solidarité entre les hommes, il s'oppose à l'état civil, résultant de la création et de l'existence de sociétés organisées et source de divisions et de guerres.

37 Non qu'il n'y en ait pas une plus « vraie » que les autres ; aucune, cependant, ne mérite d'être imposée par la force.

38 Il estimait, en effet, qu'un roi de droit divin pouvait accepter de « subir le iugement de tant de Souverains », ses pairs, mais refuserait à coup sûr de se soumettre à celui de gouvernements désignés par les peuples. L'infériorité statutaire des républiques se trouve pourtant démentie de manière spectaculaire, et paradoxale, dans l'hypothèse évoquée ci-après à la note 43.

39 *Nouveau Cynée*, pp. 62-71.

Sultan (l'« Empereur des Turcs ») ; le troisième ira à l'Empereur d'Allemagne, le quatrième au roi de France, le cinquième au roi d'Espagne ; quant au sixième, il est à « débattre » entre le roi de Perse, le roi de Chine, le Prêtre Jean, le précop de Tartarie et le grand-duc de Moscovie.[40] Suivront en bon ordre les autres rois d'Europe, d'Asie et d'Afrique, plus ou moins éminents mais « tous braves Princes qui se maintiennent d'eux-mêmes et ne dépendent de personne ».[41] L'assemblée exercerait une compétence essentiellement (quoique non exclusivement) juridictionnelle.[42] Mais dans ce domaine circonscrit, elle serait supérieure aux États membres, chacun desquels pourrait se voir dicter, et au besoin imposer par la force, des sentences auxquelles son plénipotentiaire n'aurait pas souscrit. C'est une des conditions essentielles que doit satisfaire une association pour être fédérative, et à cette aune celle de Crucé l'est indiscutablement. Les décisions se prenant à la majorité simple, l'auteur ne dit pas comment l'union résisterait si, dans une affaire dont elle aurait à connaître, les membres devaient se partager en deux groupes plus ou moins équivalents – une éventualité qu'il prend pourtant en considération.[43]

La deuxième observation concerne la *base territoriale* du contrat, problème sempiternel (on le verra) de ce genre de plans. Il y a, en gros, deux options : on peut prendre pour assise de l'ordre nouveau soit l'état existant des choses, soit une nouvelle distribution des titres, la meilleure imaginable (en fonction de tel principe ou de tel autre). Crucé, on l'a déjà annoncé, opte pour la solution qui consiste à demander aux États de souscrire au *statu quo*. Chacun se contentera de ses propriétés actuelles et s'abstiendra dorénavant de réclamer celles du voisin.

Le troisième point porte sur l'*exécution* des verdicts de l'union. Les membres ne feront pas seulement le serment de respecter eux-mêmes toute décision adoptée par la majorité,[44] chacun promettra aussi de

40 Dans les chroniques et légendes médiévales le Prêtre Jean (Presbyter Johannes, Prete Gianni) était le souverain chrétien d'un grand et riche royaume oriental. Puis, dès la moitié du XIV[e] siècle, son domaine fut identifié avec l'Éthiopie, et lui-même avec l'empereur de cette contrée chrétienne d'Afrique. Aussi bien le Prêtre Jean que le précop (prince) des Tartares sont mentionnés par D.T.V.Y. [Pierre d'Avity], *Les Estats, Empires, et Principautez du Monde*. À Paris, chez Pierre Chevalier, 1616 (cf. pp. 251 et 758).

41 Telles sont les deux conditions pour être membre de l'Assemblée : exercer le contrôle effectif sur ses États et ne pas avoir de souverain au-dessus de soi.

42 Elle pourrait aussi fonctionner comme une sorte de Conseil permanent de conciliation, en maintenant les uns et les autres en rapports d'amitié (« en bonne intelligence »), en allant au-devant des mécontentements et en les apaisant.

43 Il prévoit, en effet, que dans les cas où les délégués des royaumes se diviseraient en deux partis égaux, il appartiendrait à ceux des républiques de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

44 « de tenir pour loy inviolable ce qui seroit ordonné par la pluralité des voix en ladite assemblée » : *Nouveau Cynée*, p. 73.

faire respecter ces décisions par les autres contractants. Si une des parties à un litige refusait d'accepter l'arrêt de l'assemblée, les autres s'allieraient pour soumettre le récalcitrant à la volonté générale *manu militari*.[45] L'union ne se limitera donc pas à interdire la guerre, elle garantira également ses propres sentences, même si l'exécution relèvera, semble-t-il, de la responsabilité *collective* des États : le langage employé, en tout cas, ne fait pas penser à une armée commune. Mais Crucé laisse cet aspect dans l'obscurité ; et en général, les questions d'organisation, qui nous paraissent primordiales, restent, au mieux, dans la pénombre. Manifestement elles ne l'intéressaient pas beaucoup (moins que le problème de la préséance par exemple).

Une quatrième remarque s'impose, au sujet de la *liberté du commerce*, thème qui fait l'objet de toute une partie du livre. Les personnes et les biens, dit Crucé, devraient pouvoir circuler « comme si la terre estoit, ainsi qu'elle est véritablement, une cité commune à tous ».[46] Cela a fait de lui, aux yeux de certains lecteurs un peu hâtifs, le premier avocat du libre-échange en tant que moyen de pacification du monde – l'ancêtre méconnu d'un Richard Cobden, en somme. C'est, en partie, un malentendu. Le libre-échange tel que Crucé l'entend, c'est ce que Vitoria avait nommé le *ius peregrinandi* et Kant appellera le « droit à l'hospitalité » : la liberté physique de nouer et d'entretenir des relations commerciales dans un autre pays sans que les autochtones puissent faire impunément injure au visiteur. Et l'effet de cette liberté sur la paix universelle n'est pas tant d'alimenter la communication et la solidarité entre les peuples, comme dans la version moderne de l'argument, que d'éliminer une des grandes causes de guerre : ces offenses privées qui risquent de déboucher sur des conflits publics. C'est ce que fait le bon prince quand il garantit aux étrangers le même degré de sécurité dont jouissent ses sujets, et l'administration d'une justice impartiale.

Le cinquième point, lui aussi un topos dans la littérature fédéraliste, tient à la question de savoir pourquoi des princes qu'aucun hégémon ne viendrait unifier de force, s'uniraient *volontairement* en renonçant à certaines de leurs prérogatives souveraines. La réponse, formulée ici pour la première fois peut-être, sûrement pas pour la dernière, est qu'ils y gagneraient beaucoup plus qu'ils n'y perdraient. Si tous renonçaient à poursuivre une politique d'agression armée, chacun serait assuré de conserver ses possessions *ad æternum*. La position des différentes dynasties se trouverait ainsi renforcée, car les usurpations extérieures ne seraient plus à redouter et les internes le seraient beaucoup moins – les séditieux ne pourraient espérer aucun appui étranger, ils se heurteraient au contraire à une opposition combinée. La paix universelle apporterait, en somme, aux princes plus de bonheur – c'est eux qui en toucheraient « le principal fruict » –, et à

45 Ils « poursuivr[aient] par armes ceux qui s'y voudroient opposer » (*ibidem*).
46 *Ibidem*, p. 36.

leurs sujets moins de malheurs. Les uns, se soumettant dans leurs relations mutuelles à l'autorité souveraine de l'assemblée générale, c'est-à-dire à un organe dont ils seraient membres fondateurs, resteraient propriétaires de leurs États, et même davantage qu'avant, sans plus de craintes ni de frais. Quant aux autres, ils échapperaient aux terribles calamités que la guerre réserve aux peuples, et qu'une partie des Européens subissaient alors d'une manière particulièrement cruelle.

À l'inverse du projet de Crucé, vite oublié, celui du duc de Sully est devenu l'un des textes canoniques de la tradition du pacifisme internationaliste. C'est, en fait, comme le « *grand dessein d'Henri IV* » qu'il est passé à la postérité, et que l'ont cité nombre de laudateurs – de l'abbé de Saint-Pierre, qui en 1717 présentait ses propres idées sur la paix perpétuelle comme un simple « éclaircissement » de celles de l'illustre souverain,[47] jusqu'à Churchill, repérant en 1948 l'origine même de l'idée d'Europe unie dans le projet nommé « *Grand Design* » et poursuivi par « *Henry Navarre, King of France, with his great Minister Sully, between the years 1600 and 1607* ».[48] Mais cette appellation relève d'une double fiction : le « dessein » n'a acquis que rétrospectivement l'apparence d'un programme politique cohérent, et le roi Henri n'est pas pour grand-chose dans sa genèse. La légende a sa source dans les mémoires de Sully, qui avait été (comme il se définit lui-même) l'un des plus « utiles soldats et serviteurs du grand Mars des François », jusqu'à la mort de celui-ci sous le poignard de Ravaillac, en 1610. À cette date Sully avait dû se retirer des affaires, et il allait demeurer politiquement inactif pendant les trois décennies qui lui restaient à vivre. C'est pendant ces années de loisirs forcés qu'il composa son œuvre de mémorialiste, et c'est en écrivant ce monument qu'il mûrit certaines propositions en vue de la pacification européenne – dont il antidata la conception et attribua la paternité à son ancien maître, de manière à les rendre plus crédibles.[49]

47 Cf. *infra*, note 124.

48 Discours prononcé au congrès de La Haye, 7 mai 1948, cf. www.ukinnl.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf1/postnl_relationschurchill.

49 Maximilien de Béthune, duc de Sully (1559-1641), *Mémoires des sages et royales Œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires de Henry le Grand, l'exemplaire des Roys…* Une première rédaction fut achevée autour de 1617 ; elle ne nous reste que sous forme de manuscrit, et diffère considérablement de la version qui fut ensuite imprimée en deux parties, la première en 1638 (sans doute au château de Sully, en Sologne : elle conduit le lecteur de 1570 à 1605), la seconde, à titre posthume, en 1662 (à Paris chez Augustin Courbé : elle couvre le reste du règne d'Henri IV et la première année de la régence de Marie de Médicis). Le « Grand Dessein » fut élaboré dans l'intervalle entre la rédaction originaire, où il n'était question que d'une coalition dirigée contre les Habsbourg, et la publication de la première partie (c'est-à-dire entre 1617 et 1638). Peut-être prit-il forme après l'entrée de la France dans la guerre de Trente Ans (1635), auquel

Si on s'imagine le « Grand Dessein » comme un écrit bien organisé, d'un seul tenant, on ne trouvera chez Sully rien de tel, mais une collection de fragments éparpillés au milieu du chaos de lettres, notes, documents divers qui forment cet idiosyncratique ouvrage,[50] avec beaucoup de répétitions et quelques contradictions indiquant qu'il a conçu sa créature progressivement et l'a modifiée au fur et à mesure, sans jamais se décider à la refondre en un texte unique. Le résultat est si confus que quelqu'un d'autre se chargea du travail : la dernière touche au mythe date de l'édition de 1745 des *Mémoires*, qui fusionne les membres épars en un chapitre à part, situé à la fin,[51] et donne ainsi au « plan » le semblant de cohérence qu'il n'avait guère dans la source originale. C'est sous cette forme revue et corrigée que plusieurs commentateurs le connurent, et c'est comme un authentique projet de paix du roi Henri – le pivot de toute son action extérieure et une sorte de testament politique – qu'on le reçut pendant longtemps : les lecteurs y virent la preuve que la paix perpétuelle n'était pas un vain rêve, puisque la principale figure politique de son temps l'avait sérieusement préparée, et n'avait été empêchée de la réaliser que par une mort précoce.

Mais est-on véritablement en présence d'une quête de la paix perpétuelle ? Et dans l'affirmative, de quel type de paix est-il question ? Les pages de Sully ont suscité la perplexité des exégètes par leur ambivalence, aussi bien quant au but de l'auteur que quant à la méthode qui y est proposée. Deux *motivations* contradictoires semblent les habiter : l'une est de pacifier définitivement l'Europe, l'autre – la plus importante selon certains – de réduire la puissance de la Maison d'Autriche, y compris par la guerre au besoin, et d'élever ainsi la position relative de la (nouvelle) dynastie française.[52] Pour ce qui est de la *méthode*, Sully envisage, d'une part, la refonte de l'Europe selon le principe de l'égalisation des États, autrement dit l'équilibre des

---

cas il représenterait la leçon gracieusement offerte par Sully à son successeur, Richelieu, sur le thème : « Comment terminer le grand conflit en cours non par une simple paix favorable aux intérêts français, mais par la création d'un nouvel ordre européen bénéfique à tous ». Cf. Klaus Malettke, « L'Europe dans le Grand Dessein de Sully », dans Malettke (dir.), *op. cit.*, p. 94. On trouvera un résumé dans Lange, *op. cit.*, I, pp. 434-76, et des commentaires dans les ouvrages mentionnés à la note 2.

50 Non content d'attribuer, contrairement à ce qui se fait d'habitude, ses bonnes idées à un autre (le roi), Sully ne compose ses mémoires ni à la première personne, comme la plupart des autobiographes, ni à la troisième, comme quelques-uns d'entre eux, mais à la deuxième. Il adopte en effet le procédé consistant à se faire raconter sa propre vie par ses secrétaires, qui lui rappellent ses faits et gestes.

51 Le trentième chapitre de l'édition de l'abbé de l'Écluse des Loges (à Londres [Paris], 3 vols, 1745). C'est cette version que l'on trouve traduite, par exemple, dans *The Great Design of Henry IV.* London, Peace Book Co., 1939.

52 Cf. par exemple Goyard-Fabre, *op. cit.*, p. 97.

forces, mais d'autre part il propose que ces États s'assemblent tous en une seule « grande famille ». Cela a fait dire qu'on trouve chez lui non pas *une* formule de pacification du monde chrétien, mais *deux*, l'union politique et la balance politique ; donc une de trop.[53] Car si l'on pouvait vraiment parvenir au partage de l'Europe en entités assez comparables pour se faire pièce les unes les autres, cela les empêcherait de s'agresser et leur fédération serait superflue ; inversement, s'il était possible que les États d'Europe s'intègrent de plein gré en une association générale et permanente, leur égalisation ne serait pas nécessaire au maintien de la paix.

Au commencement, nous dit Sully, il y avait l'unité, et l'unité était monarchique. Dans le récit des origines qu'il nous présente, le point de départ est l'Empire universel de Rome.[54] Ce dernier étant exposé, comme tout objet sublunaire, aux outrages du temps, il déclina et finit par s'effondrer. Sa chute entraîna la fragmentation du monde en une multitude de souverainetés séparées, constamment en guerre entre elles. Les tentatives pour réunifier ces « pièces et débris » de l'ancienne monarchie par la même méthode, c'est-à-dire en les assujettissant de nouveau à l'autorité d'un seul, ne manquèrent pas, mais échouèrent toujours, depuis Charlemagne jusqu'aux Habsbourg ; elles n'allaient pas, selon Sully, mieux réussir à l'avenir.[55] Cela, Henri l'avait bien compris : il voulait « tout pour les autres et rien pour lui »,[56] c'est-à-dire qu'il entendait assurer à l'Europe la paix générale sans briguer pour sa Maison la monarchie universelle, ni le moindre agrandissement territorial – des ambitions qui ne feraient que causer des souffrances inutiles à son peuple et aux autres.

Aussi le Grand Dessein (si nous tentons à notre tour d'en saisir la logique d'ensemble) vise-t-il, d'abord, à stabiliser l'Europe dans l'état de *liberté mutuelle* de ses composantes qui a été le sien depuis la fin de l'Empire romain, c'est-à-dire dans l'état de pluralité politique,

53 Cf. aussi *supra*, p. 100.

54 L'édition des *Mémoires des sages et royales Œconomies d'Estat* utilisée ci-après est celle de J.-F. Michaud et J.-J.-F. Poujoulat, en deux volumes (Paris, Firmin Didot, 1837). Ce qui s'y rapproche le plus d'un exposé organique du plan est le bloc de quatre chapitres (du 197e au 200e) sur les « hauts et magnifiques desseins » du roi, que l'on trouve dans le vol. II, pp. 323-60 : les ch. 197 et 198 constituent une sorte d'introduction historique, le suivant est un résumé en cinq points des idées attribuées à Henri. Mais ces dernières sont évoquées, tout au long des deux tomes, à au moins une vingtaine d'autres endroits. Cf. en particulier, dans le vol. I, le ch. 99, p. 353 (« Les deux désirs du Roy »), le ch. 100, pp. 354-6 (« Projets de Henri IV »), le ch. 103, pp. 363-7 (sur la mission de 1601 auprès de la reine Élisabeth), les ch. 114-121, pp. 423-505 (sur la mission de 1603 auprès de Jacques Ier) ; et dans le vol. II, le ch. 160, pp. 148-54 (lettre de Sully au roi sur ses « magnifiques desseins »), les ch. 175 et 176, pp. 212-21 (« Développement du projet de pacification générale et de confédération européenne »).

55 *Mémoires*, II, ch. 197, pp. 323 ss.

56 *Ibidem*, II, ch. 160, p. 151.

et ensuite à *réassembler* ces parties en une société cohérente, gouvernée par un *nouveau* principe d'ordre. Pour mener à bien cette double opération, le plan comporte quatre volets distincts, mais étroitement liés. Il fixe, en premier lieu, les conditions de la paix religieuse en Europe ; en deuxième lieu, il détaille un remaniement territorial du continent axé sur la *diminutio* des Habsbourg ; cette base posée, il expose les moyens nécessaires à l'établissement de la paix politique entre États européens ; il évoque, enfin, les activités extérieures de la Chrétienté ainsi pacifiée (consistant pour l'essentiel à faire la guerre aux autres).

1. Il s'agit, tout d'abord, de résoudre le problème religieux. De même que le morcellement politique, la désunion confessionnelle de l'Europe constitue, pour Sully, un fait accompli. Il est impossible de revenir à la monarchie papale, et pernicieux de s'y essayer. La division, en somme, n'est pas une bonne chose, mais une réunification forcée serait encore pire. La solution réside donc dans la reconnaissance, la consolidation et la fixation de l'état existant : la pluralité des religions. Ce qui n'implique point, aux yeux du duc, la faculté pour chaque individu de pratiquer celle de son choix. Trois seulement seront admises, les mieux établies, à savoir la catholique, la luthérienne et la calviniste. Dans certaines contrées de l'Europe (l'Italie, l'Espagne, l'Angleterre) il y en aura à jamais une seule ; dans d'autres (la France) deux, la première dominante, la seconde tolérée et réglementée par des édits, tel celui de Nantes ; dans d'autres encore (en Allemagne) les trois pourront cohabiter. Les sujets n'auront le choix qu'entre se conformer au régime en vigueur chez eux, ou émigrer sous d'autres cieux.[57] Rien n'est plus étranger à la mentalité de Sully que le respect de la liberté de croyance des particuliers (il l'appelle « libertinage ») ; ce que cherche ce huguenot, échappé de justesse au massacre de la Saint-Barthélemy, c'est à *neutraliser* la religion en tant que source de discordes internes et extérieures.

2. Le deuxième élément du plan est un grand règlement paneuropéen visant, là aussi, à consacrer la pluralité (politique cette fois) face à toute velléité de restauration monarchique. La menace vient de cette lignée, d'origine pourtant si modeste (« petits comtes de Hapsbourg »), qui n'a pas cessé pendant le dernier siècle – c'est-à-dire depuis Charles Quint – de viser l'« entière domination de toute la chrestienté ».[58] Et le but est de la mettre dans l'impossibilité non seulement de *réaliser* ce plan (elle en est déjà incapable), mais même d'en *espérer* le succès. Cela sans la placer, toutefois, dans une position d'infériorité par rapport aux autres grandes principautés chrétiennes. Concrètement, il s'agira de la priver de tout droit héréditaire à la couronne impériale et de la confiner dans la seule

57 Dans le vol. I cf. le ch. 99, p. 353, et dans le vol. II les ch. 175 et 176, pp. 212-21, et le ch. 199, pp. 339 ss.

58 *Ibidem*, II, ch. 197, p. 327, et ch. 200, pp. 354 ss.

péninsule ibérique – à laquelle restera tout de même rattaché l'immense empire d'outre-mer. Ces conditions seront présentées par une grande alliance, organisée par Henri et centrée autour de la France, aux chefs des deux branches de la famille, le roi d'Espagne et l'Empereur : ils pourront soit y consentir de bon gré, soit se les voir imposer par la force. Les autres possessions de la Maison d'Autriche, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Europe centrale, seront distribuées aux membres de la coalition.

Sully prévoit une Europe redessinée et formée, en tout, de « quinze dominations », c'est-à-dire de quinze États indépendants. Parmi elles, seules la France (promotrice du plan), l'Angleterre (sa principale alliée)[59] et l'Espagne (laissée aux Habsbourg) resteront inchangées dans leurs limites ; les autres seront soit agrandies, soit créées de toutes pièces.[60] Il y aura ainsi six monarchies héréditaires,[61] cinq monarchies électives,[62] quatre républiques.[63] Le principe directeur, dans tout ce remaniement, est ce que nous appellerions l'équilibre des forces ; pour employer les termes de Sully, il s'agissait de diviser l'Europe en entités politiques le plus égales possible en termes de taille et de puissance, de sorte qu'idéalement aucune ne pût ni convoiter de conquérir, ni craindre d'être conquise.[64]

---

59 Sully décrit Élisabeth d'Angleterre comme la « parfaite amie » d'Henri IV. Il nous présente un récit, largement imaginaire, des ambassades dont il fut chargé auprès de la reine, puis de son successeur Jacques I^er^, et grâce auxquelles avait été scellée l'entente cordiale franco-anglaise (cf. le vol. I, respectivement ch. 103 et ch. 114-21).

60 C'est dire que les princes européens sont censés épouser le projet non pas, comme chez Crucé, par simple bon sens (pour se garantir les territoires qu'ils possèdent), mais aussi par amour du gain (pour en acquérir certains qu'ils convoitent).

61 Outre la France, l'Angleterre et l'Espagne, déjà mentionnées, la Suède et le Danemark, auxquelles s'ajouterait un nouveau royaume d'Italie du Nord, unissant le Piémont et la Savoie avec la Lombardie.

62 À savoir, en plus de la Papauté, qui hériterait l'Italie du Sud, et de l'Empire d'Allemagne, ouvert à nouveau à la candidature de tous les princes allemands catholiques (mais pas à celle de la même Maison deux fois de suite), la Pologne, la Bohème et la Hongrie, toutes les trois renforcées.

63 Venise (que Sully place tantôt parmi les républiques, tantôt parmi les monarchies électives) et la Suisse, élargies l'une et l'autre ; un nouvel État néerlando-belge, formé des Provinces-Unies rebelles à l'Espagne et des Pays-Bas espagnols, et un autre État nouveau en Italie centrale (Gênes, Mantoue, Florence, etc.). Unifiée, la péninsule italienne eût été, selon Sully, trop riche pour le reste de l'Europe, aussi imagine-t-il, comme on l'a constaté, de la réorganiser en quatre unités : l'État du Pape, augmenté de Naples, la république de Venise, qui recevrait la Sicile, et les deux nouveau-nés, le royaume de Lombardie et la république du Centre. Cf. aussi la note 68 ci-dessous.

64 Il faut « réduire [les États européens] à une si fort approchante égalité de puissance, tant en force qu'en estenduë de terres et pays, que nul d'iceux par l'excez d'iceux n'entre en l'avidité d'en opprimer quelqu'un, ny l'un d'iceux en l'appréhension de le pouvoir estre de luy » : *Mémoires*, I, ch. 99, p. 353.

3. Le troisième volet du plan est l'union de ces quinze États en une grande fédération : un « corps commun de république chrestienne », une « république très-chrestienne, *tousjours pacifique en elle-mesme*, composée de tous les potentats de l'Europe ».[65] Ce corps aux membres nombreux, se donnera une seule tête : un « Conseil général », suprême organe directif et juridictionnel où siégeront en permanence les représentants de tous les princes et républiques. Il sera chargé, notamment, de régler les disputes qui pourraient surgir entre les membres et déranger le repos de l'Europe.[66] Voilà le principal moyen pour maintenir la république chrétienne « en une assiette tousjours tranquille dans elle-même ».

4. Si un des États devait enfreindre son serment et troubler cette tranquillité, il serait corrigé par les autres, qui uniraient leurs forces militaires « en un corps pour le ranger dans la raison ».[67] Il y aura, en somme, une *armée commune*, à laquelle tous contribueront selon leurs capacités : Sully fixe avec soin les contingents respectifs, qui diffèrent sensiblement entre eux – le plus grand est douze fois supérieur au plus petit, et cela relativise tout ce qu'il avait dit avant sur la « quasi-égalité de puissance » des Quinze.[68] Cet appareil militaire sera permanent : il coûtera à l'Europe unie la moitié de ce que dépensent les États divisés. Sa fonction en temps normal, c'est-à-dire quand il n'y aura pas de sanctions à appliquer, sera la guerre contre les Turcs, nécessaire pour la sécurité de la république chrétienne et utile pour cimenter son union, ainsi que pour « décharger [ses] États de leurs mauvaises humeurs » (la reconversion des gens de guerre et des autres éléments violents de la société constituait un grand souci pour les auteurs de plans de paix perpétuelle).

Tel est, à en croire Sully, le projet grandiose qu'Henri avait conçu et révélé à son fidèle ministre, d'abord déconcerté, puis conquis : projet dont les deux hommes avaient déjà mené à bien les préparatifs

65 *Ibidem*, II, ch. 175, p. 213, et ch. 197, p. 327. L'expression *république chrétienne* n'a nul rapport, bien entendu, avec le régime politique de l'ensemble. Il faut la prendre comme le contraire de *monarchie universelle*: elle signifie que l'union des Quinze ne sera pas hiérarchiquement ordonnée, qu'aucun d'eux ne fera la loi aux autres.

66 Il « terminer[a] toutes les diversitez de prétentions et contrarietez d'opinions qui pourroient intervenir entre tant de grands potentats et peuples » : *ibidem*, II, ch. 199, p. 350.

67 *Ibidem*, II, ch. 199, pp. 345 et 351.

68 Les contributions s'échelonnent en effet entre celle de l'Empire, qui fournira 60 000 fantassins et 20 000 cavaliers, et celle de la Bohème, qui en pourvoira respectivement 5000 et 1500. Au total l'armée chrétienne comptera 220 000 fantassins et près de 54 000 cavaliers, et la flotte cent dix-sept galères. À noter que si les quatre États italiens étaient comptabilisés ensemble, ils constitueraient la deuxième force terrestre, devant la France et l'Espagne, et de loin la première force navale.

diplomatiques,[69] et que le roi s'apprêtait à mettre en œuvre juste avant de mourir.

Y a-t-il vraiment, dans cette idée d'une *fédération* d'États en *équilibre* entre eux, surabondance de solutions ? Oui, si l'on suivait les commentateurs selon lesquels le Grand Dessein introduit dans la pensée politique l'idée d'*égalité des forces en tant que moyen pour assurer la paix* au sein d'un système multipolaire.[70] Le Conseil général ne jouerait alors qu'un rôle secondaire, et presque marginal, dans l'économie du plan. Mais il suffit, nous semble-t-il, de combiner la dualité des *buts* (rabaisser les Habsbourg et bannir la guerre) et celle des *moyens* (l'équilibre et l'union) pour obtenir une clé de lecture plus sensée de ces pages. Elles contiennent en fait (nous l'avions suggéré dans le chapitre précédent) non pas deux réponses différentes à une seule question, mais deux questions différentes appelant chacune sa propre réponse. L'« équilibre », c'est-à-dire la division de l'Europe en un grand nombre d'unités politiques à peu près équivalentes, constitue, à n'en pas douter, la meilleure méthode imaginable *pour mettre fin à jamais aux aspirations dominatrices*, qu'elles soient entretenues par la Maison d'Autriche ou par d'autres dynasties : aucun des quinze États ne pourrait raisonnablement escompter l'assujettissement des quatorze autres, une telle entreprise deviendrait impensable. Mais l'égalisation des États n'est point la méthode la plus sûre *pour instaurer entre eux des relations invariablement pacifiques*. Le plan de Sully vise bien l'établissement en Europe de la paix *et* de l'équilibre, mais ce n'est pas pour autant un plan de paix *par* l'équilibre. L'idée ne s'est pas encore affirmée, dans son esprit, d'une stabilité garantie grâce à la neutralisation mutuelle des forces,[71] c'est-à-dire par le seul jeu de la dissuasion entre des joueurs qui, au demeurant, ne seraient point rigoureusement égaux : il resterait en Europe des différences notables de puissance, dont le duc lui-même (on l'a vu et on le verra encore ci-après) reconnaît l'ampleur.

La réorganisation politique de l'espace continental sert, en somme, à éviter que même le plus fort des États puisse dorénavant songer à les soumettre tous, mais ne sert pas à assurer qu'aucun d'eux ne fera jamais la guerre à un voisin. Pour cela, il faut penser à autre chose. C'est une fonction *antihégémonique* que remplit l'équilibre, dans le

69 Ils avaient notamment réussi à gagner à la grande coalition dirigée contre les Habsbourg de Madrid et de Vienne, outre Élisabeth puis (plus difficilement) Jacques Ier d'Angleterre, les rois de Suède et du Danemark, les Provinces-Unies, les princes allemands et le Pape – ce dernier en lui offrant Naples, un cadeau que la France paierait à l'Espagne avec l'abandon de ses propres revendications sur le territoire ibérique.

70 C'est là que réside l'originalité de l'œuvre de Sully, écrit par exemple D. Heater, *op. cit.*, pp. 22 ss.

71 Ainsi que l'atteste, par exemple, le passage où la décision de Constantin de diviser l'Empire en parties « arithmétiquement esgalisées » est présentée comme la source de guerres sans fin : *Mémoires*, II, ch. 197, p. 324.

Grand Dessein ; la fonction *pacificatrice* est dévolue, comme chez Crucé, à l'union politique – dont la division de l'Europe en quinze États comparables constitue, tout au plus, le prélude (car une fédération paraît difficilement réalisable tant qu'un membre du système peut caresser le rêve de la monarchie universelle).

Il convient encore d'ajouter ou de souligner quelques points, afin de discerner un peu mieux la forme que prennent ici les concepts d'*équilibre* et d'*union*. Pour ce qui est du premier, on a vu que Sully donne comme base territoriale à l'association non le *statu quo*, comme Crucé (c'est une des grandes différences entre les deux), mais son contraire : une Europe complètement nouvelle, reconstruite en égalisant au maximum ses États. Il ne songe toutefois pas qu'à leur taille et à leurs capacités économiques et militaires.[72] Il tient, en même temps, à répondre aux légitimes attentes de chacun, et voudrait attribuer les titres de propriété aux uns et aux autres autant selon le principe de la justice distributive (*unicuique suum*) que selon celui de la parité matérielle (*unicuique æqualiter*). Il souhaiterait, en somme, répartir à la fois les *forces*, de manière à atteindre le point de plus « approchante égalité » possible, et les *droits*, de sorte à toucher au point de plus grand contentement mutuel concevable.[73] « Égalité » et « équité », équilibre de la *puissance* et équilibre des *satisfactions* : ce n'est pas un seul précepte qui est censé guider le règlement territorial, mais deux principes jumeaux. Sully semble donner pour acquise la possibilité d'une telle gémellité.

Même le meilleur règlement dont on puisse rêver, le plus « équilibré » sur ces deux plans, ne garantit pas la pérennité de la paix : des litiges continueront de surgir entre des États que l'égalité approximative de leurs forces ne mettra guère à l'abri des attaques. À propos du volet central pour nous, le projet de réorganisation fédérative du système, certaines annotations s'imposent, à commencer par deux précisions relatives à la pièce maîtresse du dispositif (pourtant à peine ébauchée par Sully), le Conseil général.

– En son sein les États européens seront, certes, tous représentés, mais de manière *inégale*. Sully les divise en deux classes selon leur importance, et accorde aux grands le double de voix qu'aux moins grands (quatre aux uns, deux aux autres).[74]

72 À les « rend[re] quasi tous esgaux en estenduë de domination, force, puissance et autorité » : *ibidem*, II, ch. 199, p. 341.

73 Le but, écrit-il, est de tracer entre les quinze dominations « des bornes si bien ajustées, […] et de régler tant *équitablement* la diversité de leurs droits et prétentions, qu'ils n'en pussent jamais plus entrer en dispute » ; il faut prendre soin, ajoute-t-il plus loin, « que chascun des associez y puisse trouver son contentement avec des seuretez suffisantes » : cf. le vol. I, ch. 100, p. 356, et le vol. II, ch.175, p. 213.

74 Qui sont les grands ? Sur ce point, comme sur tant d'autres, Sully change d'avis au fil de la rédaction. Il en compte parfois cinq, parfois davantage. Appartiendront

– Les décisions y seront prises « à la pluralité des voix des associez ».[75] Une fois adoptées par la majorité, on les considérera comme émanant de l'autorité unifiée de tous les souverains, et elles seront finales et irrévocables. À cet égard Sully, si vague soit-il sur les détails, donne à sa république une allure résolument fédérative.

C'est aussi le cas, dirait-on, en matière d'exécution des arrêts de l'union, puisqu'il confie les sanctions, et plus généralement l'emploi des armes, à ce qui paraît être une véritable armée commune, dont on peut imaginer qu'elle serait placée sous l'autorité directe du Conseil.

Une armée constamment en exercice, on l'a vu. L'Europe pacifiée ne serait pas elle-même pacifique. C'est le dernier point, et l'autre grande différence avec Crucé : celui de Sully est bien un plan de paix perpétuelle, mais point un plan de paix *universelle*. Si la guerre va être bannie en Europe, elle restera possible dans le reste du monde, et sera même salutaire entre l'Europe et le reste du monde. Sully est le contraire d'un optimiste béat : l'homme est mauvais de naissance, et sa méchanceté naturelle ne peut sans doute pas être éradiquée, mais il est possible, d'une part, de la maîtriser au sein de la Chrétienté, grâce à un ordre bien conçu, et d'autre part de la détourner vers l'extérieur.[76] Si important que soit le *bellum turcicum* dans le plan de Sully, il n'est pas, comme chez d'autres fauteurs de croisade, le but de la réorganisation de l'Europe. La paix interne est la fin, et la guerre extérieure un des moyens.

L'ennemi désigné est donc le Turc, c'est lui l'Autre absolu. Quant au Moscovite, son statut est moins clair. La république de Sully est certes « très-chrétienne », mais le concept de *chrétienté* ne définit ni son identité, ni ses frontières naturelles. Schismatiques et semi-barbares, les Russes ne sont sûrement pas des Européens à part entière ; le duc hésite, cependant, sur le degré de leur altérité, donc sur la position à donner à leur prince par rapport à la fédération européenne, et envisage plusieurs possibilités : c'est tour à tour comme un ennemi à repousser qu'apparaît le « puissant knés Scithien »,[77] ou comme un étranger à garder à distance, le laissant à ses démêlés avec Perses, Tartares et autres peuples asiatiques, ou comme un partenaire éventuel, à accueillir peut-être un jour dans le giron de la république.

L'opération que tente Sully, pour la résumer en une phrase, consiste à concilier l'idéal médiéval d'unité chrétienne avec l'incontournable réalité qu'est la souveraineté des États. Son Europe serait à

---

sûrement à la première classe l'Empire, les royaumes de France, d'Angleterre et d'Espagne, ainsi que la Papauté.

75 *Mémoires*, II, ch. 197, p. 330.

76 *Ibidem*, II, ch. 175 et 176, pp. 212-21.

77 Ainsi nommé dans le vol. II, ch. 199, p. 348.

la fois *la plus plurielle* des Europes possibles et *la plus cohérente*: divisée en quinze souverainetés dont l'« approchante égalité » exclurait définitivement toute perspective d'unification hégémonique, et soumise à un Conseil commun qui gouvernerait les relations mutuelles, et qui ferait la police à l'intérieur (contre les infracteurs) et la guerre à l'extérieur (contre les Ottomans).

* * *

Les plans qu'on vient d'examiner *annoncent*, nous l'avons dit, la solution fédérative moderne, dans la mesure où l'on y entrevoit une véritable société politique composée de nations ; mais ils ne font que l'annoncer, et ne sont pas eux-mêmes modernes. Ils restent, d'une part, terriblement flous, au goût du lecteur contemporain, sur l'institution centrale du système – de toute évidence la définition de ses compétences et de son fonctionnement n'est pas ce qui passionne le plus leurs auteurs. Ces derniers, d'autre part et surtout, considèrent la république des États comme le meilleur moyen de *revenir en arrière* vers l'idéal unitaire et pacifique que représente l'Empire romain, tout en prenant acte du fait accompli – la division politique et religieuse de l'Europe. Révélateur, à cet égard, ce qu'écrit Sully à un endroit : en fin de compte, dit-il, le projet d'Henri IV était de ramener la Chrétienté à l'*ætas aurea*, de rendre les souverains européens et leurs peuples « aussi heureux, riches et paisibles que les Anciens l'ont publié l'avoir esté ceux du siècle d'or ».[78] À l'instar de Dante trois cents ans auparavant, il tient l'âge d'Auguste pour l'apogée politique de l'humanité, et se figure l'éclatement de l'empire en États séparés comme une *déchéance*, une chute dans le désordre à laquelle il s'agit de porter remède (autrement que par la monarchie universelle, qui à ce stade de l'histoire européenne serait le pire des traitements). On passera, en revanche, à la conception moderne du fédéralisme avec les auteurs qui verront dans la pluralité des nations l'*état normal* des choses, en leur temps, et dans l'union un perfectionnement futur de cet état, avec ceux qui penseront, en somme, la trajectoire politique de l'humanité en termes de *progrès* – le présent meilleur que le passé, et l'avenir meilleur que le présent. Aussi ne se représenteront-ils plus la pacification des rapports internationaux comme le retour à un radieux autrefois, mais comme l'aboutissement d'un processus de civilisation ; plus précisément, comme la seconde étape d'une évolution qui avait commencé, jadis, avec l'abolition de la guerre entre les particuliers.

Pour que cette vision s'affirme, il faudra que Hobbes théorise l'état de nature et la manière dont les hommes lui ont mis fin. Entre les

78 *Ibidem*, II, ch. 198, p. 334.

plans du début et ceux de la fin du XVII[e] siècle il y a une discontinuité fondamentale, que l'on pourrait appeler la *rupture hobbesienne*.

L'œuvre de Hobbes explose dans les esprits comme une bombe, et l'effet de la déflagration sur les théories politiques et juridiques n'est pas sans rappeler celui que l'œuvre de Darwin allait avoir deux siècles plus tard sur les théories biologiques. L'idée courante de l'homme était celle d'une créature naturellement sociale. Il fallait donc bien que chacun portât inscrites en lui, de naissance, les quelques lois fondamentales indispensables à la vie en société (*pacta sunt servanda* par exemple). Elles composaient un droit dit « naturel » s'appliquant à tous les hommes indépendamment de leur lieu d'origine, du seul fait qu'ils étaient nés hommes (*ius omnium hominum in quantum homines*). Il régulait, par conséquent, aussi les rapports entre sujets de princes différents, et entre ces princes eux-mêmes. Même le théoricien de la souveraineté étatique, Jean Bodin, reconnaissait que les rois étaient liés par le « droit naturel et divin ». De ce fait, la sphère des relations internationales n'était pas dépourvue de lois.

C'est cette construction que Hobbes dynamite. Ce qui est inscrit dans notre nature, dit-il, c'est uniquement la pulsion à nous autoconserver, et le seul droit qui en découle est celui « de chacun à toute chose ».[79] Le *status naturæ* est un état de *non-droit absolu*, partant un état de *guerre permanente*. Quand Hobbes écrit, en effet, « *right of Nature* », il renverse complètement le concept classique : ce droit, sous sa plume, comporte non pas l'interdiction de faire telle ou telle chose, mais la faculté de tout faire, de prendre toute mesure nécessaire pour prolonger son existence aussi longtemps que possible. Nul moyen ne nous est interdit, ni la fraude, ni la violence, pour peu qu'il nous paraisse utile à la survie. La nature nous autorise à manquer à la parole donnée, à voler notre voisin, à le tuer : elle nous en *donne le droit*. Les pactes ne *sunt servanda* que si cela nous arrange ; sinon, on peut les trahir. D'où le « *bellum omnium in omnes* »,[80] la lutte quotidienne par laquelle chacun, en l'absence de protection supérieure, s'ingénie à tirer son épingle du jeu par ses propres moyens, au détriment des autres le cas échéant. Ce n'est pas nécessairement le combat sanglant tout le temps – « la nature de la guerre ne consiste pas seulement dans le fait de se battre » –, c'est l'attente continuelle du combat, sa préparation incessante, la vigilance toujours en éveil.[81]

---

79 « *Natura dedit unicuique ius in omnia* » ; « *Extra civitatem, unicuique ius est ad omnia* » : Thomas Hobbes, *Elementa philosophica de cive*. Amsterodami, apud Ludovicum Elzevirium, 1647, ch. I, 10, p. 12, et ch. X, 1, p. 165. Cf. aussi www.constitution.org/th/decive.htm.

80 *Ibidem*, ch. VIII.10, p. 148.

81 *Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civill*. London, Andrew Crooke, 1651, part I, ch. 13 (et dans http://ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/complete.html).

La guerre, nous dit en somme Hobbes, est la condition originaire des hommes, le produit de leur inclination naturelle à retarder la mort au maximum, et à se nuire mutuellement pour cela. La paix, en revanche, est artificielle. C'est le fruit du pacte associatif que conclurent certains membres de l'espèce – et que les autres imitèrent tour à tour – pour sortir de cette affreuse condition. Abjecte, en effet, était la vie que menaient les hommes quand ils étaient tous ennemis : une existence brutale, misérable, et courte.[82] Dans cet état de terreur et de méfiance réciproque, nulle place pour l'agriculture, l'industrie et le commerce. Il ne pouvait pas y avoir de contrats valables, puisque personne n'est tenu à honorer la parole donnée s'il n'est pas sûr que l'autre le fera aussi. Or, pareille assurance ne saurait venir que de la contrainte qui s'exerce également sur les deux parties. Seule la peur de la punition oblige les humains à observer les engagements pris – « *covenants without the sword are but words* », selon l'une des formules les plus efficaces de Hobbes. [83]

Certes, la nature a doué l'homme de raison, et la raison lui dit de respecter les pactes, et plus généralement de *faire la paix* avec ses semblables, car tel est le moyen infaillible pour vivre aussi vieux que ses dispositions physiques le permettent : ce bon conseil, et d'autres recommandations prudentielles de la même espèce, c'est ce que Hobbes appelle la *law of Nature*, par opposition au *right of Nature*. Mais dans l'âme des hommes – voici le centre de la vision hobbesienne – *la raison ne règne pas souveraine*. Elle leur vient, certes, de la nature, mais sous forme de *virtualité* : son bon emploi n'est nullement assuré. La voix de la raison risque à tout instant d'être brouillée par les passions. Aussi ne puis-je jamais avoir la certitude que l'autre l'écoutera, et que si je déclare la paix, il fera de même et ne suivra pas plutôt l'appel de ses convoitises. L'état de nature est marqué, chez Hobbes, par l'*incertitude* de chacun au sujet de ses semblables. Je ne puis pas savoir comment mon voisin voit le monde ; et tant que ce doute persiste, nous restons l'un avec l'autre dans l'état de guerre. Car cette même raison qui me dit « fais la paix ! », ajoute immédiatement : « fais-la seulement si tu as la garantie que les autres aussi renonceront à la violence ». Sans cette garantie, l'homme prudent se prépare au pire – et agit pour le prévenir.[84]

---

82 « … *and the life of man solitary, poor, nasty, brutish, and short* » (*ibidem*).

83 *Ibidem*, part II, ch. 17.

84 Dans la littérature anglo-saxonne on parle à ce propos d'*epistemic uncertainty*. Hobbes ne dit pas que l'homme est un loup pour l'homme, comme on l'entend répéter tout le temps : il dit que chacun peut soupçonner l'autre de l'être, et doit prendre les devants s'il tient à la vie. « Les hommes hobbesiens – écrit un exégète – sont des créatures plus craintives qu'agressives, qui entrent en conflit à cause de leurs différences de jugement sur les moyens de se protéger » : Richard Tuck, *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*. Oxford, Oxford UP, 1999, p. 132. Telle est la véritable tragédie de la condition humaine dans l'état de nature. Il faut se conduire en loup avec

Voici donc la recette pour sortir de l'état de nature : on ne mettra fin à l'insécurité physique qu'en supprimant l'incertitude gnoséologique, en dissipant le brouillard sur le comportement d'autrui. Il faut pour cela que les hommes s'unissent *politiquement*, c'est-à-dire qu'ils aliènent leur liberté originaire à un souverain, ce par quoi ils se trouveront assemblés en un seul corps (*polis* ou *civitas* des anciens, le *Commonwealth* de Hobbes, ce que nous appelons l'*État*). L'épée qui sanctifie les accords, ce sera celle du prince. Il va fixer clairement à tous les associés les limites du licite et de l'illicite, et il va certifier à chacun que les autres respecteront ces limites, puisqu'aux infracteurs est promise une sanction assez certaine, sévère et irrésistible pour les dissuader. Cela ne peut se faire que s'il est tout-puissant. Alors que la guerre résulte de l'égalité des forces entre les hommes naturels, la paix exige une énorme inégalité, la prépondérance écrasante d'une créature artificielle de taille gigantesque.

C'est à ce colosse – à ce Léviathan – qu'a donné naissance le premier groupe d'hommes qui ont décidé de se lier par un contrat en vertu duquel ils déléguaient à un autre qu'eux de leur donner la loi, ils s'engageaient à lui soumettre leurs conflits pour qu'il les arbitre et lui transféraient toutes leurs forces afin de le constituer en puissance publique invincible, chargée d'assurer l'exécution des verdicts et le respect des règles.[85] À ces conditions, et à ces conditions seulement, les contractants ont pu quitter l'état de guerre. Leur « pacte social » a été, en vérité, un traité de paix perpétuelle mettant fin entre eux au *bellum omnium contra omnes*. Naturellement, aucun pacte ne les lie aux autres groupes qui se sont, eux aussi, organisés en sociétés civiles : entre ces différentes sociétés, c'est toujours l'état sauvage, d'injustice et de guerre. Le droit qui nous *interdit* certaines conduites n'existe point, on l'a dit, dans la nature, laquelle ne connaît que celui qui nous *permet* n'importe quel forfait, pourvu qu'il semble profitable. Le droit prohibitif est une création humaine, il apparaît sur cette terre seulement après que le contrat social ait transformé d'informes rassemblements humains en corps politiques : il n'existe donc qu'*au sein* de ces corps.

Il y avait chez Bodin, on l'a rappelé aussi, une « loy de Dieu et de nature » obligeant les souverains, les sommant par exemple de respecter la parole donnée à leurs pairs. Rien de tel chez Hobbes. Aucune illusion n'est permise, nulle consolation n'est disponible. Il n'existe pas de droit naturel pour restreindre les Léviathans, et s'il y a bien entre eux un « droit des gens » (*lex gentium*, à proprement

---

l'autre (c'est-à-dire lui faire la guerre) même si on ne le voudrait pas – et tout en sachant que l'autre ne le veut non plus, peut-être, et que la chose la plus intelligente serait pour tout le monde de faire la paix avec tout le monde.

85 Chez Bodin, la souveraineté du prince n'était pas plus le produit d'un pacte entre les sujets que celle du père ne lui est conférée par un contrat conclu entre les autres membres de la famille.

parler, mais en langage courant *ius gentium*), c'est simplement le nom que prend, dans la sphère internationale, la *lex naturæ*.[86] Or celle-ci, on s'en souvient, n'est faite que des exhortations de la raison – auxquelles la raison elle-même déconseille d'obéir tant que l'on n'est pas sûr des autres.[87] Les États coexistent dans la même condition où les hommes vivaient (peu et mal) à l'état originaire. L'humanité, en somme, est passée d'une guerre, celle « *of every man against every man* »,[88] à une autre, celle de chaque peuple contre chaque autre.

L'analogie entre ces deux états naturels (interpersonnel et international) n'est pourtant pas totale aux yeux de Hobbes – on se demanderait, sinon, quel profit les hommes ont tiré du passage de l'un à l'autre. Le premier était proprement intolérable, le second ne l'est pas autant. Certes, les rois s'y tiennent « dans la posture de gladiateurs en garde […] Mais comme ils soutiennent ainsi l'industrie de leurs sujets », autrement dit les activités économiques qui étaient impossibles auparavant, « il n'en résulte pas la même misère qui accompagne l'état de liberté chez les particuliers ».[89] Voilà qui explique que Hobbes n'ait pas été plus loin dans la quête de la paix universelle, quête qui l'aurait fatalement mené à remettre en question la toute-puissance des souverains.

Mais l'avantage, par ailleurs douteux, de la guerre entre États sur celle des origines ne retiendra pas les auteurs qui viendront après lui d'envisager la pacification du monde comme la suite cohérente et nécessaire de l'œuvre d'autocivilisation que l'humanité avait entreprise avec la création des États. Elle avait accompli alors, en sortant du *status naturæ* individuel, la moitié du chemin ; il lui restait, pour compléter le parcours, à sortir du *status naturæ* international. Et elle pouvait le faire par le même moyen, grâce au même type de contrat. Comme l'homme s'était affranchi de sa condition originaire (la guerre de chacun contre tous) en s'associant sous une autorité investie des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif, ainsi les États dépasseraient la leur s'ils s'unissaient en un grand corps politique européen capable de donner la loi et de la faire respecter. Pour les auteurs que nous allons examiner ci-après, instituer la « république chrétienne » ne signifie plus, comme pour Sully, sortir à reculons de la désunion actuelle vers de l'unité perdue, un *retour vers le futur*

86 Cf. *De cive*, ch. XIV, 4, p. 239.

87 Chez Hobbes, en somme, tant le *droit naturel* que la *loi naturelle* existant entre les princes ont un sens tout autre par rapport à celui que les jusnaturalistes donnaient à de telles expressions. Le premier est juste le contraire du leur ; quant à la seconde, la différence n'est pas tellement que ses normes sont facultatives, de simples conseils de la raison, c'est surtout que la raison suggère de *ne pas* suivre ces conseils, dans l'état de nature.

88 *Leviathan*, part I, ch. 13.

89 « … *But because they uphold thereby the industry of their subjects, there does not follow from it that misery which accompanies the liberty of particular men* » (*ibidem*).

en quelque sorte, mais aller de l'avant dans la marche vers le monde (politiquement) parfait.

2. Penn, Saint-Pierre, Rousseau, ou de l'homogénéité des contrats et du problème qu'elle pose

Ayant montré comment les particuliers font la paix entre eux en se constituant en États, Hobbes s'arrête là. Il présente la guerre qui subsiste entre les États comme l'exemple même, et le principal vestige, de la sauvagerie primitive, un duel de princes-gladiateurs, mais ne propose pas de solution.[90] Il n'exclut pas non plus qu'il y en ait une. Bien que le terme *hobbesien* soit couramment associé à l'état de guerre, tant interne qu'international, le philosophe de Malmesbury a dépeint le premier comme atroce, et s'il a jugé meilleur le second, ce n'est que *par rapport* à cette abomination. Quand il écrit que la condition naturelle n'est pas si insupportable entre souverains qu'entre particuliers, il ne la déclare ni bonne – à moins de juger ainsi le sort des combattants dans l'arène –, ni même inéluctable. Celui de Hobbes est, en fait, un pacifisme inachevé. Il s'occupe de la paix des hommes, celle des États n'est pas son sujet. Mais ce qu'il a dit sur la construction de la première ne demande qu'à être appliqué à la seconde. Il suffisait à ses lecteurs de faire un pas de plus et d'étendre la méthode contractuelle de la sphère civile à la sphère internationale. Dans l'une il s'agit pour les corps physiques, on l'a vu, d'entrer en société en renonçant à leur liberté originaire et en confiant à une autorité commune les tâches de donner la loi et de l'appliquer à tous, dans l'autre il s'agira pour les corps politiques de s'unir et de transférer, à leur tour, ces deux fonctions à une instance supérieure. Les parties contractantes sont différentes, mais la nature des pactes est la même dans les deux cas. Telle est la démarche conceptuelle que certains ont nommée *analogie interne* (« *domestic analogy* »),[91] et que nous appellerons ici *homogénéité des contrats*.

90 Il s'est trouvé quelqu'un pour soutenir la risible théorie selon laquelle, aux yeux de Hobbes, la création des États souverains résolvait non seulement le problème de la guerre interpersonnelle, mais aussi celui de la guerre internationale, puisque l'union civile était censée changer la nature humaine en la purgeant de son agressivité. Cf. David S. Grewal, « Hobbes's Realist-Utopian Peace Theory », 2007, in www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=969799.

91 Hidemi Suganami, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*. Cambridge, Cambridge UP, 1989. L'expression « analogie interne » est empruntée à Hedley Bull, qui avait ainsi désigné – pour la critiquer – la vision selon laquelle « les conditions d'une vie sociale ordonnée […] sont les mêmes entre États qu'entre individus, elles exigent la reproduction à l'échelle de l'univers des institutions propres aux sociétés civiles » : cf. son essai « Society and Anarchy in International Relations », in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London, G. Allen & Unwin, 1966, p. 35. En

C'est exactement sur ce postulat que repose le projet écrit à la fin du XVII[e] siècle par William Penn, quaker anglais mieux connu pour avoir donné son nom (plus exactement, celui de son père) à la colonie américaine qu'il avait fondée en 1681, la Pennsylvanie, et pour y avoir mené cette sainte entreprise (« *holy experiment* ») qu'est la création de la cité terrestre idéale.[92] La suite logique était la construction du monde parfait. En 1693, alors que la guerre faisait rage,[93] Penn publia un *Essay towards the Present and Future Peace of Europe*, dont il fit paraître aussi une version française. Le moyen pour réaliser cette autre sainte œuvre était précisé dès le sous-titre, et ce n'était pas le moyen moral cher aux quakers, la prédication du rejet des armes, mais une réforme radicale du système international : « l'établissement d'une Diète générale […] de tous les Princes et États Souverains ».[94] Ce qu'on trouve dans ce petit mais remarquable écrit, articulé en dix courts chapitres, c'est le premier plan réellement moderne de pacification fédérative.[95]

---

fait, la catégorie de l'« analogie interne » est définie dans ces écrits de manière très large. Suganami par exemple, cherchant des illustrations parmi les auteurs du XIX[e] siècle, en mentionne (pp. 40-61) quatre – Saint-Simon, Lorimer, Ladd et Bluntschli – si dissemblables l'un de l'autre que nous allons les placer dans trois catégories et trois chapitres différents (deux dans celui-ci, un dans le ch. 4, le dernier dans le ch. 5).

92 Mieux né que ses coreligionnaires, Penn était le fils d'un amiral, Sir William Penn sr, qui avait servi sous le duc de York (le futur Jacques II). Une dizaine d'années après la mort du père, la Couronne, en la personne du roi Charles II, céda au fils un vaste territoire dans le Nouveau Monde afin d'y permettre l'émigration en masse des quakers, persécutés en Angleterre et mal vus dans les colonies puritaines d'Amérique. Devenu d'un seul coup le plus grand propriétaire terrien du monde, Penn appela la région Sylvania, nom que le roi tint à transformer en Pennsylvania, en l'honneur de feu Sir William. Le nouveau maître des lieux entreprit aussitôt d'y établir une communauté politique où la liberté de religion et la liberté politique se marieraient à la paix extérieure, notamment celle avec les Indiens. Montesquieu le qualifiera pour cela de Lycurgue moderne (*Esprit des lois*, livre IV, ch. 6).

93 Dite de Neuf-Ans, ou de la Ligue d'Augsbourg, elle voyait les armées de Louis XIV se mesurer, depuis 1688, à la grande alliance promue par Guillaume d'Orange et comprenant les Provinces-Unies et l'Angleterre, les Habsbourg d'Autriche et d'Espagne, les États allemands les plus importants (en particulier le Brandebourg), ainsi que la Suède, la Savoie, etc. Les hostilités prendraient fin en 1697 avec la paix de Ryswick.

94 William Penn (1644-1718), *An Essay towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament or Estates* (1693), in *The Political Writings of William Penn*, ed. by A.R. Murphy. Indianapolis, Liberty Fund, 2002, pp. 401-19. Pour la version française (d'où proviennent, sauf indication contraire, les citations ci-dessous) cf. *Essai d'un Projet pour rendre la Paix de l'Europe solide et durable, par l'établissement d'une Diète générale composée des Députez de tous les Princes et États Souverains*, reproduction de l'original de 1693. York, Ebor Press, 1986.

95 Cf. un résumé (pas toujours fiable) dans Lange et Schou, *op. cit.*, II, pp. 75-100. Voir aussi Taro Terasaki, *William Penn et la paix*. Paris, Pedone, 1925, ainsi que les

Quand on sort d'une guerre, commence Penn, on n'entre pas dans la paix, mais dans l'attente d'un nouveau conflit.[96] C'est la cause qu'il faut extirper, si on veut se débarrasser des effets. Or, la cause ultime des guerres est sans doute à rechercher dans le cœur des hommes, dans certaines de leurs passions, mais la *cause immédiate* est l'anarchie dans laquelle vivent les États – la condition où chacun prétend être juge de ses propres causes. Pour créer une situation de paix permanente entre plusieurs entités, la seule voie est celle de la « *Justice* », terme par lequel Penn entend un ordre juridique capable de maintenir les querelles dans les bornes légales et d'exclure l'emploi de la force. Et la Justice est à son tour le fruit du « *Gouvernement* », c'est-à-dire du consentement de ces entités à obéir à un chef suprême. Sans Gouvernement pas de Justice, en somme, et sans Justice pas de paix véritable.[97]

C'est ainsi que les particuliers ont procédé jadis : en concluant un contrat en vertu duquel ils se soumettaient désormais au pouvoir coactif d'un souverain. La capacité d'obliger les sujets est indispensable. Le quakerisme de Penn ne l'empêche pas d'être lucide sur la nature humaine : elle est « si dépravée » que la plupart des gens ne rendraient pas hommage à la justice s'ils n'y étaient pas *liés*, « si on ne les contraignoit pas de manière ou d'autre ». Du pacte social, il ébauche toutefois une variante post-hobbesienne, non despotique : le gouvernement est le meilleur là où il « *lie librement* ». Cet oxymore se concrétise quand les sujets « obéiss[ent] aux Loix qu'ils ont eux-mêmes établies » – aux lois qu'a établies (faut-il comprendre) la majorité des membres du corps politique.[98] Notre auteur se met par-là à l'unisson de son contemporain, John Locke,[99] et annonce la version du contrat que théorisera Rousseau.

Avant d'entrer en société les hommes vivaient, nous dit Penn, dans un état de « liberté royale », mais de totale insécurité.[100] Ils en sont sortis en se donnant des normes communes, des juges impartiaux et une puissance exécutive invincible. Ils ont fait la paix entre eux,

---

ouvrages cités à la note 2. Dans l'allusion à Penn que fait un de ces commentateurs (« deux siècles et demi avant la Charte de l'ONU, [il] ouvrait hardiment […] le registre du droit international » : Goyard-Fabre, *op. cit.* p. 103) on peut voir un exemple de la confusion d'idées régnant dans la littérature sur les plans de paix.

96 Il reprend ainsi la distinction entre *paix* et *état de paix* esquissée par Hobbes (cf. *supra*, pp. 228-9).

97 *Essai d'un Projet*, section II.

98 *Ibidem*, section III.

99 Cf. en particulier le livre II de ses *Two Treatises of Governement* (1690), ch. 7, § 94, et ch. 8, § 97.

100 Ils étaient tous rois, mais à leurs propres risques (section III). Cf. la même représentation de l'état de nature chez Locke : chaque homme, écrit-il, y est « *absolute lord of his own person and possessions, […] subject to nobody* », mais « *all being kings as much as he* », la jouissance de sa liberté et de ses propriétés se trouve sous la menace constante des autres : *Two Treatises*, II, ch. 9, § 123.

en somme, en se soumettant au droit et au pouvoir de l'État, et sont restés libres dans la mesure où il leur appartient de fixer les normes – ils légifèrent sur eux-mêmes. C'est facile de voir comment pourrait être faite la paix *entre* les États. Ces derniers se trouvent aujourd'hui exactement dans la même situation de liberté sauvage et déréglée où étaient jadis les individus : il suffirait qu'ils décident eux aussi, et pour la même raison, de s'unir et de se donner un gouvernement commun. Ce dernier pourrait prendre la forme d'un organe que l'on appellerait « Diète souveraine » ou « impériale », ou « Parlement », ou encore « États généraux » de l'Europe.[101] Il serait investi de deux fonctions : établir périodiquement les règles de justice entre les princes et résoudre par le procès les différends impossibles à vider par les voies de la diplomatie – de sorte que personne n'ait à employer celles de la force.

Même si Penn situe dans le même lieu institutionnel les pouvoirs législatif et judiciaire, il les distingue beaucoup plus nettement que ses prédécesseurs. Et contrairement à eux, il s'intéresse aux détails de la composition et du fonctionnement de la Diète. On peut distinguer cinq points problématiques. Le premier sur lequel il doit se déterminer est la *base territoriale* du pacte.[102] Bien qu'il cite le Grand Dessein, l'égalisation des États ne lui parait manifestement ni possible, ni nécessaire. Tant que la puissance la plus forte n'est pas plus forte que l'ensemble des autres, l'union demeure praticable.[103] On élira donc comme *dies a quo*, correspondant à la distribution légitime des droits en Europe, une date quelconque – peu importe si c'est celle du dernier règlement de paix, ou du début de la guerre en cours, ou du règlement qui lui mettra fin.[104] La difficulté de choisir parmi ces options ne doit pas retarder la mise en place de l'Union : une fois créée, c'est elle-même qui tranchera. En tout état de cause, chaque prince devra se résoudre à abandonner certaines prétentions sur ce qu'il n'a pas, afin de s'assurer avec certitude ce qu'il a.

Le deuxième point est celui du principe à adopter en matière de *représentation* des membres de l'Union – ils seront treize – au sein de la Diète commune. Égalité stricte (un État, une voix) ? Ou proportionnalité (à chaque État un nombre de voix correspondant à sa taille) ? Penn choisit sans équivoque la seconde solution. Il est évident à ses yeux qu'un plan fédératif n'a aucune chance de succès s'il ne prend pas en compte les disparités entre princes européens. Aussi esquisse-t-il une clé de répartition des sièges qui, sur un total de soixante-dix,

101 *Essai d'un Projet*, section IV.

102 *Ibidem*, section VI.

103 Et d'autant plus utile qu'elle contribuera, précisément, à empêcher une dérive hégémonique du système : *ibidem*, section IX.

104 Les trois possibilités correspondraient, respectivement, à la paix de Nimègue de 1679, à la situation existante en 1688, ou à la paix qui allait être conclue à Ryswick en 1697.

en donnerait douze à l'Empire, dix à la France et à l'Espagne, huit à l'Italie (prise dans son ensemble),[105] six à l'Angleterre, et ainsi de suite jusqu'à ceux qui n'en auraient que deux (les cantons suisses) ou un seul (les duchés de Holstein et Courlande).[106] La paix générale – c'est le troisième point – constitue le *seul objectif* de Penn : son union ne sert pas à renforcer l'Europe face au monde extérieur, elle n'est ni anti-ottomane, ni anti-russe. Tout au contraire, l'auteur souhaite que Turcs et Moscovites se résolvent à y adhérer, auquel cas il serait prêt à accorder aux uns et aux autres dix sièges – autant qu'à la France et à l'Espagne, davantage qu'à son Angleterre natale.[107]

Pour ce qui est des procédures, au sein de la Diète on voterait *par nation* et non individuellement, c'est-à-dire que les voix revenant à chaque État seraient exprimées en bloc ; mais curieusement, la position que les différentes délégations prendraient sur telle ou telle affaire serait déterminée *par leurs membres*, à la majorité, et non par les gouvernements.[108] À titre d'exemple, ce ne serait pas le roi de France mais six députés français (au moins) qui décideraient, selon leur appréciation des circonstances et des enjeux, l'emploi des dix voix dont dispose le royaume. Les décisions de l'Union seraient prises à la majorité qualifiée. Il faudrait réunir pour l'emporter, suggère Penn, « les trois quarts de tous les suffrages, ou tout au moins sept plus que la moitié », ce qui signifie, si les sièges sont soixante-dix en tout, une majorité de cinquante-deux voix, ou tout au moins

105 Sauf Venise, qui aurait une délégation à part (trois sièges).

106 *Essai d'un Projet*, section VII. Sur ce point, certains des commentateurs cités plus haut se trompent : par exemple Lange et Schou (pp. 75-100), Souleyman (p. 30) et Terasaki (p. 101). En interprétant de travers un passage où il est dit qu'un député suffira pour exercer le droit de vote des grands États, ils croient que Penn entend attribuer à chaque membre de l'Union, quel que soit le nombre de ses représentants, *une seule voix*. Or, le texte dit clairement qu'« il s'agit de régler *les voix* par rapport à l'inégalité des princes et des États », de « déterminer le nombre de personnes *et de voix* que chaque Souveraineté doit avoir ». Ce que Penn entendait, c'est que le total des bulletins revenant aux différents États (dix, douze, etc.) pourraient être déposés dans l'urne par un seul membre de la délégation : les députés, en somme, n'auraient pas besoin d'être tous toujours présents.

107 Cela porterait le nombre total des États membres de treize à quinze, et celui des députés de soixante-dix à quatre-vingt-dix.

108 Telles sont les deux conclusions qu'on ne peut s'empêcher de tirer du passage de la section VIII où il est question des délégués *de chaque nation* se déterminant, dans les différents cas, *à la majorité*. Cette disposition n'aurait aucun sens si chacun votait séparément des autres, ou si tous votaient suivant les ordres du prince. Penn, par ailleurs, craint beaucoup la corruption, et cela confirme que les députés ne se prononceront pas sur instructions. Il y a toutefois contradiction avec un passage de la section IX, où il est dit que dans les affaires de première importance ils devront demander des directives à leurs supérieurs avant de se commettre ; mais comme cette procédure exigera, selon l'estimation de l'auteur, jusqu'à vingt-quatre jours, elle paraît être plutôt l'exception que la règle.

de quarante-deux (autrement dit, une fourchette allant de 75 % à 60 %).[109]

Sur le *pouvoir exécutif*, enfin, le plan est beaucoup moins détaillé que sur le législatif et le judiciaire. Mais si opposé à la violence que soit Penn à titre personnel, son texte proclame sans ambages que dans l'Union il pourra y avoir contrainte : au cas où un des princes refuserait le règlement pacifique, les autres, unis en une seule force, l'*obligeraient* à se soumettre à la procédure juridique ; et si l'un rejetterait un verdict défavorable, les autres l'*obligeraient* à l'appliquer.[110] Il ne dit rien de précis, en revanche, sur l'instrument militaire – il ne faut quand même pas trop en demander à un quaker.[111] Aussi ne peut-on pas savoir ce que signifie au juste, dans son esprit, « *united as one strength* » : exécution fédérale par une armée placée sur le contrôle de la Diète, ou exécution collective assurée par les différents États membres ? Quoi qu'il en soit, selon Penn l'Union abolira toutes les guerres.[112] Elle interdira les injustes, celles que l'on déclenche par esprit de conquête, car le prince ambitieux en sera dissuadé par l'ensemble des autres, et rendra inutiles les guerres légitimes, celles que l'on entreprend pour revendiquer un droit, car c'est le tribunal souverain qui rendra justice à qui le mérite.

---

109 Nous nous fondons ici sur la version anglaise (*Essay*, section VIII), qui dit « *by Three Quarters of the Whole, at least Seven above the Ballance* » (c'est-à-dire quarante-deux contre vingt-huit), et abandonnons la version française, qui traduit par « les trois quarts de l'Assemblée, ou tout au moins sept voix de plus d'un côté que de l'autre », rendant ainsi le passage difficilement compréhensible. Les commentateurs qui croient, comme Lange, que chaque État a droit à *une seule* voix, imaginent que la majorité des trois quarts correspond à dix États sur treize, mais ne savent pas quel sens donner à l'autre partie de la phrase (« ou tout au moins sept plus que la moitié »). En réalité, selon la clé de répartition des sièges suggérée par Penn, une majorité de 75 % (cinquante-deux voix) exigerait l'accord d'au moins *sept* États sur treize (les sept les plus grands totalisent, en effet, cinquante-quatre sièges). Si la majorité n'était, en revanche, que de 60 % (quarante-deux voix), *cinq* États suffiraient (les cinq les plus grands contrôlent quarante-six sièges et pourraient donc, s'ils s'unissaient, imposer leur volonté aux huit autres).

110 *Essai d'un Projet*, section IV (dans l'original anglais : « *all the other Soveraignties, United as One Strength, shall compel the Submission and Performance of the Sentence…* »).

111 Beaucoup de commentateurs du plan ont glosé sur la contradiction entre cette acceptation de la violence armée et le pacifisme quaker. Mais une sanction administrée par l'Union à un État infracteur ne serait pas de même nature qu'une guerre déclenchée par un prince contre un autre : il y aurait entre elles, Penn le voit parfaitement, la même différence qui existe, au sein de l'État, entre la violence privée (la vengeance, le duel) et celle qu'exerce la main publique au nom de la loi. Or les quakers pouvaient s'interdire, en hommage au principe de non-résistance, l'emploi de l'épée contre les malfaiteurs, mais ils ne le défendaient pas à la société.

112 *Essai d'un Projet*, section V.

L'*Essai* se termine en énumérant les objections possibles et les réponses appropriées. La difficulté la plus importante (à nos yeux en tout cas) est l'abdication de souveraineté que l'unification de l'Europe exige des États : pourquoi les princes y consentiraient-ils volontairement ? En réalité, répond Penn, ils seront aussi souverains qu'avant à l'égard de leurs sujets, et aucun d'eux n'acquerra de droits sur un autre.[113] Ce qui englobe deux arguments. D'une part, ils demeureront maîtres chez eux, l'Union ne s'immiscera guère dans leurs affaires internes ; d'autre part, ils resteront *mutuellement* indépendants. La liberté originaire de chacun ne se trouvera restreinte que par la Diète souveraine, et cela dans un seul domaine. Tout ce qu'ils perdront est la liberté du « gros poisson de dévorer les petits ». Une autre objection, plus datée, tient aux effets négatifs de l'état de paix sur le caractère de l'homme (dans le sens de mâle) : désaccoutumé de l'exercice des armes, ne risquera-t-il pas de se féminiser ? Puisque Penn rejette toute idée de croisade contre les Turcs, l'antidote réside pour lui dans les systèmes éducatifs des États, qui pourront et devront faire des jeunes Européens, par la discipline et l'étude, de vrais hommes – ni des femmes donc, ni des lions. Et les *avantages* de l'union seront innombrables.[114] Elle préviendra les effusions de sang qui ont depuis des siècles endeuillé l'Europe, remettant ainsi les actes des Chrétiens en accord avec la religion qu'ils professent. Elle permettra aux princes et à leurs sujets d'économiser sur les dépenses militaires. Elle facilitera les voyages et le commerce, puisque les passeports seront mutuellement reconnus. Bref, elle établira un état semblable à celui qui existait sous la monarchie universelle, bien que chaque nation soit désormais gouvernée par son « prince naturel ». C'est dire qu'elle présente tous les avantages de la formule hégémonique, sans en avoir les immenses défauts. Comme dernier appel aux sentiments des princes, Penn leur prospecte un avenir où, enfin exemptés des mariages d'intérêt dynastique, ils pourront prendre pour épouse la personne qu'ils aiment vraiment.

En conclusion, si la guerre entre États est ce qui reste de la barbarie originaire après qu'on ait mis fin à la guerre entre particuliers, il existe un procédé, et un seul, pour réaliser la paix internationale : le même grâce auquel a été instaurée la paix civile, laquelle n'est donc que le prélude de la pacification générale et permanente. Jadis un pacte a uni plusieurs individus en une société fixant des lois communes, proscrivant les épreuves de force (les duels) et leur substituant le procès devant un juge autre que les parties ; aujourd'hui un pacte analogue devrait unir tous les États en une fédération édictant des lois universelles, interdisant les guerres (les duels des princes) et les remplaçant par le verdict d'une cour suprême. Ce n'est pas là

113 *Ibidem*, section IX (dans l'original anglais : « *they remain as Soveraign at Home as ever they were […] None of them have now any Soveraignty over one another* »).

114 *Ibidem*, section X.

qu'un beau rêve, déclare Penn, c'est une entreprise réaliste, comme le prouvent, à petite échelle, l'expérience des Provinces-Unies, et à grande échelle le projet européen élaboré en son temps par un politicien aussi averti qu'Henri IV.

Un autre quaker, disciple et ami de Penn, produisit aussi, en 1710, un projet de paix européenne d'inspiration fédéraliste. L'auteur s'appelle John Bellers, et le contenu de son opuscule se reflète dans le titre, où il emploie expressément, pour désigner son but, le terme de « *European State* », un État fait de nations dont le cœur serait un « Congrès, Senat, Diète ou Parlement » chargé de régler sans violence tous les différends pouvant surgir entre les membres en matière de frontières ou d'autres droits.[115] L'union comprendrait aussi bien la Russie que l'Empire ottoman, et produirait un code légal – ni *ius civile*, ni *ius gentium*, mais « droit européen ». Le plan de Bellers suit de près celui de Penn et ne lui ajoute rien, sauf qu'il propose une méthode pour déterminer de manière plus précise, et parfaitement proportionnelle, le nombre de voix revenant à chaque membre de l'Union au sein de l'assemblée générale.[116]

Il y a, chez Penn et Bellers, analogie parfaite entre l'organisation intérieure de l'État et celle qu'ils préconisent pour l'Europe : « *by the same rules by which Princes and Kings govern their Principalities and Kingdoms…* ».[117] Cette symétrie entre sphères interne et internationale dissimule, toutefois, une profonde inconséquence, sur laquelle on reviendra plus loin mais que l'on peut déjà annoncer. En s'assemblant dans l'État, dit Penn, les individus gagnent la paix sans perdre nécessairement la liberté, car une des formes de gouvernement – la plus parfaite – est celle où les associés sont eux-mêmes auteurs des lois qui les contraignent. Il en va de même pour les princes, poursuit-il : au sein de l'Union européenne ils coexisteraient en paix, et resteraient aussi libres qu'avant car ils participeraient tous à l'activité législative et juridictionnelle fédérale. Mais les deux affirmations sont incompatibles : la seconde relève de la vieille conception patrimoniale de l'État, et s'accorde mal avec ce que Penn tient pour le meilleur gouvernement possible – le gouvernement dit « républi-

115 John Bellers (1654-1725), *Some Reasons for an European State proposed to the Powers of Europe, by an Universal Guarantee and an Annual Congress, Senate, Dyet or Parliament, to settle any Disputes about the Bounds and Rights of Princes and States hereafter…* London, 1710. Le texte est reproduit par Terasaki, *op. cit.*, pp. 139-57. Cf. aussi George Clarke (ed.), *John Bellers : His Life, Times and Writings*. London, Routledge & Kegan Paul, 1987, pp. 135-53.

116 Il s'agit de diviser l'Europe en cent cantons égaux, dont chacun fournira à l'armée fédérale un contingent de mille hommes armés (ou l'équivalent en argent ou en bateaux) : les princes auront le droit d'envoyer au Sénat un délégué par contingent levé – chacun y aura donc autant de sièges que ses États contiennent de cantons.

117 Cf. la citation en exergue de ce chapitre, tirée de la conclusion de l'*Essai* de Penn.

cain ». Car si vraiment la liberté d'un peuple réside dans son privilège d'autolégislation, alors des lois qui lui seraient imposées par l'Union, contre sa volonté, léseraient ce privilège. De deux choses l'une, en somme : soit le contrat interne est de type hobbesien, les États sont alors la propriété des princes et ceux-ci peuvent s'associer sans problème, soit il est de type républicain, et dans ce cas les peuples peuvent difficilement s'unir sans préjudice de leur liberté. Sous-jacente ici, la contradiction sera mise en lumière par Rousseau, et Kant essayera de la surmonter.

En dépit de l'originalité de sa démarche, Penn eut peu d'écho en tant que réformateur du système international. Il n'exerça apparemment aucune influence sur la postérité (si l'on excepte son coreligionnaire Bellers). Ce n'est pas le cas de l'abbé de Saint-Pierre, qui le suit d'une vingtaine d'années et dont le nom est devenu une sorte de code pour *pacifisme*, et souvent pour *utopisme*. Son écrit sur la paix perpétuelle va constituer, notamment dans la version courte qu'en fera Rousseau, un modèle pour d'innombrables épigones, le thème sur lequel ils construiront leurs variations tout au long du XVIII^e^ siècle. Pour d'autres aussi le plan de l'abbé deviendra un parangon, mais en négatif : le meilleur exemple de la naïveté et de l'irréalisme inhérents, d'après eux, à ce genre de littérature. Un objet d'amusement, si ce n'est de dérision – le « rêve d'un homme de bien », comme l'appellera le cardinal Dubois.[118]

Précurseur de l'esprit des Lumières, Saint-Pierre croyait fermement en la perfectibilité des affaires humaines par l'opération de la Sainte-Raison. En ce début de XVIII^e^, il incarne bien la « ferveur propositive » qui caractérisera le reste du siècle, et que parodiera mémorablement Swift dans sa *Modest Proposal*.[119] Auteur de projets de réforme dans des domaines divers de la vie en société – de la fiscalité à l'orthographe, de la médecine à la pédagogie, en passant par le gouvernement monarchique –,[120] Saint-Pierre en vint quasi naturellement à épouser la cause qui les englobait toutes, la réorganisation pacifique de la société internationale. Il publia le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* au terme d'un quart de siècle

118 Sous ce titre allait d'ailleurs paraître, une trentaine d'années après la mort de Saint-Pierre, un recueil de ses différents desseins d'amélioration sociale (*Les rêves d'un homme de bien*. À Paris, chez la veuve Duchesne, 1775). C'est la préface de cet ouvrage (p. vi) qui attribue à Dubois le trait ironique ; mais on le trouve aussi dans une lettre de Voltaire au marquis d'Argenson du 8 mai 1739 (« les rêves d'un homme de bien, […] les chimériques projets du bon abbé de Saint-Pierre ») : Voltaire, *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XXXIII, 1890, p. 438.

119 Cf. Daniele Archibugi, introduction au projet de pacification de P.-A. Gargaz cité *infra* , p. 254 (Palermo, Sellerio, 1992, p. 9).

120 Sur ce dernier cf. son *Discours sur la Polysynodie, où l'on démontre que la Polysynodie, ou pluralité des Conseils, est la forme de Ministère la plus avantageuse pour un Roi et pour son Royaume* (Amsterdam, 1719).

de conflits presque continuels : la période sanglante comprise entre le début de la guerre de Neuf Ans, en 1688, et la fin de la guerre de succession d'Espagne,[121] scellée en 1713 par la paix d'Utrecht, dont il fut un témoin direct.[122] Paru (sans nom d'auteur) cette même année dans cette même ville,[123] l'ouvrage allait ensuite enfler de manière torrentielle – Saint-Pierre était un graphomane invétéré, le type d'homme qui, après avoir écrit trois volumes sur un sujet,[124] en produit un *Abrégé* (de deux cent trente pages),[125] mais ne résiste pas à la tentation de donner à ce résumé une édition augmentée.[126] Au-delà des nombreuses différences entre les versions successives, l'idée fondamentale, constamment ressassée (sur le plan stylistique la marque distinctive de l'abbé est assurément la redondance), était de rédiger, de commenter et de soumettre à la signature des souverains européens un traité de paix prêt à l'emploi, censé mettre fin non pas, comme ceux d'Utrecht, à une seule guerre, mais à toutes, et pour toujours. Présenté par l'auteur comme la concrétisation du Grand Dessein d'Henri IV, cet instrument comportait des articles « fondamentaux », d'autres « importants », d'autres encore simplement « utiles » ; et il était suivi d'une série d'objections et de réponses.

121 Cf. *supra*, p. 108 : déclenchée par l'extinction de la lignée espagnole des Habsbourg et l'accession à ce trône (sous le nom de Philippe V) du petit-fils de Louis XIV, la guerre mit aux prises la nouvelle union de famille franco-espagnole et une alliance comprenant la Grande-Bretagne, la Hollande, l'Autriche et la Prusse. Treize ans d'hostilités aboutirent aux paix d'Utrecht (1713) et Rastadt (1714).

122 En tant qu'assistant du plénipotentiaire français à la conférence de la paix, le cardinal de Polignac.

123 Charles Irénée Castel, abbé de Saint-Pierre (1658-1743), *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*. À Utrecht, chez Antoine Schouten, 2 vols, 1713.

124 En fait, quatre. Aux deux tomes cités ci-dessus s'en ajouta un troisième en 1717, imprimé lui aussi à Utrecht chez A. Schouten, sous le titre *Projet de Traité pour rendre la Paix perpétuelle entre les Souverains Chrétiens […] Proposé autre fois par Henry le Grand, Roy de France […] Éclairci par M. l'Abbé de S. Pierre*. Mais l'abbé avait déjà publié en 1712, à Cologne, un premier *Mémoire pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*. Les trois volumes de 1713-1717 ont été recueillis par S. Goyard-Fabre : Abbé de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. Paris, Garnier, 1981.

125 *Abrégé du projet de paix perpétuelle, inventé par le Roi Henri le Grand […] Aproprié à l'état présent des affaires générales de l'Europe. Démontré infiniment avantageux pour tous les hommes nés & à naître en général & en particulier pour tous les Souverains & pour les Maisons Souveraines*. À Rotterdam, chez Jean Daniel Beman, 1729.

126 Neuf ans après la sortie de l'*Abrégé*, l'abbé en publia (étrennant pour l'occasion une orthographe de son cru) la « segonde édition revue et augmentée » : *Ouvrajes de politique*, vol. I, contenant l'« Abrégé du projet de paix perpétuelle », par M. l'Abé de Saint-Pierre. À Roterdam, chez Jean-Daniel Beman, 1738. Sur l'ensemble du *Projet* cf. les commentaires des auteurs cités à la note 2.

Couramment qualifié, non sans condescendance, de « bon abbé »,[127] taxé par Voltaire tantôt de « Saint-Pierre d'Utopie », tantôt de « bonze Saint-Pierre », tantôt de « Docteur Boncœur »,[128] notre auteur ne fait, en réalité, ni d'angélisme, ni d'évangélisme : il ne se figure pas les cœurs humains meilleurs qu'ils ne le sont, et pas un instant il n'imagine qu'on puisse les orienter vers la paix par la prédication du bien. Il ne se pose point en ingénieur des âmes ; ce qu'il présente, c'est un programme d'ingénierie *systémique*, une méthode pour refonder l'Europe moyennant l'union de ses nations en une société politique capable de *juger* les litiges et d'*exécuter* les sentences rendues. Loin d'espérer convertir les princes à la mansuétude, il voudrait les persuader à poser des limites à leur propre agressivité.[129] Et pour cela il envisage un seul moteur, l'intérêt individuel de ces mêmes princes.

Il commence par condamner comme intellectuellement boiteuse et pratiquement inopérante la doctrine selon laquelle la balance des forces pourrait pacifier l'état de nature.[130] Telle est, selon lui, la véritable chimère – la pire des utopies, en somme, est le fait des soi-disant réalistes. À la théorie de l'équilibre il oppose les douze « articles fondamentaux » du traité de paix permanente destiné à sortir les

127 Quoique ordonné prêtre, Saint-Pierre n'exerça jamais le sacerdoce – sa foi catholique n'était pas des plus solides. Il était, par ailleurs, peu porté au respect du vœu de chasteté, si l'on se fie à d'Alembert, selon qui l'abbé écrivit contre le célibat des prêtres et ne le pratiqua point : « s'imagina[nt] que chaque citoyen était obligé de fournir des sujets à la patrie, il ne se croyait pas dispensé par son état de payer son contingent comme les autres ». Cf. l'« Éloge de Saint-Pierre » dans d'Alembert, *Œuvres complètes*. Paris, A. Belin, vol. III, 1821, pp. 258 et 271.

128 Cf. respectivement la lettre à M. Thieriot du 20 décembre 1738, dans Voltaire, *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XXXIII, 1890, p. 325, le *Rescrit de l'Empereur de la Chine, à l'occasion du projet de paix perpétuelle* (1761), dans *Œuvres complètes*, vol. XXV, 1893, p. 162, et l'essai *De la paix perpétuelle, par le Dr Goodheart* (1769), dans *Œuvres complètes*, vol. XXVIII, 1894, pp. 355 ss. Mais le sarcasme peut-être le plus connu à l'encontre du plan de Saint-Pierre est celui de Frédéric de Prusse, dans une lettre à Voltaire du 12 avril 1742 : « La chose est très praticable ; il ne manque, pour la faire réussir, que le consentement de l'Europe, et quelques autres bagatelles semblables » (Voltaire, *Œuvres complètes*, vol. XXXIV, 1890, p. 281).

129 Contrairement à ce qu'écrivait un Voltaire particulièrement malveillant (*Rescrit de l'Empereur de la Chine*, cité, p. 163), il ne s'agissait pas d'« enjoindr[e] à tous les souverains de n'avoir jamais aucune querelle », mais de soumettre leurs querelles à un jugement autre que celui des armes.

130 Dans l'arène internationale les forces se modifient incessamment, donc leurs rapports sont toujours mouvants, et la plupart du temps en *déséquilibre*. Si la parité se produit, elle ne dure qu'un moment, et n'est pas nécessairement dissuasive. D'où la condition d'instabilité permanente et de guerre quasi continuelle qui règne entre les nations, tant qu'elles demeurent plongées dans l'état de nature (premier Discours du *Projet* de 1713, I, pp. 35 ss., cité aussi *supra*, p. 130).

peuples de leur triste condition.[131] Ce pacte constitutif reposera sur l'acceptation universelle du *statu quo* de 1713 : « chaque Souverain se contentera pour lui et pour ses successeurs du territoire qu'il possède actuellement », ce qui veut dire que chaque contractant abandonnera toutes ses prétentions sur les biens d'autrui et se débarrassera, en contrepartie, de celles que les autres pouvaient avoir sur les siens (article 4). Les fondations de l'édifice ainsi jetées,[132] les souverains chrétiens établiront entre eux « une Société, une Union permanente et perpétuelle, […] dans le dessein de rendre la paix inaltérable en Europe ». Pour cela, ils enverront des députés les représenter au sein d'un « Congrèz ou Sénat perpétuel [installé] dans une Ville libre » (article 1). Lorsque des différends surgiront entre États membres, cet organe les aplanira si possible, agissant en médiateur ; sinon, il agira en tribunal suprême, et les jugera à la majorité des voix. Au cas où un souverain en attaquerait un autre, il serait proclamé ennemi public et la Société lui imposerait *manu militari* le respect du traité fondateur ; il en irait de même pour l'État qui « refusera d'exécuter […] un jugement du Sénat » (article 8). Désormais la seule guerre juste serait donc la guerre déclarée par l'Union contre un de ses membres ; et elle ne serait pas seulement licite mais *obligatoire* pour les autres membres. La Société interviendrait aussi *au sein* des États, s'il fallait secourir un gouvernement légitime attaqué par les séditieux (article 2). Le douzième et dernier article stipule que le changement des onze autres requiert le consentement unanime des parties : ce qui assure à chacune que le pacte fédératif auquel elle a souscrit ne pourra jamais être modifié contre son gré.

Voilà pour la substance des clauses essentielles, que Saint-Pierre allait réduire de douze à cinq dans l'*Abrégé*. Mais il portait un grand intérêt aux détails, et l'attention que la postérité a consacrée à son plan réside, en partie, dans les détails.

– Comme Penn et contrairement à Sully, il visait la paix *universelle*, non une paix purement continentale : son Union européenne allait englober la Moscovie, et n'allait pas traiter en ennemis ceux qu'elle laisserait en dehors, à commencer par les Turcs : elle « fera[it], s'il est possible, avec les Souverains Mahométans ses voisins des traitéz […] pour maintenir chacun en paix dans les bornes de son territoire » (article 1).

131 Cf. le quatrième Discours du *Projet* de 1713, I, pp. 284 ss.

132 L'abbé reconnaît l'existence de certaines pommes de discorde irrationnellement considérées par les intéressés comme vitales – il cite l'exemple de Gibraltar. Mais l'obstacle peut être contourné : les souverains concernés concluront quand même le traité, en réservant ces revendications-là et en les confiant à la médiation ou au jugement de l'Union. De toute manière, dans l'état de paix engendré par le traité, la possession de Gibraltar paraîtra à l'Angleterre de moins en moins utile, et elle sera de plus en plus encline à transiger.

– Le droit d'ingérence dans les affaires internes des membres que l'abbé attribuait à l'Union,[133] lui a valu l'accusation de préfigurer l'interventionnisme réactionnaire de la future Sainte-Alliance. Il n'en est rien. Son idée de la paix dépassait la dimension proprement internationale : c'était une paix *intérieure* aussi bien qu'*extérieure*, et pour cela il fallait dissuader les rébellions au même titre que les agressions. La guerre serait ainsi éliminée de toutes les relations sociales. Son Union n'était pas pour autant une ligue de rois dirigée contre les aspirations des peuples. La garantie du *statu quo* était universelle : de même qu'elle protégeait toutes les frontières existantes, de même elle jouait au bénéfice de tous les gouvernements au pouvoir, les trônes dans les monarchies, les régimes populaires dans les républiques.
– Par rapport à la Diète de Penn, les procédures du Sénat étaient sensiblement différentes. En matière de représentation, Saint-Pierre rejetait catégoriquement la proportionnalité, principe dans lequel il voyait, sans doute, un vestige de l'ancien état des choses – le règne de la force. L'Union ne refléterait point, au plan institutionnel, les différences de puissance entre les États membres : ceux-ci, vingt-quatre en tout, auraient droit à *une seule voix* chacun (article 9).[134]
– Sur les affaires portées devant le Sénat on voterait en deux temps et de deux manières : d'abord à la majorité simple, pour la décision provisoire ; ensuite, après un laps de temps suffisant, à la majorité des trois quarts pour la décision définitive (article 8). L'idée était que les sentences du Sénat, afin de s'imposer à tous, devaient avoir recueilli un grand nombre de voix (au minimum dix-huit sur vingt-quatre), mais que cette exigence risquerait de bloquer l'adoption de mesures urgentes.[135]
– L'assemblée européenne était un organe clairement intergouvernemental : les députés y représenteraient les États, et ne se prononceraient pas selon leurs consciences mais suivant « les instructions et les ordres de [leurs] Maîtres » (article 8).

133 Il s'est trouvé un commentateur pour créditer la Société européenne de Saint-Pierre du « principe de *non-ingérence* dans les affaires intérieures des États membres », et pour lier le plan de l'abbé, sur ce point, au Pacte de la SdN et à la Charte de l'ONU : ce qui est proprement absurde (cf. l'introduction par S. Goyard-Fabre à l'édition de 1981 du *Projet*, p. 81).

134 Le total des membres variera dans les versions suivantes : il sera ramené de vingt-quatre à vingt et un dans l'*Abrégé* de 1729, puis à dix-neuf ou vingt dans celui de 1738. Certaines petites principautés devront s'associer pour avoir droit à une voix.

135 Saint-Pierre ne considère pas l'hypothèse où cette vaste majorité se révélerait impossible à atteindre : on peut imaginer que dans ces cas, les décisions provisoires précédemment adoptées à la majorité simple se perpétueraient dans le temps.

– L'abbé ne négligeait pas les aspects financiers du projet : les membres contribueraient aux frais sociaux dans la proportion qu'allait fixer l'Union, compte tenu de la richesse respective. Le Sénat aurait ainsi le droit de lever une sorte d'impôt communautaire, dont le montant serait déterminé, pour chaque membre, par la majorité des autres (article 10).

Quant aux articles qui semblaient *importants* ou *utiles* à Saint-Pierre, mais pas *fondamentaux*, certains méritent néanmoins d'être relevés.[136] Il suggérait Utrecht comme siège provisoire du Sénat. Il prévoyait que la république européenne maintiendrait un ambassadeur dans chaque pays membre, confirmant ainsi qu'elle était, à ses yeux, davantage que la somme des composantes. Il établissait, par ailleurs, qu'en cas de conflit de loyautés, les Européens devraient allégeance à la « commune Patrie » (l'Union) avant qu'à leur prince.[137] Il traitait aussi, dans ces articles, de certains aspects militaires du plan. En temps de paix, les membres désarmeraient (sous le contrôle de l'Union). S'il s'avérait nécessaire de faire la guerre à un État infracteur ou à une faction rebelle, chacun lèverait et fournirait à l'armée fédérale un contingent : de la même taille pour tous.[138] La direction militaire serait confiée à un Généralissime nommé par le Sénat à la majorité des voix ; il commanderait les généraux des différents contingents, mais ne pourrait ni les nommer, ni les révoquer.[139] D'où l'on déduit deux choses : il y aurait bien une force exécutive commune, soumise à l'autorité de l'Union, mais elle ne serait intégrée qu'au sommet, en la personne du commandant suprême.

Tel est le plan de pacification de l'abbé, infiniment supérieur à ses yeux au système de l'équilibre et préférable aussi à celui de l'hégémonie – dans lequel la direction des choses pourrait tomber entre les mains d'un homme ambitieux, injuste et déraisonnable, tandis qu'ici elle « seroit toujours du côté de la Diète europaine », c'est-à-dire du côté de la raison.[140] Une brève exégèse se doit de commencer en soulignant que Saint-Pierre, comme Penn, établit expressément le parallèle entre l'union des individus dans les différents États et l'union des États au sein de la république générale. Pourquoi à l'intérieur de la cité les hommes vivent-ils en paix, en dépit de leurs sempiternels litiges ? Parce qu'ils sont *garantis* quant à la conduite des autres, ils ont « des Loix et des Juges armés » pour fixer les règles communes et pour les faire respecter. Il s'agit de reproduire dans la sphère européenne cette même situation, par la même voie.[141] Les

136 Pour les « articles importants » cf. le *Projet* de 1713, I, pp. 357 ss.

137 *Ibidem*, I, articles importants 1, 2 et 4.

138 *Ibidem*, I, article important 3. Cf. aussi l'explication qui suit l'article fondamental 10, p. 347.

139 Cf. le deuxième volume du *Projet* de 1713, article utile 2, pp. 294-6.

140 *Abrégé*, éd. de 1738, pp. 320-1.

141 *Abrégé*, éd. de 1729, p. 11.

divers pactes civils ont arraché l'humanité de l'état de guerre de tous contre tous, en la plongeant dans l'état de guerre international, d'où elle ne sortira que par un traité entre les princes analogue aux contrats sociaux entre particuliers. Sully situait l'âge d'or dans le passé, Penn et Saint-Pierre le déplacent dans l'avenir. Contrairement à ce qu'en a dit un commentateur,[142] l'abbé ne regarde point la république européenne comme un *retour en arrière* – le passé, pour lui, c'était l'âge de fer –,[143] mais comme le couronnement du processus d'amélioration du monde.

Le titre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle*, est approprié. L'abbé est un vrai pacifiste. Il ne prêche pas l'union pour l'union ; c'est la paix qui est son but, l'organisation associative ne constitue que le moyen. Certains ont cru voir chez lui, comme chez Penn, une incurable contradiction entre la profession de cet irénisme intégral et l'acceptation du recours à la force, en cas de violation des règles sociales.[144] Comment un plan de réforme du système des États peut-il se donner la paix comme objectif suprême, et compter tout de même la guerre parmi ses instruments ? La réponse est évidente, et réside précisément dans le parallèle entre les deux sphères. « Paix civile » ne signifie pas non-violence, mais monopole de la violence par le souverain ; de même, « paix internationale » ne veut pas dire fin du recours aux armes, mais fin de la guerre entre les nations. L'action de l'armée fédérale contre l'infracteur éventuel ne serait pas plus qualifiable de « guerre » que ne l'est, au sein de l'État, l'intervention de la force publique contre le malfaiteur.

Aussi, même si la question de la *nature* de la Société européenne n'est pas expressément posée – le langage de l'époque ignorait la distinction entre « fédération » et « confédération » et employait les deux indifféremment –, le traité fondateur est sans conteste *fédératif*, au sens moderne du terme. Il institue une entité nouvelle, autre que les États et supérieure à eux. Le Congrès permanent adoptera, à la majorité des voix, des décisions qui *s'imposeront* à tous les membres, y compris ceux qui les auront rejetées, et qu'il *leur imposera*, par la force en cas de besoin. Si un associé s'attaquait illégalement à un autre, il serait puni ; s'il refusait de se plier à une sentence, les autres l'y contraindraient. La Société prendrait les armes, en somme, contre celui qui les aurait prises illégalement, et aussi contre celui qui ne les

142 Hinsley, *op. cit.*, pp. 40-4.

143 Une époque où les hommes arrivaient à peine à assurer leur existence : c'est par là que l'abbé faisait commencer l'histoire de l'espèce. Puis était venu l'âge de bronze, où l'humanité avait joui d'une sécurité accrue, et enfin l'âge d'argent, auquel vivait l'Europe de son temps. Elle accéderait à l'âge d'or après avoir donné une solution rationnelle aux problèmes les plus urgents, à commencer par la guerre. Cf. le « Projet pour perfectionner le Gouvernement des États », dans *Ouvrajes de politique*. À Rotterdam, chez J.-D. Beman, vol. III, 1733, pp. 227-8.

144 Encore une fois Hinsley, *op. cit.*, p. 39.

aurait pas prises, du seul fait qu'il se serait rebiffé contre une de ses décisions. Les États membres s'engageraient à réduire le récalcitrant à l'obéissance, même s'ils avaient voté comme lui.

La base territoriale du projet consiste, on l'a vu, à poser qu'il est impossible de donner en possession à chacun ce qu'il considère comme satisfaisant, mais qu'on peut le convaincre à considérer comme satisfaisant ce qu'il possède. Quand on cherche le ressort intellectuel de toute l'opération, on le découvrira dans un principe, celui qu'on pourrait appeler par commodité « *conservateur* » ou « *prudentiel* », selon lequel la promesse de garder à jamais tout ce qu'on a est plus précieuse que l'espoir d'obtenir tel objet qu'on n'a pas – elle mérite, par conséquent, qu'on renonce à cet espoir. Si on décompose cette idée, on y trouve incorporées trois propositions : (a) ma liberté de prendre le bien des autres par la force va de pair avec le risque que les autres prennent le mien ; (b) si merveilleuses que puissent être les choses dont la guerre me permet de faire l'acquisition, le danger qu'elle me fait courir les dépasse en valeur, puisqu'il est de tout perdre ; (c) au cas où ce danger de spoliation complète pourrait être écarté avec certitude, il serait censé d'abandonner toute perspective de gains partiels.

Un joueur qui risque cent mille francs à quitte ou double, exemplifie Saint-Pierre, espère partir de la table avec deux cent mille, mais pourrait se retrouver avec rien : un pari inepte, le sien, puisque les cent mille qu'il a valent plus que les cent mille qu'il pourrait gagner, ils sont « bien plus importans au bonheur de [sa] vie ».[145] Autrement dit, aucun souverain raisonnable ne rechignerait à sacrifier l'ensemble de ses *prétentions* si cela pouvait lui obtenir en contrepartie, ainsi qu'à ses descendants, un titre inaltérable sur toutes ses *propriétés*. Personne ne revendiquerait la liberté de déclencher la guerre, s'il pouvait être assuré de ne jamais en être victime. Il suffira donc de montrer aux princes comment cette assurance peut être rendue infaillible et éternelle – elle le sera grâce au pacte d'union européenne –, pour les voir se hâter de signer le contrat en question. Si l'intérêt bien compris des princes est le moteur du projet, le « principe conservateur » représente le carburant censé alimenter ce moteur : c'est lui qui fait que le traité associatif leur est forcément utile.

Il en résulte que l'infracteur du pacte est quelqu'un qui a perdu de vue son véritable intérêt : non un méchant homme, mais un écervelé. Il pourra arriver, occasionnellement, que tel ou tel souverain perde la tête. D'où la nécessité de la sanction militaire. Elle constituera, dit Saint-Pierre dans l'*Abrégé*, la punition « certaine, prochaine et suffisante » (c'est-à-dire inévitable, rapide et adéquate) encourue par le

145 *Abrégé*, éd. de 1729, pp. 219-20. On trouve là, en somme, l'idée d'utilité marginale décroissante des biens : toute nouvelle unité ajoutée au patrimoine d'un souverain vaut moins que la précédente.

prince qui, tel un enfant, oublierait que le maintien de la « police européenne » avantage tout le monde, lui-même autant que les autres, et qui aurait donc besoin, comme les enfants, de la peur du châtiment pour se conduire raisonnablement.[146]

Dans la partie éristique du plan, où l'auteur réfute les objections qu'il a lui-même soulevées, les deux questions fondamentales sont, d'une part : « si on est *puissant*, pourquoi renoncerait-on à l'emploi de la force ? », et d'autre part : « si on est *indépendant*, pourquoi renoncerait-on à la jouissance de cette condition ? »[147] À la première Saint-Pierre répond qu'en Europe nul prince n'est assez fort pour ne pas en craindre un autre ou un groupe d'autres. À la seconde, il oppose que dans le *status naturæ* nul prince n'est indépendant. Le fait qu'on n'obéisse à aucune autorité supérieure signifie-t-il qu'on ne dépend de rien ? Non, il signifie qu'on dépend de la *force* – la sienne et celle des autres. Or, vaut-il mieux être soumis à la fortune des armes ou au jugement d'une majorité de ses pairs ? Tel est le vrai problème, et la réponse ne fait pas de doute. Dans le futur état de société entre princes, la dépendance à l'égard de ses juges sera cent fois moindre qu'elle ne l'est aujourd'hui, dans l'état de nature international, à l'égard de ses ennemis. Protégé par l'Union, chacun sera à l'abri des attaques extérieures, et aussi des révoltes internes. Certes, les arbitres pourront parfois être injustes, mais ils le seront involontairement ; c'est dans leur intérêt, en effet, de se conduire avec équité, car tous ceux qui jugent pourront un jour être jugés. De toute manière, perdre un procès vaut mieux que perdre une guerre : dans le premier cas on n'est privé que de l'objet en cause, dans le second on peut être dépossédé de tout. En fait, un procès perdu est préférable même à une guerre *gagnée*, puisque celle-ci aura vraisemblablement coûté un prix très supérieur à la valeur du bien disputé.

Les plans fédératifs, et c'est leur trait distinctif, vont à l'encontre de la théorie bodinienne identifiant dans la souveraineté « absolue et perpétuelle » l'essence même de l'État,[148] puisqu'ils plaident pour l'abandon d'une parcelle de ce pouvoir : une seule parcelle, d'habitude, mais fort importante, le droit des rois de juger leurs propres causes et de décider de la guerre et de la paix. Il s'agit donc, pour les auteurs fédéralistes, de démontrer au prince que cette abdication lui est profitable – « infiniment avantageu[se] », dit Saint-Pierre, « pour tous les hommes nés et à naître en général, et en particulier pour tous les Souverains ». L'expression *abandon de souveraineté*, soulignait déjà Penn, exige trois qualifications : le sacrifice ne se fera pas au profit d'un autre prince ; il sera le même pour chacun des contractants ; et il aboutira à la création d'une autorité à laquelle tous par-

146 *Ibidem*, pp. 31-2.
147 *Ibidem*, cf. les objections n° 1 et 2, pp. 152 ss.
148 Cf. le premier des *Six livres de la République*, ch. 8, cité *supra*, p. 35.

ticiperont. Or, si en échange de mon assujettissement partiel aux autres j'obtiens que les autres me soient tous partiellement assujettis, j'ai gagné plus que je n'ai perdu. Saint-Pierre ajoute à cela que la limitation de la souveraineté extérieure s'accompagnera non seulement de la confirmation, mais du renforcement de la souveraineté interne. L'emprise du prince sur ses sujets sera plus forte qu'avant si, contre les rebelles, il pourra compter sur le soutien des États étrangers – alors qu'aujourd'hui ceux-ci tendent à fomenter ou à exploiter les émeutes chez le voisin. Mais le pas décisif qu'accomplit l'abbé consiste à contester le fond même de la théorie de Bodin. *Souveraineté* n'est pas synonyme d'*indépendance*: c'est une croyance naïve, une pure illusion que celle de se considérer comme indépendant, dans un univers où chacun est assujetti aux aléas du rapport des forces.

Dans le monde que Saint-Pierre dessine, en revanche, le facteur puissance disparaîtra complètement. L'Union, *alias* « république européenne », représente pour lui la négation exacte de l'état de nature. Dans l'un il n'y avait que la force, dans l'autre la force ne comptera pour rien, sous aucune forme : ni celle des contributions à l'armée fédérale – elles seront toutes équivalentes –, ni celle du nombre de sièges au Sénat – il sera le même pour tous. Une distribution pondérée des voix permettrait aux États les plus grands, fussent-ils en minorité, de faire la loi aux autres (comme c'était le cas chez Penn). Or, la raison ne s'incarne que dans un système où le pouvoir matériel n'a pas de place et dont les membres, égaux en droits car supposés égaux en sagesse, décident de tout à la majorité. Saint-Pierre voit bien que la force, chassée de la maison européenne par la porte, moyennant l'adoption du principe « un État une voix », risque d'y rentrer, non par la fenêtre mais en fracassant les murs, si une majorité constituée essentiellement de petits États voulait imposer sa volonté à une minorité faite de grands : ceux-ci ne seraient-ils pas tentés de recourir aux armes ? Non, répond l'abbé, puisqu'ils savent que la destruction de la demeure commune finirait par compromettre leur propre sécurité.[149]

Tout cela est parfaitement raisonnable. Reste l'objection selon laquelle les hommes en général, et les princes en particulier, ne suivent pas toujours les voies de la raison : et là, l'abbé se limite à répondre qu'il suffira de les leur montrer, car aucun d'entre eux n'est complètement aveugle.[150] Le cardinal de Fleury lui reprochait d'avoir « oublié un article essentiel, d'envoyer une troupe de missionnaires pour disposer à cette paix et à cette Diète le cœur des princes contractans », et d'Alembert décrétait que « le malheur de ces projets métaphysiques pour le bien des peuples, c'est de supposer tous les princes équitables et modérés ».[151] Critiques injustes, car

149 *Abrégé*, éd. de 1738, premier supplément, objection n° 22, pp. 219 ss.
150 Cf. par exemple *Abrégé*, éd. de 1729, objection n° 3, pp. 167 ss.
151 D'Alembert, « Éloge de Saint-Pierre », *op. cit.*, p. 257.

Saint-Pierre, on l'a dit, ne compte ni sur la bonté de cœur, ni sur le sentiment de justice, ni sur le sens moral des puissants, mais sur leur *intérêt*. Il fait confiance, cependant, à leur *intelligence*: bien éduquée par des ouvrages tels que le sien, elle est censée les amener à reconnaître leur «vrai intérêt» et à le distinguer des faux.[152] C'est sur ce point que Rousseau l'attaquera.

* * *

L'abbé de Saint-Pierre va faire école. Le *Projet pour rendre la paix perpétuelle* qu'il publie en 1713 inspirera, directement ou indirectement, la longue série de plans, identiques ou ressemblants, qui jalonnent le XVIII[e] siècle. Nous n'en évoquerons que quelques-uns, choisis plus ou moins arbitrairement soit parmi ceux qui présentent au moins un élément singulier, soit parmi ceux dont la singularité réside dans la personne de l'auteur.

C'est le cas du texte qu'un opuscule publié à Londres en 1736 attribue à un prélat italien, le cardinal Alberoni, lequel y prêche à la Chrétienté (comme l'avait fait Sully un siècle auparavant) la double mission d'établir la paix en son sein et de conquérir l'Empire ottoman.[153] Giulio Alberoni était un des grands acrobates sociaux du siècle: fils d'un pauvre jardinier, il devint prince de l'Église et premier ministre du roi d'Espagne, Philippe V, avant de se faire chasser de la fonction et du pays.[154] Son écrit a été réédité en 1913, par quelqu'un qui qualifiait l'auteur de «précurseur italien du pacifisme et de l'arbitrage international», et qui niait toute parenté entre lui et Saint-Pierre – la lucidité du cardinal contrastant trop avec la démarche confuse de l'abbé.[155] Difficile de réunir plus d'inexactitudes en si peu de place.

---

152 *Abrégé*, éd. de 1729, p. 43.

153 *Cardinal Alberoni's Scheme for Reducing the Turkish Empire to the Obedience of Christian Princes: and for a Partition of the Conquest Together With a Scheme of Perpetual Dyet for Establishing the Publick Tranquility*… London, J. Roberts, 1736.

154 Né en 1664 près de Plaisance, Alberoni servit d'abord le duc de Vendôme, puis, dès 1715, Philippe V, qui le renvoya en 1719 à cause de la témérité de sa politique étrangère. Le début de sa fortune, si l'on en croit le portrait plus que venimeux du duc de Saint-Simon, serait dû à une «infâme bouffonnerie» dont il usa en 1706 auprès de Vendôme: celui-ci l'ayant reçu sur sa chaise percée, le futur cardinal, en rien décontenancé, attendit le moment propice pour courir lui embrasser le derrière en s'écriant «*O culo d'angelo!*», un hommage que le destinataire apprécia manifestement à sa juste valeur. Cf. Louis de Rouvroy, duc de Saint-Simon, *Mémoires*. Paris, Hachette, vol. IV, 1873, pp. 387-8.

155 Milenko R. Vesnitch, «Cardinal Alberoni: An Italian Precursor of Pacifism and International Arbitration», *The American Journal of International Law*, VII, 1, 1913, pp. 51-82. L'essai introductif est suivi par la reproduction du document de 1736 (pp. 83-107). Alors ministre de Serbie à Paris, Vesnitch dit avoir retrouvé le manuscrit original à Venise, sous le titre *Progetto del Cardinale Alberoni per ridurre l'Impero Turchesco alla obedienza dei Principi Cristiani, e per dividere tra di essi la conquista del medesimo.*

Pour ce qui est du pacifisme d'Alberoni, sur l'ensemble du projet une seule page est consacrée à la réorganisation de l'Europe chrétienne, les vingt-quatre autres à la guerre d'agression à mener contre le Sultan et aux détails du partage de son empire entre les conquérants. Le plan de pacification proprement dit se limite à trois brefs articles, qui n'ont absolument rien d'original : ils ne font que réduire l'œuvre de Saint-Pierre à sa quintessence institutionnelle. On n'y préconise nullement la mise en place d'un système d'« arbitrage international », tel qu'on pouvait l'entendre au début du XX^e^ siècle, mais bien l'union fédérative de l'Europe sous une autorité souveraine : une « Diète perpétuelle » qui s'assemblerait à Ratisbonne et serait habilitée à juger, à la majorité des voix, toutes les controverses entre les États membres, et à traiter comme un perturbateur de la tranquillité publique quiconque refuserait de se plier au verdict. Elle serait, en somme, souveraine dans sa sphère de compétence, et imposerait par la force ses décisions aux insoumis éventuels.

Il en va de même pour un plan qui paraît, sans nom d'auteur, en 1745. Structuré en neuf « articles essentiels », il reprend, et pour l'essentiel recopie mot à mot, celui de Saint-Pierre. L'auteur baptise sa proposition « système de l'Union générale de l'Europe », et l'oppose au « système de l'équilibre entre la Maison de France et la Maison d'Autriche », en concluant à l'immense supériorité du premier sur le second.[156] C'est surtout dans l'accent mis sur la comparaison entre les deux méthodes de pacification que réside l'intérêt de cet écrit.[157] L'équilibre, y lit-on, peut empêcher l'État le plus grand d'avaler les plus petits, mais ne met pas fin aux guerres : d'abord, l'égalisation des forces n'est pas assurée ; ensuite, l'égalité n'est pas nécessairement dissuasive.[158] Le système de l'Union, en revanche, produit une garantie sûre contre les guerres, fondée sur la dissuasion d'un seul par tous les autres, c'est-à-dire sur le *déséquilibre* le plus patent qu'on puisse imaginer. C'est « ce grand éloignement de l'équilibre qui donne à l'Union une consistance inaltérable, et à la paix une

156 *Projet d'un nouveau Système de l'Europe préférable au Système de l'Équilibre entre la Maison de France et celle d'Autriche* (1745), reproduit dans G. Luttemer, *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913, pp. 316-54. Ce texte a déjà été mentionné (*supra*, p. 131) ; on en trouve un commentaire dans Souleyman, *op. cit.*, pp. 92-5.

157 Il y a tout de même une idée originale dans le huitième article, qui prévoit que la juridiction fédérale s'étende aussi aux personnes privées : l'Union établira, en effet, des tribunaux destinés à juger les litiges entre particuliers sujets de souverains différents.

158 Même dans un monde bipolaire, l'égalisation est incertaine : si la balance devait pencher en faveur d'une des deux superpuissances, il n'est pas dit que tous les princes mineurs seraient assez clairvoyants pour se ranger avec la plus faible. Mais à supposer qu'il en soit ainsi, dit l'anonyme (reproduisant Saint-Pierre *verbatim*), l'égalité donne aux deux parties « à peu près autant de raisons d'espérer [la victoire] que des sujets de craindre [la défaite] » (cf. *supra*, p. 132).

durée à toute épreuve ». La méthode fédérative présente, en somme, tous les avantages par rapport à l'équilibre, y compris celui d'être bien moins coûteuse. Combien plus riche serait aujourd'hui l'Europe, demande l'auteur anonyme, si l'Union avait été faite il y a deux siècles ? Et combien plus pauvre sera-t-elle dans deux siècles, ajoute-t-il, si l'Union ne devait pas se faire bientôt ? Écrite en 1745, cette phrase aurait eu un goût particulièrement amer si quelqu'un l'avait lue exactement deux cents ans plus tard, dans les décombres d'une des grandes villes européennes ravagées par la guerre.

Alberoni présupposait dans son plan une nouvelle distribution territoriale, rendue possible par le démembrement de l'Empire ottoman et censée contenter tous les appétits. Comme lui, bien d'autres trouvaient improbable l'hypothèse de Saint-Pierre selon laquelle les princes européens pourraient accepter de conclure le pacte de paix éternelle dans l'état existant des choses. Parmi eux, un aventurier-littérateur nommé Ange Goudar. Si on se rappelle de lui aujourd'hui, c'est surtout pour le portrait qu'en a laissé Casanova dans ses mémoires : une image de libertin, d'entremetteur et d'escroc, « vrai sac à diable ».[159] Mais ses écrits eurent un certain retentissement de son temps.[160] Il publia en 1757 un livre proposant aux puissances non pas un traité de paix perpétuelle comme celui de Saint-Pierre, qui paraissait irréalisable (on était alors en pleine guerre), mais une suspension temporaire du recours aux armes : une trêve générale de vingt ans, garantie par des sanctions collectives.[161] Cela n'exigerait des États aucune renonciation définitive à leurs droits souverains. Au bout de deux décennies, cependant, les rapports internationaux se seraient suffisamment détendus pour que la paix s'éternisât. La guerre, suggère en somme Goudar, est dans une large mesure une question d'habitude : avant que les princes se résolvent à y renoncer à jamais, il faut les en désaccoutumer. Dans un autre écrit paru quelques années plus tard, il semble avoir perdu toute foi dans ce type de solution. Même si les souverains promettaient de ne plus sortir de leurs limites, jamais ils ne tiendraient parole. Aucune possi-

159 Goudar croisa le chemin du Vénitien à Londres. Cf. J. Casanova de Seingalt, *Mémoires, écrits par lui-même*. Paris, Garnier, vol. VI, 1880, pp. 496 ss (notamment p. 502).

160 Ils furent même traduits en russe. On citera, à titre de curiosité, le nom du traducteur, Vassili Malinovski, à son tour auteur d'une *Dissertation sur la paix et la guerre*. Comme dans les autres projets inspirés de près ou de loin par Saint-Pierre, la solution pour éliminer la guerre consistait dans l'institution d'un organe chargé de régler les conflits, et capable d'imposer ses verdicts. Cf. Paola Ferretti, *A Russian Advocate of Peace : Vasilii Malinovskii (1765-1814)*. Dordrech, Kluwer, 1998, pp. 134-5.

161 M. le Chevalier G. [Ange Goudar (1720-1791)], *La Paix de l'Europe ne peut s'établir qu'à la suite d'une longue trêve, ou Projet de pacification générale, combiné par une suspension d'armes de vingt ans entre toutes les Puissances politiques*. À Amsterdam, chez Chastelain, 1757. Cf. aussi Souleyman, *op. cit.*, pp. 95-9.

bilité de paix durable n'existe en Europe à moins qu'un d'eux, plus heureux ou plus audacieux que les autres, ne parvienne à « romp[re] cet équilibre qui fait le malheur des peuples » : à établir, en somme, une paix d'hégémonie. Ce serait, certes, un état de « despotisme universel », mais meilleur que l'état de guerre, au moins pour ceux qui préfèrent l'esclavage à la mort.[162]

Cette symétrie que nous avons désignée par l'expression « homogénéité des contrats » est mise en avant par l'historien Gabriel-Henri Gaillard dans un essai de 1767, panégyrique d'Henri IV, de Sully et du « vertueux Saint-Pierre ».[163] Il y définit nettement la condition et le but de la paix par l'union : l'établissement d'un état de droit en tous points analogue à celui qui existe au sein des sociétés civiles.

> La guerre entre particuliers eût détruit la race humaine en son berceau ; les hommes se sont unis, […] et les sociétés se sont formées. Que reste-t-il, sinon que les chefs de ces sociétés, s'unissant à leur tour, forment la société universelle ?

Comment s'y prendraient-ils ? Les États sont nés grâce à la fusion de nombreuses volontés individuelles en une seule, « armée du pouvoir coactif et coercitif » ; les chefs d'État doivent se lier entre eux « par les mêmes nœuds et sous les mêmes conditions ». En l'absence d'un « tribunal politique des rois, pareillement armé du pouvoir coactif et coercitif », les traités n'ont pas plus de force que n'en auraient les contrats privés sans les tribunaux et la police internes. Si une telle institution voyait le jour, en revanche, les guerres internationales aussi céderaient la place à « des procès ordinaires, […] jugés sans appel à la diète perpétuelle des rois ».[164]

Parmi les auteurs de plans de paix du XVIII^e^ siècle, un certain nombre (d'Alberoni à Goudar) sont remarquables surtout pour leur biographie ; la palme dans cette catégorie revient probablement à un forçat-philosophe du nom de Pierre-André Gargaz (ou Gargas). Condamné en 1761 pour un crime de sang (passionnel sans doute) dont il se proclamait innocent, Gargaz composa son projet à Toulon, où il purgeait une peine de vingt ans à bord de la galère *Duchesse*, et en 1776 l'envoya à Voltaire. On peut s'étonner qu'un galérien de ce temps eût le loisir de philosopher sur la paix perpétuelle, et encore plus que le citoyen le plus éminent de la république des lettres, alors âgé de quatre-vingt-deux ans, prît la peine de lui répondre. Voltaire le fit pourtant, en lui adressant, de son château de Ferney,

---

162 *L'espion chinois, ou l'envoyé secret de la cour de Pékin, pour examiner l'état présent de l'Europe*. À Cologne, vol. V, 1765, pp. 52-3. Cité *supra*, p. 50.

163 Gabriel-Henri Gaillard (1726-1806), *Les avantages de la paix. Discours qui, au jugement de l'Académie française, a remporté le prix en janvier 1767*, dans *Mélanges académiques…* À Paris, chez H. Agasse, vol. I, 1806, pp. 51-89.

164 *Ibidem*, p. 81.

une composition en alexandrins – fort médiocres à vrai dire – qui se concluait par un vœu : que disparaisse de la terre le « métier affreux » de conquérant,

> et qu'enfin l'équité nous amène à grands pas
> la bellissime paix de Pierre André Gargas.

Ce dernier, une fois libéré, se rendit (à pied) à Paris y plaider la cause de « sa paix », et se présenta en 1782 chez Benjamin Franklin. Il avait frappé à la bonne porte, car l'homme qui représentait les États-Unis nouveau-nés à la cour de Louis XVI n'était pas seulement un adepte de la philosophie et de la raison, mais aussi un ancien ouvrier typographe. C'est sur les presses de l'atelier installé dans sa résidence de Passy que fut ainsi imprimée la petite pièce de Gargaz, sans nom d'auteur et sous le titre de *Conciliateur de toutes les nations d'Europe*. Il y était question, en fait, de pacifier le monde entier : non seulement le continent européen, mais aussi les trois autres « principales parties de la Terre ».[165] Par la suite, Gargaz envoya des copies de l'opuscule à plusieurs hauts personnages, tels que le frère du roi et les vingt-neuf ambassadeurs en poste à Paris (parmi lesquels le successeur de Franklin, Thomas Jefferson).[166] Aucun d'eux, semble-t-il, ne fit preuve à son égard de la même courtoisie princière que Voltaire.

Le plan est articulé en deux parties. Dans la première l'auteur énumère « huit moyens infaillibles » pour établir ici-bas le « véritable paradis terrestre » qu'est la paix, et pour l'y maintenir ; dans la seconde il soulève treize objections possibles, et répond à chacune. La guerre, dit-il, n'est point « un fléau de Dieu, [… mais] une production du libre arbitre des souverains agresseurs », c'est donc à leurs exactions que l'on doit mettre fin. Il présente son œuvre comme le perfectionnement de celles d'Henri IV et de Saint-Pierre – et puisque leurs plans étaient bons, le sien doit être encore meilleur. En réalité, il ne fait que leur emprunter l'idée centrale d'une « Union universelle » ayant comme base l'acceptation du *statu quo* territorial et se matérialisant dans un « Congrès perpétuel ». Cette assemblée plénière, formée d'envoyés des souverains, sera investie de l'autorité de régler les différends (elle les jugera à la majorité des voix) et de sanctionner les

165 P.A.G. [Pierre André Gargaz (1728-1801)], *Conciliateur de toutes les Nations d'Europe, ou Projet de Paix Perpétuelle entre tous les Souverains de l'Europe et leurs Voisins*. À Paris, 1782. Le sous-titre fait allusion tant à la paix entre princes européens qu'à la paix entre ceux-ci et les souverains extra-européens. Ce petit texte (une cinquantaine de pages) fut redécouvert et publié par G.S. Eddy en 1922, à New York, puis réimprimé dans la même ville en 1973. Plus récemment a paru une traduction italienne, avec une introduction de D. Archibugi (Palermo, Sellerio, 1992).

166 Cf. la lettre de Gargaz à ce dernier, en date du 15 décembre 1785, dans *The Papers of Thomas Jefferson*, ed. by J.P. Boyd. Princeton, Princeton UP, vol. IX, 1954, pp. 99-100.

offenseurs éventuels (elle les détrônera et les remplacera, de gré ou de force, par des princes d'autres Maisons).[167] À cette fin le Congrès demandera le concours des États membres, qui s'engageront à le lui fournir.

Ce qui caractérise le texte de Gargaz est le curieux mélange entre des thèmes apparemment anticipateurs, comme le percement des isthmes de Suez et Panama pour promouvoir le commerce international,[168] et des questions venues du siècle précédent, auxquelles il attribue beaucoup d'importance. L'ordre de préséance des souverains par exemple (on le fixera sur la base de leur âge), ou l'emploi des ex-militaires. Que fera-t-on gens de guerre quand il n'y aura plus de guerres ? Sully prévoyait qu'ils se battraient encore, mais contre les Turcs, Crucé ou Penn qu'ils se reconvertiraient à des activités socialement utiles ; Gargaz, quant à lui, propose de continuer à les payer pour ne rien faire, de sorte qu'ils n'aient plus aucune raison de désirer la guerre et de chercher à la provoquer.[169] Ce dernier problème, qu'il considère comme « le plus difficile à surmonter », va devenir son idée fixe. Il lui donne, en effet, une place prééminente dans un second ouvrage, intitulé *Contrat social*, qu'il publie, vingt ans après l'envoi à Ferney du premier, chez un imprimeur de Toulon (où il avait réintégré volontairement le bagne). Dans ce nouveau plan, écrit suivant des règles orthographiques de son invention, Gargaz baptise l'association universelle « Nations unies », et les députés au Congrès « Francs-maçons ».[170] Le principe de la renonciation aux armes y est radicalisé : il ne sera « jamé [permis] a aucune Nation unie d'aler a mein armée dans aucun peis étranger pour i tuer les gens », ce qui implique de renoncer aussi aux sanctions militaires. À leur place, l'Union soumettra les infracteurs à une sorte de quarantaine politique et économique – il n'y aura « jamé oqune comunication » ni avec les représentants, ni avec les ressortissants de la nation qui aurait refusé l'« arbitrage » du Congrès.

* * *

167 Puisque les souverains sont priés d'« acquiescer aux délibérations » de leurs émissaires, il faut croire que ces derniers, quoique nommés par les princes, se prononceront librement – ce en quoi l'auteur de ce plan se sépare de Saint-Pierre.

168 En fait, l'idée circulait à l'époque : on la trouve par exemple chez l'abbé Raynal, dans son *Histoire philosophique et politique des Établissemens et du Commerce des Européens dans les deux Indes* (Amsterdam, vol. III, 1772, p. 272).

169 Le septième « moyen infaillible » prévoit que les États, loin de désarmer, maintiendront dans la paix les mêmes établissements militaires qu'ils entretenaient en temps de guerre, sans congédier qui que ce soit.

170 *Contrat social, surnomé Union francmaçone, entre tous les bons Citoiens de la Republiqe Françoise, e entre la meme Republiqe e toutes les Nations de la terre.* À Toulon, chez P.J. Calmen, An V (1796-1797). Le terme francs-maçons désigne, nous explique l'auteur, des hommes équitables, éclairés et impartiaux.

On a fait allusion plus haut aux sarcasmes des beaux esprits à l'encontre de Saint-Pierre. Dans l'ensemble, les « philosophes » font preuve de tiédeur, au mieux, à l'égard de tels projets. Ils les tiennent pour *irréalisables* à court terme, et à long terme pour *inutiles*. De leur point de vue, la paix universelle résultera, dans un futur plus ou moins éloigné, du progrès général de l'humanité dû à la diffusion des lumières; et à ce moment-là, toute réorganisation du système international deviendra superflue. Si le noyau de la nature humaine est la raison, alors la guerre, activité fondamentalement déraisonnable, ne peut pas être naturelle. Pour pacifier le monde, il s'agira – et il *suffira* – de dissiper le brouillard d'ignorance et de superstition qui aveugle les hommes et les égare. Mais il est naïf de vouloir établir la paix avant l'heure, en misant sur la raison des *souverains*.

Déjà Leibniz avait mis en doute, dans une lettre adressée à Saint-Pierre, que l'on pût « faire entendre aux grands princes » l'idée d'union – et cela même si le projet de l'abbé était, à certains égards, moins radical qu'on eût pu l'espérer.[171] Dans un opuscule de 1769, Voltaire juge illusoire l'idée de pacifier les princes de son temps : autant tenter d'apaiser des bêtes féroces, par nature portées à s'entredéchirer.[172] Les sujets, en revanche, ne sont pas foncièrement méchants, la peste de la guerre leur est transmise par ceux qui les gouvernent.[173] À la « chimère » de Saint-Pierre, il oppose donc « la seule paix perpétuelle qui puisse être établie chez les hommes », c'est-à-dire « la tolérance » : mais elle triomphera dans un avenir lointain, une fois que le fanatisme et le sectarisme auront été extirpés. En attendant, il faut se contenter du pis-aller qu'est l'équilibre (car on se déchire moins, si on est de force égale). Tout au plus, on pourrait donner aux souverains accès à une cour internationale, les laissant libres de choisir entre « se soumettre à ses décisions, ou en appeler à leur épée ».[174] Apparemment Voltaire considère le pro-

171 Dans ses « Observations sur le projet d'une paix perpétuelle », Leibniz évoquait deux aspects à propos desquels le système de l'Empire lui paraissait supérieur : d'une part, la chambre impériale de justice était accessible aussi aux particuliers, qui pouvaient plaider contre leurs princes ou magistrats ; d'autre part, les juges s'y déterminaient librement, sans suivre les instructions de qui que ce soit. Cf. sa lettre à Saint-Pierre (7 février 1715) et ses « Observations » dans G.W. Leibniz, *Œuvres*. Paris, F. Didot, vol. IV, 1862, pp. 325-36 (citées aussi *supra*, p. 47, notes 168 et 169).

172 « La paix imaginée par un Français, nommé l'abbé de Saint-Pierre, est une chimère qui ne subsistera pas plus entre les princes qu'entre les éléphants et les rhinocéros, entre les loups et les chiens. Les animaux carnassiers se déchireront toujours à la première occasion » : Voltaire, *De la paix perpétuelle, par le docteur Goodheart* (1769), dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XXVIII, 1894, pp. 355-6.

173 *L'A, B, C, ou dialogues entre A, B, C* (1768), 11e entretien (« Du droit de la guerre »), *ibidem*, pp. 125-30.

174 *De la paix perpétuelle*, p. 356, note 1.

gramme d'éclairer l'humanité entière comme plus réaliste que celui de faire entendre raison à la poignée d'ambitieux auxquels il impute la guerre – ces « trois ou quatre cents personnes répandues sur la surface de ce globe sous le nom de princes ou de ministres ».[175] En 1786 Condorcet reste fidèle à cette position : la guerre disparaîtra avec le progrès de l'esprit humain, les nations en viendront peu à peu à la considérer comme le pire des crimes, mais ce triomphe de la raison est « encore loin de se réaliser ». Et pour le moment, les projets d'union politique sont trop ambitieux : c'est un système d'arbitrage facultatif qu'il faudrait proposer aux princes européens.[176]

Les philosophes qui critiquent le *Projet* de Saint-Pierre se montrent, en somme, plus optimistes que lui sur les perspectives futures d'avancement du genre humain, et beaucoup plus pessimistes sur la possibilité de persuader immédiatement les princes à la paix.[177] Rousseau est, parmi eux, celui qui prête le plus d'attention au plan de l'abbé : il en écrit un résumé, puis une évaluation, et s'y montre pessimiste sur absolument tout.

Comme nous l'apprend le neuvième livre des *Confessions*,[178] l'idée originaire d'un « extrait des ouvrages de Saint-Pierre » venait de Mably, et M^me^ Dupin, une dame de la société cultivée, s'en fit l'intermédiaire auprès de Rousseau, qui lui servait vaguement de secrétaire. Le philosophe genevois développa avec l'ombre du bon abbé une relation des plus ambivalentes. Dans les essais politiques de Saint-Pierre il trouva des idées louables, viciées toutefois par une anthropologie sommaire, excessivement rationaliste : celui qui a la raison comme seule passion, tend à oublier que pour les autres hommes les passions peuvent être les seules raisons.[179] C'est ainsi que Rousseau se

175 *Dictionnaire philosophique*, « Guerre », dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XVIII, 1876, pp. 209-13.

176 Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat marquis de Condorcet (1743-1794), *De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe* (1786), in *Œuvres de Condorcet*. Paris, Firmin Didot Frères, 1847.

177 Dans la même ligne se situe le mecklembourgeois Eobald Toze, qui publie en 1752, sous le titre *Die allgemeine Christliche Republik in Europa*, une critique dirigée contre les plans à la Saint-Pierre : aucun espoir de salut, à ses yeux, dans des systèmes abstraits, construits dans les cabinets de travail des philosophes. Une paix durable ne pourra résulter que du développement graduel de l'esprit de justice chez les princes et chez les peuples. On trouve, en revanche, des plans du type de celui de Saint-Pierre chez des auteurs allemands tels J.H. von Lilienfeld (1767), J. M. von Loen (1747), J. F. von Palthen (1758) : cf. Lange et Schou, *op. cit.*, II, pp. 269-76, et Ruyssen, *op. cit.*, II, pp. 602-3 et 605-7.

178 Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), *Les confessions*. À Paris, chez Poinçot et Lejay, vol. III, 1789, pp. 227-9 et 253-5.

179 L'abbé, estime Rousseau (*ibidem*, p. 253), avait produit des plans certes utiles en théorie, « mais impraticables par l'idée, dont [il] n'a jamais pu sortir, que les hommes se conduisoient par leurs lumières, plutôt que par leurs passions ». C'est pourquoi « cet homme rare, l'honneur de son siècle et de son espèce, et

consacra dès 1756 (autrement dit pendant la guerre de Sept Ans) à un abrégé de l'œuvre de Saint-Pierre intitulé *Extrait du projet de paix perpétuelle*, tout en consignant son propre avis dans un texte séparé, connu comme le *Jugement sur le projet de paix perpétuelle*. Ces deux opuscules sur la paix sont habituellement lus en parallèle avec un fragment sur la guerre, dit *L'état de guerre*.[180] Dans le dernier de ces trois écrits,[181] Rousseau expose la vision qu'il se fait du *status naturæ* international ; dans le premier, il présente la méthode qu'avait proposée Saint-Pierre pour sortir de cet état ; dans le deuxième, il formule les objections que suscite en lui le plan de l'abbé. Nous les passerons en revue dans cet ordre. Puis, ayant vu comment il y aborde explicitement la question de la *possibilité* d'une paix d'union politique, nous examinerons comment, dans d'autres œuvres, il pose implicitement celle de sa *désirabilité*.

1. *Sur l'état de guerre général*. L'expression désigne la situation où se trouvent nécessairement et invariablement les sociétés humaines les unes à l'égard des autres, depuis leur apparition sur la terre jusqu'au temps présent. Les *sociétés*, et non pas les *individus* : contrairement au « tableau odieux », « horrible », « révoltant » et « insensé » de Hobbes, aux origines de l'espèce il n'y avait pas de guerre entre les hommes, qui vivaient isolés et autosuffisants – ni bons ni méchants, sans rapports soutenus entre eux, sans besoins et sans convoitises.[182] Le phénomène de la guerre s'est manifesté avec la naissance du système des États, et depuis ce moment lui a été consubstantiel, car les corps

---

le seul peut-être, depuis l'existence du genre humain, qui n'eût d'autre passion que celle de la raison, ne fit cependant que marcher d'erreur en erreur dans tous ses systèmes… ».

180 *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre* (publié en 1761 à Amsterdam, chez M.M. Rey), et *Jugement sur le projet de paix perpétuelle* (publié en 1782 à Genève, dans le vol. XII de l'édition Du Peyrou/Moultou, pp. 40-52). On les trouve aujourd'hui dans J.-J. Rousseau, *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. III, 1964, respectivement pp. 563-89 et 591-600. Suivent, aux pp. 601-16, *L'état de guerre* et les *Fragments sur la guerre*. On se référera aussi, ci-dessous, à d'autres textes reproduits dans ce même tome des *Œuvres complètes* : le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755), pp. 111-223 ; le *Discours sur l'économie politique* (1755), pp. 241-78 ; *Du contrat social, ou principes du droit politique* (1762), pp. 349-70 ; le *Projet de constitution pour la Corse* (1760-1769), pp. 901-50 ; les *Considérations sur le gouvernement de Pologne* (1772), pp. 953-1041. Sur Rousseau et les relations internationales cf. l'ouvrage publié, sous ce titre, par F. Ramel et J.-P. Joubert (Montréal/Paris, L'Harmattan, 2000), ainsi que Stanley Hoffmann, « Rousseau on War and Peace », in *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*. London, Pall Mall Press, 1965, pp. 54-87.

181 À propos duquel cf. le travail philologique de B. Bernardi et G. Silvestrini dans *Annales de la Société J.-J. Rousseau*. Genève, Droz, vol. XLVI, 2005, pp. 201-80.

182 Ils avaient deux instincts naturels, explique Rousseau dans le *Discours sur l'inégalité* : l'autoconservation et la commisération (la répulsion pour la souffrance de leurs semblables). Le premier ne les poussait pas à se battre, car le combat n'était pas nécessaire à la survie, et le second les retenait de le faire inutilement.

politiques, à l'inverse des personnes physiques, n'ont jamais été isolés et autosuffisants. Dès lors l'état de nature « international » ne correspond guère, pour Rousseau, à l'état de nature « individuel ». Il est infiniment pire. La guerre est inhérente à l'existence même dans le monde de plusieurs sociétés organisées, quelles que puissent être la nature de leurs régimes internes et les inclinations de leurs gouvernants. *Pas de guerre sans États, pas d'États sans guerre.* Même quand ils ne se battent pas ouvertement, la possibilité du combat, et par conséquent sa préparation, constituent leur souci permanent. La guerre, en somme, n'existe qu'entre souverains, mais entre eux il n'existe *que* la guerre. Il faut l'appréhender, nous dit Rousseau, comme la « *disposition mutuelle, constante et manifestée de détruire l'État ennemi, ou de l'affaiblir au moins par tous les moyens qu'on le peut* ». Chaque fois que cette disposition se traduit en acte, on a la guerre proprement dite ; le reste du temps, on a l'« état de guerre ».[183] Conçu ainsi (comme *volonté de se nuire*), ce dernier définit les relations entre princes, et ne s'arrête jamais – l'affrontement sanglant n'en constitue que la forme paroxystique.

La théorie hobbesienne d'une « guerre naturelle de chacun contre tous » n'est « insensée », en somme, que si on l'applique aux relations personnelles de l'âge présocial ; mais elle paraît parfaitement appropriée pour rendre compte des relations internationales dans le monde dit civilisé, et Rousseau la fait sienne : « selon moi, l'état de guerre est naturel entre les puissances » ; « convenons que l'état relatif des puissances de l'Europe est proprement un état de guerre ».[184] Quand il est question du *status naturæ inter gentes*, c'est bien le « système révoltant » de Hobbes qui correspond le mieux à la réalité, et les doctrines de Grotius ou Pufendorf qui paraissent fictives et inadéquates. Ce monde-là est le plus cruel de tous les univers possibles. Même en admettant qu'à l'époque de la liberté primitive des accès de violence fussent possibles sporadiquement – duels, meurtres ou rixes –, les hommes n'ont véritablement connu l'*état homicide* que quand ils ont cédé leur liberté pour s'unir sous un chef. Ils ont reçu en échange *moins* de paix et non davantage, car les États auxquels ils appartiennent se battent sans cesse. *Moins* de sécurité et non davantage, car dans les guerres modernes ils courent des risques « mille fois plus terribles » que dans les escarmouches d'antan.[185] *Moins* de

183 *L'état de guerre*, p. 607.

184 Cf. respectivement *ibidem* et *Extrait du projet*, p. 568.

185 *Extrait du projet*, p. 564. Quelle est donc la différence entre les guerres des États et les échauffourées des sauvages ? La première réponse est quantitative : il se commet aujourd'hui « plus de meurtres en un seul jour de combat, et plus d'horreurs à la prise d'une seule ville », que jadis « durant des siècles entiers sur toute la face de la terre » (*Discours sur l'inégalité*, p. 179). La seconde réponse, que l'on trouve dans les *Fragments sur la guerre* (p. 613), est qualitative et réside dans la définition de la guerre internationale comme une activité visant non l'acquisition d'un objet déterminé, mais l'affaiblissement de l'ennemi. En dernière analyse, l'État

justice, enfin, et non davantage, car la plupart d'entre eux gémissent aujourd'hui sous des régimes tyranniques et des lois oppressives. Non seulement l'état de nature international diffère-t-il, donc, de l'individuel : il en est le contraire exact, puisque les hommes, qui à l'origine vivaient *libres* (dans leur solitude) et *en paix* (les uns avec les autres), vivent désormais *asservis* (en tant que sujets de gouvernements despotiques) et *en guerre* (en tant que nations). Ils sont soumis à l'empire de la force tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la cité. Le droit interne, sous un pouvoir politique illégitime, est pure supercherie, la consécration frauduleuse d'anciens brigandages ; et le droit des gens, faute de sanctions, n'est qu'illusion, le vain nom sous lequel se dissimule, en fait, la liberté de s'attaquer à autrui. Ce prétendu droit international demeure, aux yeux de notre auteur, le *droit du plus fort*, tout juste tempéré par les quelques règles coutumières nécessaires aux relations entre États : un *faux droit*, qui restera tel aussi longtemps qu'il ne s'appuiera pas sur un pouvoir coercitif.

2. *Sur l'établissement de la paix générale.* Dans l'*Extrait*, Rousseau décrit les propositions de Saint-Pierre pour instaurer en Europe un vrai droit, et explicite au passage la démarche intellectuelle qui les informe. Puisque tout Européen connaît aujourd'hui à la fois l'ordre social (avec ses concitoyens) et l'état de barbarie (avec le reste du monde), il s'agit de résoudre cette « contradiction manifeste » en supprimant la violence internationale comme on avait mis fin à la violence privée, par l'établissement d'une autorité suprême capable d'exercer à l'égard des États les mêmes fonctions – législation, juridiction et sanction – que les États remplissent à l'égard de leurs sujets. C'est dire que l'Europe doit s'associer sous un (super)pouvoir commun.

Une certaine société existe déjà entre les nations européennes, dans le sens d'une « sorte de système » qui les rapproche et les intéresse les unes aux autres, mais ce n'est pas une société *politique*: elle n'a ni lois ni chefs, et son principe de fonctionnement, l'équilibre, est assez puissant pour conserver le système en vie, mais pas assez pour le maintenir en paix. Il préserve ainsi la pluralité des souverains contre le risque d'hégémonie, mais ce faisant perpétue l'état de guerre.[186] Ce dernier ne finira que quand la société européenne se sera donné des lois et des chefs : « une forme de Gouvernement confédérative », nous dirions une vraie *fédération*, « unissant les peuples par des liens semblables à ceux qui unissent les individus » ; une fédération universelle et perpétuelle fondée sur un traité d'union à toute épreuve,[187]

ne fait pas la guerre à ses voisins pour leur disputer quelque chose, il leur dispute quelque chose pour pouvoir leur faire la guerre – et la leur fait parce que sa sécurité exige leur diminution.

186 Cf. *supra*, p. 143.

187 Rousseau en retient la version courte, en cinq articles, que Saint-Pierre avait faite pour son propre *Abrégé*.

avec une assemblée plénière dont les membres (au nombre de dix-neuf) délibéreront à la majorité,[188] et avec une « force coactive et coercitive » qui imposera l'obéissance aux décisions communes, « soit pour agir, soit pour s'abstenir ». C'est une phrase significative, la dernière, car elle implique que l'union saurait contraindre ses membres tant à ne pas faire (à *s'abstenir* d'enfreindre les règles) qu'à faire (à *agir* contre les infracteurs). Cela semble suggérer une armée fédérale dont l'emploi ne dépendrait pas du bon vouloir des États.

3. *Sur la possibilité de la paix générale.* Ayant montré que celle de l'abbé constitue bien la seule solution, Rousseau prouve, dans le *Jugement*, qu'elle est sans espoir. Les limites de l'intelligence humaine, tel est, en substance, le sujet de ce petit essai. Et l'argument central peut être résumé par ce syllogisme : (a) le contrat d'association politique est effectivement susceptible de régler définitivement le problème de la guerre, et il serait raisonnable pour les princes de le signer ; (b) dans leur esprit, toutefois, la raison n'est point souveraine ; (c) il est donc impossible qu'ils épousent unanimement le projet.

En fin de compte, l'enjeu entre Saint-Pierre et Rousseau tient à cette question, est-ce que oui ou non la raison s'impose naturellement aux hommes en général, et aux princes en particulier ?[189] L'abbé avait vu juste sur deux points, reconnaît son critique : la paix perpétuelle ne peut être poursuivie que par l'union, sûrement pas par l'équilibre, et l'union serait dans l'intérêt bien compris des princes. Ce que chacun d'eux y gagnerait (les biens en sa possession, garantis à jamais) dépasse ce qu'il y perdrait (les titres dont il réclame la propriété, et auxquels il renoncerait définitivement). Rousseau se fait ici l'écho du « principe conservateur », comme nous l'avons appelé plus haut : ce qu'on a est plus précieux que ce dont on pourrait se rendre maître, aussi vaut-il mieux être sûr de garder, que libre de conquérir. Mais le prince signataire du traité d'union ne renoncerait-il pas, aussi, au plus précieux de ses biens, l'indépendance ? Non : une chose est de dépendre d'un de ses semblables, une autre d'obéir à une institution fédérale dont on est soi-même membre, sur le même pied que les autres. C'est la différence entre se donner un maître ou se procurer des associés : dans un cas l'indépendance s'aliène, dans l'autre elle s'affermit.

188 Majorité simple pour les décisions urgentes, qualifiée (quatorze voix sur dix-neuf) pour les définitives.

189 Non, avait dit Hobbes : la raison veut la paix, mais elle se mesure constamment, dans l'âme humaine, avec les passions, et personne ne peut prédire quel sera, dans chaque cas, le résultat de leur lutte. Oui, avait affirmé Saint-Pierre : il suffit de montrer aux princes quel est leur intérêt véritable (la paix), et ils le reconnaîtront. Non, va répliquer Rousseau : les princes suivent plutôt les passions que le calcul de leurs vrais intérêts. Kant, pour sa part, ne répondra pas oui ou non, mais oui *et* non : la raison est souveraine *en puissance*, son empire va se réaliser peu à peu, au cours de l'histoire (*infra*, p. 343).

Et pourtant, il y a fort à parier que le traité ne sera jamais conclu. Rousseau énumère une dizaine de raisons qui aveuglent les gouvernants à leur intérêt réel et les poussent à mépriser la paix. Une d'elles est leur penchant à sous-évaluer les risques de la guerre et à en surévaluer les bénéfices (voilà pourquoi l'équilibre des forces n'est pas dissuasif pour eux).[190] Mais la plus forte tient à cette loi que l'on pourrait nommer le « *primat de l'avantage relatif* ». Pourquoi les princes sont-ils insensibles aux grands bénéfices que la paix leur apporterait ? Parce que ces bénéfices sont *communs*, et eux n'en ont cure. L'« état d'impolice et de guerre » dans lequel ils vivent les a accoutumés à penser uniquement en termes de variations *relatives*. Peu leur importe de s'accroître, si d'autres s'accroissent encore plus ; ils préfèrent baisser, pourvu que ce soit moins que d'autres. Chacun d'eux choisirait, si l'option se présentait, de partager une perte générale qui le frappe relativement peu, plutôt qu'un gain commun dont ses voisins bénéficient relativement beaucoup. Dans la première hypothèse il se porterait, certes, moins bien qu'avant en termes absolus, et dans la seconde mieux, mais dans l'une sa position se serait améliorée par rapport au reste du monde, dans l'autre elle se serait détériorée. On saisit ici quelle est, en dernière analyse, la nature profonde du *status belli* : c'est l'état où seul compte l'accroissement relatif, fût-il obtenu au prix d'un affaiblissement absolu. Les princes, nous dit en substance Rousseau, n'arrivent pas à saisir le monde autrement,[191] ils ont métabolisé cette manière d'appréhender la réalité au point de perdre de vue que pareille logique n'aurait plus aucun sens, dans l'état de paix perpétuelle.

Et cela rend irréaliste le projet d'une paix qui passerait par une union universelle et volontaire. Il n'est pas pensable, en effet, que les souverains puissent *tous* trouver, *au même moment*, un gain *relatif* dans la conclusion du pacte d'association et dans la consécration de la situation territoriale existante – en dépit du gain *général* que l'Europe et eux-mêmes en retireraient. Il est donc inimaginable que ceux qui estiment en profiter moins que les autres y souscrivent spontanément. Mais si tel est effectivement le cas, si les souverains européens ne s'accorderont jamais pour renoncer *ensemble* à la guerre, alors aucun d'eux ne peut y renoncer individuellement. Tant que tous ne l'ont pas fait, il est imprudent pour quiconque de le faire.

190 Cf. *supra*, p. 144. Une autre raison est l'ambition de rendre leurs possessions toujours plus étendues, et leur pouvoir interne toujours plus absolu, buts que seule la guerre leur permet de poursuivre simultanément ; une autre encore est l'influence des ministres et des courtisans, qui « ont besoin de la guerre » pour prospérer, etc.

191 C'est dire qu'ils réagissent comme ce paysan auquel le roi avait accordé la réalisation d'un vœu, à condition que son voisin reçoive le double, et qui avait demandé qu'on lui arrachât un œil. Une option qui n'aurait rien d'absurde *in statu belli*.

Comme le proclamait Hobbes, la prudence nous conseille la paix, mais aussi de ne pas suivre ce conseil si l'on n'est pas certain du comportement des autres. Même celui qui souhaiterait poursuivre une politique pacifique, doit se garder de voisins peut-être moins enclins à adopter un principe analogue. Tout souverain, fût-il le plus doux, doit être prêt à employer la force, aussi longtemps qu'il vit dans un monde où d'autres peuvent y faire recours : « c'est une sorte de folie d'être sage au milieu des fous ».[192]

L'union des États est donc la seule solution au problème de la guerre, et une solution impraticable : telle est la substance des deux écrits de Rousseau sur l'abbé de Saint-Pierre. Mais à supposer qu'un jour, par un prodigieux « concours de sagesse dans tant de têtes »,[193] une fédération européenne fût *possible*, serait-elle *souhaitable* ? Cela revient à se demander si la paix d'union, en plus du problème pratique qu'elle pose, en soulève un d'ordre conceptuel.

Ce n'était pas le cas chez Saint-Pierre. Le premier pas sur la voie de la civilisation a été fait avec l'institution de la paix interne ; pour franchir le second, celui qui mène à la paix universelle, la méthode est la même que lors de la précédente étape : l'association politique. Or, cette dernière n'exigerait de sacrifice que de la part des princes, ils devraient renoncer à la liberté absolue qui est aujourd'hui la leur. Il faut donc les y persuader : la difficulté est de pure stratégie rhétorique, et l'abbé espérait qu'ils ne se montreraient pas moins raisonnables que les particuliers l'avaient été jadis. Dans son commentaire, Rousseau a montré que cette victoire de la raison serait en fait, sinon impossible, du moins extrêmement ardue ; mais dans le reste de son œuvre il annonce la grande question philosophique à laquelle la paix fédérative devra se mesurer à l'avenir. La *difficulté* se transforme en *dilemme*, en effet, dès que l'indépendance des États cesse de concerner les seuls princes et devient une valeur positive pour les peuples et les particuliers – la condition nécessaire de leur émancipation politique. Il s'agit alors, pour eux, de choisir entre la liberté et la paix.

La question est clairement bien qu'implicitement posée dans le *Contrat social*. En dépit de la théorie du « bon sauvage » qu'on lui attribue, Rousseau n'entretient pas une vision idyllique de l'état naturel entre les hommes : tant que ceux-ci vivaient solitaires et sans besoins, ils n'avaient pas besoin d'être spécialement bons. Quand cette condition a cessé d'exister, c'est-à-dire dès qu'ils se sont multipliés et ont commencé à vivre groupés, une organisation politique leur est devenue nécessaire. Comme l'illustre la parabole de la chasse au cerf

192 *Extrait du projet*, p. 589. À rapprocher de Machiavel : c'est un mauvais prince, celui qui voudrait être bon parmi les méchants (*Il principe*, cité *supra*, p. 92, note 43).

193 *Jugement sur le projet*, p. 595.

(sa version du dilemme du prisonnier), une fois que les hommes se sont assemblés, ils ne peuvent pas se faire mutuellement confiance en l'absence d'une garantie supérieure.[194] Leur sort dépend alors de la *teneur* du contrat associatif. Rousseau en oppose deux types : le *pactum subjectionis* de type hobbesien, par lequel les contractants, en échange de la paix que le souverain est supposé leur apporter, acceptent de passer de l'indépendance originaire à la servitude, et un autre pacte en vertu duquel, au lieu que tous se donnent à un et lui abandonnent leur liberté naturelle, chacun se donne à tous et acquiert ainsi un bienfait supérieur, la *liberté civile*. Dans une telle société politique, dite « république », la souveraineté n'est pas moins « absolue et perpétuelle » que chez Bodin,[195] elle est tout aussi « inaliénable et indivisible » que chez Hobbes,[196] mais ce n'est plus la souveraineté *du prince sur ses sujets*, c'est celle *des associés sur l'ensemble de leur législation*. Tous légifèrent pour tous, c'est-à-dire pour eux-mêmes, et ne peuvent déléguer cette fonction à d'autres : ni à des représentants élus, ni à une société différente de la leur.

Dans n'importe quel État les individus sont contraints par des lois : c'est cela même qui définit le *status civilis* par rapport au *status naturalis*. L'État « républicain » se caractérise, et se différencie des autres, par ceci que les normes communes n'émanent pas d'un ou de quelques-uns – telle est la marque des despotismes –, mais du corps social entier. De la « volonté générale », dit Rousseau. Une société politique peut se donner trois formes de pouvoir *exécutif* – monarchique, aristocratique ou démocratique –, mais sa constitution est de deux types : soit républicaine, si chacun doit soumission aux seules lois dont il est le co-auteur, soit despotique, dans le cas contraire.[197] Le citoyen d'une république est libre non parce qu'il n'est obligé par

194 Cf. le début de la seconde partie du *Discours sur l'inégalité*, et en particulier pp. 166-7. Dans les rares occasions où les hommes primitifs avaient besoin de s'unir, pour chasser du gros gibier par exemple, ils formaient une association libre, qui ne répondait qu'au besoin immédiat et durait autant que celui-ci. Mais chacun d'eux était prêt, à la vue d'un lièvre, à déserter ses compagnons, en compromettant l'entreprise commune ; et il avait raison d'agir ainsi, car sinon son voisin aurait pu le faire.

195 Livre I, ch. 8 de la *République*.

196 « *Incommunicable and inseparable* » : *Leviathan*, part II, ch. 18.

197 Le terme « république » étant, au XVIII[e] siècle, le contraire de « despotisme », on pouvait qualifier un État de « république monarchique » ou de « monarchie républicaine » sans *contradictio in adjecto*. Le sens de ces deux locutions était que le peuple entier exerçait le pouvoir législatif, et confiait l'exécution des lois à un seul. Une « république aristocratique », en revanche, était celle où la fonction gouvernementale incomberait à quelques-uns, une minorité de citoyens désignée par la naissance ou la vertu. Une république dans laquelle le gouvernement appartiendrait à une minorité *élue*, voilà le type de constitution que Rousseau préférait – car la troisième possibilité, la « république démocratique », où le peuple légifère *et* gouverne, a le désavantage de confondre ces deux pouvoirs, qu'il convient au contraire de garder bien distincts.

rien, mais parce qu'il a voulu tout ce qui l'oblige. En obéissant aux normes fixées par le peuple en corps, il n'obéit qu'à soi. C'est pourquoi la volonté générale est toujours juste : nul ne saurait être injuste à son propre égard. Cette constitution, la seule susceptible de fonder un pouvoir politique légitime, ne convient pourtant qu'à peu de sociétés, les plus petites. Le modèle idéal en est la ville-État, dont les citoyens peuvent tous s'assembler pour statuer sur les affaires communes et édicter les règles générales, sans déléguer ce pouvoir à qui que ce soit. Une île de la taille de la Corse, par exemple, serait déjà trop grande. La dimension excessive, tel est le « vice radical » des corps politiques.[198]

Mais alors, une vaste fédération capable d'imposer sa volonté aux États membres, et en particulier de dicter à un peuple républicain des règles ou des décisions que celui-ci désapprouve et contre lesquelles il s'est peut-être prononcé,[199] priverait les ressortissants de cette république de leur *autonomie* (au sens étymologique de *self-legislation*). Ils ne seraient plus assujettis aux seules lois qu'ils ont consenti à se donner, mais aussi à celles que leur donne l'Union (c'est-à-dire la majorité des autres nations). Or, *l'Union n'a pas de volonté générale.* Ce qui semble juste à la majorité de ses membres, ne l'est pas nécessairement pour chacun – contrairement à ce qui arrive à l'intérieur de l'État.[200] Il s'ensuit que la solution fédérative du problème de la guerre est par nature hostile au régime républicain : une Diète souveraine le confisquerait ou l'interdirait aux États membres. Elle dépouillerait de la liberté civile ceux qui l'ont, et empêcherait ceux qui ne l'ont pas de l'atteindre. Pour dire autrement la même chose, toute entité *politique* d'étendue continentale serait *obligatoirement despotique*: un seul immense État de l'Europe serait tel, faute d'un peuple européen titulaire d'une volonté générale, donc capable de

198 « Grandeur des nations ! Étendue des États ! Première et principale source des malheurs du genre humain… » : cf. le ch. V, intitulé « Vice radical », des *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, p. 970.

199 Selon le projet présenté dans l'*Extrait*, l'Union pourrait adopter à titre définitif une loi ou un décret contre l'avis de plusieurs États membres (jusqu'à cinq sur dix-neuf), et l'imposer par la force aux récalcitrants éventuels.

200 Dans l'assemblée des citoyens, si certains sont mis en minorité, c'est qu'ils n'avaient pas bien vu quelle était la volonté générale, et les autres les ont éclairés : la majorité, au sein d'une république, n'*impose* rien à la minorité, elle lui *ouvre les yeux*. Mais la volonté ainsi établie ne peut être « générale » que pour ceux qui ont souscrit au pacte considéré, pas pour les contractants d'autres pactes. Comme Rousseau l'écrit dans le *Discours sur l'économie politique* (p. 245), « la volonté de l'État, quoique générale par rapport à ses membres, ne l'est plus par rapport aux autres États et à leurs membres, mais devient pour eux une volonté particulière et individuelle ». Pour donner à ce principe une formulation plus étendue, disons que tout arrêt peut être injuste pour une société donnée, et lui ôter sa liberté, quand il est pris par une autre société qu'elle – aussi bien *plus petite* (une faction interne), ou *équivalente* (une autre nation), que *plus grande* (une fédération de nations).

légiférer sur lui-même ;[201] une union fédérative d'États le serait aussi, parce qu'elle porterait atteinte à la souveraineté de ses composantes républicaines. On voit là se profiler le dilemme qui a hanté jusqu'à nos jours le pacifisme fédéraliste, et que l'on pourrait appeler le « problème de Rousseau » (même si lui-même ne l'a pas formulé expressément). Comment concilier paix internationale et liberté politique interne ? Si elles ne sont pas compatibles, laquelle choisir ? Vaut-il mieux avoir la paix, mais dans la servitude, ou la liberté, mais dans l'état de guerre ?

La vision de Rousseau semble, en fait, la plus noire qui soit : la guerre, dit-il, n'est pas un accident mais l'essence même des relations internationales, et la seule manière de la supprimer consisterait à modifier radicalement le système des États indépendants, qui toutefois ne saurait être changé que par la plus effroyable de toutes les guerres. Et même si on pouvait le transformer sans en passer par là, la paix d'union se ferait au prix de la liberté. On a parfois l'impression qu'il tend, pour s'évader du dilemme, à se réfugier dans une sorte d'utopie régressive, le rêve d'une *paix d'isolement et d'autosuffisance* semblable à celle qui avait existé, selon lui, entre les particuliers au stade originaire de l'humanité. Une transposition donc non de l'organisation civile, comme chez Saint-Pierre et les fédéralistes, mais de l'état de nature individuel : le rêve se réaliserait dans un univers composé d'États minuscules, repliés sur eux-mêmes, autarciques et mutuellement indifférents.[202] Dans l'impossibilité de pacifier les relations internationales en abolissant les *nations* souveraines, on pourrait peut-être y parvenir en supprimant les *relations* entre elles. Il s'agirait de mettre fin au système européen des États, cause de toutes les guerres, en effaçant le *système* plutôt que les *États* – lesquels subsisteraient, mais cesseraient de s'intéresser les uns aux autres.

Cela, en réalité, ils ne pourront jamais le faire, et c'est Rousseau lui-même qui l'a démontré.[203] Il ne lui reste donc qu'à se résigner à l'état de guerre, en conseillant simplement aux petites républiques deux stratégies de survie, passablement contradictoires bien que

201 Dans l'ordre naturel, le genre humain n'a pas de volonté générale (*Contrat social*, première version, pp. 286-7). Et bien évidemment, il ne saurait s'en donner une par convention : impossible de concevoir un pacte social et un corps législatif paneuropéens. Ce qui est naturel et inévitable, c'est la division de l'humanité en nations et la pluralité des contrats sociaux.

202 Cf. Hoffmann, « Rousseau on War and Peace », article cité, en particulier pp. 78-82.

203 Cf. *L'état de guerre*, pp. 605-7 : puisque les États se situent les uns à côté des autres, et dépendent pour leur survie du rapport de force avec ceux qui les entourent, aucun ne pourra exister pour soi et s'isoler du reste du monde, chacun devra constamment surveiller ses voisins – et les affaiblir si l'occasion s'en présente. C'est pourquoi une paix internationale d'autarcie et d'indifférence réciproque ne peut être qu'une vue de l'esprit. Et pourtant ce mirage sera repris et théorisé, plus tard, par Fichte (cf. *infra*, p. 272).

relevant l'une et l'autre, en gros, de l'équilibre sécuritaire. Tantôt il leur suggère de jouer la carte des alliances, c'est-à-dire de s'associer à d'autres républiques dans des confédérations capables de contrebalancer les grands États, mais respectueuses de la pleine souveraineté des membres.[204] Tantôt il les invite à miser sur un mélange d'isolationnisme radical et de dissuasion du pauvre : renoncez, leur suggère-t-il, à tout contact avec le monde extérieur, faisant comme s'il n'existait pas,[205] et en même temps rendez-vous, aux yeux des conquérants qui pourraient avoir envie de vous avaler, à la fois le moins appétissantes et le moins digestibles que faire se peut.[206]

Pour conclure sur Rousseau, on peut résumer en dix points l'essence de sa conception en matière de relations internationales.

- Les États, quand ils ne se font pas la guerre au sens strict, sont entre eux dans l'état de guerre, condition où l'on pense le monde en termes d'avantages relatifs.
- Par conséquent, bien qu'un traité d'Union européenne promette un profit certain à tous les princes, certains estimeront qu'il les désavantagerait *par rapport à d'autres*.
- Cela étant, ils ne se résoudront jamais à le signer tous en même temps.
- Mais il n'y a pas d'autre manière de le signer : si les États européens ne font pas tous la paix d'un même élan, aucun ne peut la faire pour son propre compte.
- La seule paix associative possible serait donc celle que l'un d'eux parviendrait à imposer aux autres, au prix d'une guerre universelle qui causerait plus de maux à l'Europe, en une fois, que l'union ne lui en épargnerait en plusieurs siècles.
- Une paix sûrement désirable serait, en principe, celle d'isolement, mais elle est plus un fantasme qu'un projet réel.
- Le lecteur en conclura que des différentes méthodes de pacification concevables, l'autarcie est impossible, l'équilibre des forces est inopérant, l'hégémonie est à la fois difficilement

204 Des « ligues et confédérations qui, laissant chaque État son maître au dedans, l'arment au dehors contre tout agresseur injuste » : cf. le livre V de *Émile, ou de l'éducation* (1762) dans *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. IV, 1969.

205 « … Ne songe[z] pas plus aux puissances étrangères que s'il en existoit aucune » : *Projet de constitution pour la Corse*, p. 904.

206 Cela, comme on l'a vu plus haut (p. 144), par le choix délibéré du sous-développement – une économie de subsistance, agricole et démonétisée –, par la frugalité des goûts et l'austérité des mœurs, par le renforcement des spécificités nationales et de l'esprit patriotique, par l'adoption, enfin, d'un système de défense fondé sur la milice populaire : cf. le *Projet de constitution pour la Corse* et les *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Concernant le patriotisme, rien n'est plus éloigné des goûts de Rousseau que la perspective universaliste de ceux qu'il appelle « cosmopolites » et qui, selon lui, « se vantent d'aimer tout le monde pour avoir droit de n'aimer personne » (*Contrat social*, première version, p. 287).

réalisable et manifestement indésirable, et l'union politique à la Saint-Pierre est, pour le moins, improbable.
– Il n'est même pas sûr qu'une telle union soit souhaitable. Si un jour, par extraordinaire, les princes en arrivaient à s'assembler de plein gré en une société réellement fédérative, celle-ci serait par nature hostile à la liberté républicaine des États membres.
– Si on veut la paix universelle, en somme, la seule solution efficace serait l'union de l'Europe, pour éloignée qu'en soit la perspective, mais elle suppose de renoncer à la possibilité de la liberté civile.
– Aussi, quand on est un petit État qui a une constitution républicaine et qui entend la garder, il faut soit pratiquer une politique d'alliance avec ses congénères, soit renoncer à toute politique extérieure et oublier le monde, en espérant que le monde fera de même.

Selon Rousseau, le droit civil régissant un État despotique est une fraude, un instrument d'oppression ; quant au droit international qui devrait gouverner le système des États, c'est une illusion – les princes ne s'y conforment que dans la mesure où ils y ont intérêt. Mais est-il possible de les corriger ? Oui, on peut rendre plus juste le premier en créant au sein de l'État, comme l'a montré le *Contrat social*, un pouvoir légitime (c'est-à-dire républicain), et on peut rendre plus fort le second en instituant entre les États, comme l'avait montré le *Projet* de Saint-Pierre, une union fédérative. Hélas, nous dit Rousseau, il est impossible de faire les deux choses *en même temps*, car elles sont mutuellement incompatibles. La suite de notre récit portera donc sur la manière dont les adeptes du fédéralisme ont poursuivi non pas uniquement la paix, mais la paix *dans la liberté*.

Ils l'ont fait de deux manières différentes. Les uns, en passant du pacte d'union politique à un autre type de contrat : une formule associative qui laisserait intacte la souveraineté des États membres, et notamment celle des républiques. Les autres, en donnant à l'Union elle-même des institutions républicaines. Nous illustrerons la première voie dans le chapitre suivant. Penchons-nous maintenant sur la seconde.

3. Saint-Simon et ses épigones, ou du mariage entre paix fédérative et liberté politique

Une nouvelle de science-fiction des années 1960 met en scène le dialogue entre un homme et une créature extraterrestre, venue sur notre planète dans l'espoir (qui s'avérera illusoire) d'en influencer l'histoire pour le mieux. Le souci principal du voyageur galactique, c'est la paix, et l'établissement de la paix exige des terriens, dit-il, la plus grande unité possible – concrètement, un État mondial. Le

premier souci de son interlocuteur humain, en revanche, c'est la liberté, et il considère que l'universalisation de la liberté requiert la plus grande pluralité possible – un monde fait de nombreux États indépendants. La question entre eux est, au fond, de savoir si l'union politique de l'espèce sera jamais compatible avec la liberté individuelle ; ou à l'inverse, si la pluralité pourra jamais l'être avec la paix, par exemple à travers la naissance d'une poussière d'États minuscules, enracinés dans leurs identités respectives mais trop petits pour se faire beaucoup de mal. Des micro-États tels que Rousseau les avait rêvés.

> *Why not a world of little states, too well rooted to dissolve in a nation, too small to do much harm, slowly rising above petty jealousies and spite but keeping their identities ?*[207]

> *Were the whole planet covered with small, essentially self-sufficient republics, endowed with civic pride but no national vanity and equipped with purely defensive militias, then the world would* ipso facto *be at peace.*[208]

Les lecteurs de cette nouvelle (médiocre par ailleurs) se voyaient ainsi gratifiés, à leur insu, d'un aperçu du débat central dans l'histoire du fédéralisme moderne. La multiplication des souverainetés peut-elle aboutir à autre chose qu'à la guerre ? Non, selon l'extraterrestre, quelle que soit la taille des entités considérées : « *You will never do so* – prédit-il –, *you will be torn in pieces all over again* ». Mais l'État fédératif global peut-il être autre chose qu'une tyrannie ? Non, de l'avis de l'être humain. Le premier ressuscite l'opinion de l'abbé de Saint-Pierre, le second celle de Rousseau.

Nous allons voir comment certains, au XIX^e^ siècle, s'arrangeront pour accorder l'idée d'un État européen ou planétaire avec la préoccupation pour la liberté politique des particuliers. Jusqu'ici l'union de l'Europe a été uniquement celle de ses princes ou de ses États. Face au problème posé par Rousseau, les adeptes de la paix fédérative vont « démocratiser » la formule et y intégrer, d'une manière ou d'une autre, les citoyens aussi : ils vont concevoir, en somme, des projets où l'union des nations européennes se combinera, dans des proportions variables, avec celle des Européens. Mais avant d'en donner quelques exemples, il convient d'évoquer la forme la plus radicale de société, celle où les États se liquéfient dans le creuset de l'union et il ne reste que des individus.

Cette solution fut préconisée, pendant l'époque révolutionnaire, par un champion de la « raison cosmopolite », parfait héritier des

207 Poul Anderson, « No Truce with Kings » (1963), in I. Asimov and M.H. Greenberg, *The Great SF Stories*. New York, Daw Books, vol. XXV, 1992, p. 130.

208 Stanley Hoffmann, « Rousseau on War and Peace », p. 78.

Stoïciens de l'Antiquité.[209] Après 1792 la question était de savoir si la France républicaine devait proposer l'union aux *souverains* de l'Europe, pour mettre fin à la guerre en cours et à toutes les autres, ou si elle devait l'offrir aux *nations*, après avoir renversé les trônes ; et dans la seconde hypothèse, si l'union devait ressembler plutôt à une libre association des peuples ou à une France élargie au continent. Jean-Baptiste (dit Anacharsis) Cloots était un noble prusso-rhénan, ardent francophile, qui épousa en 1789 les principes de la Révolution et vint se fixer à Paris.[210] Il y fut membre du club des Jacobins et député à la Convention, y plaida pour la déchristianisation et l'exportation de la liberté par les baïonnettes, et y essuya les attaques de Robespierre, qui lui reprochait à la fois de ne pas être français et de l'être trop.[211] Il finit guillotiné en mars 1794, dans la charrette des hébertistes. Sa réponse à la contradiction entre paix mondiale et autonomie des États républicains consiste dans la création d'*un seul* État républicain, s'étendant au monde entier – la « République universelle ». Il critique âprement l'Union de Saint-Pierre, ce « congrès bizarre et ridicule » qui maintiendrait le morcellement de l'humanité, cause de toutes les guerres, au lieu de le supprimer : les États existants ne devront point s'associer mais disparaître, dès que les peuples se seront débarrassés de leurs princes ou en auront été délivrés par les armes françaises – car tel est le but à donner à la guerre en cours. C'est les particuliers qui s'uniront, ensuite, sous une constitution démocratique globale, ce qui vaudra à chaque homme de jouir, en même temps, de la liberté politique et de la paix perpétuelle.

En 1793 Cloots précise les « bases constitutionnelles » de sa république.[212] Le postulat de base (la « roche inébranlable » sur laquelle tout se fonde) est l'idée que la souveraineté « réside essentiellement

209 Selon lesquels « les hommes ne doivent pas se séparer en cités et communautés ayant chacune ses lois particulières, car ils sont tous concitoyens ». Ainsi s'exprime Plutarque, évoquant la *République* de Zénon, le fondateur de l'école stoïcienne, dans la *Fortune d'Alexandre*, I, 6 (cf. http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Plutarch/Moralia/Fortuna_Alexandri*/home.html).

210 Il avait revendiqué ses sentiments pour la France dans un livre publié peu avant la Révolution : Jean-Baptiste du Val-de-Grâce [Gnadenthal], baron de Cloots (1755-1794), *Vœux d'un gallophile*. Amsterdam, 1786. On trouve une notice biographique de Cloots dans *Dictionnaire des parlementaires français […] de 1789 à 1889*. Paris, Bourloton, vol. II, 1890, pp. 138-40. Le prénom Anacharsis, dont il s'affubla après s'être débaptisé, est celui d'un jeune Scythe qui, au VI^e^ siècle, avait quitté ses steppes natales pour se rendre dans la ville la plus civilisée de l'époque, Athènes, où il était devenu disciple de Solon. Sans doute Cloots avait-il lu *Le Voyage du jeune Anacharsis en Grèce*, de l'abbé Barthélemy (1788).

211 « Pouvons-nous regarder comme patriote un baron allemand ? […] Eh ! s'il eût été bon Français, eût-il voulu que nous tentassions la conquête de l'univers ? » : *Histoire parlementaire de la Révolution française, ou Journal des Assemblées Nationales, 1789-1815*. Paris, Paulin, vol. XXXV, 1837, pp. 336-7.

212 *Bases constitutionnelles de la république du genre humain*, par Anacharsis Cloots, membre de la Convention nationale. Paris, Imprimerie nationale, 1793. Sur ses

dans le genre humain tout entier ; elle est une, indivisible, immuable, inaliénable ». Voilà qui fait de notre Anacharsis moderne l'anti-Rousseau. Plus les États sont grands, affirmait l'auteur du *Contrat social*, moins ils sont républicains ; seul peut être républicain le plus grand État imaginable, réplique Cloots. Pour l'un, le pouvoir souverain ne connaît d'exercice légitime que dans la ville-État ; il ne s'exerce légitimement qu'au sein de l'État-monde, au dire de l'autre. C'est l'humanité qui en est titulaire. La nature ne nous a guère divisés en petits groupes : les nations sont des entités artificielles. La société naturelle est celle de tous les hommes, qui ne pourront donc être libres que quand ils le seront ensemble. Il y a là un cosmopolitisme absolu, un rejet catégorique de la pluralité internationale sous n'importe quelle forme, y compris celle d'une fédération d'États ; bref, un jacobinisme planétaire. L'humanité doit se constituer en « une seule nation », non une « juxtaposition » mais un « amalgame » des différents peuples, non les *États-Unis du Monde* mais l'*État mondial des Personnes-Unies*. Une « confédération d'individus », qui ne conservera aucune trace des nations préexistantes. Les noms mêmes de Français, Allemands, Espagnols, etc. seront oubliés, et remplacés par celui de « Germains » (dans le sens de frères). Ainsi « la paix ne sera jamais troublée par des voisins jaloux » et nulle dispute ne surgira avec des étrangers, puisque voisins et étrangers auront cessé d'exister.

La gestion d'un tel État sera moins difficile qu'on pourrait le croire. L'administration le plus simple n'est-elle pas celle d'une île à l'écart de tout ? Or, qu'est-ce que la terre sinon une île flottant dans le cosmos ? C'est les affaires extérieures qui compliquent le gouvernement interne, et le projet consiste précisément à abolir les concepts d'intérieur et extérieur. De même qu'il n'y aura plus de peuples distincts au sein de la république mondiale, aucune séparation n'y sera faite entre les pouvoirs de l'État : ils appartiendront tous au souverain (le genre humain), qui les exercera à travers une chambre représentative de mille cinq cents ou deux mille députés. Cette assemblée œcuménique fera les lois et les appliquera – tout au plus, elle pourra avoir à son service un petit conseil exécutif (destiné d'ailleurs à disparaître avec le temps).

Bien qu'il exhortât les Français à conquérir l'Europe, Cloots ne doit pas être confondu avec les tenants de la paix d'hégémonie, nombreux à cette époque. Après avoir rempli sa mission historique, la France se dissoudrait dans la république universelle, au même titre que les autres nations. L'« orateur du genre humain », comme on le surnommait, mérite donc une place dans ce chapitre : il y personnifie la version extrême de la paix d'union, celle qui annihile complètement les États. Si, comme le pense Rousseau, la guerre est inhérente à l'existence même d'un système de corps politiques, ensemble d'*entités*

idées cf. aussi *La République universelle ou Adresse aux tyrannicides*, par A. Cloots, orateur du genre humain. À Paris, 1792.

distinctes en *relation constante* entre elles, Cloots théorise la paix par la suppression du système, et celle-ci par l'anéantissement pur et simple des composantes.

Un plan qui rentre aussi, ne serait-ce qu'en partie, dans ce chapitre est celui dont l'auteur se situe exactement aux antipodes de Cloots et de sa république universelle. Quelques années plus tard, en 1800, un autre Allemand poursuit le même projet, la fin du système international – mais par l'abolition des *relations* entre les composantes. Il s'agit de Fichte. Nous le citerons ici dans un de ses multiples avatars : en qualité d'ennemi ultime de l'Union.[213] Comme il l'écrit dans un ouvrage intitulé *Der geschlossene Handelsstaat* (l'« État commercial fermé », c'est-à-dire l'État fermé à tout commerce avec les autres), le mouvement de l'histoire européenne ne va pas de la division vers l'unité, mais dans le sens contraire ; et au lieu de chercher à le contraster, il conviendrait de le pousser jusqu'au bout de sa logique.[214] La Chrétienté médiévale était un tout, aussi bien politiquement qu'économiquement. Sur le plan politique, l'Europe moderne s'est fragmentée en une myriade de souverainetés, mais elle reste interdépendante et ouverte sur le plan économique – les biens et les personnes y circulent librement. Ce mélange de deux univers différents, l'ancien et le nouveau, est la vraie cause des guerres. La recette pour la paix consiste donc à couper tous les liens commerciaux et sociaux entre les États, que l'on transformerait en autant de monades productives et humaines. Le *geschlossene Handelsstaat* est le modèle de l'État selon la raison. L'État souverain parfait est parfaitement enfermé dans l'enclos de ses frontières naturelles. Fichte reprend ainsi le fantasme autarcique de Rousseau et le systématise. Si le plan de Cloots est l'affirmation la plus radicale de l'union, le sien en est la négation la plus nette. Ils poursuivent le but commun (la paix) par des moyens diamétralement opposés, l'un par la fusion complète des États, l'autre par leur complète séparation.[215]

Ayant en antipathie toute sorte de partage de l'humanité en familles nationales, Cloots s'en prenait non seulement à l'Europe des États souverains mais, on l'a dit, à la « pluralité fédérative » également ; il voyait donc d'un mauvais œil une constitution comme celle que la jeune république nord-américaine venait de se donner et qui, au lieu d'unir tous ses citoyens en une seule société politique, laissait en

213 Dont il avait précédemment applaudi la version kantienne (comme on le verra dans le chapitre suivant).

214 Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), *L'État commercial fermé*. Lausanne, L'Âge d'homme, 1980 (traduction de *Der geschlossene Handelsstaat*. Tübingen, in der J.G. Cotta'schen Buchhandlung, 1800).

215 Bien entendu, d'un autre point de vue le plan de Fichte sort de notre sujet, puisqu'il est de nature *politique*: sa mise en œuvre passerait par une modification interne des États, dont il s'agit de réformer les structures économiques et sociales de telle sorte qu'ils ne veuillent et ne puissent entretenir de rapports les uns avec les autres.

vie aussi, inutilement selon lui, les anciens États. Mais c'est précisément à cause de sa nature « mixte », pour ainsi dire, que les penseurs fédéralistes du XIX[e] siècle s'orienteront vers le modèle américain. La charte élaborée par la convention de Philadelphie en 1787,[216] afin de remplacer les « Articles de confédération » que le Congrès continental avait adoptés dix ans auparavant,[217] proposait au monde le prototype d'une union ayant pour membres *à la fois* des États (comme l'Union de Saint-Pierre) et des individus (comme celle de Cloots).

L'extraordinaire puissance paradigmatique de la nouvelle constitution américaine tenait, plus largement, à la manière dont elle résolvait quatre problèmes propres à l'école de pensée qui nous intéresse ici, en conciliant dans chaque cas des choses qui avaient semblé jusque-là antinomiques. À commencer par l'opposition entre une simple association d'États souverains, une sorte d'alliance ou (pour citer l'un des constituants, Gouverneur Morris) un pacte dont le respect dépend du bon vouloir des parties, tel les Articles de confédération de 1777, et une société politique créant des institutions gouvernementales capables de s'imposer aux membres.[218] La constitution de 1787 donnait naissance à une nouvelle union, authentiquement fédérative, une *civitas gentium* au plein sens de l'expression, c'est-à-dire *un État véritable, fait de vrais États*. Le corps commun était complètement formé et doté des trois pouvoirs (un Congrès pour légiférer, un Président pour exécuter et pour commander l'armée fédérale, une Cour suprême pour juger les conflits internes). Les membres demeuraient pourtant, eux aussi, des entités civiles à part entière. *Unité cosmopolitique* et *pluralisme étatique* se trouvaient ainsi mariés.

En deuxième lieu, la séparation des pouvoirs et le fait que le gouvernement fût confié à une présidence forte réconciliait le *principe démocratique* (la règle majoritaire) avec le *principe républicain* (la protection des droits des individus et des minorités). Certains, et parmi eux un des pères de la constitution, James Madison, craignaient la dérive de la démocratie vers une forme plus insidieuse de tyrannie, celle de la majorité ; dans un exécutif nettement distinct du législatif, ils voyaient le moyen de réduire ce risque.[219]

---

216 Elle fut ratifiée par les neuf législatures étatiques requises en 1788, et s'appliqua dès mars 1789.

217 Et qui laissaient aux États leurs « souveraineté, liberté et indépendance ». Ils ne prévoyaient pas de pouvoir exécutif. Le seul organe commun était le Congrès ; en son sein les décisions étaient adoptées, certes, à la majorité qualifiée (neuf voix sur treize), mais les États se bornaient à *promettre* qu'ils respecteraient ces arrêts. Cf. *infra*, p. 350.

218 D'un côté « *a mere compact resting on the good faith of the parties* », de l'autre côté « *[a] supreme Govt […] having a compleat and compulsive operation* » : journal de la Convention constitutionnelle, 30 mai 1787, in *The Writings of James Madison*, ed. by G. Hunt. New York, G.P. Putnam's Sons, vol. III, 1902, p. 39.

219 Cf. l'essai n° 10 dans *The Federalist : A Collection of Essays written in Favour of the New Constitution*. New York, J. and A. McLean, 1788, pp. 52-61. Madison y opposait la

Troisièmement, le bicaméralisme institué par les constituants au niveau du Congrès de l'Union permettait de régler la question de la représentation des États, en accordant le *principe de proportionnalité* (cher à Penn par exemple) avec celui *d'égalité* (retenu par Saint-Pierre) : dans une des chambres les États les plus peuplés enverraient plus de députés, dans l'autre tous les États en éliraient le même nombre (deux).

Last but not least, le bicaméralisme permettait aussi, on l'a annoncé, que fussent représentés au sein du Congrès les États (dans le Sénat, élu par les législatures nationales) et les citoyens (dans la chambre basse, élue directement par le peuple). La *civitas gentium* était donc en même temps une *civitas hominum*, la république d'États était aussi un État républicain. Dès lors, chaque ressortissant de l'Union pouvait être le coauteur de toutes les lois qui l'obligeaient, et cela permettait de réconcilier le *principe fédératif* avec le *principe républicain*, en donnant ainsi au « problème de Rousseau » (l'antinomie entre paix et liberté) une des solutions possibles.[220]

Quand Condorcet s'interrogeait sur l'influence de la révolution américaine en Europe, il ne la voyait guère dans le modèle constitutionnel d'association politique.[221] Et les écrits fédéralistes du tout début du XIX^e^ siècle continuent, fondamentalement, de penser l'union dans les termes de Saint-Pierre, c'est-à-dire comme une société de seuls États.[222] Madison lui-même avait implicitement nié le potentiel universel de la nouvelle formule fédérative dont il était un des ingénieurs. Traitant en 1792 du problème de la paix

---

république et ce qu'il appelait une *pure démocratie*, au sein de laquelle le peuple, c'est-à-dire une faction majoritaire, exerce directement tous les pouvoirs. Sur le danger de tyrannie de la majorité cf. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*. Paris, Ch. Gosselin, vol. II, 1836, pp. 142 ss.

220 On pourrait ajouter un autre point, s'il n'était pas spécifique à la situation américaine : l'article selon lequel les esclaves étaient considérés comme valant les trois cinquièmes des hommes libres représentait un compromis entre les intérêts des États esclavagistes du Sud, qui souhaitaient que les Noirs fussent comptés comme autant d'unités, et ceux des États du Nord, qui ne voulaient pas les compter du tout.

221 *De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe*, cité *supra*, note 176.

222 C'est le cas, par exemple, de J.-J.-B. Gondon, *Du Droit public et du droit des gens, ou Principes d'association civile et politique, suivis d'un projet de paix générale et perpétuelle*. Paris, Brasseur aîné, 3 vols, 1807. Dans le dernier volume l'auteur propose une fédération générale comportant trois pouvoirs, qui seraient exercés par des organes différents : un corps législatif composé des chefs d'État, édictant les lois constitutives du droit des gens ; un tribunal dont les juges, nommés par les gouvernements, régleraient les différends entre les membres ; un pouvoir exécutif (« protectorat ») qui se chargerait d'appliquer les verdicts en s'appuyant, si nécessaire, sur un instrument militaire fédéral (une « armée protectorale » composée de troupes des différents États et égale à l'armée du plus fort d'entre eux). Cf. Lange et Schou, *op. cit.*, II, pp. 428-9.

mondiale,[223] pas un instant il ne considère l'union comme une solution possible – et pour cause, car cela aurait limité la souveraineté, à peine conquise, de la république américaine. Les méthodes qu'il propose sont de nature purement *politique*, c'est-à-dire interne : la démocratie, comme antidote contre les guerres voulues par les gouvernements au mépris de la volonté du peuple, et les moyens fiscaux contre celles que le peuple, emporté par ses passions, approuve, voire exige.[224] Mais au moins un autre constituant, James Wilson, semblait conscient de la force du précédent établi à Philadelphie.[225] Et cette force allait être parfaitement claire, dès 1814 et tout au long du XIX[e] siècle, aux yeux des adeptes européens de la paix d'union. Le premier et le plus novateur de ceux-ci est une singulière figure d'aristocrate progressiste, le comte de Saint-Simon, mieux connu comme réformateur social, voire comme « socialiste utopique ».[226]

En ce début de XIX[e] siècle les Romantiques vouaient une sorte de culte à la diversité. À la raison ils opposaient les sentiments, à l'Antiquité classique le Moyen Âge, à la logique la religion, à l'artificiel le naturel, au domestiqué le sauvage, à la politesse la spontanéité, à l'universalisme le relativisme culturel, à l'académisme le folklore populaire, et à l'uniformité des systèmes la riche variété de la vie.[227]

---

223 James Madison (1751-1836), « Universal Peace », in *The Writings of James Madison, 1790-1802*, cité, vol. VI, 1906, pp. 88-91. Ce bref article, originairement paru dans la *National Gazette* du 2 février 1792, critiquait un des écrits (manifestement l'*Extrait*) de Rousseau, sur les intentions duquel Madison se méprenait complètement.

224 L'un de ces moyens destinés à ramener l'opinion publique à la raison serait l'obligation, pour chaque génération, de payer ses dettes, c'est-à-dire d'assumer le fardeau financier de ses propres folies sans pouvoir s'en délester sur les épaules des générations suivantes ; un autre, la transparence de la facture fiscale : les impôts que le contribuable paie pour faire la guerre devraient y apparaître séparément, de manière que chacun sache exactement combien ses passions déraisonnables lui coûtent.

225 Les individus, écrit Wilson, se sont unis dans la société civile en instituant des autorités chargées de juger, et aussi d'exécuter les sentences rendues ; ce faisant, ils ont établi entre eux la justice et la paix. « *Are States* – poursuit-il – *too wise or too proud to receive a lesson from individuals ? Is the idea of a common judge between nations less admissible than that of a common judge between men ? […] Has or has not our national constitution given us an opportunity of making this great and interesting trial ?* » : cf. *The Works of the Hon. James Wilson*. Philadelphia, Bronson & Chauncey, vol. I, 1804, p. 377.

226 C'est Friedrich Engels qui le classifiera ainsi, dans *Socialisme utopique et socialisme scientifique* (1880). Lointain cousin du grand mémorialiste, le duc du même nom, Saint-Simon était un économiste et philosophe qui se fit l'apôtre de l'industrialisme, de la révolution scientifique et technologique, du positivisme, et qui dessina une sorte de protosocialisme technocratique. À sa mort, il laissa derrière lui un groupe d'adeptes, les « saint-simoniens », unis en une secte quasi religieuse.

227 « La variété, c'est la vie ; l'uniformité, c'est la mort », écrivait Constant en 1814 (*supra*, p. 61).

Contre le cosmopolitisme des philosophes du XVIII[e], ils exaltaient les spécificités nationales et le génie distinctif des peuples. Ce qui ne les amenait pourtant pas à accepter la guerre, et encore moins à l'aimer. Certains d'entre eux la détestaient, à commencer par Herder, et quelques-uns, tel Novalis, rêvaient à une sorte d'unification européenne, ou plutôt à une vague *ré*unification s'inspirant du passé médiéval et catholique : un « nouvel âge d'or » qui aurait pour base la renaissance religieuse de la Chrétienté, et rendrait à une Église régénérée son « ancienne mission pacificatrice ». Il renouerait, en somme, avec l'« empire chrétien » de jadis.[228]

Selon Saint-Simon aussi, au Moyen Âge les nations de l'Europe avaient formé un seul corps politique dont la foi catholique était le ciment, le clergé romain l'armature et le pontife romain l'autorité suprême – notre auteur faisait sienne, en somme, la légende romantique dépeignant l'Europe de l'époque comme une monarchie universelle dirigée par le Pape, qui freinait les ambitions et arbitrait les litiges. Cette cohésion religieuse et politique, la Réforme était venue la briser au début du XVI[e] siècle ; à la place s'était progressivement affirmée la configuration pluraliste moderne, le « système des États », mais l'ancien mode hiérarchique de fonctionnement du monde n'avait guère été remplacé par un nouveau principe d'ordre. L'*équilibre des forces,* qui était censé remplir cette fonction, avait été un échec spectaculaire. En matière de maintien de la paix, il s'était avéré la plus illusoire des garanties auxquelles les hommes eussent pensé au cours de l'histoire : loin d'éviter les conflits armés, il les avait alimentés et étendus, si bien qu'on pouvait considérer « la guerre [comme] l'état habituel » de l'Europe plurielle.[229]

Contrairement à Fichte, toutefois, Saint-Simon ne prônait pas la division économique du continent, mais son union politique. Et contrairement à Novalis, il ne souffrait point de nostalgies passéistes. En octobre 1814 il fit paraître à Paris, avec l'aide de son disciple Augustin Thierry (le futur historien), un court essai intitulé *De la réorganisation de la société européenne.*[230] Aucune faiblesse pour

228 Cf. respectivement Novalis et Friedrich Schlegel, cités *supra*, pp. 61-2.

229 L'équilibre n'était même pas parvenu à préserver la pluralité du système, puisque la compétition intra-européenne avait permis à l'Angleterre d'établir son hégémonie sur le reste du monde : « elle domine directement sur l'Asie et l'Afrique », indirectement sur l'Amérique du Sud, elle tient dans ses mains « l'empire des mers » et le commerce mondial. La critique saint-simonienne de la *balance of power* a déjà été évoquée (*supra*, pp. 147-8). L'opposition entre désunion continentale et monarchie mondiale (anglaise) était courante depuis le XVIII[e] siècle chez les auteurs français, mais d'habitude ils appelaient les puissances européennes à se liguer *contre* la Grande-Bretagne pour l'équilibrer, alors que Saint-Simon, on va le voir, les invitera à s'unir *avec* elle pour mettre un terme à toute idée d'équilibre.

230 Claude Henri de Rouvroy, comte de Saint-Simon (1760-1825), et A. Thierry, son élève, *De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de*

la théocratie médiévale, chez lui : « L'âge d'or du genre humain – déclarait-il – n'est point derrière nous, il est au devant ».[231] La suite de son discours était aussi imperméable que possible au spiritualisme brumeux et au vague néo-guelfisme du poète allemand. Pas question de ressusciter les superstitions d'antan, encore moins de « tire[r] de la poussière » l'Église catholique, « cette vieille organisation qui fatigue encore l'Europe de ses débris inutiles ».[232] À ses yeux l'unité européenne était à *faire*, pas à *refaire* ; son plan allait dans le sens du progrès, il était rationaliste, laïque et libéral.

L'opuscule avait été « écrit pour être utile ».[233] Il était sans doute destiné à influencer les hommes d'État qui commençaient à s'assembler à Vienne pour y redessiner la carte du continent, bouleversée par près d'un quart de siècle de guerre quasi ininterrompue. On pouvait craindre qu'ils limitassent leur mission à *restaurer*, c'est-à-dire à réparer les usurpations de Bonaparte et à rebâtir, sur les ruines de son Europe, une version à peine retouchée de celle d'ancien régime. Si Saint-Simon publia, à la hâte, son essai, c'était pour inciter, au contraire, à *rénover*, à construire un édifice original, aussi éloigné du désordre napoléonien, où le sabre et le canon avaient régné en maîtres, que du faux ordre prérévolutionnaire, censément régi par l'équilibre. Il y exposait la solution radicale et définitive des problèmes de l'Europe, à commencer par celui de la guerre : l'union de toutes ses nations en une macro-entité politique. Une formule qui, en elle-même, n'avait donc rien d'intellectuellement inédit, si ce n'est que Saint-Simon ne se bornait pas à reproduire une fois de plus le modèle de Saint-Pierre – une diète intergouvernementale (faite d'États) et souveraine (supérieure à ses membres). Il indiquait aux lecteurs la voie à suivre pour surmonter le dilemme de Rousseau. Il leur montrait comment résoudre la contradiction entre paix d'union et régime républicain, comment concevoir une authentique *civitas gentium* qui n'expropriât pourtant pas ses composantes de leur pouvoir d'autolégislation ; bref, comment fédérer l'Europe sans compromettre la liberté civile des Européens.

L'axiome de départ, pour Saint-Simon comme pour Penn et Saint-Pierre, était que la paix internationale exige une « force coactive » qui combine les volontés, centralise les actions et garantisse les contrats : autrement dit, « *un gouvernement général qui [soit] aux peuples ce que les*

rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale. À Paris, chez Adrien Égron, 8bre 1814.

231 *Ibidem*, p. 112.

232 *Ibidem*, p. xv.

233 *Ibidem*, p. v. Pour plus de détails au sujet de ce plan cf. Bruno Arcidiacono, « Un précurseur de l'Union européenne ? Le comte de Saint-Simon et la réorganisation de l'Europe en 1814 », in A. Liebich et B. Germond (dir.), *Construire l'Europe*. Paris, PUF/IHEID, 2008, pp. 55-70.

gouvernements nationaux sont aux individus».[234] Telle était, à ses yeux, la seule méthode de pacification efficace. Son union était donc réellement fédérative, et non la forme atténuée d'association que certains autres auteurs, Kant en particulier, avaient récemment proposée. En termes kantiens, ce n'était pas une alliance entre les nations (*Völkerbund*), mais un État des nations (*Völkerstaat*), doté d'institutions souveraines et d'un vrai pouvoir coercitif. Il fallait pour cela que le « gouvernement général » satisfît certains critères : (a) qu'il ne dépendît aucunement des gouvernements nationaux ; (b) qu'il disposât d'une puissance propre, mobilisable à sa guise ; (c) qu'il fût formé de personnes habituées à mettre l'intérêt commun (européen) au-dessus des intérêts particuliers (nationaux) ; (d) que sa constitution politique correspondît de près à celle des membres.[235] Lesquels resteraient néanmoins des États au plein sens du terme. Le but, comme l'annonçait le sous-titre du pamphlet, était de « rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique », mais en même temps de « conserv[er] à chacun son indépendance nationale ».

Comment un État entrerait-il dans une véritable union *politique*, c'est-à-dire pourvue d'une autorité de commandement commune, tout en restant indépendant ? N'y a-t-il pas là contradiction dans les termes ? Non, si par *rester indépendant* on entend que chaque peuple demeurera *la source de toutes les lois qui l'obligent* ; dans ce cas, la conciliation des deux objectifs devient possible. La dernière des quatre conditions ci-dessus, l'uniformité des régimes, nous donne la solution. Dans l'Europe catholique, une multitude d'oligarchies féodales étaient dirigées par une oligarchie théocratique : le résultat était *la paix sans la liberté*. La liberté civile ne saurait exister, en effet, que pour ceux qui vivent en république, la constitution républicaine se définissant par l'autonomie (*self-legislation*) des citoyens et la division des pouvoirs étatiques. Dans l'Europe des États souverains, ceux qui jouissaient d'un tel régime avaient *la liberté sans la paix*. La nouvelle union européenne sera faite de seules républiques, et *elle-même* en sera une. La constitution de l'ensemble sera aussi républicaine que celles des parties : chacun y aura ainsi *la paix, sans perdre la liberté*. Il s'agit, en d'autres termes, d'appliquer à l'Europe le précédent américain. Saint-Simon se réclamait, à vrai dire, de l'exemple anglais, et ne mentionnait jamais celui d'outre-Atlantique ; en réalité il combina les deux, mais c'est principalement au second qu'il était redevable. Il dessina une république générale composée de républiques particulières, comme l'étaient les États-Unis.

Le système représentatif, déclare-t-il, a fait ses preuves en Angleterre, la France vient de s'en doter et les autres grandes nations suivront. La future Union continentale l'adoptera aussi. Elle aura un législatif et un exécutif séparés. Le second devait faire l'objet d'un

234 *De la réorganisation*, pp. xv et 24.
235 *Ibidem*, pp. 30-1.

autre volume ; le peu qui en est dit ici laisse penser qu'il s'incarnera, comme c'est le cas à Londres, dans un monarque héréditaire (« les honneurs sans le pouvoir ») et un chef de gouvernement soutenu par la majorité parlementaire (« le pouvoir sans les honneurs »). Quant au législatif, il comprendra deux chambres, et l'une d'elles sera représentative du peuple : non un congrès de plénipotentiaires *nommés* par les États, donc, mais une assemblée de députés *élus* – c'est la première fois dans ce genre de plans. Au sein de cette branche du parlement, le poids des différentes nations sera inégal : comme chez Penn, chacune y enverra un nombre de délégués proportionnel à sa taille (plus précisément, à sa population et à son niveau d'instruction, en raison d'un représentant par quart de million de personnes alphabétisées).[236] Mais ces délégués – c'est aussi une première – ne voteront point *par pays*, ils se détermineront individuellement, en leur âme et conscience.[237] Les majorités qu'on verra ainsi se former au sein de la chambre basse du parlement européen ne seront pas *pluri*nationales mais *trans*nationales : elles exprimeront, dans chaque cas, la vision de l'intérêt général dominante parmi les députés, et non la coïncidence entre les intérêts d'un certain nombre d'États.

Là s'arrête l'analogie avec les États-Unis. Dans l'autre Chambre siégeront, en effet, des personnes nommées par le roi de l'Europe à titre héréditaire parmi les grands propriétaires fonciers ; y seront donc représentés, à proprement parler, non les États de l'Union, comme en Amérique, mais les aristocrates traditionnels, comme en Angleterre. Ce parlement bicaméral va avoir des compétences fort étendues. Au centre de son domaine figure naturellement le règlement judiciaire des différends interétatiques, puisque le principal but du plan est de supprimer la guerre, mais bien d'autres choses y entrent, allant des questions de sécession, qu'il tranchera, aux grands projets internes ou généraux,[238] qu'il promouvra, et des libertés individuelles, qu'il protégera, à la politique extérieure de la fédération, qu'il dirigera – et qui consistera essentiellement à peupler les régions sauvages du globe de la race européenne, supérieure aux autres.[239] L'idée de Saint-Simon est que la fonction pacificatrice ne s'exerce pas seulement en arbitrant entre les intérêts conflictuels, mais aussi en organisant les

236 Ce qui donnerait une chambre d'environ deux cent quarante députés. Saint-Simon estimait, en effet, le nombre d'Européens sachant lire et écrire à une soixantaine de millions (environ un tiers du total).

237 Dans le projet de Saint-Pierre chaque délégation nationale se prononçait comme un tout ; c'était aussi le cas dans celui de Penn.

238 Comme l'éducation des jeunes ou les travaux d'utilité publique (par exemple les canaux Danube-Rhin et Rhin-Baltique).

239 Ce n'est pas dit que l'Union doive nécessairement se borner à l'Europe ; rien n'interdit que d'autres républiques viennent y adhérer. Mais la paix saint-simonienne ne concerne que la partie « civilisée » du monde – et en cela aussi elle se différencie, on le verra, de la paix kantienne. L'autre partie est ouverte à la colonisation européenne.

intérêts communs. Le parlement se saisira ainsi de nombreux sujets relevant des affaires intérieures des membres. Il pourra même s'immiscer dans leur *sancta sanctorum*: les rapports litigieux entre un État et une partie de sa propre population (une minorité nationale). Et pour s'acquitter de ses tâches, il aura le pouvoir de lever directement tous les impôts qui lui sembleront nécessaires.

Brillent par leur absence, en revanche, les précisions que le lecteur est en droit d'attendre au sujet de la « puissance » dont les institutions fédérales devraient (selon l'un des quatre principes susmentionnés) disposer en propre. Saint-Simon ne parle, en passant, que du poids de l'opinion publique et de l'importance de l'éduquer, mais il ne pouvait évidemment pas se satisfaire de si peu. Rien d'étonnant à cette lacune, pourtant, puisqu'il projetait de donner au premier tome, consacré au législatif européen, une suite où il serait question, on l'a dit, du monarque et du pouvoir exécutif. C'est là, de toute évidence, qu'il aurait traité des moyens coercitifs de l'Union, mais ce second volume ne vit jamais le jour, et on en est réduit à spéculer sur cette « force coactive », dont on sait seulement qu'elle devrait être « capable de réprimer l'ambition des peuples et des rois ».[240]

Le modèle américain vaut donc à l'Union européenne de disposer de pouvoirs étatiques forts et distincts, et d'accueillir le principe représentatif dans une au moins des deux chambres, tandis que le modèle anglais lui vaut d'être une monarchie constitutionnelle et d'avoir une chambre des Pairs semblable à la House of Lords, non au Sénat des États-Unis. Bien entendu, qui dit *représentation* du peuple ne dit pas nécessairement *démocratie*. Rien de plus inexact que de présenter Saint-Simon comme le héraut de l'idée démocratique.[241] Les députés de la chambre basse seront, certes, choisis au moyen du suffrage, mais ni *par* ni *parmi* le peuple entier, ce dernier fût-il réduit aux seules personnes sachant écrire. Le droit d'élire et d'être élu n'appartiendra qu'à une petite minorité au sein de cette minorité de lettrés, à savoir les membres de certains secteurs professionnels : le commerce et l'industrie, la science, la fonction publique, la magistrature. Aussi chaque million d'Européens alphabétisés sera-t-il représenté par « un négociant, un savant, un administrateur et un magistrat », c'est-à-dire par quatre députés que *leurs collègues respectifs* auront désignés.[242]

240 *De la réorganisation*, p. 108.

241 C'est ce que fait le commentateur selon qui le plan « prévoit une sorte de suffrage universel » : cf. l'article de Françoise Fichet sur Saint-Simon in M. Madonna Desbazeille (dir.), *L'Europe, naissance d'une utopie ? Genèse de l'idée d'Europe du XVI^e^ au XIX^e^ siècle*. Paris, L'Harmattan, 1996, p. 160.

242 On ne voit pas comment interpréter autrement le passage où il est dit que « les élections de chacun des membres [de la chambre] se feront par la corporation à laquelle il appartiendra » : *De la réorganisation*, p. 54.

Comment des républiques entreraient-elles dans une vraie union fédérative sans que les citoyens y perdent leur liberté civile ? Tel était le problème posé par Rousseau, et voici la solution que Saint-Simon nous annonce : il faut doter d'institutions républicaines *à la fois* les parties et le tout, il faut une union des États d'Europe qui soit aussi union des Européens. Il s'agit, en fait, de pourvoir ces derniers d'une *double citoyenneté politique*, la première circonscrite par les frontières nationales, la seconde continentale. Puisque chacun sera représenté aussi bien dans le parlement de son pays, compétent pour les normes particulières, que dans la grande assemblée commune, chargée des règles d'intérêt général, personne ne sera jamais contraint par une loi dont il n'ait pas été lui-même le coauteur. *Chaque ressortissant de l'Union sera toujours son propre législateur*, tant au niveau local qu'au niveau paneuropéen. C'est toute la différence par rapport à l'union de Saint-Pierre, au sein de laquelle une nation pouvait se voir imposer la volonté d'une majorité à laquelle elle était étrangère.

Saint-Simon semble entrevoir l'objection que ce type de projet va soulever. Aux États-Unis, la constitution de 1787 se fondait sur l'existence d'un peuple américain ; il manque en revanche, dans le vieux continent, la base indispensable d'un système fédéral républicain, c'est-à-dire un « peuple européen ». Qu'à cela ne tienne : au lieu d'attendre son apparition, notre auteur en invente un, mais en miniature, constitué par les personnes que leur profession a accoutumées à « généraliser [leurs] intérêts », à regarder plus loin que leurs frontières. En plein romantisme, à une époque où tant de voix affirment la singularité irréductible des nations, Saint-Simon proclame l'existence d'une *nation générale*, quoique restreinte à certains secteurs de la société. Les chambres des différents États seront ainsi élues par les citoyens respectifs,[243] tandis que la chambre basse de l'Union sera aussi bien formée qu'élue par les « citoyens de l'Europe », c'est-à-dire par ce petit groupe de gens qui ont déjà troqué le patriotisme étroit du vulgaire avec un patriotisme élargi, d'envergure continentale. La diffusion dans l'ensemble de la population de cet esprit ouvert, éclairé, *résultera* de l'existence et de l'activité des institutions communes – le développement d'une nouvelle mentalité européenne est une des tâches du grand parlement.

Puisque la base existait déjà, la construction de l'Europe unie et pacifiée pourrait commencer immédiatement, par l'association des deux pays qui, à l'automne 1814, bénéficiaient du régime parlementaire, l'Angleterre et la France. Ce noyau franco-anglais, additionnant plus de puissance que toute la partie restante du continent, exercerait sur celle-ci un formidable pouvoir d'attraction. Il accueillerait

243 Au suffrage censitaire, bien entendu, et pas universel. La charte constitutionnelle française de juin 1814, par exemple, accordait le droit de vote aux hommes payant au moins trois cents francs d'impôts directs.

dans l'Union les autres nations, au fur et à mesure qu'elles se seraient données, à leur tour, des institutions représentatives.

* * *

Les deux traités de garantie issus du congrès de Vienne, à savoir la Sainte-Alliance et la Quadruple-Alliance, constituaient, l'un et l'autre, des tentatives pour fonder le règlement de 1815 sur une base différente et plus solide que la *Balance of Power*, et en cela ils pouvaient plaire aux contempteurs de l'équilibre, mais ni l'un ni l'autre ne correspondait au modèle de l'union politique et n'était donc fait pour satisfaire les fédéralistes.[244] Ces derniers développèrent, tout au long du XIX[e] siècle, l'ébauche fournie par Saint-Simon. Sa *Réorganisation de la société européenne* posait à la postérité, on l'a constaté, six questions fondamentales au sujet de l'unification continentale.

1. La *structure*, plus ou moins fédérative, de la nouvelle Europe, c'est-à-dire le rapport à établir entre l'ensemble et ses composantes : l'Union serait-elle un véritable *État*, doté de pouvoirs souverains, ou une simple *communauté* d'États ?
2. Le *régime politique*, plus ou moins représentatif, à donner à l'ensemble : l'Union serait-elle une simple communauté d'*États*, ou une république de *citoyens* aussi ?
3. L'*étendue géographique*, plus ou moins générale, de l'association, ce qui met en cause (entre autres choses) le régime des composantes : devrait-on et pourrait-on admettre dans une éventuelle Union républicaine des États qui ne seraient pas des républiques ?
4. La *sphère de compétence*, plus ou moins vaste, à assigner au gouvernement central : se bornerait-il à régler pacifiquement les différends entre les membres, ou partagerait-il certains domaines d'action avec les gouvernements nationaux ?
5. La *fonction*, plus ou moins extrovertie, à attribuer à l'Union : serait-elle un instrument de pure pacification interne, ou aussi de politique étrangère ? Et dans ce cas, aurait-elle en point de mire l'établissement de la paix universelle, ou la promotion des intérêts européens face au reste du monde ?
6. La *méthode*, plus ou moins graduelle, à suivre pour réaliser le projet : faudrait-il miser sur un traité général, ou plutôt prévoir une construction progressive ? Et dans ce cas, par qui (quels pays) et par quoi (la persuasion, la révolution, la guerre) devrait-on commencer ?

Nous nous limiterons ci-dessous à citer, à titre d'exemple, quelques auteurs qui, au XIX[e] siècle, ont repris et développé un ou plusieurs

244 Nous les aborderons donc, respectivement, dans les ch. 4 et 5.

de ces points.[245] Mais évoquons d'abord une voix qui les a tous touchés, sans en traiter aucun : celle de Victor Hugo. Sa démarche est plus lyrique qu'analytique, et pourtant on ne saurait le passer sous silence – ce fut, en son temps, le chantre le plus illustre de l'union européenne. Lors du Congrès de la paix qui se tint en 1849 à Paris,[246] et à plusieurs autres occasions, il annonça, tout à la fois, une *Europe pacifiée*, où l'idée même de guerre semblerait absurde et l'on montrerait les canons dans les musées ; une *Europe-nation*, dont les différentes parties « se fondr[aient] dans une unité supérieure », comme jadis la Normandie ou la Bourgogne se fondirent dans la France ; une *Europe riche de ses différences*, où chaque partie garderait ses « qualités distinctes et [sa] glorieuse individualité » ; une *Europe des peuples*, dans laquelle un « grand Sénat souverain » serait ce que le Parlement était en Angleterre, c'est-à-dire une institution représentative des citoyens ; une *Europe démocratique*, où *tous* seraient citoyens, grâce au suffrage universel ; une *Europe-puissance*, capable d'agir comme une seule force ; une *Europe amicale* à l'égard de l'autre géant, les États-Unis d'Amérique, les deux « se tenant la main par-dessus les mers [et] échangeant leurs produits » ; et une *Europe humanitaire* qui, quand elle se servirait de sa puissance, le ferait pour soulager les souffrances d'autrui.[247] Au XX^e^ siècle, prophétisait-il en 1867,

> il y aura une nation extraordinaire. Cette nation sera grande, ce qui ne l'empêchera pas d'être libre […] Elle sera plus que nation, elle sera civilisation ; elle sera mieux que civilisation, elle sera famille [… Elle] aura pour capitale Paris, et ne s'appellera point la France ; elle s'appellera l'Europe. Elle s'appellera l'Europe au XX^e^ siècle, et, aux siècles suivants, plus transfigurée encore, elle s'appellera l'Humanité.[248]

En 1872, dans une lettre adressée au congrès de la paix de Lugano, il dépeignait la future république universelle, qui retiendrait le meilleur de l'Europe, sa diversité, et éliminerait le pire, ses divisions et ses guerres :

---

245 Sur ce qui suit cf., en général, Pierre Renouvin, *L'idée de fédération européenne dans la pensée politique du XIX^e^ siècle*. Oxford, Clarendon Press, 1949. On peut voir aussi, sur la dernière partie du siècle, Bruno Arcidiacono, « Les projets de réorganisation du système international au XIX^e^ siècle (1871-1914) », *Relations internationales*, n° 123, 2005, pp. 11-24.

246 « Discours d'ouverture » (21 août 1849), *Œuvres complètes de Victor Hugo. Actes et paroles*. Paris, J. Hetzel, vol. I, 1882, pp. 475-86.

247 « On assassine un peuple », s'écrie-t-il lors de la grande crise balkanique de 1875-1878 : « où ? En Europe […] Ce qui se passe en Serbie démontre la nécessité des États-Unis d'Europe ». Cf. « Pour la Serbie » (1876), dans *Actes et paroles*, vol. IV, s.d., pp. 3-8.

248 « Paris » (1867), *ibidem*, pp. 289-96.

nous aurons la patrie sans la frontière, […] le commerce sans la douane, la circulation sans la barrière, […] la jeunesse sans la caserne, le courage sans le combat, […] la forêt sans le tigre, la charrue sans le glaive…[249]

Reprenons maintenant les six points susmentionnés, dans l'ordre inverse. C'est essentiellement au *sixième* que s'intéresse en 1840 Victor Considerant, adepte d'une autre mouvance proto-socialiste, le fouriérisme. Ayant établi que « l'Unité [constitue] la destinée de la famille humaine », il se concentre sur la voie à suivre pour la réaliser en Europe. Son pamphlet, qui paraît en pleine crise égyptienne – et en est fortement marqué –, porte sur la place de la France dans cette œuvre.[250] À l'instar de Saint-Simon, l'auteur conçoit l'unification continentale comme un processus graduel, plutôt que comme le *big bang* fédératif dont rêvait Saint-Pierre ; mais il n'en voit point le cœur et l'origine dans la paire franco-britannique, et en cela il s'oppose à Saint-Simon et aux saint-simoniens. Les Anglais personnifient à ses yeux la *dés*union européenne, dont ils ont besoin pour continuer à régenter seuls les mers, et les Russes l'union, mais sous leur propre suprématie – en d'autres termes (les nôtres), ils incarnent respectivement les modèles équilibriste et hégémonique.

Refusant de s'allier aux uns ou aux autres, mais tout particulièrement à ce vampire des nations qu'est l'Angleterre,[251] la France devrait hisser à son grand mât le pavillon de l'union volontaire, et rassembler sous ces couleurs l'Europe centrale, à commencer par l'Allemagne, aussi hostile à la rapacité anglaise qu'à l'arrogance russe. Isolées, les deux puissances latérales finiront par suivre le mouvement, et tôt ou tard elles frapperont à la porte de l'« Union du centre ».[252] La

249 « L'avenir de l'Europe » (1872), *Actes et paroles*, vol. III, 1884, p. 286.

250 Victor-Prosper Considerant (1808-1893), *De la politique générale et du rôle de la France en Europe*. Paris, au bureau de la Phalange, 1840. À la mort de Fourier, en 1837, Considerant avait pris la tête du mouvement. Joignant la pratique à la théorie, il avait créé et allait créer des phalanstères fouriéristes un peu partout, de l'Île-de-France au Texas.

251 Pays d'exploiteurs, son rôle dans le monde est celui d'un « vampire social » (*op. cit.*, p. 8). Quant à la similitude des deux régimes, dont Saint-Simon faisait grand cas, elle est pure apparence selon Considerant : en réalité, tout les oppose. L'Angleterre est le pays le plus féodal d'Europe, et la France le plus égalitaire.

252 On mesure là toute la distance qui sépare Considerant, anglophobe et partisan d'une association franco-allemande, d'un saint-simonien tel que Michel Chevalier. Ce dernier, quand il dirigeait le journal de la secte, le *Globe*, incitait le régime de Louis-Philippe à une alliance entre la France et l'Angleterre, auxquelles se joindrait par la suite une Allemagne prussienne, ce qui créerait « une trinité puissante » capable d'œuvrer à la pacification universelle. Un autre point de divergence était la question d'Orient. Pour Chevalier, Constantinople constituait le but naturel de l'expansion russe, et il était dans l'intérêt général que le Tsar s'en emparât : il fallait le laisser « franchir le Balkan […] et faire retentir de son *Te Deum* grec le dôme de Sainte-Sophie » : *Globe*, 3, 18 et 29 juin 1831, in M. Chevalier, *Politique européenne*. Paris, Imprimerie Everat, 1832, pp. 35-44.

tentation est forte de crier au prodige prophétique, à la prémonition du couple Schuman-Adenauer, mais il faut lui résister : le groupe initial, ici, est moins un « noyau rhénan » qu'un agglomérat disparate de pays incluant, outre la Prusse, la Hollande et la Belgique, aussi l'Autriche, la Suède, l'Espagne, et jusqu'à la Turquie et à l'Égypte.[253] Un jour viendra, d'ailleurs, où les républiques sud-américaines, puis les États-Unis adhéreront à l'Union – qui quittera, à ce moment-là, le qualificatif d'« Européenne », elle s'appellera « universelle » ou « sphérique » et accomplira la destinée de l'espèce humaine.[254]

Si la France prenait cette route, c'est le vent de l'histoire qui gonflerait ses voiles. Considerant est persuadé, comme Saint-Simon, que l'âge d'or se trouve devant nous ; et il croit que son avènement ne saurait trop tarder. L'évolution de l'humanité s'articule en trois phases. La première a été celle de la guerre, un âge barbare où la violence régnait sans freins ; la deuxième est celle de la diplomatie : la guerre y est encore employée mais en tant que moyen, et on s'en abstient si possible ; la troisième sera celle de l'unité et de la paix permanente. Le monde se rapproche de la frontière entre l'avant-dernière époque et la dernière, comme le montre la tendance croissante à traiter les problèmes les plus graves dans des congrès de nations, qui les règlent en commun et sans recours aux armes. Le développement de l'industrie, du commerce et des sciences pousse les États dans cette direction, en les rendant de plus en plus interdépendants : la France serait bien inspirée d'aider le mouvement.[255]

En ce qui concerne la future Union, Considerant ne dit pas grand-chose de ses traits caractéristiques, sauf qu'elle naîtra de l'institutionnalisation des Congrès actuels et de l'élargissement de leur domaine de compétence, qu'elle aura pour capitale la ville sise au centre politique du globe – non pas Paris, mais Constantinople –, et qu'elle sera de nature vraiment fédérale, soumise à un « gouvernement unitaire », à un « Centre directeur », à une « SOUVERAINETÉ supérieure à la souveraineté individuelle […] de chaque nation, une SOUVERAINETÉ à laquelle aucun peuple, dans l'ordre de ses relations extérieures, ne puisse et ne veuille se soustraire ».[256] C'est dire que les peuples, dans leurs rapports mutuels, relèveront de cette « Autorité

Tout autre, on va le voir, le statut réservé à la ville de Constantinople dans le plan de Considerant – il espérait en faire la capitale de l'Union, et de toute manière il voulait la refuser aux Russes.

253 Considerant, *De la politique générale*, p. 21.

254 *Ibidem*, pp. 97-8.

255 Dans le cas contraire, prédit notre auteur, c'est la Russie qui se chargerait d'unifier le continent, mais en le conquérant (*op. cit.*, p. 65). L'unité du genre humain est inscrite dans le plan divin, tel qu'il se manifeste dans la dynamique du progrès historique ; elle se fera donc d'une manière ou d'une autre – c'est-à-dire à la française, « par l'intelligence et la liberté », ou à la russe, par la force.

256 *De la politique générale*, pp. 2, 38, 29.

commune » exactement « comme les individus dans chaque État relèvent d'une même Loi ».[257]

Quant au *cinquième point*, la fonction de l'Union, en soi l'idée de lui attribuer une mission extérieure, en plus de la pacification intrasystémique, ne présente aucun caractère de nouveauté : autrefois on avait invoqué la paix de la Chrétienté comme moyen pour mieux faire face au Turc. Mais au XIX^e^ siècle, si l'empire ottoman menaçait l'Europe, c'était par sa faiblesse et non par sa force. Aussi la politique étrangère de l'Union européenne consisterait essentiellement, selon Saint-Simon, à coloniser l'Afrique et l'Asie. D'autres dangers commençaient, toutefois, à se profiler. Sans doute le Danois Conrad Friedrich von Schmidt-Phiseldeck n'était-il pas un vrai fédéraliste, puisqu'il prenait pour modèle de son *Europäische Bund* la Confédération germanique de 1815, aux organes de laquelle il ajoutait un tribunal pour le règlement des conflits ; mais il fut parmi les premiers (pas tout à fait le premier)[258] à invoquer l'union de l'Europe comme réponse aussi bien au problème de la guerre entre ses États qu'au défi porté par le Nouveau Monde. Les républiques créées par la décolonisation de l'Amérique latine, écrivait-il au début des années 1820, graviteraient inévitablement dans l'orbite des États-Unis, et cela risquerait d'ébranler la suprématie mondiale des Européens. Ces derniers avaient intérêt à suivre l'exemple nord-américain et à s'associer, afin d'agir comme une puissance collective.[259] Ce thème – l'Union est nécessaire aussi, voire surtout, pour rééquilibrer la puissance croissante des États-Unis – se répandra au cours du siècle. En 1866 l'économiste Michel Chevalier préconisera, on va le voir, une réorganisation de l'Europe « à l'américaine », précisément pour faire pièce à l'Amérique. Le « colosse politique qui s'est créé de l'autre côté de l'Atlantique », prévoit-il, deviendra assurément, en l'espace de quelques décennies, un formidable concurrent, et peut-être un adversaire militaire, face auquel les Européens désunis ne pèseraient pas lourd. Il s'agit donc, pour Chevalier, « d'assurer l'équilibre des forces entre le nouveau monde et l'ancien », de sorte à « diminuer le nombre même des conflits possibles ».[260]

Au début du nouveau siècle la prophétie est en passe de se réaliser, du côté de l'Amérique, et les menaces externes vont en se multipliant, à en croire l'auteur (un certain docteur Luttemer) qui exhorte les

257 *Ibidem*, p. 53.

258 Cf. *infra*, p. 401, note 5.

259 Conrad G.F.E. von Schmidt-Phiseldeck (1780-1832), *Europa und Amerika, oder die künftigen Verhältnisse der civilisirten Welt*. Copenhagen, Brummer, 1820. À propos de *Der Europäische Bund* (Copenhagen, 1821), cf. Gruner, « Perceptions… », p. 174.

260 Michel Chevalier (1806-1879), « La guerre et la crise européenne », *Revue des deux mondes*, XXXVI^e^ année, vol. 63, 1^er^ juin 1866, pp. 758-85.

Européens, en 1913, à s'unir pour résister non seulement au « panaméricanisme », mais aussi au « péril jaune » et au « panislamisme ».[261] Le monde est le théâtre d'une lutte darwinienne ; les rivalités y sont de moins en moins internationales, et de plus en plus intercontinentales. Alors que l'Amérique et l'Asie montent en puissance, les nations européennes ont atteint leur apogée quantitatif. Du point de vue qualitatif, elles tendent à devenir, de par la vie facile que mènent leurs membres, physiquement moins aptes que les peuples plus arriérés, chez qui le combat pour la survie, demeuré impitoyable, continue à sélectionner les meilleurs. Et l'auteur d'opposer le « bureaucrate qui fait de la graisse, cultive la goutte et la constipation sur un rond-de-cuir » à « l'homme qui brave les intempéries sous une tente ou sur une selle » – l'Européen repu au nomade asiatique, ou au cow-boy américain. D'où trois impératifs pour les habitants du vieux continent : s'unir politiquement,[262] se défendre de manière préventive (en envahissant l'Asie par exemple), et faire de la gymnastique…

Pour ce qui est des *quatre premiers points* – la nature de l'Union, son régime, son étendue et sa sphère propre –, ils sont évoqués par des auteurs tels que le fouriériste Constantin Pecqueur (dans un mémoire sur la paix universelle) ou ses compatriotes Michel Chevalier (dans l'écrit à peine mentionné), Gustave de Molinari et Charles Lemonnier. Mais c'est un juriste écossais, James Lorimer, qui les développe de la manière la plus complète et articulée.

L'ouvrage de Pecqueur, quoique couronné en 1842 par la Société de la morale chrétienne, reconnaissait la futilité d'une démarche purement éthique : « il s'agit d'organiser une justice internationale qui *force* les injustes […] à respecter les lois de la raison, de la morale, de l'équité ».[263] À cette fin, l'auteur comparait, en substance, deux sortes d'association. La première voie comporterait la création d'une diète permanente, formée d'ambassadeurs plénipotentiaires et chargée de pacifier les relations au sein du système international, dont les membres resteraient cependant « libres *en fait*, sinon en droit, de négliger ou de refuser leur concours à l'exécution efficace et opportune des décisions du congrès » : une solution moyennement satisfaisante, peut-être la phase initiale d'un processus.[264] La seconde voie, ou l'étape finale du processus, mènerait, en revanche, « à l'établisse-

261 G. Luttemer, *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913.

262 L'ouvrage en question préconise, de fait, une union confédérative de l'Europe, préalablement réorganisée en quatre grandes masses politiques, plus ou moins équivalentes (*infra*, p. 371-2).

263 Constantin Pecqueur (1801-1887), *De la paix, de son principe et de sa réalisation*. Paris, Capelle, 1842. Cf. un extrait dans Patrice Rolland (dir.), *L'unité politique de l'Europe : histoire d'une idée. Les grands textes*. Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 191-211.

264 *Infra*, pp. 356-7.

ment et à la plénitude d'un pouvoir international *réel, normal, représentatif, législatif, judiciaire* et *exécutif*, analogue au congrès actuel de l'Union américaine ».[265]

Considérant et Pecqueur écrivaient pendant la « longue paix » des années 1815-1854. Celle-ci prend fin avec l'éclatement du conflit de Crimée. D'après certains commentateurs,[266] la formule de l'union politique, qui restait pensable en Europe dans la première partie du siècle, disparaît dans la seconde partie, victime des cinq guerres des années 1854-1871 (notamment de la dernière, la guerre franco-prussienne) et de la nationalisation croissante de la politique. Selon cette thèse, personne de sérieux ne songera plus, entre 1871 et le premier conflit mondial, à une fédéralisation du système. Dans une atmosphère imprégnée par un nouveau nationalisme virulent et xénophobe, par le souci jaloux des États pour leur indépendance et par les ressentiments qui les opposent les uns aux autres – bref, par ce que Nietzsche appelait *rabies nationalis* et qualifiait d'« ultime maladie de la raison européenne » –,[267] la formule des « États-Unis d'Europe » apparaît comme une pure chimère, et elle est en général reniée. Bon gré mal gré, la plupart des internationalistes acceptent expressément la sacro-sainte souveraineté des États.

Cette représentation des choses est trompeuse : on y prend à la lettre ce qui n'était qu'une stratégie sémantique. En réalité, la solution fédérale continue à trouver des adeptes, qui l'interprètent toutefois en version réduite par rapport au modèle américain. L'idée d'un gouvernement central touche-à-tout, s'ingérant, comme celui de Washington, dans nombre de questions intérieures des membres, paraît, effectivement, de moins en moins réalisable : si les guerres intra-européennes en ont montré la difficulté, la guerre de sécession américaine a révélé les graves dangers qui l'accompagnent. Mais l'instauration d'une autorité *indépendante des États, en charge*

265 Pecqueur, *De la paix*, dans Rolland (dir.), *op. cit.*, p. 205.

266 Par exemple Hinsley, *op. cit.*, pp. 114 ss.

267 Cf. les passages reproduits, sous le titre « Pensées sur les chers Européens d'aujourd'hui et de demain », dans Faye (dir.), *op. cit.*, pp. 229-40. Nietzsche était lui-même atteint par une forme individuelle, non nationale mais non moins irrationnelle, de la même rage, qui l'amenait à déclarer que les Européens avaient « besoin non seulement des guerres, mais des plus grandes et terribles » (*Menschliches, Allzumenschliches*, in *Werke*. München, Carl Hauser Verlag, vol. I, 1967, p. 439), et à déclamer : « Aimez la paix comme le moyen de nouvelles guerres, et la paix brève mieux que la longue […] Vous dites que c'est la bonne cause qui sanctifie la guerre ? Mais moi je vous le dis, c'est la bonne guerre qui sanctifie toute cause » (*Also Sprach Zarathustra*, *ibidem*, p. 575). Aussi songeait-il peut-être à une « Europe une », mais afin que les Européens puissent mieux lutter en vue de la suprématie mondiale, et non pour qu'ils trouvent enfin la paix – qui les plongerait, selon lui, dans le « *marasmus femininus* », ce en quoi il s'inscrit dans la longue lignée des auteurs craignant que la paix permanente n'émascule l'humanité.

de leurs relations mutuelles, semble, elle, de plus en plus souhaitable. Pour contourner la crispation souverainiste, en somme, les auteurs de l'époque assignent à l'Union un domaine de compétence limité au pur maintien de la paix, sans pour autant en diluer la nature fédérative – et font passer ce recentrage fonctionnel pour une marque de respect à l'égard de la souveraineté nationale. Mais une Union de ce type, quand bien même elle laisserait aux États la maîtrise entière de leurs propres affaires internes, leur serait néanmoins supérieure dans le domaine de la politique étrangère et les priverait d'une prérogative essentielle – la faculté de décider librement de la guerre et de la paix. Elle constituerait la *garantie coercitive externe* de leur renoncement à l'emploi de la force : pas plus que cela, mais pas moins.

En 1857, juste après la guerre de Crimée, Molinari publia un livre à la gloire de l'abbé de Saint-Pierre et de son plan. Économiste libéral de renom, il ne croyait pourtant pas que le libre-échange, si bénéfique fût-il, suffirait à établir la paix sur terre, et dans l'introduction il exposait sa propre vision du problème.[268] Certes, la guerre n'était plus inévitable, mais sa disparition n'allait pas de soi. Dans l'Antiquité les peuples pauvres et vigoureux l'avaient menée pour s'approprier les biens des riches ; désormais les pays prospères n'avaient rien à craindre des hordes barbares. Encore fallait-il que ces pays s'abstinssent de se battre les uns contre les autres ; et pour cela il était nécessaire d'instituer « une justice et une police internationales », susceptibles de rendre les disputes entre États aussi inoffensives pour l'ordre mondial que les procès entre particuliers l'étaient pour l'ordre civil. Du temps de Saint-Pierre, l'entreprise restait difficile. Son projet était, à la date de la publication, incontestablement utopique. Mais il avait cessé de l'être. Les guerres modernes – voici la grande nouveauté – ne portaient pas préjudice aux seuls belligérants, elles nuisaient à l'*ensemble* des nations économiquement avancées ; aussi aurait-il été normal et légitime que toutes ces nations agissent de concert, même par la force si nécessaire, pour éviter que les litiges dégénérassent en affrontements armés. C'est, en somme, un nouveau droit que l'auteur théorisait : une sorte de *droit d'ingérence pacificatrice* autorisant les États civilisés, unis en un « concert universel », à intervenir afin de contraindre le gouvernement qui aurait voulu prendre les armes à soumettre plutôt sa cause à une cour arbitrale ; afin aussi, Molinari était clair sur ce point, d'assurer l'exécution des arrêts rendus par cette cour. C'est donc, en fait, un fonctionnement de type fédéral qu'il souhaitait donner à son « concert universel et permanent » : ce dernier n'agirait pas seulement pour empêcher un

268 Gustave de Molinari (1819-1912), *L'abbé de Saint-Pierre. Sa vie et ses œuvres, précédées d'une appréciation et d'un précis historique de l'idée de la paix perpétuelle.* Paris, Guillaumin et C^ie^, 1857. Cf. en particulier l'introduction, pp. 37-67.

État d'en attaquer un autre, mais encore pour imposer aux parties les verdicts de la justice internationale.[269]

En juin 1866, à la veille du conflit austro-prussien, Chevalier invoquait encore une union fédérative de l'Europe sur le modèle de l'union américaine.[270] Il déplorait la précarité de l'édifice européen et plaidait pour « un nouveau traité de Westphalie », qui établirait « un ordre stable […] sur des bases nouvelles ». Des bases saint-simoniennes : une association à la fois *union des nations* et *république des citoyens*. Tout cela lui paraissait nécessaire et possible. Nécessaire (on l'a vu) pour faire bloc face à l'Amérique ; nécessaire, aussi, parce que la fonction d'arbitre, exercée au Moyen Âge par le Pape et restée vacante depuis, n'avait jamais été plus utile, eu égard à la multiplication des sujets de discorde. Et possible parce que le mariage entre paix et liberté, problématique jadis, ne soulevait désormais aucune difficulté. Par le passé, le projet d'unité continentale et le souci d'indépendance nationale, qui traduisaient respectivement le besoin d'un *ordre pacifique* et le désir de *liberté politique*, avaient pu se trouver en conflit : ils ne l'étaient plus dès lors que les pays européens avaient adopté, presque tous, le principe de la représentation. Il suffirait, pour concilier les deux exigences, d'emprunter la formule inventée en Amérique du Nord, où cohabitaient, depuis l'entrée en vigueur de la constitution fédérale, deux pouvoirs souverains, l'un et l'autre représentatifs, le pouvoir de l'Union et celui des États individuels.

Trois ans et une guerre plus tard, Chevalier continuait de présenter l'Amérique, en gros, comme « l'exemple à suivre », pour les mêmes motifs : « à moins d'une organisation qui offre des traits empruntés à celle des États-Unis, […] notre Europe subira une humiliante et funeste déchéance ».[271] Mais il se demandait jusqu'à quel point ce modèle était applicable aux Européens, et admettait qu'ils ne devraient pas nécessairement aller aussi loin que les Américains sur la voie de l'intégration politique. Six ans et *deux* guerres plus tard, il qualifie, à regret, « les États-Unis européens » d'idée « si éloignée de toute pratique possible qu'il faut se résigner à n'y voir qu'un rêve ».[272] Et cependant le « système de l'arbitrage », laissé au bon vouloir des États, ne serait que « dérisoire » comme gage de paix. Par ce qualifi-

269 Quarante ans plus tard, en 1898, Molinari reviendrait sur la question de la guerre et de la paix, dans une optique partiellement différente, et sensiblement plus pessimiste : cf. *infra*, pp. 376-7, notes 138 et 141.

270 Dans l'article cité *supra* (note 260) et intitulé « La guerre et la crise européenne », pp. 777 ss.

271 Par *Europe* il entendait l'ouest et le centre du continent, sans l'empire russe, qui lui paraissait « destiné à former indéfiniment une unité par lui-même » : Michel Chevalier, « Les États-Unis de l'Europe et la paix internationale », *Journal des économistes*, 3e série, vol. XV, 1869, pp. 76-91.

272 Michel Chevalier, « Du droit international, de ses vicissitudes et de ses échecs dans le temps présent », *Revue des deux mondes*, XLIIe année, vol. 99, 15 mai 1872, pp. 398 et 402.

catif il exprime le sentiment profond du courant fédéraliste : facultatif, l'arbitrage ne change rien au système international existant ; obligatoire, mais sans garantie du respect de l'engagement, il ne change le système qu'en apparence.[273]

Une des figures de proue de ce courant, Charles Lemonnier, reste apparemment fidèle à son idéal. Il publie en 1872 un ouvrage intitulé *Les États-Unis d'Europe*, et y plaide pour un « lien fédératif extrêmement fort », comme en Amérique ou en Suisse.[274] Impossible, en effet, de soutenir que ce qui serait criminel entre particuliers, ne l'est pas entre États : « Qui oserait dire de bonne foi […] que l'on doive plaider quand on est un contre un, et s'égorger quand on est quarante millions d'hommes contre quarante millions d'hommes ? » La réponse définitive, continue-t-il de prêcher en 1880,[275] réside dans la création d'une *civitas gentium*. Formées d'individus, les nations feront la paix comme les individus l'ont faite :

> quand les peuples voudront quitter la barbarie de l'état de guerre, […] ils devront régler leurs relations sur les mêmes principes [que les particuliers], et la forme d'association juridique, le gouvernement qu'ils institueront entre eux, ne peut être qu'une Fédération républicaine.

Ce par quoi il entend un pouvoir supérieur à ceux des États, investi de fonctions exécutives aussi bien que législatives et judiciaires, source et garant d'un droit de même nature que le droit civil. Mais même Lemonnier admet que la réalisation de cette « idée supérieure » n'est, malheureusement, pas pour demain. Avant d'y parvenir il faudra passer par une longue période de préparation. Les nations européennes se retranchent dans leur indépendance, chacune « appuyée sur son épée, l'œil au guet, toujours en méfiance d'être surprise ». Aussi propose-t-il, à titre transitoire, un système d'arbitrage obligatoire, en précisant que ce serait simplement une étape en direction de la « seule et véritable solution du problème » – mais une étape qui durerait quand même une trentaine d'années au moins.[276]

---

273 Théoriquement, en effet, la force est remplacée par le droit, mais en pratique les États gardent le pouvoir de décision suprême.

274 Charles Lemonnier (1806-1891), *Les États-Unis d'Europe*. Paris, Librairie de la bibliothèque démocratique, 1872 : cf. pp. 136 et 172-3. En 1867 Lemonnier avait fondé à Genève un groupement pacifiste, la Ligue internationale de la paix et de la liberté, dont l'organe avait aussi pour titre *Les États-Unis d'Europe/Die Vereinigten Staaten von Europa/Gli Stati Uniti d'Europa* (Berne/Genève, 1867-1913).

275 Dans la préface qu'il écrit pour une nouvelle édition du plan kantien, publiée à Paris chez G. Fischbacher, en 1880, sous le titre *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*: cf. les pp. i-xv.

276 Les États s'engageraient par traité à renoncer, pour une période déterminée (trente ans), à l'emploi de la force ; ils promettraient de soumettre tous leurs différends à un tribunal international préétabli et d'appliquer les sentences rendues : *Formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations. Mémoire présenté au*

L'Écossais Lorimer reprend tous ces aspects dans son texte, l'un des plus précieux du XIXe siècle pour notre sujet – doublement précieux, parce qu'il ouvre un débat éclairant entre l'auteur et son collègue allemand Johann Caspar Bluntschli, sur les positions duquel nous reviendrons dans les deux prochains chapitres. Si celle du professeur d'Édimbourg n'est sûrement pas « la première proposition d'une Europe fédérale »,[277] c'est la plus détaillée et la plus consciente. Il publie l'article originaire en 1877, sous le titre « Le problème final du droit international », puis l'incorpore, avec des modifications répondant aux critiques de Bluntschli, dans le grand traité de droit international général qu'il fait paraître en 1884.[278] Le problème en question est celui de la guerre, et de la meilleure méthode pour l'abolir : si, pour les théoriciens du droit des gens, il est *final* (mieux, *suprême* ou *fondamental*), c'est qu'aucun vrai système de droit ne pourra exister dans la sphère internationale tant qu'il y subsistera la guerre, tant que celle-ci restera un moyen légitime de régler les disputes.

Problème incontournable donc – nul juriste ne saurait renoncer à se le poser –, mais pas insurmontable. Nombreuses sont les voies que les hommes ont proposées, une seule est la bonne : celle qui se donne comme programme d'imiter le droit civil. Les autres sont illusoires. C'est le cas de l'*équilibre*, censé neutraliser les forces opposées : mais rien ne nous dit que les coalitions sur lesquelles la dissuasion repose se formeront à tous les coups et seront toujours assez puissantes pour éviter la guerre.[279] Ou de l'*arbitrage volontaire*, qui pourrait régler les conflits équitablement et à moindres frais : mais quand il s'agit de se plier à une sentence défavorable, ni la raison, ni l'intérêt matériel bien compris, chers aux utilitaristes, ne sont assurés de prévaloir sur les passions et les intérêts apparents.[280] Ou de la *religion* et de l'*éducation*, qui devraient adoucir et éclairer les nations : mais sans lois contraignantes il n'y a jamais eu de progrès humain, et jamais il n'y

---

VIIIe Congrès de la Ligue internationale de la paix et de la liberté. Genève, M. Stapelmohr, s.d. (1888).

277 Comme le prétend Christopher Harvie, « The Father of European Federalism ? », *History Today*, XLVII, 7, 1997, p. 3.

278 James Lorimer (1818-1890), « Le problème final du droit international », *Revue de droit international et de législation comparée*, IX, 2, 1877, pp. 161-206, qui devient « The Ultimate Problem of International Jurisprudence », livre V de *The Institutes of the Law of Nations. A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*. Edinburgh/London, William Blackwood & Sons, vol. II, 1884, pp. 181-299.

279 La critique de la *Balance of Power* est, chez Lorimer, longue (pp. 197-208), complexe et passablement obscure : nous n'en retenons ici qu'un aspect.

280 Même quand la formule réussit, comme dans l'affaire de l'*Alabama*, on ne devrait pas affirmer que l'arbitrage a « maintenu la paix », on devrait dire plutôt que la volonté des parties de rester en paix a permis l'arbitrage. Ce dernier n'opère, en fin de compte, que lorsque les adversaires ont déjà décidé de renoncer à la guerre (« The Ultimate Problem », p. 212).

en aura.[281] Ou de l'*interdépendance économique*, qui rend les guerres encore plus ruineuses qu'autrefois : mais il n'est guère certain, là non plus, que la raison utilitaire l'emporte infailliblement dans les décisions des hommes et des peuples – dans le monde il n'y a pas que l'intelligence, il y a aussi la stupidité, et il faut en tenir compte.

On en a tenu dûment compte au sein des États, où le droit positif s'est réalisé grâce à l'existence de trois pouvoirs distincts, et en particulier d'une force d'exécution invincible.[282] La réalisation du droit international exige l'institution de ces mêmes pouvoirs. Le « problème fondamental », nous dit en somme Lorimer, doit être reformulé ainsi : « *Comment concevoir les équivalents internationaux des facteurs connus en droit interne comme législation, juridiction et exécution* ».[283] La solution consistera à reproduire ces trois fonctions le plus fidèlement possible, au niveau de l'Europe ou de l'humanité entière. Instituer une autorité qui édicte les normes générales, une autre qui les relie aux cas particuliers, et une troisième qui les fasse respecter : tel est, entre les États aussi, le secret de l'ordre et de la paix.

Ce secret, reconnaît notre auteur, bien d'autres l'avaient percé avant lui, mais leurs plans étaient tous viciés par un ou plusieurs défauts d'architecture. Certains avaient attribué une voix égale à des États qui ne l'étaient point, d'autres avaient prétendu fixer *ne varietur* l'état des choses existant à un moment donné : ce faisant ils avaient péché contre la nature, dont l'inégalité et le changement sont des lois fondamentales, aussi valables chez les peuples que chez les particuliers. D'autres encore n'avaient pas prévu d'exécutif fédéral suffisamment fort et structuré, ou d'armée commune capable d'imposer les décisions de l'Union à tous ses membres, alors que l'état de droit ne peut exister sans une garantie *externe*, *coercitive*, *irrésistible*.[284] D'autres, enfin, avaient proposé une assemblée d'ancien régime, où siégeraient les souverains ou leurs plénipotentiaires, tandis qu'il faut désormais, entre les constitutions des parties et celle de l'ensemble, une « connexion » (la correspondance politique dont Saint-Simon

281 À propos de la religion, un autre auteur fédéraliste de la même époque (Lemonnier, dans *Les Etats-Unis d'Europe*, p. viii) se montrait beaucoup plus sévère : ce n'était point un remède, mais « elle-même une semence de guerre ».

282 « *Municipal law makes provision for dishonesty and folly, as well as for honesty and commonsense, so long as it recognises their existence in point of fact* » : « The Ultimate Problem », p. 210.

283 *Ibidem*, p. 186.

284 Gentz appelait « externe » la garantie qui ne vient pas des sujets du droit eux-mêmes (*supra*, p. 157). Elle doit être coercitive, affirme Lorimer : « *International order [cannot] be realised or maintained on easier terms than national order […] We cannot afford to dispense with the compulsitors, or even with the terrors, of the law* ». Et invincible : « *It is irresistible power alone which acts peaceably* » (« The Ultimate Problem », pp. 184-5 et 207). C'est dire que la paix – beaucoup de pacifistes ont du mal à l'accepter – ne passe point par l'abolition de la force, mais par l'accumulation d'une force exorbitante du côté de la loi.

avait fait sa quatrième condition). L'une ne peut pas ignorer complètement le principe représentatif sur lequel les autres sont, pour la plupart, fondées. Presque partout en Europe les lois sont faites par des assemblées élues : la diète fédérale doit refléter, au même titre que les parlements nationaux, la volonté des *peuples*.

Dans son plan Lorimer s'efforce de corriger toutes ces erreurs. Pour ce qui est du législatif, il le prévoit bicaméral. Les membres de la Chambre haute, le Sénat, seront nommés à vie, dans chaque pays, par le chef de l'État, tandis que ceux de la Chambre des députés seront élus par les Chambres basses nationales. Ce grand parlement se réunira dans la capitale fédérale, déclarée propriété commune (« *res omnium gentium* ») : Constantinople si possible, sinon la ville et le canton de Genève. Les projets approuvés par les deux branches à la majorité simple, et contresignés par le président de l'exécutif, auront force de lois générales. L'Assemblée – c'est là un point capital pour l'auteur – n'aura d'autorité que sur les affaires extérieures des membres, notamment sur leurs relations mutuelles ; elle ne s'immiscera pas dans les questions internes (mais aura voix au chapitre en cas de guerre civile). S'il y avait doute, c'est elle-même qui jugerait de sa compétence. Quant à sa composition, les sièges y seront attribués aux États membres en nombre non seulement *inégal*, et proportionnel à la « force réelle » de chacun, mais encore *variable*, afin de traduire l'évolution de ces forces dans le temps.

Les lois de la disparité et de la mutabilité naturelles seront ainsi prises en compte, le grand progrès par rapport au passé étant que les différences de puissance s'exprimeront dans le nombre de parlementaires revenant à chaque membre, et non en termes de divisions d'infanterie, de pièces d'artillerie ou de cuirassés. Cette reconnaissance de l'inégalité des États a toutefois de sérieuses limites. Lorimer se met en contradiction avec son propre postulat à deux égards. D'abord, le principe de proportionnalité vaut uniquement pour les nations ordinaires : les six grandes puissances auront chacune, l'Angleterre ou la Russie comme l'Italie, le même contingent de sénateurs (cinq) et de députés (quinze). Ces représentants, en outre, ne seront point les agents de leurs États de provenance, puisqu'ils siégeront et voteront à titre individuel. Comme chez Saint-Simon, les majorités et les minorités parlementaires seront *transnationales*. Pour un État, avoir une députation nombreuse n'est donc pas tout, puisque parmi ses membres plusieurs pourraient se prononcer, chaque fois, contre la position de leur gouvernement.[285]

Le pouvoir judiciaire sera exercé par un tribunal de quinze juges. Nommés à vie, ils trancheront les disputes juridiques, c'est-à-dire

285 Il suffit d'imaginer un grand État où l'opposition (socialiste par exemple) serait fortement représentée dans la chambre basse. Son gouvernement pourrait compter sur moins de voix à l'assemblée fédérale que celui d'un État plus petit, mais politiquement moins polarisé.

toute cause dont la solution dépend de l'interprétation d'une loi internationale ou d'un traité, qu'elle leur soit soumise par les parties ou par l'Union. Il y aura aussi, c'est intéressant de le noter, une section pénale du tribunal, chargée des crimes internationaux. Quant au pouvoir exécutif, il appartiendra à un Bureau ou Ministère désigné annuellement par les Chambres et composé de quinze membres (cinq sénateurs et dix députés, six ressortissants des puissances majeures, neuf des autres). Les quinze, à leur tour, éliront parmi eux le Président de l'Union. Ce dernier ratifiera les lois ; le Ministère assurera collégialement qu'elles soient respectées, et que les décisions judiciaires soient obéies. Par quels moyens ? Saint-Simon s'était référé, en passant, à l'opinion publique, et n'avait même pas mentionné d'instrument coercitif. Lorimer, quant à lui, tient pour indispensable une armée fédérale,[286] et se demande comment en organiser une crédible. Non en gonflant au maximum ses effectifs, répond-il, mais en réduisant ceux des armées nationales au strict minimum, c'est-à-dire au niveau requis par leurs fonctions internes.[287] Il prévoit donc – c'est le second volet de son plan – un processus de désarmement général et proportionnel, qui lui paraît bien plus réaliste que la création d'une immense force commune.[288] Au besoin, chaque État membre fournira, sur décision de l'Assemblée et à la demande du Président, un contingent prédéterminé (ou son équivalent pécuniaire). Le Ministère nommera le commandant et les officiers d'état-major, qui lui devront obéissance exclusive. Il disposera en outre, à son siège, d'une petite armée constamment sur pied, prête à l'emploi en cas d'urgence : une force de réaction rapide *ante litteram*. Les dépenses de l'Union, enfin, seront couvertes par un impôt fédéral, prélevé par chaque État sur ses citoyens en proportion de sa force.[289]

Deux questions peuvent se poser, à la lecture de ce plan. La première est une pure affaire de langage. Lorimer est-il un vrai pacifiste ? Lui-même semble rejeter cette étiquette. Conjecturer la « paix perpétuelle », dit-il à un endroit, c'est rêver un vieux rêve philanth-

286 Au sein des États, raisonne-t-il, personne ne songerait sérieusement à faire l'économie d'une force de police et à charger la seule opinion publique de garantir le droit : pourquoi accorderait-on tellement plus de crédit à l'opinion publique internationale ?

287 Qui auraient inclu le contrôle des possessions coloniales.

288 Laquelle, dit Lorimer, ne serait pas seulement irréalisable, mais aussi indésirable, car elle pourrait menacer la liberté des États. On voit toutefois assez mal pourquoi, après le désarmement général, une armée plus petite constituerait une moindre menace.

289 À ce propos, Lorimer a été présenté (à tort) comme un précurseur : cf. Myron J. Frankman, « International Taxation : The Trajectory of an Idea from Lorimer to Brandt », *World Development*, XXIV, 1996, pp. 807-20.

ropique.[290] Mais en écrivant cela, il pense à l'abolition complète de la violence entre les nations. Mettre au ban la violence *illégale*, en revanche, ce n'est guère un but chimérique, de son point de vue. Et du nôtre, le monde où la guerre aurait été interdite et seules pourraient se produire des opérations collectives de police contre l'infracteur éventuel serait, à tous les effets, un monde pacifié.

La deuxième est une question de classification. Lorimer est-il un vrai fédéraliste ? Là aussi, il donne l'impression de le nier. En fait, ce dont il prend ses distances, on l'a dit, c'est le prototype américain (et saint-simonien) de gouvernement fédéral, s'ingérant largement dans les affaires internes des membres. Son plan, contrairement à la constitution des États-Unis, confine les institutions centrales *aux seules relations entre les composantes*. On ne verrait donc pas, à Constantinople ou à Genève, d'autorité paneuropéenne s'immisçant, comme celle de Saint-Simon, dans toute question susceptible d'être définie d'intérêt général – des travaux publics à l'instruction des jeunes. Le gouvernement fédéral n'interférera point avec les politiques nationales. Sous ce profil, la démarche lorimerienne relève, incontestablement, d'un *saint-simonisme atténué*.

Fédéraliste, cependant, Lorimer l'est à coup sûr. Les peuples, il en est convaincu, quitteront l'état de nature de la même manière que les individus, c'est-à-dire en créant une autorité commune et souveraine. Il veut faire de l'Europe quelque chose de différent des États-Unis d'Amérique, et néanmoins une véritable union politique. Tout en restant autonomes à l'intérieur (« maîtres chez eux » aurait dit Leibniz), les États membres renonceraient à leur indépendance extérieure, et notamment au libre choix de la force – non seulement dans le sens qu'ils ne pourraient pas y recourir à leur gré, mais aussi dans le sens qu'ils ne pourraient pas refuser d'y recourir si le gouvernement commun le leur demandait. Le souci de Lorimer est de donner à l'Union un régime républicain, associant les individus aux décisions fédérales, et un gouvernement à la fois indépendant par rapport aux membres et capable de s'imposer à eux. Ainsi sa chambre basse sera élue, et non par quelques corporations professionnelles, comme celle de Saint-Simon, mais par les peuples, encore qu'indirectement. Quand les députés légiféreront, c'est la volonté des Européens qu'ils exprimeront. À l'objection que lui opposera Bluntschli, selon qui une république exige un peuple, et il n'existe point de *peuple européen*, Lorimer réagira revendiquant à l'homme la faculté d'endosser plusieurs identités non exclusives : on peut se sentir Allemand, ou Français, ou Italien, et en même temps Européen. Il est, dès lors, parfaitement possible de concevoir un gouvernement général distinct des gouvernements nationaux, à condition de séparer clairement les domaines respectifs – ce sera le cas si l'on confie

290 « The Ultimate Problem », pp. 183-4.

à l'un les fonctions extérieures des États, et on laisse aux autres les fonctions internes.

Lorimer est conscient que toute puissance mise en minorité risquerait de quitter la voie du droit, à moins d'être forcée à y rester par une menace suffisante et suffisamment certaine : d'où la nécessité d'un moyen de pression (a) plus dissuasif que l'opinion publique, et (b) autre que les armées nationales. À Bluntschli, qui acceptera le premier point mais pas le second et voudra confier la fonction exécutive au consortium des grandes puissances, il répondra que celles-ci, face à un enjeu réellement important, se divisent presque toujours. Certes, il ne franchit qu'en partie le dernier pas, celui qui mène à une armée fédérale permanente et totalement indépendante du bon vouloir des États associés. Un tel outil militaire n'existe, dans son plan, qu'en embryon, pour les petites interventions. En cas d'opérations d'envergure, c'est les États qui fourniraient au gouvernement central les troupes nécessaires, et qui garderaient donc la décision ultime, celle de prêter oreille ou non à l'appel aux armes. Voilà qui pose une nouvelle question : si certains d'entre eux rechignaient à l'accepter, comment les y amènerait-on ? Question sans réponse, car pour obliger l'État qui voudrait faire une guerre individuelle, et illégale, à ne pas la faire, il faudrait pouvoir obliger les États qui ne voudraient pas faire la guerre collective, et légale, à la faire. Mais cela nous plonge dans un cas typique de *reductio ad absurdum*, sur lequel on reviendra dans le chapitre suivant.

* * *

Le projet de Lorimer comporte, on l'a vu, trois points essentiels : un gouvernement *républicain*, exerçant des fonctions *circonscrites à la sphère externe*, et disposant d'un *instrument coercitif*.

Comme son exemple le prouve, le coup porté par la guerre franco-prussienne aux plans d'unité européenne avait été rude, non mortel. Ils ne disparaissent pas, en dépit de la « rage nationaliste » qui marque la dernière partie du XIX^e^ siècle et la première du XX^e^ ; mais leurs auteurs s'efforcent de les rendre compatibles avec l'hypersensibilité dont les États font preuve, dès qu'il est question d'indépendance nationale ; et dans ce but ils adoptent la « version Lorimer », minimaliste d'un côté (celui des compétences de l'Union) mais pas de l'autre (celui de son pouvoir). Une telle réforme du système demeure, aux yeux de ces internationalistes, tout à fait concevable, et elle leur paraît de plus en plus nécessaire, à mesure que la tension monte entre les six grandes puissances et que s'accentue leur division en deux camps rivaux. Dans le débat public, l'idée fédérale a de nouveaux antagonistes. Elle ne se mesure plus avec les « vieilles » solutions évoquées dans les deux chapitres précédents (la paix d'équilibre compte peu d'adeptes, la paix d'hégémonie encore moins), mais avec celles que nous allons traiter dans les deux chapitres suivants – quand elle ne

se heurte pas au fédéralisme anarchisant qui s'inspire de Proudhon et qui, rejetant les États, rejette aussi les États-Unis d'Europe.[291] Une confrontation intéressante entre les positions respectives a pour théâtre un congrès académique qui se tient à Paris, sous les auspices de l'École libre des sciences politiques, à un moment symbolique (la dernière année du XIX^e^ siècle, que bien des gens prennent pour la première du XX^e^). Les organisateurs de la réunion ont choisi comme sujet les « États-Unis d'Europe ». Cinq personnalités sont chargées de rédiger autant de rapports particuliers, dont un rapporteur général (l'historien Anatole Leroy-Beaulieu) doit faire la synthèse.[292] Sans receler la moindre idée originale, ce qui se dit en ce mois de juin 1900, rue Saint-Guillaume, nous est utile pour faire le point des opinions alors en vogue, dans les milieux cultivés, en matière de réorganisation européenne.

S'il fallait résumer le tout en quelques phrases, on pourrait distinguer deux thèmes majeurs de discussion. Le premier est la question de la possibilité/désirabilité de l'Union. Ceux qui la prônent trouvent une bonne raison dans le passé (le sentiment d'appartenance commune des peuples européens), une autre encore meilleure dans le présent (l'interdépendance économique et financière, cette « solidarité continentale […] de jour en jour plus complète » qui enveloppe « les peuples de l'Europe dans les mailles d'un filet serré »), et une dernière raison, imparable, dans l'avenir (la menace que fera bientôt peser sur la vieille Europe la montée en puissance des continents jeunes). Oui, les États européens tendent, ou sont poussés, vers des « relations de pacifique intimité » : preuve en est la *convocation* de la récente conférence de La Haye.[293]

---

291 La distribution pondérée des sièges était une des raisons de l'aversion manifestée par Proudhon à l'égard du projet d'Union européenne : il y voyait la codification de l'asservissement de certaines nations à d'autres. L'autre raison était le risque que l'union pût « dégénérer […] en une puissance unique, ou grande monarchie européenne ». La solution qu'il prônait aurait anéanti ces deux objections en prévoyant, d'abord, la dissolution des États existants en associations de petites unités productives, et ensuite, à l'échelle de l'Europe, une « confédération de confédérations » : cf. Pierre-Joseph Proudhon, *Du principe fédératif, et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris, E. Dentu, 1863, p. 88. C'est dire que son Union européenne ne se composerait ni d'États (ce ne serait pas une fédération à la Saint-Pierre), ni d'individus (ce ne serait pas la république universelle de Cloots), ni des deux à la fois (ce ne serait pas une copie des États-Unis d'Amérique), mais de micro-entités économiques et sociales.

292 Toutes les contributions furent publiées dans Anatole Leroy-Beaulieu *et al.*, *Les États-Unis d'Europe. Congrès des Sciences politiques de 1900*. Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1901.

293 Cf. A. Fleury, « Y a-t-il des intérêts spéciaux à l'Europe ? », et R. Dollot, « Comment les intérêts spéciaux à l'Europe ont-ils été jusqu'à présent sauvegardés ? », *ibidem*, pp. 45-59 et 63-118.

Ce à quoi certains adversaires de l'Union rétorquent que celle-ci est une chimère dans une Europe qui, loin d'aller vers l'unité et la paix, marche à grands pas vers la division et la guerre.[294] Preuve en est l'*échec* de la récente conférence de La Haye. Et parmi ces eurosceptiques *ante litteram*, certains autres (ou les mêmes) argumentent qu'un tel projet associatif, quand bien même il serait réalisable, mériterait que l'on s'y opposât : une ligue européenne qui se ferait non *pour* quelque chose mais *contre* quelqu'un, le rival américain, ne déboucherait pas sur la paix des nations mais sur la guerre des continents. S'il s'agissait, par ailleurs, d'une véritable fédération politique, elle aurait un effet liberticide : le gouvernement paneuropéen suprême serait forcément despotique. Or, il est préférable pour les peuples de vivre dangereusement mais libres, que tranquillement mais sous tutelle. Aussi vaut-il mieux en rester au moyen de règlement pacifique qui existe déjà : l'arbitrage facultatif.[295] Pour dire la chose un peu différemment, face au volontarisme des partisans de l'Europe unie s'expriment – c'est visible dans la discussion libre – deux types de rejet, l'un d'essence nationaliste (il n'y a pas d'intérêts communs à *tous* les Européens), l'autre d'inspiration cosmopolite (il n'y a pas d'intérêts communs aux *seuls* Européens), et deux types de pessimisme, le premier circonstanciel et historique (l'union est impossible parce qu'elle n'est point dans l'air du temps), le second fondamental et apocalyptique (l'union provoquerait la pire des guerres, elle produirait « un avenir plus terrible encore que le présent »).

L'autre thème de débat porte, en revanche, sur les différentes *formes* que l'association pourrait assumer. Le rapport le plus intéressant à cet égard, soumis par le juriste et historien Gaston Isambert,[296] va dans la direction de Lorimer, en dépit de nombreuses différences. Facultatif, l'arbitrage ne change rien à l'état de guerre existant ; et un système arbitral obligatoire ne peut se concevoir sans que l'organe

294 Elle est déjà un « vaste camp retranché séparé en deux parties aux forces à peu près égales » : P. Lefébure, « Y a-t-il lieu de modifier la situation actuelle ? », *ibidem*, p. 121.

295 Cf. P. Lefébure, contribution citée, et H. de Montardy, « Peut-on trouver un mode particulier de trancher les litiges internationaux ? », *ibidem*, pp. 121-33 et 159-71. Sur cette même ligne, et avec un langage autrement plus tranchant, Sorel critiquera, quelques années plus tard, l'illusion de fédérer une Europe semblable à un « panier rempli de crabes qui se pincent toute la sainte journée », et vouée à sombrer « avant dix ans […] dans la guerre et l'anarchie, comme elle a toujours fait deux à trois fois par siècle ». Ceux qui songent à « remplacer le fait de la paix accidentelle par la théorie d'une union normale », se condamnent à l'insignifiance. « On disserte, de temps à autre, après boire dans des congrès de farceurs sur les États-Unis d'Europe ; mais aucune personne sérieuse ne s'occupe de ces balançoires » : Georges Sorel (1857-1922), « Unité et multiplicité », dans *Réflexions sur la violence*, 3e éd. Paris, Rivière, 1912, p. 414.

296 Avocat à la Cour d'appel, Isambert va notamment écrire un ouvrage sur les idées socialistes en France de 1815 à 1848 (Paris, F. Alcan, 1905).

judiciaire international s'appuie sur un pouvoir exécutif indépendant, ayant à sa disposition une force publique adéquate. Cela est manifestement irréalisable à l'échelle mondiale, mais peut-être pas à celle des États de l'Europe – si l'on en excepte la Turquie, qui n'est européenne que géographiquement. Situés à Strasbourg (dont l'internationalisation résoudrait, au passage, la plus âpre des querelles pendantes), les organes de l'Union comprendraient

- d'abord un Conseil législatif de nature intergouvernementale, où tous les (dix-neuf) pays membres auraient la même voix : il traduirait l'égalité des *États*, et déciderait à la majorité simple d'un code de droit international public et privé ;
- puis une Haute Cour qui traduirait le principe de l'inégalité des *nations*, puisque chacune d'elles y élirait (indirectement) un nombre de délégués proportionnel à sa population : y seraient réglées, à la majorité simple, la plupart des disputes entre les fédérés ;
- mais les litiges les plus importants, ceux qui touchent aux intérêts vitaux des parties, seraient tranchés, à la majorité des deux tiers, par un troisième organe, fusionnant en un seul Congrès les deux autres, c'est-à-dire les représentants des gouvernements et ceux des peuples ;
- un Directoire veillerait, enfin, à l'application des décisions de la Cour et du Congrès au moyen d'une armée faite de contingents cantonnés dans les différents pays, que ce gouvernement européen rassemblerait au besoin et prendrait sous son commandement.[297]

Comme dans le cas de Lorimer, on a ici un plan qui se défend d'être fédéraliste, sous prétexte que les compétences mises en commun se limiteraient à la sphère des rapports interétatiques, contrairement aux modèles américain, allemand ou suisse, mais qui l'est à coup sûr, dans la mesure où les institutions centrales adopteraient à la majorité, simple ou qualifiée, des décisions obligatoires pour tous, et pourraient les imposer par la force aux récalcitrants éventuels. Les plus graves seraient prises par un organe mixte, à la fois Conseil des gouvernements et Chambre des députés européens. La vraie limite est que les États, ici aussi, garderaient le pouvoir ultime: celui de refuser leurs troupes à l'Union.

Le rapporteur général, en revanche, fait écho à l'antagoniste de Lorimer, Bluntschli.[298] Faute d'un peuple européen, affirme-t-il, on ne pourra pas créer sur le vieux continent d'État fédéral républicain (*Bundesstaat*), tout au plus une société d'États (*Staatenbund*) laissant intacte la souveraineté des membres – une société confédérative donc, modèle sur lequel nous reviendrons plus loin. Il suffira

297 G. Isambert, « Projet d'organisation politique d'une Confédération européenne », dans Leroy-Beaulieu *et al.*, *op. cit.*, pp. 137-55.

298 A. Leroy-Beaulieu, « Rapport général », *ibidem*, pp. 5-24.

de dire ici que Leroy-Beaulieu incluait dans son Union aussi bien les Russes que les Turcs, mais en excluait les Anglais : il lui assignait du reste, comme mission prioritaire, de contenir les visées des deux puissances anglo-saxonnes, l'Empire britannique et les États-Unis d'Amérique.

* * *

Les Européens ne s'unirent point, ni pour la paix, ni contre la menace des autres continents. Et s'ils prirent de l'exercice physique, ainsi que le bon docteur Luttemer le leur avait conseillé, ce fut sur les champs de bataille de la Grande Guerre. Pendant qu'elle se déroulait, l'opinion en matière d'États-Unis d'Europe se partagea entre ceux qui les tenaient pour un rêve désormais impossible, et ceux qui y voyaient un projet peut-être possible, mais néfaste – c'est le cas de Lénine.[299] Quand le massacre prit fin, il en résulta, comme cela avait été le cas un siècle plus tôt à l'issue des guerres napoléoniennes, une tentative de restructuration radicale du système international. Mais une fois encore, la méthode suivie ne correspondit guère au modèle fédéraliste. Tout au contraire, l'État souverain sortit légitimé du règlement de paix : sous la forme d'État *national* et *démocratique*, il en fut la pierre angulaire. La nouvelle Société des Nations ne portait aucunement atteinte à la souveraineté de ses membres. Aussi les adeptes de la paix d'union la condamnèrent dès avant qu'elle eût fait ses preuves, et virent ensuite dans son échec la confirmation de leurs thèses.

La sensation que le Covenant comportait des imperfections et des lacunes engendra dès le début des efforts de révision, dont le Protocole de Genève de 1924, visant précisément à en colmater les brèches,

299 Il présente les États-Unis d'Europe, en août 1915, comme un dessein éminemment « réactionnaire ». L'union continentale n'est pas irréalisable, selon lui, mais ce ne serait point un instrument de pacification – la vraie paix, la paix permanente, est inconcevable en régime capitaliste. Ce serait une simple entente temporaire entre gouvernements capitalistes européens se donnant pour but, d'une part, la lutte contre le socialisme, et d'autre part la défense de leurs possessions coloniales contre les impérialismes plus dynamiques de l'Amérique et du Japon. Plus généralement, Lénine considère le thème de la paix comme un leurre pour la classe ouvrière. L'union véritable ne verra le jour qu'après le triomphe du socialisme, et elle ne sera pas européenne, mais mondiale. Les pacifistes bourgeois prêchent donc contre ce qui est, sous une forme, inévitable (la guerre entre États impérialistes) et, sous une autre forme, nécessaire (la guerre entre prolétariat et capital). Cf. « On the Slogan for a United States of Europe » (*Collected Works*. Moscow, Progress Publishers, 1974, vol. XXI, pp. 339-43), ainsi que « Pacifism and the Peace Slogan », dans www.marxists.org/archive/lenin/works/1915/aug/23.htm et www.marxists.org/archive/lenin/works/1915/feb/19.htm.

constitue le meilleur exemple. Mais pour d'autres analystes, le défaut était bien plus profond.

Une critique fédéraliste de la SdN émane, au début des années 1920, d'un des témoins directs de sa naissance, Philip Kerr (par la suite Lord Lothian), qui avait joué au cours de la conférence de la paix un rôle important – celui de bras droit du premier ministre britannique Lloyd George. Il publia en 1923, sous le titre *The Prevention of War*, les textes de trois conférences portant respectivement sur la « raison mécanique » des guerres, sur leur « raison psychologique » et sur la « seule voie vers la paix internationale ».[300] La première recherche la cause ultime des conflits internationaux et la localise, par-delà les nombreuses causes apparentes, dans la pluralité politique du monde, dans la division de l'humanité en cinquante ou soixante États totalement indépendants. Impossible de supprimer la guerre, quoi qu'on fasse, tant que des États souverains continueront d'exister. Sans un législateur, un tribunal et un policier communs, le recours individuel à la force (le duel) constitue, dans certaines circonstances, le seul moyen de se rapporter aux autres. Le droit international existant ne prétend pas abolir ces duels entre peuples, il ne fait que les réguler ; et même cette visée est illusoire, car il n'y a pas de norme de droit qui tienne, une fois que la guerre a éclaté. Il y a fort à parier que la prochaine apportera d'autres excès, par exemple le bombardement aérien des villes, dont les affreuses innovations liées à la radioactivité pourraient aggraver encore les effets (remarquable prédiction, cette dernière).

Si bien intentionnés soient-ils, tous ces pacifistes qui invoquent la moralisation de l'homme ou la démocratisation des États, tous ces internationalistes qui préconisent la coopération, l'arbitrage ou le désarmement, ne s'attaquent pas à la racine du mal, et risquent même de cacher la réalité du problème derrière un « écran de papier peint ». Cette réalité, c'est l'état sauvage dans lequel vivent les nations, telles les fauves dans la jungle. La démocratie, seule, ne résout rien. Elle élimine certaines causes anciennes de la guerre, mais en ajoute une nouvelle, les passions viscérales des opinions publiques. Le deuxième texte dénonce précisément la condition mentale malsaine des peuples : l'enfermement des esprits dans des identités nationales étroites, qui font l'objet d'un culte quasi religieux et nous amènent à nous sentir plus proches du pire de nos compatriotes que du meilleur des étrangers, alors que les citoyens les plus éclairés de tous les pays sont des amis naturels, et devraient s'allier entre eux pour la poursuite du bien commun.[301]

---

300 Philip Kerr (1882-1940) and Lionel Curtis, *The Prevention of War*. New Haven, Yale UP, 1923.

301 Contrairement au xénophobe type (dont Karl Kraus appréciait la sévérité à l'égard des étrangers, mais déplorait l'indulgence pour les siens : *Detti e contraddetti*. Milano, Adelphi, 1972, p. 98), les antichauvins à la Lothian sont

Quant à la voie vers la paix, thème du troisième essai, elle consiste à remplacer la force par la loi, et la seule manière d'instaurer l'empire de la loi sur la terre est l'unification fédérative de l'espèce humaine. La Société des Nations n'est pas une réponse adéquate. C'est une sorte de conférence intergouvernementale permanente ; or, les associations de ce type, qui n'ont pas les moyens de décider et d'agir en propre, peuvent ressembler, au mieux, à la confédération américaine des années 1781-1789, destinée soit à se métamorphoser en une vraie fédération (comme ce fut le cas), soit à se désagréger. Une société faite d'États indépendants ne saurait résoudre le problème international – et si trop de monde la prenait pour « *the real thing* », pour la vraie solution, elle pourrait même nuire à la cause de la paix. Il ne s'agit donc pas d'aménager le Pacte, mais de le remplacer par la charte constitutionnelle d'un grand État de tous les peuples, qui ne serait pourtant pas un super-État mondial. C'est une constitution représentative de type Lorimer qui est esquissée ici, laissant chaque nation libre de s'autogouverner mais socialisant une sphère d'activité, les « relations internationales » actuelles, et rendant chaque individu « citoyen du monde » dans cette sphère. Le sacrifice de souveraineté exigé des États serait le droit d'employer les armes à leur gré. Voilà qui supprimerait la guerre et favoriserait aussi la diffusion de la liberté politique, inhibée à bien des endroits par le risque omniprésent de la guerre. Selon Kerr, en somme, ce n'est pas la généralisation de la démocratie qui va produire la paix permanente, mais l'inverse.[302]

Son optique est universaliste. Parmi les auteurs qui tiennent la SdN pour inadéquate à sa principale tâche, et cela par manque de fédéralisme authentique, la plupart n'invoquent une union plus solide qu'à l'échelle européenne.[303] Dans les années vingt le comte de Coudenhove-Kalergi se fit le grand propagandiste de cette « pan-Europe » (excluant, tout de même, tant l'URSS que la Grande-Bretagne). Il existe bien, écrit-il en 1923,[304] une *nation européenne* culturellement

---

bien conscients des défauts de leurs proches, mais tendent parfois à sous-évaluer ceux des autres. Ainsi notre auteur se prononcera pour une politique de compréhension à l'égard des griefs allemands, y compris quand l'Allemagne aura cessé d'être celle de Weimar et sera devenue celle d'Hitler. Cf. Antony Lentin, *Guilt at Versailles*. London, Routledge, 1985, pp. 146 ss.

302 On relèvera ici le renversement complet de la thèse de Rousseau, pour qui la souveraineté nationale peut seule assurer aux citoyens la liberté politique ; en réalité, argumente Kerr, la souveraineté des États nuit à la liberté, puisqu'elle provoque les guerres, qui à leur tour produisent ou justifient l'oppression. Cf. aussi, à ce propos, un article qu'il écrira en 1939, *The Ending of Armageddon*, dans www.federalunion.org.uk/archives/endarmaggedon.shtml.

303 Kerr aussi allait par la suite renoncer à son universalisme et songer à une union de la seule Europe, et des seules démocraties européennes, comme noyau initial d'une future fédération mondiale (*The Ending of Armageddon*, cité).

304 Richard N. Coudenhove-Kalergi (1894-1972), *Pan-Europa*. Wien, Pan-Europa-Verlag, 1923. On en trouve des extraits dans Rolland (dir.), *op. cit.*, pp. 338-63.

homogène, bien que diversifiée linguistiquement ; la base est donc là pour amorcer le passage de l'anarchie politique à l'organisation fédérative. Une transition qui s'accomplira par étapes : d'abord une conférence continentale, ensuite un traité d'arbitrage obligatoire, puis une union douanière, et enfin un pacte constitutionnel, dont la nature est à peine esquissée – on sait seulement qu'il y aura deux Chambres et que dans l'une seront représentés les États, dans l'autre les peuples. Comme on l'a noté dans le chapitre précédent, on n'a pas là un plan de paix *mondiale* : la Pan-Europe constituera l'un des cinq grands blocs de puissance, avec l'Union panaméricaine, l'Empire britannique, la Russie soviétique et le complexe sino-japonais. En principe ils devraient coexister pacifiquement au sein d'une SdN transformée en *Société des macro-nations* ; mais si la ligue existante suffisait à garantir la paix, il ne serait pas besoin de fédérer les États européens. Les cinq colosses vivraient, en fait, dans un système d'équilibre planétaire, régi par les rapports de force, et on ne voit pas bien pourquoi le risque de guerre y serait moins grand qu'il l'est dans l'Europe désunie.[305]

Quelques années plus tard, le projet de Coudenhove est devenu nettement plus œcuménique (il fait place désormais à l'Angleterre et à la Russie, peut-être même à la Turquie) et un peu plus précis. Il inventorie les organes fédéraux avec leurs fonctions : un Conseil des États pour diriger la politique paneuropéenne, une Assemblée d'élus pour soumettre des propositions à la décision du Conseil, une Cour de justice pour connaître des conflits entre États membres, et une Chancellerie pour servir de secrétariat.[306] Mais puisque l'organe principal, le Conseil, est censé prendre ses décisions les plus importantes à l'unanimité, il ne mérite pas vraiment le qualificatif de « fédéral » dont le pare l'auteur. Certes, ajoute Coudenhove, ce ne serait que le « point de départ d'une évolution plus ou moins longue », devant mener l'Union à se prononcer, un jour, à la majorité, simple ou qualifiée.

De l'idéal d'union européenne, plusieurs autres se firent l'écho au cours de ces années-là : politiciens, comme Édouard Herriot, Gaston Riou ou le comte Sforza,[307] intellectuels, comme Bertrand de

305 La réponse pourrait être, bien sûr, que les cinq acteurs du nouveau système seraient de force plus ou moins égale.

306 Projet d'un pacte paneuropéen, daté de février 1930, dans Rolland (dir.), *op. cit.*, pp. 363-81. La différence entre le Conseil et l'Assemblée, précise l'auteur, est que dans l'une on se divisera par « groupements verticaux » (c'est-à-dire nationaux), dans l'autre par « groupements horizontaux » (ou transnationaux).

307 Édouard Herriot (1872-1957), *Europe*. Paris, Rieder, 1930 ; Gaston Riou (1883-1958), *Europe, ma patrie*. Paris, Valois, 1928, et *S'unir ou mourir*. Paris, Valois, 1929 ; Carlo Sforza (1872-1952), *Gli Stati Uniti d'Europa*, texte d'une conférence prononcée à Lugano en 1930. Dans le premier des deux livres cités, Riou précisait que l'union dont il était question n'était « pas une Société des nations d'Europe, mais un Reich d'Europe, mais des États-Unis d'Europe. Un véritable État,

Jouvenel,[308] industriels, comme Giovanni Agnelli,[309] et visionnaires en tout genre, plus ou moins excentriques – une catégorie dont l'architecte allemand Herman Sörgel, apôtre de l'*Atlantropa*, est un bon exemple.[310] Au fur et à mesure que l'Allemagne remontait en puissance, l'idée pouvait trouver plus d'estimateurs de la neutraliser une fois pour toutes en l'arrimant à l'Europe, et en faisant pièce, du même coup, à la force économique américaine. Le projet paneuropéen parut percer jusqu'aux hautes sphères de la politique française en septembre 1929, quand Aristide Briand, alors président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, évoqua dans un discours la nécessité d'établir, entre des peuples si proches que ceux de l'Europe, « une sorte de lien fédéral »,[311] et encore plus l'année suivante, quand la France présenta aux autres gouvernements du continent un document qui, à en croire le titre, portait sur « l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne ».

Rédigé avec le concours d'Alexis Leger, ce « plan fédératif » n'avait, en réalité, rien de fédératif et n'était guère un plan : c'était juste la proposition d'en discuter un.[312] On y évoquait certains organes (une

avec unité douanière, monétaire, juridique, diplomatique, militaire et navale » : cf. Rolland (dir.), *op. cit.*, p. 402.

308 B. de Jouvenel (1903-1987), *Vers les États-Unis d'Europe*. Paris, Valois, 1930.

309 Déjà en 1918, dans un livre intitulé *Fédération européenne ou Ligue des nations ?*, le fondateur de Fiat s'était prononcé contre la création d'une organisation globale telle que la SdN, qui ne répondrait pas de manière adéquate aux problèmes continentaux, et en faveur de l'établissement en Europe d'une fédération d'États gouvernée par un pouvoir central, seule méthode pour y maintenir la paix et y favoriser la croissance économique. Cf. G. Agnelli (1866-1945) e A. Cabiati. *Federazione europea o Lega delle nazioni ?* Torino, Flli Bocca, 1918.

310 À la fin des années vingt Sörgel conçoit un projet de pacification opérant grâce à la technologie moderne, et le nomme *Atlantropa*: une union euroafricaine centrée autour d'une Méditerranée partiellement asséchée. Il s'agirait de fermer le détroit de Gibraltar et de faire baisser le niveau de la mer centrale afin d'unir l'Europe à l'Afrique dans un continent nouveau, crée par l'homme. Cela mettrait à la disposition des Européens des terres cultivables en quantité, les pourvoirait d'une source d'énergie hydroélectrique inépuisable grâce à deux immenses barrages (Gibraltar, Sicile-Tunisie) et permettrait enfin, en leur offrant un grand objectif commun, de les associer en un seul peuple. La paix serait ainsi établie entre les nations européennes, et l'Atlantropa constituerait un des trois colosses mondiaux, avec l'Amérique et l'Asie. Cf. à ce sujet Alexander Gall, « Atlantropa: A Technological Vision of a United Europe », in E. van der Vleuten and A. Kajiser (eds), *Networking Europe. Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850–2000.* Sagamore Beach, Science History Publications, 2006.

311 C'est là, disait-il, une « idée qui est née il y a bien des années, qui a hanté l'imagination des philosophes et des poètes, [… et qui] a fini par apparaître comme répondant à une nécessité » : discours prononcé le 5 septembre 1929 devant l'Assemblée de la SdN. Cf. Rolland (dir.), *op. cit.*, pp. 426-8.

312 Mémorandum du 1er mai 1930, *ibidem*, pp. 428-42. À l'époque directeur de cabinet de Briand, par la suite secrétaire général du Quai d'Orsay, Leger est plus

Conférence plénière, un Comité politique restreint et un Secrétariat), tous rigoureusement intergouvernementaux, mais l'essentiel, c'est-à-dire la nature du « lien » à nouer entre pays européens,[313] n'y était pas traité, sauf pour dire que les membres n'auraient rien à craindre pour leur « souveraineté absolue et entière indépendance politique », puisque la nouvelle association « en aucun cas et à aucun degré […] ne saurait affecter en rien aucun de [leurs] droits souverains ».[314] En dépit d'un tel luxe de dénégations, censément rassurantes, l'initiative n'eut pas de suite, dans cette Europe intoxiquée (comme le disait Kurt Tucholsky) d'hymnes et de drapeaux.[315]

Aux prophéties de Philip Kerr répondit, seize ans plus tard, le bilan qu'un autre Anglais, le journaliste Henry Brailsford, tira de l'expérience sociétaire juste après que la SdN, mise à mal en Mandchourie, eut échoué définitivement en Éthiopie.[316] Dans un pamphlet paru en juillet 1936 (les Italiens étaient entrés à Addis-Abeba en mai) il s'en prenait à la thèse déjà dans l'air, et promise à une grande popularité, selon laquelle la responsabilité du naufrage de la Société des Nations n'était pas de la société, mais de ses nations. [317] Non, écrit-il, le fiasco n'est pas dû aux *États*, ou aux *circonstances ambiantes*, mais bel et bien au *Pacte* en tant qu'instrument de pacification. Et pas qu'aux imperfections du texte de 1919 : à la nature même de *tout* contrat associatif de ce type. Que les circonstances puissent être défavorables à la paix, que certains États soient trop enclins à employer la force et d'autres pas assez, cela n'a rien d'extraordinaire. Telle est précisément la difficulté qu'il s'agit de surmonter, et si une méthode donnée n'y parvient pas, il est absurde d'en attribuer la faute au problème et non à

---

connu, sous le pseudonyme de Saint-John Perse, comme poète et prix Nobel de littérature (en 1960).

313 Il s'agissait, pour la précision, des vingt-sept pays européens faisant alors partie de la SdN, à l'exclusion donc de l'URSS, qui n'y adhérerait qu'en 1934. Ils auraient dû former un système continental au sein du système universel.

314 Mémorandum cité, p. 432. On avait voulu faire, résume un commentateur, une « omelette fédérale sans casser le moindre œuf souverain » : Heater, *op. cit.*, p. 143.

315 « *Fahnen und Hymnen an allen Ecken/Europa ? Europa soll doch verrecken !* » (1932).

316 Henry N. Brailsford (1873-1958) *Towards a New League*. London, New Statesman Pamphlet, July 1936. Cet auteur a été cité dans le chapitre précédent (p. 188, note 237), et le sera à nouveau dans le dernier (p. 413).

317 Victor-Yves Ghebali, « *Avaritia* et *ambitio* dans les relations internationales de l'entre-deux-guerres : la gestion des conflits internationaux par la Société des Nations », in M. Porret *et al.* (dir.), *Guerres et paix*. Genève, Georg, 2000, p. 715. Cf. aussi ce qu'écrit le même auteur dans *Contemporary European History*, XI, 4, 2002, p. 659. Il s'y réfère à Churchill (« *as Winston Churchill declared, the failure was not the fault of the League of Nations, but of the nations in the League* ») : sans doute fait-il allusion au discours que l'ancien premier ministre prononça à Zurich le 19 septembre 1946 : « *The League did not fail because of its principles or conceptions. It failed because these principles were deserted by those States which had brought it into being* ».

la solution. Ramener le sort de la SdN aux péchés et aux erreurs des hommes d'État, voilà bien qui indique qu'elle n'a jamais transformé, ni véritablement influencé le mode de fonctionnement du système international. Brailsford analyse les seize dernières années, depuis la première séance du Conseil en janvier 1920, et en conclut que rien d'important n'aurait été différent si la SdN n'avait pas existé du tout. Cela parce qu'elle n'a créé aucune source d'autorité nouvelle, et n'a jamais été que « la somme des gouvernements souverains du monde ». Autrement dit, l'« inutile cinquième roue du carrosse de l'histoire, tournant à vide sans aucun effet ».

Est-il pensable, poursuit Brailsford, de remédier aujourd'hui à un tel défaut de naissance ? Un Conseil transnational (un gouvernement de sages) est un beau rêve.[318] Il serait plus éclairé que le Conseil actuel, mais encore plus impuissant. Toute réforme sérieuse devrait donner à la Société la force d'appliquer les sanctions en cas d'infraction, où que le forfait ait eu lieu et même si certains membres n'étaient pas spontanément enclins à risquer dans l'opération leurs troupes et leurs flottes. Cela exige la création d'un organe *intergouvernemental* mais *supranational*,[319] doté d'un mandat exécutif fort : un gouvernement capable de prendre des décisions à la majorité, investi du monopole de la puissance militaire et responsable vis-à-vis d'un législatif démocratique.[320] Ce qui postule une fondamentale communauté de visions et d'intérêts entre les membres. La solution n'est donc pas un replâtrage de la Société existante, mais une nouvelle Union, vraiment fédérale, qui évidemment ne saurait s'étendre à tous les États du monde, ni même à toutes les nations européennes – pas à l'Allemagne et à l'Italie fascistes, ni à la Pologne, ni aux États balkaniques… Pour commencer, elle pourrait coïncider avec l'Europe « de front populaire » : la France, l'Espagne, les États scandinaves, la Tchécoslovaquie, l'URSS (dans son nouvel esprit collaboratif). Mais il lui faudrait aussi l'adhésion anglaise : le projet deviendrait réalisable si en Grande-Bretagne les urnes devaient sourire à la gauche, lors des prochaines élections. Auquel cas l'Union, sans abandonner la SdN, constituerait en son sein une « *inner League* » : son avant-garde, résolue à tout faire afin de maintenir la paix.

* * *

318 Brailsford pense à des personnalités indépendantes, telles Nansen, qui seraient élues par l'Assemblée et ne représenteraient pas les États mais les intérêts collectifs de l'humanité.

319 Un organe peut parfaitement être les deux choses à la fois : cf. la mise au point terminologique des pp. 204-5 ci-dessus.

320 À ces compétences Brailsford propose d'ajouter, vu les circonstances, des pouvoirs de planification économique.

En fait, la guerre arriva en Europe avant que les élections en Angleterre. Au cours et à la fin du second conflit mondial, à nouveau le problème se posa aux puissances victorieuses d'une réorganisation profonde des relations internationales. Il fallait bien mettre au rebut la formule sociétaire, qui avait si lamentablement échoué dans l'entre-deux-guerres ; il fallait, en même temps, empêcher le système de retomber dans le pur jeu de l'équilibre des forces, qui n'avait *jamais* réussi à maintenir la tranquillité. Mais à nouveau la solution que les vainqueurs conçurent pour le monde, et qui se matérialisa en juin 1945 dans la Charte de l'ONU, ne ressemblait en rien – impossible de s'y tromper – au modèle de la paix d'union politique : nous allons donc l'aborder dans un autre chapitre.

La question peut se poser, en revanche, à propos de la refonte du continent européen. Pendant la guerre, certains y avaient préconisé la création, lors du règlement de paix, d'une union authentique, dotée d'une constitution fédérale en bonne et due forme.[321] Quel est le degré de correspondance entre pareille aspiration et le processus d'intégration qui s'amorça, au début des années 1950, en Europe occidentale ? La réponse qui vient immédiatement à l'esprit est que ce degré paraît infime. Il y a une autre réponse possible : la parenté était, à l'origine, sensiblement plus prononcée qu'on inclinerait à le croire en observant l'état actuel de l'entreprise – car l'association a certes gonflé, en une soixantaine d'années, des six membres originaires à vingt-sept (la grande majorité des États du continent et tous les plus importants, sauf la Russie), et elle s'est donné un nom, celui d'*Union européenne*, qui aurait comblé Saint-Pierre ou Saint-Simon, mais n'a jamais été plus éloignée qu'aujourd'hui de l'idéal fédéraliste.

Pour ce qui est des motivations tout d'abord, tant le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé par les Six en 1951 et ratifié en 1952, que celui qui aurait dû créer la Communauté européenne de défense, signé par les mêmes en 1952 et jamais ratifié, correspondaient bien aux plans de paix perpétuelle examinés tout au long de ce chapitre. Si l'Europe de l'Ouest entreprit de s'unir, en effet, ce ne fut pas, contrairement à une idée reçue, par simple réaction de défense face au bloc oriental. Les deux traités de la CECA et de la CED ne résultaient pas seulement de la menace d'agression *extérieure* que l'URSS et ses alliés faisaient peser sur l'Europe, mais aussi ou surtout de la menace que les Européens

321 Cf. par exemple R.W.G. Mackay, *Peace Aims and the New World Order*. London, Michael Joseph, 1941. Dans l'après-guerre immédiat, certains tenants de cette solution vont soutenir qu'elle instaurerait la paix non seulement, à coup sûr, au sein de l'Europe, mais aussi – beaucoup plus efficacement que l'ONU – dans le monde entier. La Fédération européenne se placerait, en effet, au milieu des deux colosses, et jouerait entre eux soit le rôle de pont, de trait d'union, soit celui de « *holder of the balance* ». Dans les deux cas, son interposition éviterait un face-à-face potentiellement destructif.

eux-mêmes pourraient à nouveau constituer les uns pour les autres. Plus exactement, les traités en question résultaient de la rencontre entre ces deux facteurs, également nécessaires : le *containment* de la Russie et la prévention d'une nouvelle guerre intra-européenne. Pour mieux endiguer le danger soviétique, les Américains poussaient au relèvement économique, politique et finalement militaire de l'Allemagne (de sa partie occidentale, devenue entité étatique en 1949), ce qui à son tour amenait les Européens, et les Français en particulier, à imaginer une situation où le fauve allemand serait, certes, remis sur pied, six ou sept ans à peine après la fin de la guerre, mais solidement encagé. Quelle meilleure cage qu'un un cadre européen intégré ?[322]

C'est donc, dans une large mesure, sous la forme d'un vrai *plan de paix européenne* qu'on peut appréhender le projet de la CECA. En l'annonçant à la presse, en mai 1950, Robert Schuman l'avait présenté comme le premier pas vers « une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ».[323] Et les États membres, en affichant leurs raisons dans le préambule du traité, se disaient « résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels ». Il s'agissait de mettre fin à une trop longue histoire de conflits fratricides – de poser « les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes… ».[324] Pour ce faire, ils mettaient en commun les deux secteurs économiques – la production charbonnière et sidérurgique – les plus liés, symboliquement et pratiquement, au domaine militaire. De cette manière, avait dit Schuman, « toute guerre entre la France et l'Allemagne devien[drait] non seulement impensable, mais matériellement impossible ».[325]

La CED, quant à elle, visait à intégrer les Six dans le domaine militaire lui-même, et par voie de conséquence dans la sphère politique aussi. « Je veux des Allemands en uniforme pour l'automne 1951 », avait déclaré en septembre 1950 le secrétaire d'État américain, Dean Acheson.[326] Le but des parties au traité était donc de réarmer l'Allemagne, afin qu'elle contribuât à sa propre défense contre l'URSS, tout en l'empêchant d'attenter encore une fois à la paix européenne, et pour cadrer ce cercle elles prévoyaient « l'intégration aussi complète

322 Voilà pourquoi les deux facteurs sont également nécessaires. Sans la menace soviétique, il n'y aurait eu nul besoin de revigorer la RFA si vite ; sans la peur que continuait d'inspirer l'Allemagne, une alliance classique aurait suffi face à l'URSS.

323 Déclaration du 9 mai 1950, in www.robert-schuman.com/fr/pg-europe/9mai50.htm.

324 Traité de Paris instituant la CECA, 18 avril 1951, in www.mjp.univ-perp.fr/europe/1951ceca.htm.

325 Déclaration du 9 mai 1950, citée.

326 Cf. Élisabeth du Réau, « Du plan Schuman au plan Pleven… », dans S. Dockrill *et al.* (dir.), *L'Europe de l'Est et de l'Ouest dans la Guerre froide, 1948-1953*. Paris, Presses de la Sorbonne, 2002, p. 193.

que possible » de leurs forces de défense « au sein d'une organisation européenne supranationale ».[327] Le traité autorisait, en somme, la renaissance d'une armée ouest-allemande, mais sous l'uniforme de l'Europe (la petite Europe des Six) et non sous celui d'une nouvelle *Wehrmacht*; ou plus exactement, il permettait la reconstitution d'*unités* militaires allemandes, incorporées et « fondues » – noyées en quelque sorte – dans un ensemble fédératif qui leur nierait toute faculté d'action indépendante.[328] La même solution (envelopper les Allemands dans l'étreinte fraternelle mais paralysante d'une Union européenne) avait été envisagée à la fin du XIX[e] siècle pour répondre au problème de leur force exagérée ; elle l'était maintenant pour résoudre celui de leur excessive faiblesse.

L'impression d'affinité avec les plans de paix des siècles précédents s'accentue encore si l'on passe des *motivations* aux *institutions* des deux Communautés. Le traité de la CECA donne le jour à quatre organes.

- Une *Assemblée* élue, organe représentatif et transnational. Ses membres sont désignés soit directement par les peuples, soit, comme chez Lorimer, indirectement par les parlements nationaux, et leur nombre, selon la tradition inaugurée par Penn, est proportionnel à la taille des pays,[329] dont ils ne représentent pourtant pas les gouvernements. Mais l'Assemblée de la CECA ne possède pas le pouvoir législatif d'un vrai parlement fédéral, elle n'exerce qu'une mission de contrôle sur le gouvernement commun.
- Ce gouvernement, dit *Haute Autorité*, rappelle le Ministère de Lorimer par sa nature, à la fois fédérative et transnationale : ses neuf membres incarnent l'intérêt de la Communauté, non la somme des intérêts des États membres, et se déterminent en toute indépendance, sans accepter d'instructions de leurs gouvernements. Dans l'esprit de Jean Monnet, père du plan originaire, ils sont les « dépositaires de la Volonté Générale européenne ».[330] Conformément au « caractère supranational de leurs fonctions », ils peuvent adopter, à la majorité simple, des décisions obligatoires pour tous. Certes, ils sont nommés par les gouvernements (par les six « d'un commun accord ») et non par l'Assemblée, mais celle-ci peut les obliger à la démission collective.[331]

---

327 Traité de Paris instituant la CED, 27 mai 1952, in www.mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm.

328 *Ibidem*, article 9.

329 Dix-huit chacun pour la France, l'Italie et la RFA, dix chacun pour la Belgique et les Pays-Bas, quatre pour le Luxembourg, pour un total de soixante-dix-huit députés.

330 Ernest Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*. London, Stevens, 1958, p. 456. Monnet fut le premier président de la Haute Autorité.

331 Il faut pour cela qu'elle adopte une motion de censure à la majorité des deux tiers.

– Un *Conseil des ministres*, organe intergouvernemental servant à assurer la connexion entre les États membres et la Haute Autorité, avec laquelle il partage le pouvoir exécutif : tel le Sénat de Saint-Pierre, il réunit les représentants des États (chacun des Six y délègue un de ses ministres). Ses décisions sont prises à la majorité dans certains cas, à l'unanimité dans d'autres.
– Une *Cour de justice* de sept membres, nommés d'un commun accord par les gouvernements pour trancher les différends en matière d'interprétation et d'application du traité.

À la Haute Autorité de la CECA aurait correspondu dans la CED, si celle-ci avait vu le jour, un Commissariat habilité lui aussi à prendre, à la majorité simple, des décisions « obligatoires en tous leurs éléments ». Il y aurait eu, par ailleurs, une Assemblée représentative, destinée à donner à l'ensemble une légitimité démocratique,[332] et un Conseil des ministres (analogue à celui de la CECA), ainsi qu'une Cour de justice (en fait, celle de la CECA). Les officiers supérieurs de l'armée commune auraient été nommés conjointement par le Conseil et le Commissariat.

Le plan Briand parlait déjà, en 1930, d'instituer un « marché commun […] sur l'ensemble des territoires de la communauté européenne », mais il voulait employer l'union politique de la grande Europe des Vingt-Sept comme moyen pour favoriser son intégration économique. Après l'échec du traité de la CED, que l'Assemblée nationale française refusa de ratifier en 1954, les pères fondateurs de la petite Europe des Six renversèrent le processus. Née à Rome en 1957, la Communauté économique européenne se situait, comme son nom l'indique, dans le domaine économique et commercial. Elle était, par ailleurs, plus intergouvernementale que sa devancière de 1951, la CECA, et aussi plus éloignée qu'elle du modèle de l'union politique.[333] Mais dans son traité constitutif les parties déclaraient

332 L'Assemblée de la CED n'aurait été que provisoire : il était prévu d'en constituer ultérieurement une définitive, bicamérale et fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs.

333 Dans la CEE l'organe des gouvernements (le Conseil) était plus important, par rapport à l'organe transnational (la Commission), que le Conseil de la CECA ne l'avait été par rapport à la Haute Autorité, et il était prévu que ses membres décideraient à l'unanimité dans beaucoup de questions importantes, dans une première phase tout au moins. Le Conseil inclinera d'ailleurs, par la suite, à rechercher l'unanimité même dans les matières où elle n'était pas requise – une tendance résultant du conflit qui va opposer les États membres au cours de l'année 1965, lorsque la France refusera le passage à la majorité qualifiée, prévu à cette échéance par le traité de Rome pour un certain nombre de matières. L'accord finalement réalisé en 1966 (et dit *compromis de Luxembourg*) établira que quand, « dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil… »

comme but – c'est le premier alinéa du préambule, et sans doute le passage le plus cité du texte –, d'« établir les fondements d'une *union sans cesse plus étroite* entre les peuples européens ».[334] Elles reprenaient là le passage du traité de la CECA qui avait parlé, six ans auparavant, des « premières assises d'une *communauté plus large et plus profonde*», c'est-à-dire à la fois géographiquement plus étendue et institutionnellement mieux intégrée. Avec le temps la CEE, rebaptisée UE, accomplirait pleinement le premier de ces deux vœux ; mais au désespoir des uns et au soulagement des autres, elle n'allait pas réaliser le second. Plus large, elle allait le devenir au-delà même des rêves les plus débridés de ses concepteurs.[335] Jusqu'ici, toutefois, elle n'est pas devenue plus profonde ; et sauf crise majeure, il y a peu de chances que cela arrive dans un proche futur.

Tel n'est pas le pronostic du théoricien qui vient de déclarer *inévitable* l'avènement (dans un laps de temps, c'est vrai, assez confortable pour l'exercice de la divination – cent ou deux cents ans) non seulement d'une *Europe*, mais d'un *monde* politiquement unifié, d'un État universel.[336] On assiste en ce moment, semble-t-il, à un renouveau de cette vieille idée, dû aussi bien à la fin de l'équilibre bipolaire, et à la disparition de la stabilité relative assurée par lui, qu'à l'émergence de problèmes insolubles à un niveau autre que global, des problèmes auxquels aucun gouvernement individuel ne saurait s'attaquer – et même si un État y pouvait quelque chose, il ne voudrait pas agir seul.[337] Sous cette étiquette, « gouvernement mondial », on risque, comme à l'accoutumée, de trouver mêlées et confondues des choses foncièrement différentes.[338] Mais le prophète susmentionné (Alexander Wendt) donne, lui, une définition claire, et clairement wébérienne, de ce qu'il entend par *World State*: une entité exerçant le « monopole global du recours légitime à la violence organisée ».[339]

---

334 « *The foundations of an ever closer union/le fondamenta di una unione sempre più stretta/die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß* » : cf. le traité instituant la CEE, conclu à Rome le 25 mars 1957, dans www.mjp.univ-perp.fr/europe/1957rome.htm.

335 Grâce notamment à la dissolution du bloc soviétique et de l'URSS elle-même. Des vingt-sept membres actuels, dix et demi (l'ex-RDA) appartenaient soit à la sphère orientale (*lato sensu*, dans le cas de la Slovénie), soit à l'Union soviétique (les pays baltes).

336 Alexander Wendt, « Why a World State is Inevitable », *European Journal of International Relations*, IX, 4, 2003, pp. 491-542. Les cent ans mentionnés dans la version préliminaire de l'article sont devenus « cent à deux cents » dans la version publiée – on n'est jamais assez prudent.

337 Campbell Craig, « The Resurgent Idea of World Government », *Ethics and International Affairs*, XXII, 2, 2008, pp. 133-42.

338 La monarchie de Dante, la formule associative de Saint-Pierrre, celle de Kant : cf. Catherine Lu, « World Government », 2006, in plato.stanford.edu/entries/world-government/.

339 Wendt, *op. cit.*, p. 491.

Un pouvoir souverain d'étendue planétaire, pas moins que cela : voilà l'organisation politique qui, d'après lui, prévaudra inéluctablement sur notre terre, d'ici un siècle ou deux.

Au-delà du jargon et des références à la mode, les arguments d'aujourd'hui ne sont pas très différents de ceux que nous avons vus dans ce chapitre. Le problème central est, encore et toujours, la guerre, sous sa forme contemporaine (que chaque génération, depuis le XVII[e] siècle au moins, a jugée particulièrement cruelle). L'affreux pouvoir destructif des armes modernes rend l'anarchie internationale intolérable, car il réduit à néant la protection assurée par les États souverains à leurs citoyens.[340] Or, seule une authentique union fédérative mondiale est en mesure de répondre à cette situation : une association moins structurée, par exemple une confédération n'ayant pas le monopole de la force et reposant sur une garantie *collective* (« interne » dirait Gentz), ne suffirait pas à supprimer avec certitude le risque d'agression, puisque la sanction dépendrait du bon vouloir des États membres.

Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept

Ce chapitre est consacré à la « Paix *d'union* ». À propos d'un auteur tel que Saint-Pierre, par exemple, certains commentateurs ont parlé de « paix par le droit »,[341] ou de « pacifisme juridique »,[342] et il est vrai que l'idée fixe de l'abbé et de tous ses congénères consiste à substituer, comme principe de fonctionnement des relations internationales, la loi à la force. Mais quelle loi ? Celle qui résulterait d'une association politique des États. Aux deux catégories du droit civil et du droit international, pareille communauté en ajouterait une troisième, puisque les relations en son sein ne seraient régies ni par l'un, ni par l'autre, mais par un droit de nature fédérale, fondé sur le pacte associatif. Au cas où celui-ci serait vraiment universel (s'il liait, en d'autres termes, toutes les nations du monde), seuls subsisteraient le droit civil, au sein des États, et le droit fédéral, entre eux – avec une place interstitielle, peut-être, pour le droit s'appliquant aux rapports avec les « sauvages », s'il y avait de tels gens (dépourvus d'organisation politique) et un tel droit (qui relèverait, alors, du *ius naturale*).[343] Dans le cas où l'étendue de l'Union ne serait, en revanche, qu'européenne, il y aurait sur la

340 Cf. à ce propos Daniel Deudney, « Nuclear Weapons and the Waning of the Real-State », *Dædalus*, CXXIV, 2, 1995, pp. 209-231.

341 Goyard-Fabre, *op. cit.*, p. 121.

342 Max Scheler, *Die Idee des Friedens und der Pazifismus* (1927), traduit en français sous le titre *L'idée de paix et le pacifisme*. Paris, Aubier, 1953.

343 Bien évidemment, dans un plan comme celui de Cloots, où les États disparaîtraient complètement, il n'y aurait plus qu'un seul droit – le droit interne de la république universelle.

terre trois types de droit : civil, à l'intérieur des États, fédéral, entre les États membres de l'Union, et international, entre l'Union et le reste du monde. Aussi vaut-il mieux parler, au sujet de ces projets, de « paix d'union politique » plutôt que de « paix par le droit ». On saisit ainsi mieux leur nature – c'est en fédéralisant le système qu'ils veulent le pacifier –, et on évite toute confusion avec la paix dont il sera question dans le chapitre suivant, elle aussi régie par le droit, mais par une autre sorte de droit.

Les fédéralistes n'ont pas de religion arrêtée sur la question de savoir s'il peut exister de guerre sans États, mais ils sont sûrs qu'il ne peut exister d'États (au pluriel) sans guerre : celle-ci est inhérente à la multiplicité des entités politiques. Ce que ces auteurs partagent avec les « hégémonistes », c'est l'*horror pluralitatis*. Autant que la pluralité anarchique, toutefois, ils abhorrent l'unification coercitive à laquelle un monarque universel soumettrait le système, et le pouvoir despotique qu'il y exercerait. Aussi n'envisagent-ils pas la recomposition du monde par l'assujettissement de toutes ses composantes à un chef unique, mais par leur association volontaire en un organisme commun. Alors que l'univers hégémonique est formé, en somme, de nombreux corps qui obéissent à un seul d'entre eux, l'univers fédératif serait composé des nombreux membres d'un seul corps, obéissant donc à la même tête, à la fois différente et inséparable d'eux.

L'idée fédéraliste, lit-on partout, pose immédiatement le problème de la souveraineté. Si cette dernière, telle que Bodin l'a définie, est la prérogative consistant, pour un prince ou un État, à ne devoir obéissance à personne, les auteurs présentés ici cherchent à établir la paix tout en préservant aux États leur qualité souveraine, et dans ce but ils précisent la définition bodinienne : est souverain le prince qui n'obéit à aucun autre *prince*. Resteraient tels, par conséquent, ceux qui délégueraient de leur plein gré certaines fonctions à une autorité artificielle, à laquelle ils seraient tous affiliés et aux décisions de laquelle ils concourraient tous. Comme ces compétences comprendraient, au minimum, le règlement pacifique des différends, la guerre serait supprimée entre les princes, sans sacrifice de leur indépendance mutuelle.

Cette solution est *préfigurée* au début du XIV^e^ siècle par ceux qui opposent à la pluralité des souverains, source de désordre, le principe conciliaire, selon lequel l'autorité naturelle sur les corps n'appartient, dans la Chrétienté, ni à l'Empereur ni au Pape mais à un Concile politique suprême, de la même manière que l'autorité sur les âmes ne réside pas, en dernier ressort, dans un monarque spirituel mais dans le Concile de l'Église. Le fédéralisme moderne est *anticipé*, trois siècles plus tard (pendant la guerre de Trente Ans), par ceux qui, poursuivant une version remise à jour de l'âge d'or, ne songent ni à accepter la pluralité, ni à la nier – car les deux choses mènent infailliblement à la guerre –, mais à composer avec elle. Pour soustraire les princes à l'anarchie sans les soumettre à un nouvel Empe-

reur, il faut les convaincre de s'assembler en une grande république chrétienne.

L'histoire de cette école de pensée connaît, nous semble-t-il, deux grands tournants, coïncidant avec les deux ouvrages politiques majeurs que sont le *Léviathan* et le *Contrat social*. Ni l'un ni l'autre ne traitent des relations internationales. Le premier théorise, en 1651, le passage de l'état naturel à l'état civil par l'échange entre la liberté originaire (qu'un groupe de contractants cède à un souverain) et la paix interne (qu'ils reçoivent de lui). C'est à partir de là que l'idée de fédération universelle va prendre sa forme moderne, sous la plume de ceux qui présenteront la marche de l'humanité comme une progression de l'âge « mixte » où elle se trouve – paix entre concitoyens, guerre entre États – à l'âge de la paix générale. Dès la fin du XVII[e] siècle les adeptes de la paix d'union, si différents soient-ils par ailleurs, auront en commun de fonder leurs plans sur le principe de l'*homogénéité des contrats*, c'est-à-dire d'appeler les États à conclure entre eux un pacte *international* de même nature que les pactes civils auxquels chacun de ces États doit son existence. Un traité d'union *politique*, donc, instaurant une autorité suprême qui (a) ne soit pas simplement la somme de ses membres, et (b) leur soit supérieure. Telle est, à leurs yeux, la meilleure, voire la seule manière de pacifier réellement le monde.

Cette vision ne pose aucun problème conceptuel majeur – celui de persuader les princes est majeur, mais n'est pas conceptuel – aussi longtemps que les deux pactes, interne et international, ne se contredisent pas. C'était encore le cas chez Saint-Pierre, ça ne le sera plus dès que le « petit traité » de Rousseau diffusera, en 1762, l'idée d'un contrat social *républicain* en vertu duquel les associés, au lieu de renoncer à leur liberté originaire, la convertissent en liberté politique. À cette fin, ils doivent se constituer eux-mêmes en source exclusive de leurs obligations légales. Les contrats entrent alors en conflit. De deux choses l'une : soit le pacte international reste une affaire de princes ou de gouvernements, et il compromettrait fatalement la liberté politique de tous ceux qui ont le privilège de vivre en république et qui, après sa conclusion, pourraient se voir dicter une volonté autre que la leur, soit il se transforme à son tour en un pacte républicain. Comment ? En assurant que les lois générales soient, elles aussi, faites par le peuple – celui de l'Union. À condition, évidemment, qu'il y en ait un, à l'échelle européenne sinon mondiale. C'est désormais à un seul continent que s'appliquera, le plus souvent, cette solution. Elle pourra alors se combiner avec une des deux autres formules : paix d'union en Europe, et dans le monde paix d'hégémonie (maintenue par l'Union européenne) ou paix d'équilibre (s'instaurant entre un petit nombre de colosses planétaires).

Comme on vient de l'annoncer, les conditions nécessaires à cette forme de pacification se ramènent à deux : que l'autorité fédérale

soit *autre* que ses composantes et qu'elle puisse, si nécessaire, *imposer* sa volonté à la leur. Pour satisfaire à la première il n'est pas nécessaire que l'institution en question soit de nature transnationale, il suffit qu'elle ait le pouvoir d'adopter, à la majorité des suffrages, des décisions obligatoires pour tous.[344] Chacun peut ainsi se voir opposer par l'organe délibératif – Conseil, Sénat ou Diète générale – des décrets qu'il n'a pas votés : c'est pour cela qu'on parle, chez Penn et Saint-Pierre, d'un Conseil, d'un Sénat ou d'une Diète *souverains*. Comme nombre de théoriciens du fédéralisme l'ont relevé, pour que les États s'unissent vraiment (en un seul corps politique), ils doivent pouvoir se diviser (en une majorité et une minorité). Dans le cas contraire, c'est-à-dire si les membres votent à l'unanimité, leur souveraineté demeure intacte. Naturellement, entre le système qui commande de réunir toutes les voix et celui qui n'en requiert que la moitié plus une, il y a un continuum de possibilités : elles composent une sorte d'échelle fédérative, graduée selon la dimension que l'on fixe à la majorité nécessaire pour l'emporter, donc à la minorité suffisante pour tout bloquer.

La deuxième condition est l'existence d'un organe exécutif capable d'obliger à se soumettre aux décisions communes ceux qui renâcleraient. Il ne suffit pas que la majorité ordonne, il faut encore que tous obéissent. Pour qu'il n'y ait aucune velléité de résistance, l'application doit être garantie, au besoin, par une puissance certaine et irrésistible. Sur cette seconde exigence, les plans que nous avons passés en revue sont moins nets que sur la première. La plupart imaginent, en fait, soit une *exécution collective*, assurée par les armées nationales agissant de concert, soit une *armée collective*, formée de contingents nationaux que l'Union pourrait, en cas de besoin, réclamer, rassembler et commander. Mais dans les deux cas les États garderaient, en dernière analyse, la faculté d'accepter ou de refuser leur concours, chaque fois, et leur souveraineté par rapport à l'Union, limitée en théorie, demeurerait entière en pratique. Ce qui ne pourrait qu'encourager les opposants à telle ou telle décision à ne pas s'y soumettre. Le pas ultime est celui d'une force *publique*, qui se distinguerait d'une armée collective parce que les contingents, bien que fournis à l'origine par les États, échapperaient à leur contrôle et seraient placés sous celui de l'Union. Point de pacification authentique, si tout membre n'est pas absolument sûr qu'en cas d'infraction il aura contre lui l'ensemble des autres, quels que puissent être, dans le cas d'espèce, les intérêts de chacun. S'il restait possible de spéculer, eu égard au moment et aux circonstances, sur la propension

344 La condition est remplie aussi bien si la majorité des gouvernements dicte sa volonté à la minorité, que si la majorité du peuple de l'Union impose la sienne à tous les États, comme c'est le cas quand les députés qui siègent au parlement fédéral sont les élus des citoyens de l'Union, et non les plénipotentiaires nommés par les États.

de tel ou tel État à engager ses troupes, il n'y aurait pas de rupture réelle avec l'état de nature international. Seule une armée publique met fin à toute spéculation de ce genre et garantit immanquablement l'exécution. C'est donc un pas nécessaire, mais le plus difficile à franchir, si bien qu'un Lorimer, par exemple, ne s'y risque que partiellement.

Comme les autres types de paix, celui-ci comporte à son tour des sous-types, définissables selon différents critères. On a observé par exemple, au fil de ces pages, trois formes d'association, en fonction de la composition des organes fédéraux. La première est l'Union de nature exclusivement intergouvernementale (la *civitas gentium* est alors, en fait, une *civitas civitatum*). C'est la règle pour tous les plans antérieurs au XIX^e^ siècle, qui ne prévoyaient qu'une société de princes ou de gouvernements. Le cas opposé est celui d'une Union où les États ne sont pas représentés en tant que tels (ici la *civitas gentium* tend vers une *civitas hominum*, ou *Europæorum*). L'exemple extrême est la république universelle des Germains rêvée par Cloots, mais entrerait aussi dans cette catégorie une Union d'États dont les organes seraient tous transnationaux (un parlement élu, un exécutif nommé par le parlement, un tribunal de sages). La troisième forme est l'Union mixte, au sein de laquelle cohabitent institutions intergouvernementales et transnationales.[345] Ce sous-groupe de projets, dont le modèle est la constitution américaine, comprend tous les cas où certains organes (une branche du législatif ou le bureau exécutif) sont formés de personnes indépendantes des États, et certains autres par des envoyés des gouvernements (telle serait, à proprement parler, la vraie *civitas gentium*).

D'autres critères de différenciation peuvent être employés, et éventuellement combinés entre eux. Le principe de représentation par exemple, qui peut être égalitaire (un État, une voix) ou proportionnel (selon la taille, la population, la puissance, etc.). Ou la sphère de compétence du centre, qui peut se réduire au règlement des conflits entre les parties ou s'étendre à toute question d'intérêt commun – mais au risque de *provoquer* ainsi des conflits.[346] Ou encore le but de l'Union, au cas où celle-ci ne s'étendrait qu'à une partie de l'humanité : il peut être de pure pacification interne, ou aussi de politique étrangère. C'est dire que le projet d'unir l'Europe (appelons-le

345 Pour qualifier un organe de transnational l'essentiel, on l'a vu, est que les personnes qui y siègent votent selon leur conscience et non selon leur nationalité, et que chacune des voix soit comptabilisée (cf. la note 347 ci-dessous).

346 Si la fédéralisation exclut toute guerre « individuelle », elle ne saurait, pas plus que l'État unitaire, écarter à coup sûr le risque de guerre civile. Celle qui déchira l'Union américaine entre 1861 et 1865 conseilla aux fédéralistes européens de limiter, dans leurs projets, les interventions de l'Union dans les affaires internes des États membres.

« européisme ») n'est pas nécessairement associé à l'idéal pacifiste. Il l'est si l'auteur considéré a pour seul objectif la paix continentale, ou s'il voit la communauté européenne comme une étape transitoire en vue d'une union et d'une pacification planétaires. Il ne l'est pas si les Européens sont censés s'associer pour mieux lutter dans un monde destiné à rester compétitif, que leurs intentions soient défensives (se protéger d'une menace qui incombe) ou impérialistes (dominer le reste de la terre). Naturellement, les plans réels que nous avons examinés sont, la plupart du temps, des créations hybrides, où les traits intergouvernementaux voisinent avec les éléments transnationaux – et non seulement dans des organes différents mais, parfois, au sein du même –,[347] où les principes de représentation coexistent, où les compétences internationales et internes s'entremêlent, et où le souci de défendre l'Europe des autres s'accompagne à celui de la sauver d'elle-même.

Pour conclure et tenter de résumer l'essentiel en quelques lignes, la formule de l'union universelle voit le jour comme moyen de surmonter le « dilemme hégémonique » entre *paix du monde* et *liberté des princes*: elle vise à pacifier l'un en assemblant les autres, comme le ferait un monarque universel, mais sans les priver de leur indépendance mutuelle. Elle cesse, toutefois, de concilier les deux choses dès que l'idée de liberté s'étend du *prince* aux *citoyens*, et s'identifie avec leur pouvoir exclusif d'autolégislation. Il faudrait dès lors, pour remettre en syntonie les contrats, que chaque individu pût participer à l'élaboration aussi bien des lois particulières, qui le contraignent au plan national, que des normes et des décisions générales, qui l'obligent en tant que citoyen de l'Union. Mais comment les particuliers se verraient-ils gratifiés de droits politiques à l'échelle fédérale, s'ils ne constituaient en aucune manière une entité politique ? Pour que l'idée d'une république faite de républiques soit concevable, il faut imaginer un « peuple général ». Telle paraît être la condition *sine qua non* de l'opération fédérative, laquelle (pour citer Carl Schmitt) « n'est légalement et politiquement possible que s'il y a homogénéité », et dans le cas contraire devient « une entreprise vaine et trompeuse ».[348] Ce postulat étant largement partagé, seuls pourront rester à l'intérieur du modèle de la paix d'union ceux qui réussiront, comme Saint-Simon ou Lorimer, à se figurer l'existence

347 C'est le cas dans la Diète de Penn, où chaque député se détermine individuellement, en son âme et conscience, mais les délégations nationales votent comme un tout, en prenant le parti que la majorité de leurs membres ont choisi. Il y a donc là un fonctionnement qui n'est pas vraiment intergouvernemental, puisque les États ne sont point représentés en tant que tels, mais pas vraiment transnational non plus, puisque les divisions demeurent verticales.

348 « … *a futile and deceptive enterprise* » : Carl Schmitt, « The Constitutional Theory of Federation » (1928), dans *Telos*, XCI, 1992, p. 40.

d'un tel peuple par-delà les frontières nationales, en Europe tout au moins – car il est très difficile de penser l'humanité entière comme une entité politique. Quant aux autres, ils devront soit se résigner à choisir entre la paix du monde et la liberté de ses nations, soit changer de modèle de pacification.

L'*union* que le type de paix traité ici implique, ne se borne pas à interdire à chaque État membre de recourir à la guerre, à lui prescrire de porter ses disputes devant un juge, et à garantir à tous le respect ces deux engagements ; elle se charge aussi – tel en est le critère distinctif – d'appliquer, y compris par la force, les arrêts rendus par le juge international. Ce n'est pas le cas du modèle que l'on va aborder dans le chapitre suivant.

Chapitre IV

Sur la paix de droit international, ou paix confédérative

> Le péché majeur dont le genre humain continue de se rendre coupable, en refusant de se soumettre à un ordre légal qui règle les relations entre les peuples et en préférant, par orgueil de son indépendance, le moyen barbare de la guerre.
>
> Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle* (1795).

> Ce *status juridicus* doit résulter de quelque contrat, qui n'a pas besoin d'être fondé sur des lois coercitives, comme celui d'où dérive l'État, mais qui pourrait être le contrat d'une association *permanente* et *libre* […] Une association des États qui viserait uniquement à écarter la guerre est la seule condition *juridique* compatible avec la *liberté* de ces États.
>
> *Ibidem*, appendice II.

Dans le chapitre précédent il a été question de la troisième méthode concevable pour pacifier les relations internationales, après l'hégémonie et l'équilibre : celle qui consiste à proposer aux membres d'un système donné (l'Europe ou le monde entier) de se fondre en une union fédérative – de constituer, en d'autres termes, un seul corps politique, habilité en tant que tel à prendre des décisions obligatoires pour tous les associés et à les leur appliquer, par la force au besoin. Ce qui impliquerait pour les États de céder volontairement la prérogative de statuer sur la guerre et la paix (considérée d'habitude comme le cœur de la souveraineté), et de l'abandonner *complètement* : ils ne devraient pas se borner, en effet, à renoncer au droit de prendre les armes pour leur propre compte, ils devraient aussi accepter le devoir de les prendre pour le compte de l'Union et à sa demande, indépendamment des circonstances du moment et des préférences de chacun.

Comme nous l'avons constaté, cela soulève deux grandes questions, l'une politique, l'autre philosophique : la première est de savoir si la formule est praticable ; la seconde, si elle est désirable. Va-t-il être *possible* de faire admettre aux nations un tel sacrifice ? Serait-il *bon*, pour un peuple qui s'autogouverne, de payer la paix internationale au prix de son autonomie de décision ? Nous avons vu de quelle manière les auteurs fédéralistes se sont mesurés à ces questions, en

mettant en avant, pour répondre à la première, le formidable intérêt que revêtirait pour les États une union continentale ou globale, et en s'efforçant, pour répondre à la seconde, d'accorder pareille idée avec la liberté politique des particuliers. Mais leurs arguments n'ont pas convaincu tout le monde. Les internationalistes qui estimaient qu'une telle paix serait *irréalisable*, ou *inacceptable*, ou les deux à la fois, mais qui n'inclinaient pas pour autant à souffrir l'incurable despotisme de la paix d'hégémonie, ou à faire confiance aux promesses douteuses de la paix d'équilibre, en étaient réduits à l'alternative habituelle – s'accommoder de l'état de guerre, ou imaginer un autre modèle de pacification générale.

Parmi ceux qui ont refusé de se résigner, certains ont pensé que le meilleur, voire le seul moyen pour rendre le projet associatif universel *recevable* par les gouvernements, et en même temps *compatible* avec la liberté des citoyens, consistait à maintenir les adhérents – les États coalisés – dans leur condition originaire de souveraineté. Dès lors, ils ont envisagé une solution en vertu de laquelle les acteurs du système européen ou mondial s'entendraient afin de supprimer la guerre entre eux (et dans ce seul but), en demeurant néanmoins pleinement indépendants l'un par rapport à l'autre, et chacun par rapport à toute forme de pouvoir supranational. Comment s'y prendraient-ils ? Au lieu d'une *union*, il leur faudrait créer une *société*: une collectivité régie par le droit et non par la force, dont l'instrument constitutif engagerait par conséquent les associés à adopter comme norme le règlement arbitral ou judiciaire de leurs disputes. Il comprendrait en somme deux articles au minimum, *dans le premier les membres renonceraient à employer les armes l'un contre l'autre et dans le second ils remplaceraient la guerre par le procès*; ce serait cependant, à tous les autres égards, un traité sensiblement différent par rapport aux actes fondateurs des entités signataires, c'est-à-dire des États. Il ne lierait pas les nations de la même manière que les contrats sociaux internes lient les individus.

Dans une Union d'États, comme dans un État, il y a des autorités communes et celles-ci (on vient de le rappeler) décident pour tous et peuvent imposer leurs décrets à chacun. À l'inverse, le pacte de la Société universelle des nations n'instituera nul pouvoir supérieur aux contractants et n'exigera d'eux nul abandon de leurs attributions souveraines: à aucun il ne demandera de renoncer au droit sacro-saint d'être son propre et unique maître. De deux choses l'une, donc. Soit la Société dans son ensemble ne pourra rien arrêter contre la volonté des composantes individuelles, même d'une seule d'entre elles, ce qui revient à dire qu'en son sein *on décidera à l'unanimité*. Soit les décisions pourront être prises à la majorité des voix, simple ou qualifiée, et plus généralement contre l'avis d'un des membres, mais alors *leur mise en œuvre n'appartiendra pas à la Société en tant que telle*: elle incombera aux États associés. La souveraineté de

ces derniers sera ainsi préservée, intégralement (dans la première hypothèse) ou pour l'essentiel (dans la seconde).

Quand on pense une communauté de droit, on se figure les nations qui la composent comme des agents capables de s'autodiscipliner et motivés, essentiellement, par l'*amor pacis* ou l'*amor iuris* (cela revient au même), par le respect de la parole donnée, par le sens de l'honneur, par la peur du discrédit *et similia*. Mais qu'arriverait-il si pour l'une ou l'autre de ces nations, à tel ou tel moment, il n'en était pas ainsi ? Le contrat devrait inclure une *garantie* contre les infractions. À ce propos, il convient de distinguer d'entrée de cause deux cas de figure. Le premier est celui où un État en attaquerait un autre, en violant ainsi l'article numéro un du traité, appelons-le *article pacificateur* (« Tu ne feras point la guerre ») ; le second, celui où un État refuserait de se plier à un verdict arbitral ou judiciaire, ou à tout autre arrêt important de la Société, sans pour autant faire la guerre à qui que ce soit. L'*inviolabilité de la paix* pourra être assortie ou non d'une garantie coercitive. Dans l'affirmative, celle-ci n'émanera pas d'une autorité supérieure, qui fait défaut ici ; c'est donc les États membres qui s'engageront à sanctionner militairement l'agresseur. Il n'en va pas de même pour l'*application des sentences*: en principe, le pacte social n'obligera pas les États à l'assurer de force – une telle disposition est le propre d'une vraie fédération. Il pourrait, tout au plus, le leur demander, mais chacun garderait, le cas échéant, la liberté de s'en abstenir.

Pareil traité associatif se distinguerait nettement de celui de Saint-Pierre. Il n'enfanterait pas une nouvelle créature politique et légale, un consortium d'États gouverné par une autorité souveraine et soumis à un droit de type fédéral ; c'est à une communauté d'États souverains qu'il donnerait vie, entité légale mais *non politique* régie par un droit nouveau, inédit dans l'histoire humaine. Un droit qui supprimerait pour de bon le recours à l'épée, contrairement au *ius gentium* existant ; mais contrairement au droit qui existerait au sein d'éventuels États-Unis d'Europe ou du Monde, il serait « *inter-national* » au vrai sens du terme – entre nations pleinement indépendantes. Nous nommerons donc la paix ainsi établie « de droit international », ou confédérative, pour bien la séparer de la paix fédérative, ou « d'union politique », exposée plus haut.

La formule dont nous traiterons ci-dessous s'oppose à la paix d'équilibre et à celle d'hégémonie, qui ont la force pour principe de fonctionnement (l'une est *polycratique* et l'autre *monocratique*), parce qu'elle se fonde, comme son nom le met en évidence, sur le droit (on pourrait la qualifier de *nomocratique*, car c'est la loi qui y règne : *nomos basileus*). La paix considérée ici se différencie cependant de la paix d'union, qui établit elle aussi un *status iuridicus*, parce qu'il ne s'agit pas du *même droit* dans les deux cas. Pour marquer la transition entre l'une et l'autre, on résumera en un petit tableau les formes que peut prendre l'association

des nations en vue de la pacification du monde. On y trouve classifiées quatre de ces formes, en fonction des critères suivants :

a) selon que les membres soient des *États* ou des *particuliers*;
b) selon que le droit y soit *cosmopolitique* (le droit interne de l'État mondial), *fédéral* ou authentiquement *international*;
c) selon que la garantie emploie ou non des moyens *coercitifs*…
d) et qu'elle soit assurée par un pouvoir autre que les associés, ou par les associés eux-mêmes.

a) Membres	b) Types de droit	c) Formes de la garantie	d) Sources de la garantie	Modèles d'association
Individus	Cosmo-politique	Coercitive	Externe aux associés (gouverne-ment mondial)	1. État universel
États, et éven-tuellement individus aussi	Fédéral	Coercitive	Externe aux associés (autorité centrale)	2. État fédéral universel
États	International	Coercitive	Interne (sécu-rité collective)	3. Société des nations
États	International	Non coercitive	Interne ou externe	4. Pacte pacificateur

Les catégories n° 1 et 2 ont fait l'objet du chapitre précédent. La première correspond à la république planétaire prônée par Cloots (*civitas humani generis*), qui abolit complètement la pluralité des États, la deuxième à l'État des peuples (*civitas gentium*) qui fédéralise le système international et peut comprendre aussi bien l'Union intergouvernementale de Saint-Pierre, associant les seuls princes, que l'Union républicaine de Lorimer, pourvue d'organes élus et ayant pour membres à la fois les États et les particuliers.

Ce chapitre portera sur les deux autres catégories. Le cas n° 4 est celui où les nations se limiteraient à conclure ce que Kant appelle (on va le voir) un *fœdus pacificum*, un contrat pacificateur aux termes duquel elles s'obligent à abandonner la voie des armes et à suivre celle du droit, sans prévoir cependant de sanction coercitive. On en trouvera quelques illustrations ci-après : dans tous ces exemples le serment reposera soit, simplement, sur la bonne foi présumée des contractants, soit sur une force autre que physique, une pression morale qui pourra être, par rapport aux États membres, *interne* (l'opinion publique nationale par exemple) ou *externe* (l'opinion publique mondiale), soit sur un facteur de caractère « providentiel » (comme la Nature, ou la Raison, ou le « cours de l'Histoire »).

Un tel pacte constitue pour certains auteurs une étape sur la voie de la solution n° 3, celle d'une société d'États (*societas civitatum*) dépourvue, certes, de tout pouvoir autre que les membres et supérieur à eux, et néanmoins munie d'un dispositif de contrainte. Les parties au traité édifieraient une communauté de droit, et non une union politique comme dans le cas n° 2 : ici aussi elles s'accorderaient pour bannir le recours à la guerre, pour instaurer un état légal et pour mettre en place une garantie *coercitive* ; mais tandis que là le pacte social créait une autorité souveraine et la garantie provenait de cette autorité, ici la souveraineté des associés demeurerait intacte et ils se garantiraient eux-mêmes, mutuellement, contre les violations. À cet effet, ils ne promettraient pas seulement de renoncer à l'emploi de la force dans leurs relations, mais s'astreindraient aussi à faire respecter la promesse, c'est-à-dire à combattre l'infracteur éventuel – ce qui devrait dissuader toute infraction. Ils institueraient, en somme, le régime communément dit de *sécurité collective*.

Une autre manière de présenter la solution étudiée ici consiste à la situer par rapport au problème de la *naturalité des nations*. Ont-elles été voulues par le principe créateur de l'univers comme les seules ou les plus grandes entités politiques concevables ? Ne sont-elles, à l'inverse, que des subdivisions artificielles de l'humanité ? Est-il possible, en somme, de penser le monde ou l'Europe comme un grand espace politique, une république commune, une *civitas maxima* au vrai sens du terme, dont les nations ne devraient être que les provinces ou les départements, ou faut-il regarder la pluralité des États souverains comme irréductible et indépassable ? Pour le groupe d'auteurs que l'on évoquera ci-dessous il s'agissait de proposer un compromis entre le cosmopolitisme de ceux qui, tel le prince de Ligne, trouvaient au mot même de *patriotisme* une consonance odieuse,[1] et le tribalisme de ceux qui rejetaient toute idée d'unité du genre humain – rejet mémorablement exprimé par un Joseph de Maistre.[2] Leur réponse consista à remplacer les projets d'union à la Saint-Simon ou à la Lorimer dans lesquels, sans nier les différences nationales, on postulait l'existence d'un peuple européen, par l'idée d'une collectivité juridique dont les membres accepteraient par contrat de respecter les mêmes lois, tout en restant politiquement séparés, aussi séparés qu'avant la conclusion du pacte pacificateur.

1 « Patriote, mot honorable qui commence à devenir odieux » : ainsi le prince à la veille de la révolution (mai 1788), dans *Lettres et pensées du Maréchal Prince de Ligne*. À Paris, chez J.J. Paschoud, 1809, p. 103.

2 « Il n'y a point d'*homme* dans le monde. J'ai vu, dans ma vie, des François, des Italiens, des Russes, etc. […] Mais quant à l'homme, je déclare ne l'avoir rencontré de ma vie ; s'il existe, c'est bien à mon insu » : Joseph de Maistre, *Considérations sur la France*. À Paris, chez Potey, 1821, pp. 102-3.

1. De l'hétérogénéité des contrats, ou la solution kantienne

Nous allons soutenir sous peu, en matière de paternité intellectuelle, la thèse selon laquelle le modèle brossé dans ce chapitre a été théorisé par Kant dans le célèbre petit traité qu'il consacra, en 1795, à la paix permanente – c'est pourquoi l'on emploiera parfois l'expression « paix kantienne » comme synonyme de paix *confédérative* ou *de droit international*. Mais, chacun le sait, le père d'une idée est rarement le premier qui en a parlé, c'est le premier qu'on a écouté. En cherchant bien, on trouve presque toujours quelqu'un qui l'avait déjà eue, mais à qui on n'avait pas prêté attention. Le projet kantien de réforme des relations internationales ne fait pas exception ; il avait été annoncé avant 1795, dans des ouvrages passés plus ou moins inobservés. Parfois il y était tout juste esquissé, de manière incidente et peut-être inconsciente, comme c'est le cas en 1767 chez Le Mercier de la Rivière, là où celui-ci invitait les États à une « confédération générale » dont la mission, recommandait-il, se bornerait à bannir l'emploi des armes entre ses membres :

> et c'est là le seul désordre que votre confédération doive se proposer d'arrêter […] Ne se permettre aucune entreprise sur une autre nation, s'unir et faire force pour contenir les autres dans le même devoir, voilà l'ordre essentiel de votre société générale ; […] il est tout entier renfermé dans ces deux maximes.[3]

Mais parmi les auteurs qui ont touché au sujet de la paix, si nombreux au XVIII^e^ siècle, un au moins a posé clairement et en connaissance de cause, à la veille de la révolution française, la distinction capitale, que l'on trouvera sous la plume de Kant quelques années plus tard, entre « État des nations » et « Société des nations » (*Völkerstaat* et *Völkerbund*, dans la langue du philosophe de Königsberg).

C'est un certain Polier de Saint-Germain, alors bourgmestre de Lausanne, qui le fit dans un opuscule d'une soixantaine de pages intitulé *Nouvel essai sur la paix perpétuelle* et paru « en Suisse », sans nom d'auteur, en 1788.[4] Il y condamne le système européen existant, dans lequel de vastes masses d'hommes peuvent être condamnés à mort, sans appel, par des tribunaux formés de quelques personnes,

3 P.-F.-J.-H. Le Mercier de La Rivière, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*. À Paris/Londres, chez Desaint/Jean Nourse, vol. II, 1767, pp. 244-5 (cf. aussi *supra*, pp. 144-5).

4 Antoine de Polier de Saint-Germain (1705-1797), *Nouvel essai sur le projet de la paix perpétuelle*. En Suisse, 1788. Pour l'attribution, cf. Antoine-Alexandre Barbier, *Dictionnaire des ouvrages anonymes*, 3^e^ éd. Paris, Paul Daffis, vol. III, 1875. Polier avait écrit d'autres ouvrages, le plus connu étant *Du gouvernement des mœurs* (Lausanne, 1784). On trouve des résumés du *Nouvel essai*, pas nécessairement fidèles, dans Souleyman, *op. cit.*, pp 184-8, et dans Lange et Schou (qui transforment le nom de l'auteur en Palier), *op. cit.*, II, pp. 276-7.

souvent d'une seule. Car que font d'autre les gouvernements et les monarques, quand ils jugent à leur gré de la paix et de la guerre ? Il y a là un système exécrable, et c'est un « sublime projet » que de lui mettre fin. Hélas, le plan d'une « paix générale et perpétuelle », conçu à l'origine par Henri IV et ressuscité au siècle suivant par l'abbé de Saint-Pierre, n'a valu à ce dernier que des sarcasmes ; au mieux, on l'a traité de rêveur. Mais l'idée de pacifier l'Europe n'est, en elle-même, nullement utopique ; c'est la *méthode* retenue par l'abbé qui a desservi le but. « Le projet de la paix perpétuelle – explique Polier – a été lié jusqu'ici avec celui d'une République européenne », impliquant la fusion en un seul corps d'entités politiques profondément différentes par la taille, les mœurs et le régime. Un tel colosse, les railleurs ont raison là-dessus, est impossible, et d'ailleurs indésirable : il serait à la fois monstrueux et fragile, aussi exposé aux guerres civiles que l'Europe actuelle l'est aux guerres internationales. Il s'agit donc de disjoindre le noble objectif visé par Saint-Pierre – la paix perpétuelle – du moyen inapproprié qu'est l'union politique, et d'écarter le second pour mieux poursuivre le premier.

À la place du traité en douze articles de l'abbé, Polier en propose un plus simple et plus réalisable, en trois « articles fondamentaux » seulement.

1. Les souverains chrétiens formeront entre eux une « association », au sein de laquelle « ils se garantiront réciproquement toutes leurs possessions, territoires, États et droits quelconques ».
2. Ils renonceront à jamais à la faculté de « se faire justice eux-mêmes », et s'engageront à soumettre tous leurs contentieux, sans exception, « au jugement […] de leurs Pairs ».
3. À cet effet ils institueront un « Conseil ou Tribunal permanent », où chaque puissance associée enverra un représentant, et qui tranchera les affaires portées devant lui « définitivement et irrévocablement à la pluralité des voix ».[5]

Voilà le cœur du plan : un article pacificateur (le deuxième), assorti d'une garantie du *statu quo* territorial et politique de l'Europe – lequel devrait ainsi cesser d'être cause de disputes ou de guerres – et d'un dispositif de règlement judiciaire des autres conflits. Le système actuel est le règne de la force, ces articles lui mettent fin en privant les membres du droit de juger leurs propres causes, qui n'est pas autre chose que ce « droit odieux du plus fort » en vigueur chez les sauvages ; ils transportent ainsi les relations internationales de l'état de nature à l'état de civilisation, dans lequel c'est la loi qui est reine. Mais le plan de Saint-Pierre en faisait autant. La différence réside, en

5 Les différends seront portés, d'abord, devant une cour arbitrale restreinte, où siégeront les seules puissances choisies par les parties. Si l'une de celles-ci était insatisfaite du jugement, elle pourrait présenter un recours devant le Conseil tout entier.

fait, dans les deux conditions supplémentaires qui viennent s'ajouter à ce noyau contractuel.

4. Si une puissance refusait de soumettre un litige au tribunal ou en rejetait le verdict, elle serait exclue de la Société et de tous ses bénéfices.
5. Si une puissance recourait à la violence contre une autre, toutes les autres prendraient fait et cause pour la victime. Chacune serait tenue de contribuer, selon ses moyens, à l'armée collective, sous peine d'être écartée à son tour de la Société.

Notre bourgmestre-philosophe oppose donc à l'*Union* de Saint-Pierre, et de tant d'autres, une simple *Association*. Elles ne se ressemblent que superficiellement. En quoi celle-ci se distingue-t-elle de celle-là ? La République européenne de l'abbé prenait des décisions à la majorité (simple ou qualifiée) et veillait à leur application. La Communauté de Polier, européenne voire transatlantique,[6] arbitre à la majorité, elle aussi, les différends entre les nations, mais n'impose rien aux associés. Les antagonistes dans un litige ne sont supposés appliquer le verdict du Conseil que parce qu'ils ont promis (implicitement) de le faire ; si toutefois l'un d'eux ne le faisait pas, aucun État membre ne serait obligé à assurer l'exécution coercitive. L'insoumis serait mis au ban, et *perdrait la protection de la société* – d'où l'on peut déduire que son rival récupérerait le droit de lui faire légitimement la guerre. Lorsque le tribunal, en somme, adopte une décision, et qu'une des parties en cause refuse de s'y conformer *mais n'emploie la force contre personne*, l'autre partie *peut*, elle, l'employer contre le récalcitrant, et les États qui ont voté avec la majorité *peuvent* lui prêter assistance – puisqu'ils s'en prendraient à un État exclu de la communauté. Mais nul n'est obligé : pas ceux qui ont voté pour la sentence, et encore moins ceux qui ont voté contre. L'Association ne recourt collectivement aux armes que dans un cas : pour repousser et punir une *attaque illégale*, que l'assaillant ait agi *sans* passer par le règlement judiciaire ou *à l'encontre* du jugement émis par la cour.[7]

6 Polier préfère écrire « puissances chrétiennes » plutôt qu'« européennes » parce qu'il ne veut pas écarter *a priori* l'adhésion à la Société de la jeune république « qui s'est élevée dans un autre hémisphère », c'est-à-dire les États-Unis d'Amérique.

7 En pratique, si dans un litige quelconque entre les États X et Y la majorité des membres du Conseil, ayant fait droit aux requêtes de X, sommaient Y de lui céder l'objet ou le titre contesté, et si Y ne voulait pas obtempérer, une Union fédérative à la Saint-Pierre ferait la guerre à Y, tandis qu'une Société confédérative à la Polier se limiterait à l'expulser. Cela permettrait à X de contraindre Y *manu militari*, s'il le souhaitait ; le cas échéant, les autres associés seraient autorisés à prêter main-forte à X, et pas à Y. Mais la Société, dans son ensemble, ne prendrait les armes que si Y attaquait X. Auquel cas tous les États membres devraient marcher contre l'agresseur, comme ils s'y sont engagés dans

Il y a là non pas un simple écart de fonctionnement, mais une différence de nature. L'Association est, en fait, une *alliance*. Certes, c'est une alliance qui, au lieu d'être conclue par certains États contre d'autres, l'est *par tous les États*, et non dans tel ou tel but particulier mais *pour la paix*. Ses membres, cependant, ne s'engagent qu'à secourir la victime d'une agression non provoquée, comme c'est la règle dans les alliances défensives classiques. Et comme les membres des alliances normales, ils restent tous parfaitement souverains : non seulement parce que chacun demeure libre de décider, en dernier ressort, s'il honorera ou non la promesse de se battre – c'était aussi le cas dans certains plans du chapitre précédent –, mais aussi, et fondamentalement, parce que *nul associé n'est obligé de concourir à l'application d'une décision qu'il n'aurait pas votée*. Tel est, en dernière analyse, le critère permettant de distinguer entre une *union* et une *alliance* des peuples.

La paix que nous appellerons kantienne était donc dans l'air avant que Kant ne se saisît de l'idée et la rendît mémorable. Mais l'intérêt du *Nouvel essai* de Polier est plus qu'archéologique : le texte du Vaudois permet de cerner d'entrée de jeu les trois éléments que nous allons retrouver dans ce type de plans.

- Tous les contractants s'accordent pour renoncer à l'emploi des armes et pour soumettre leurs différends aux décisions de la Société, adoptées à l'unanimité des voix ou à la majorité (le plus souvent qualifiée).
- Le pacte peut prévoir des sanctions militaires, et dans ce cas il prend la forme d'une *alliance universelle*, en vertu de laquelle tous sont censés mobiliser leurs forces pour aider la victime d'une rupture de la paix.
- Si les décisions de justice sont prises à la majorité des voix et non à l'unanimité, leur mise en œuvre est confiée au bon vouloir des membres. Lorsque l'un d'eux refuse de s'y soumettre, l'autre ou certains autres peuvent décider d'utiliser la force contre lui, auquel cas le pacte légalise (voire favorise) la guerre qu'ils entreprennent.

C'est dire que le contrat typique d'une Société des nations pourra difficilement interdire aux membres tout emploi de la violence. Si tel était le cas, et si par ailleurs la collectivité en tant que telle prenait les armes uniquement pour répondre à une agression, l'État ayant gagné un procès ne pourrait jamais recevoir satisfaction, à moins que l'autre n'obéisse spontanément à la Cour : il ne serait pas permis au premier de contraindre le second, et la Société, bien qu'elle lui ait donné raison, ne le ferait pas à sa place. Ce serait le comble de l'injustice. Pour éviter cette impasse, deux voies sont possibles. Soit

---

le traité constitutif. On retrouvera ce système, pour l'essentiel, dans le Pacte de la SdN.

la Société prend l'exécution à son compte, mais on glisse alors vers la formule de l'union politique, soit l'État intéressé est autorisé à mener, pour appliquer le verdict, une « guerre juste » : on reste ainsi dans le modèle de la paix confédérative, dont on entrevoit cependant une des grandes contradictions. On y reviendra plus loin.

Soulignons, pour l'instant, quelle est la quintessence de ce modèle. S'agissant de définir la solution fédérative, nous avions parlé d'*homogénéité des contrats* : la paix internationale s'établit par un pacte social de même type que celui qui est à l'origine de l'État et de la paix civile. La solution, ici, repose au contraire sur l'*hétérogénéité des contrats* : la paix entre les nations s'obtient par un pacte différent de celui qui a jadis réglé les relations entre les particuliers. Les contractants renoncent « irrévocablement » à l'emploi de la force, sans instituer toutefois d'autorité commune au-dessus d'eux. Ils forment une société gouvernée par le droit, offrant donc à tous les membres l'accès à une cour de justice et assurant à chacun l'aide des autres s'il faisait l'objet d'une attaque illégale, mais n'obligeant personne à appliquer les décisions adoptées par la majorité des confédérés. Ceux qui n'apprécient pas telle ou telle sentence de la cour, ne sont pas tenus de se battre pour elle – il leur est juste défendu de se battre contre.

* * *

La matière de ce livre est constituée par le courant de pensée que nous avons baptisé *pacifisme internationaliste*, celui selon lequel la suppression définitive de la guerre passe par la réforme du système international. Parmi les innombrables écrits entrant, totalement ou en partie, dans ce champ, le petit ouvrage que Kant intitula en 1795 *Zum ewigen Frieden* et qui sera nommé ci-après *Vers la paix perpétuelle* (ou pour faire court *VPP*) est assurément le plus célèbre, à égalité peut-être avec le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* élaboré quatre-vingts ans auparavant par l'abbé de Saint-Pierre.[8] Au-delà de

8 Emmanuel Kant (1724-1804), *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Königsberg, Friedrich Nicolovius, 1795. Publié en français dès 1796, par le même éditeur, sous le titre *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique* : c'est cette traduction que l'on trouve reprise et amendée dans le dernier tome des *Œuvres philosophiques* de Kant paru dans la Bibliothèque de la Pléiade (Paris, Gallimard, vol. III, 1986, pp. 326-83). Outre l'ouvrage sur la paix perpétuelle, nous en mentionnerons ci-après trois autres, dont deux précèdent *VPP* et un le suit. Le premier remonte à 1784 : *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht* (*Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, dans *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. II, 1985, pp. 187-205). Le deuxième, connu (et cité *infra*) comme *Theorie et pratique*, date de 1793 : *Über den Gemeinspruch : Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (*Sur le lieu commun : Il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut point*, dans *Œuvres philosophiques*, III, pp. 251-300). Le troisième, auquel on se réfère habituellement comme à *La doctrine du droit*, est de 1796 : *Metaphysische Anfangsgründe der*

la consonance des titres, il semble difficile d'imaginer deux textes plus dissemblables. Aussi court l'un (moins de 15 000 mots) que l'autre était torrentiel, aussi général et théorique l'un (*Projet philosophique* était-il classifié par son auteur) que l'autre se voulait pratique et se complaisait dans les détails. Quant à leur réception, l'essai de Saint-Pierre a été traité avec condescendance, si ce n'est avec dédain, par les contemporains et la postérité, alors que celui de Kant a fait l'objet d'un accueil respectueux à sa parution, et a suscité depuis un intense débat interprétatif.[9] Et pourtant il y a bien, entre les deux, une correspondance directe : le plus récent ne peut se comprendre si on ne le met pas en relation avec le plus ancien.

Pour commencer, la forme de *VPP* est manifestement empruntée à Saint-Pierre. Celui-ci avait présenté son *Projet* comme un traité de paix comportant douze articles « fondamentaux » (ramenés à cinq dans l'*Abrégé*) et d'autres « importants » ou « utiles », et avait ainsi inauguré une tradition ; Kant s'y conforme, en donnant au sien la structure d'un « traité de paix perpétuelle entre les États » composé de six articles « préliminaires » et de trois « définitifs ». Il parfait l'imitation – ou la parodie selon certains – d'un règlement de paix de l'époque par l'addition d'un supplément sur la « garantie de la paix perpétuelle » et d'un « article secret », auxquels font suite deux appendices. Certes, ce qui chez l'abbé était censé constituer un véritable *instrumentum pacis* prêt à l'emploi, c'est-à-dire à recevoir la signature des souverains européens, est ici convention littéraire et matière, comme le précise le sous-titre, à dissertation philosophique. Ce qu'on remarque d'emblée, en lisant les trois articles définitifs, c'est qu'ils ont peu en commun avec les clauses fondamentales du traité de paix de Saint-Pierre : aucune allusion à la composition ou aux pouvoirs d'une future diète européenne, ou d'un tribunal des peuples, encore moins d'une armée commune… Le cœur de l'essai, peut-on néanmoins soutenir, consiste à mettre à jour la « recette » de Saint-Pierre, même si le nom de ce dernier n'est jamais cité.[10]

Rechtslehre (*Premiers principes métaphysiques de la doctrine du droit*, dans *Œuvres philosophiques*, III, pp. 449-650). Nous allons, ci et là, modifier quelque peu la traduction française qui apparaît dans les volumes de la Pléiade à peine cités.

9 Cf. Eric Easley, *The War Over « Perpetual Peace » : An Exploration Into the History of a Foundational International Relations Text*. New York, Palgrave Macmillan, 2004. On peut voir aussi, sur Kant et la paix perpétuelle, P. Laberge, G. Lafrance et D. Dumas (dir.), *L'année 1795. Kant : Essai sur la paix*. Paris, J. Vrin, 1997 ; J. Ferrari et S. Goyard-Fabre (dir.), *L'année 1796. Sur la paix perpétuelle : de Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris, J. Vrin, 1998 ; J. Bohman and M. Lutz-Bachmann (eds), *Perpetual Peace. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*. Cambridge, MIT Press, 1997 ; E. Weil, Th. Ruyssen *et al.*, *La philosophie politique de Kant*. Paris, PUF, 1962 ; G. Marini *et al.*, *Kant politico. A duecento anni dalla « pace perpetua »*. Pisa/Roma, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, 1996.

10 Kant l'avait mentionné ailleurs : en 1784 d'abord, dans l'*Idée d'une histoire universelle*, où il accusait Saint-Pierre d'avoir « tourné en ridicule » le concept d'une

Peu ou pas sensibles à ce rapport avec l'ouvrage de l'abbé, les commentateurs ont affublé l'opuscule kantien de toute une série d'exégèses plus ou moins extravagantes, tirant l'auteur par la redingote dans des directions différentes, et parfois opposées. Tantôt celle du fédéralisme européen,[11] voire du cosmopolitisme,[12] tantôt celle du souverainisme et de l'acceptation de l'existant.[13] L'interprétation la plus récente, et la plus répandue aujourd'hui, nie l'appartenance même de Kant au courant « internationaliste » du pacifisme et le désigne comme prototype d'une autre école, que nous avons appelée « politique » – la bonne méthode n'est pas la réforme du système international mais celle des nations, de leurs constitutions internes.[14] On a fait de lui, en particulier, le père spirituel de la théorie dite de la « paix démocratique », selon laquelle pour pacifier le monde il faut généraliser ce type de régime, au motif supposé qu'une démocratie n'a jamais fait la guerre à une autre et ne la fera jamais.[15]

Aucune de ces interprétations, la dernière en date pas plus que les autres, ne cadre avec le texte. Une d'elles mérite d'être écartée d'emblée, car elle est proprement absurde. Kant se retournerait dans sa tombe s'il se savait décrit comme satisfait, en gros, de l'état existant des choses. Cet état, il le jugeait affreux et totalement inacceptable, « le *péché majeur* dont le genre humain continue de se rendre coupable, en refusant de se soumettre à un ordre légal qui règle les relations entre les peuples… ».[16] « Nulle part – estimait-il – la nature humaine n'apparaît moins digne d'être aimée que dans les rapports

---

société des nations ; puis en 1793, dans *Théorie et Pratique* (cf. *Œuvres philosophiques*, II, p. 197, et III, p. 300).

11 Cf. par exemple la préface, déjà citée, que Charles Lemonnier composa en 1880 pour une nouvelle édition française de l'opuscule de Kant : *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*. Paris, G. Fischbacher, 1880 (cf. *supra*, p. 291). Ou plus récemment, l'article de Giuliano Marini dans Marini *et al.*, *op. cit.*, pp. 5-30.

12 Jürgen Habermas, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*. Paris, Éd. du Cerf, 1996.

13 Selon un commentateur, Kant serait de ces penseurs qui croient possible la pacification du monde « sans modifications fondamentales » de l'état du système ; un autre, ayant soutenu (à juste titre) que *VPP* n'est pas un tract fédéraliste, en déduit qu'il n'existe « aucune solution kantienne au problème international », et que notre auteur penchait en fait pour un ordre « de type grotien » : qu'il acceptait donc le système international et le droit des gens de son temps. Cf. respectivement Cornelius Murphy, *The Search for World Order. A Study of Thought and Action*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, pp. xii-xiii, et Andrew Hurrell, « Kant and the Kantian Paradigm of International Relations », *Review of International Studies*, XVI, 3, 1990, pp. 194 et 205.

14 Kenneth Waltz, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. New York, Columbia UP, 1959, pp. 80 ss.

15 Michael Doyle, « Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs », *Philosophy and Public Affairs*, XII, 3 et 4, 1983, pp. 203-35 et 323-53.

16 *VPP*, dans *Œuvres philosophiques*, III, p. 349, note.

mutuels entre les nations ».[17] C'était, à ses yeux, une « méthode barbare », une coutume digne des sauvages que celle de régler les conflits par la guerre.[18] Et son but consistait à rappeler à l'humanité le *devoir* de dépasser pareille barbarie, de quitter l'état de nature international. Quant aux autres théories à peine évoquées, elles se fixent chacune sur l'un des trois articles définitifs – la thèse de la « paix démocratique » sur le premier, la thèse « fédéraliste » sur le deuxième, la thèse « cosmopolitique » sur le troisième –, faisant comme si les deux autres n'existaient pas : dès lors, chacune se méprend complètement sur la signification de l'article en question.

Ayant exposé longuement ailleurs notre lecture de l'essai de 1795,[19] nous pourrons nous limiter ici à en dire le minimum indispensable. Pour saisir le programme intellectuel de l'auteur, trois clés d'explication préliminaires doivent être fournies, sans lesquelles son écrit n'est pas intelligible. En premier lieu, on l'a déjà suggéré, il ne s'agit pas pour lui d'énumérer, comme l'avaient fait la plupart de ses prédécesseurs, les modalités empiriques de la « paix perpétuelle », mais de penser ses *conditions philosophiques*. Deuxièmement, ce dont il s'agit de penser les conditions philosophiques n'est pas seulement la paix *internationale*, c'est la paix *universelle*, celle qui doit régner aussi bien entre les membres individuels de l'espèce humaine qu'entre les groupes dans lesquels l'espèce est divisée. Et enfin, ce dont Kant veut établir les conditions n'est pas seulement la paix, c'est la paix *dans la liberté*. Son programme consiste, en somme, à poser en idée une forme de pacification générale de l'humanité qui ne nuise en rien à la liberté des particuliers.

Qu'entend-il par ces deux termes, *paix* et *liberté*? La paix, au sens le plus profond du mot, n'est pas l'absence de la guerre, c'est son impossibilité ; non un *moment*, celui où les épées sont au fourreau, mais un *état* du système, celui où le recours à la force n'est plus de mise. Toute paix est perpétuelle, car la condition de « non-guerre », si elle peut prendre fin à chaque instant, ne mérite pas le nom de paix : ce n'est qu'une trêve armée entre deux assauts – le moment de répit des gladiateurs hobbesiens. L'*état de paix* est celui où l'on ne tranche plus les différends par l'affrontement des troupes sur le champ de bataille, mais par la confrontation des arguments devant le juge. On peut aussi bien l'appeler *état de droit*: les deux concepts, chez Kant, n'en font qu'un. Tout *status iuris* est un état de paix, tout *status pacis* est un état de droit : le règne de la force a pris fin, la puissance respective ne compte pour rien, le principe de fonctionnement du système est désormais la loi.

17 *Théorie et pratique*, *ibidem*, III, p. 299.

18 *Doctrine du droit*, § 61, *ibidem*, III, p. 625.

19 Bruno Arcidiacono, « "Non par la guerre, à la manière des sauvages" : Kant et l'avènement de l'état de droit entre les nations », *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, VIII, 1, 2006, pp. 39-89.

Si « paix permanente » est un pléonasme, « droit de la guerre » est un oxymore, car là où il peut y avoir guerre le droit n'existe pas, et là où le droit a triomphé il ne peut plus y avoir de guerre. Qualifier cette dernière de dernier instrument de la justice est une pure antilogie : contrairement à ce que les Grotius, Pufendorf et autres Vattel professent, on ne peut marier le droit et la guerre, celle-ci est par nature incompatible avec la justice puisqu'elle ne donne pas raison à la partie qui a les meilleures raisons, mais à celle qui a les armes les plus meurtrières.

Dans l'état de paix, les membres du système sont soumis à des règles communes qui limitent la latitude de leur conduite : ont-ils cessé pour autant d'être libres ? Pas nécessairement. La condition de l'individu délié de toute obédience à une norme supérieure est certes la liberté, mais celle de l'homme sauvage. La liberté politique (celle de l'homme civilisé) est la condition de l'individu soumis aux normes « auxquelles [il a] pu donner [son] assentiment », les règles qu'il s'est lui-même dictées et qui contraignent ses semblables autant que lui. Pour tout résumer en une phrase, on dira que les hommes jouissent de l'état de paix quand leurs relations sont régies par les *lois seules*, et qu'ils sont politiquement libres quand les *seules lois* qui les obligent sont celles qu'ils ont concouru à faire et que personne d'autre ne leur a imposées.

Ces concepts définis, glissons sur les six « articles préliminaires vers la paix perpétuelle »,[20] dont le contenu n'a rien de très original et nous intéresse relativement peu ici.[21] On se limitera à en extraire trois grandes maximes.

- À la vision patrimoniale de l'État, propriété du souverain, doit se substituer une vision contractuelle : un État n'est pas un bien appartenant à son prince, c'est « une société d'hommes » dont personne ne peut disposer si ce n'est elle-même (articles 2 et 5).
- Dans leurs relations extérieures, les États doivent cesser de pratiquer la politique de puissance, ayant constamment en vue le

20 Le premier stipule que nul homme d'État ne doit conclure de traité de paix avec la perspective d'une nouvelle guerre à l'esprit, c'est-à-dire avec des réserves tacites qui pourraient aboutir à la reprise des combats ; le deuxième, qu'aucun État indépendant ne devrait être cessible par voie d'héritage, d'échange, de vente ou de donation ; le troisième et le quatrième, qu'aucun État ne devrait pouvoir entretenir d'armées permanentes (professionnelles), ni contracter de dettes en vue de ses conflits extérieurs ; le cinquième, qu'aucun État ne devrait s'immiscer de force dans la constitution ou le gouvernement d'un autre ; le sixième, qu'aucun État ne devrait, dans la guerre, se servir de moyens abjectes, qui risqueraient d'empêcher le rétablissement de la confiance une fois les hostilités terminées.

21 Les emprunts à Vattel (entre autres) sont explicités par William Ossipow, « Kant's *Perpetual Peace* and Its Hidden Sources », *Swiss Political Science Review*, XIV, 2, 2008, pp. 357-89.

renforcement relatif et la préparation de la guerre (articles 1, 3 et 4).
– Si un État est acculé à la guerre comme ultime recours pour affirmer son droit, il faut au moins qu'il la fasse en vue du rétablissement de la paix et non de l'anéantissement du rival (article 6).

Ce qui nous intéresse davantage, c'est le sens à donner à l'expression « *Präliminarartikel* ». Sur ce point aussi les malentendus n'ont pas manqué parmi les commentateurs, comme en témoigne celui qui, dans ces articles, a cru trouver la formule du système « *as it ought to be* », le système international parfait selon Kant.[22] Ils seraient donc, si tel était vraiment le cas, tout sauf préliminaires. En réalité, c'est l'univers dont ils énoncent les règles qui est tout sauf parfait, puisqu'il continue d'admettre le recours à la force. Kant évoque ici, de toute évidence, non pas le monde idéal, mais le meilleur des mondes concevables *tant que l'humanité demeure dans l'état de nature international*, où la guerre est toujours licite. C'est pourquoi les six articles en question sont littéralement « préliminaires » : ils ne visent pas à transformer la nature des relations internationales mais à *préparer* cette transformation, en mettant en place la version la plus civilisée possible de l'état sauvage, le meilleur code international que les hommes sauraient se donner dans l'état de guerre – c'est-à-dire le plus apte à favoriser leur passage à l'état de paix.[23]

Un passage qui s'effectuera grâce aux trois « articles définitifs ». Pourquoi trois ? Pourquoi ces trois-là ? Que nous disent-ils, pris un par un et dans leur ensemble ? On commencera par commenter chaque article en particulier, pour tâcher ensuite d'en reconstituer la logique générale ; on abordera enfin la question soulevée dans le supplément, celle de la garantie de la paix perpétuelle.

1. *La constitution civile de chaque État doit être républicaine.*[24] Dans l'état de nature, tout homme vit à chaque instant sous la menace des voisins, et à son tour constitue pour eux un danger permanent. Cette *violence potentielle* de chacun contre les autres est le lot originaire de l'humanité, sa suppression exige donc la sortie de la condition naturelle et la construction d'un état artificiel – la paix n'est pas *donnée* aux hommes, ils doivent l'*établir* par leurs propres moyens. Le

22 F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*. Cambridge, Cambridge UP, 1963, pp. 62-80, en particulier p. 69.

23 Aussi n'y a-t-il rien d'extraordinaire à ce que Kant s'inspire ici de Vattel, dont il va pourtant citer le nom, plus loin, parmi les « mauvais consolateurs » : inutile de s'interroger là-dessus (comme le fait Ossipow, *op. cit.*, p. 381), car la contradiction n'est qu'apparente.

24 « *Erster Definitivartikel zum ewigen Frieden : Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch seyn* ».

moyen qu'ils ont trouvé est un traité d'association politique, celui qui donne vie à l'État et bannit définitivement l'usage de la force entre ses sujets. En concluant ce pacte, les hommes abandonnent leur liberté originaire, laquelle peut être remplacée soit par sa négation – l'asservissement à un souverain devient alors le prix, terrible, de la sécurité –, soit par son perfectionnement : la liberté civile. Le premier article concerne la paix entre personnes privées, la paix interne de l'État, et établit que le seul type de contrat qui puisse la concilier avec la liberté est le contrat républicain. La république est le régime politique qui assure à chacun de ses citoyens les droits fondamentaux dont tout être humain est titulaire. Pour cela il faut que deux conditions soient réunies : que les règles valables pour tous soient faites par tous, et que l'application de ces règles aux situations spécifiques ne soit pas l'affaire de tous. Le pouvoir législatif, en somme, doit appartenir au peuple (c'est-à-dire à la majorité), mais il doit être rigoureusement séparé des pouvoirs exécutif et judiciaire. Là où ce n'est pas la nation entière qui édicte les lois générales, on a le despotisme d'un seul ou d'une minorité ; là où c'est elle qui juge des cas particuliers, on a la tyrannie de la majorité.[25]

Kant, avons-nous dit, vise la paix (aussi bien civile qu'internationale) *dans* la liberté : il ne poursuit point la paix internationale *par* la liberté civile. Le pas est vite franchi, mais on a tort de le faire. L'existence d'un rapport entre régime interne et politique extérieure avait été soulignée par bien des auteurs. Montesquieu, pour ne citer que lui, avait identifié la monarchie absolue avec la guerre et la république avec la paix – il aurait fait un saint patron mieux choisi que Kant pour l'idée de « paix démocratique ».[26] Ce lien, on le trouve aussi dans *VPP* : mais il ne constitue guère le point central de l'essai. C'est dans une digression d'une quinzaine de lignes (deux cents mots environ) que Kant crédite la constitution républicaine de *prédisposer* les États à un comportement moins belliqueux, puisque la guerre y est décidée par les citoyens, c'est-à-dire par ceux-là mêmes qui risquent d'en pâtir le plus. Ils hésiteront donc, en principe, à attirer sur leurs personnes et leurs biens les calamités qu'elle entraîne. Est-ce à dire que le républicanisme suffit à assurer la paix mondiale ?

25 Quand la majorité légifère, chacun s'oblige soi-même ; mais si elle exécutait aussi, chacun déciderait du sort d'autrui. Dans *VPP* Kant différencie les *formæ regiminis* (il en existe deux : république et despotisme) des *formæ imperii* (qui sont trois : monarchie, aristocratie, démocratie). Puisque la démocratie, pour lui, est par définition le gouvernement de la majorité, elle ne peut être que despotique. La distinction entre régime républicain et gouvernement démocratique n'est pas son invention : cf. l'essai n° 10 du *Federalist*, où James Madison opposait la république et ce qu'il appelait « *a pure democracy* » (*supra*, p. 273, note 219).

26 « L'esprit de la monarchie – avait-il écrit – est la guerre et l'agrandissement ; l'esprit de la république est la paix et la modération » : *De l'esprit des loix*, livre IX, ch. 2, dans *Œuvres de M. de Montesquieu*. À Londres, chez Nourse, vol. I, 1767, p. 174.

Si tel était le cas, si vraiment Kant avait, sinon mis au monde, tout au moins épousé la théorie de la paix par la liberté, quel besoin aurait-il eu d'un deuxième article définitif ?

2. *Il faut que le droit des gens soit fondé sur une fédération d'États libres.*[27] Les adeptes de la « paix démocratique » estiment, en substance, que l'intérêt collectif des citoyens, là où il est libre de s'exprimer, oriente nécessairement les nations vers le rejet de la guerre : aussi la paix règne-t-elle parmi les démocraties du seul fait qu'elles sont telles.[28] Pour croire cela, il faut présupposer qu'entre les intérêts des *nations* il n'existe jamais de vraie opposition, jamais de différend assez profond pour justifier l'emploi des armes. Il y avait bien un courant de pensée qui, à peu près à la même époque, érigeait cette idée en postulat de sa vision du monde et des hommes.[29] Une vision qui était pourtant aux antipodes de celle de Kant.

Pour notre auteur, la nature a mis les individus en conflit les uns avec les autres ; elle a, par ailleurs, divisé l'humanité en une multitude de groupes différents : c'est donc par une loi de nature qu'une fois ces groupes humains constitués en États, chacun d'eux se trouve en guerre contre ses voisins. Quel que soit le régime interne des sociétés civiles, l'état de paix n'est pas plus naturel entre elles qu'entre les particuliers : il doit être *institué* (« *gestiftet* »). Pacifier les relations internationales, c'est une œuvre d'art. La généralisation d'un régime politique donné ne saurait, à elle seule, y parvenir : dans le *status naturalis* kantien il est possible que même entre républiques un différend authentique surgisse, pour lequel il n'existerait pas, de chaque côté, une solution préférable à la guerre. Il faut donc qu'un autre contrat soit conclu, par les États cette fois. D'où la question qui constitue le cœur de l'écrit : *un contrat de quel type ?* La réponse se trouve dans le deuxième article : *pas du même type que celui qui a constitué l'État.* Ce nouveau pacte élèvera les relations internationales de l'empire de la force à celui du droit, sans créer toutefois d'institution supérieure aux parties contractantes, sans soumettre ces dernières à un suprême pouvoir de législation, de juridiction et de contrainte.

Le terme « fédéralisme » n'était pas employé, à l'époque, dans l'acception actuelle mais au sens étymologique : il vient de *fœdus* (traité, alliance) et pouvait s'appliquer à toute variété de convention associative. Celle que Kant avait manifestement à l'esprit dans *VPP*, nous la qualifierions aujourd'hui de « confédérative ». Aussi sa démarche se caractérise-t-elle par ce qu'on a appelé l'*hétérogénéité des contrats.* Tandis que le contrat civil est de nature politique, à la

27 « *Zweyter Definitivartikel zum ewigen Frieden : Das Völkerrecht soll auf einen Föderalism freier Staaten gegründet seyn* ».

28 Ce n'est pas le cas, en revanche, entre républiques et États despotiques : ceux-ci pouvant recourir à la force, celles-là doivent être prêtes à le faire aussi.

29 Cf. ci-après les pages consacrées à Jeremy Bentham et à ses disciples.

fois *pactum societatis* et *subiectionis*, le contrat international ne devrait assumer que la première forme, pas la seconde. Ce ne serait guère une réplique mais une sorte de « succédané » du pacte social.[30] Kant l'appelle *fœdus pacificum*, que nous pourrions traduire par *pacte* ou *alliance pour la paix*, ou encore par *traité pacificateur*. Il devrait donner lieu à une association laissant les adhérents (les États) aussi *libres*, c'est-à-dire aussi *indépendants*, qu'ils l'étaient avant de s'unir.

Seul un instrument de ce type peut conserver la liberté politique à ceux qui en jouissent, c'est-à-dire aux ressortissants des républiques. Pour que les membres d'un corps civil soient libres, ils ne doivent obéir à aucun foyer d'autorité autre qu'eux-mêmes : ni à un despote indigène, ni à un souverain étranger. L'indépendance extérieure des États est, en somme, une des conditions nécessaires de la liberté des citoyens. Liberté que la constitution républicaine leur donne, car elle fait d'eux les auteurs de toutes leurs lois, et qu'un traité d'union européenne à la Saint-Pierre leur confisquerait, car ils y perdraient cette prérogative – ils devraient obéir à des décrets adoptés par une majorité d'autres nations.

Un peuple constitué en république, donc seule source de ses obligations, ne saurait avoir, c'est entendu, de supérieur en dehors de lui : mais pourquoi le peuple européen, se demandera-t-on, ne pourrait pas se constituer en une république universelle et légiférer sur lui-même ? Parce que les nations, répondrait Kant, sont les seules entités politiques naturelles. C'est dire qu'un État universel unitaire, une *civitas humani generis*, est impossible (car politiquement ni l'humanité ni l'Europe n'existent) et qu'un État fait d'États, une *civitas gentium*, est indésirable (car il serait nécessairement hostile à la liberté). La seule solution permettant d'avoir en même temps la paix et la liberté est donc la communauté d'États indépendants que l'on édifierait sur la base du *fœdus pacificum*. Ce point, tous les commentateurs ne l'ont pas saisi, et certains l'ont même expressément nié. Kant est pourtant aussi clair que possible dans *VPP*. À l'État des nations (« *Völkerstaat* »), il oppose la Société des nations (« *Völkerbund* »), et se prononce en faveur de celle-ci. Le *status iuridicus* entre les peuples, répète-t-il dans le deuxième appendice,

> doit résulter de quelque contrat, qui n'a pas besoin d'être fondé sur des lois coercitives, comme celui d'où dérive l'État, mais qui pourrait être le contrat d'une association *permanente* et *libre* […] Comme nous l'avons vu, une association des États qui viserait uniquement à écarter la guerre est la seule condition *juridique* compatible avec la *liberté* de ces États.[31]

30 « … ce libre fédéralisme, succédané (*Surrogat*) du lien de société civile » : *VPP*, dans *Œuvres philosophiques*, III, p. 348.

31 *Ibidem*, pp. 379 et 381.

Par « association des États visant uniquement à écarter la guerre » il faut entendre, bien sûr, l'alliance pour la paix, qui ne créerait entre les membres rien de comparable à l'état civil.

Il est vrai que les choses n'avaient pas toujours été dites aussi nettement. Dans le texte de 1784 intitulé *Idée d'une histoire universelle*, où Kant avait déjà invoqué une « grande Société des nations », son langage était assez vague pour s'appliquer aussi bien à une vraie fédération qu'à une ligue confédérative – et semblait suggérer, en fait, plutôt la première que la seconde.[32] Mais déjà dans l'opuscule de 1793 connu comme *Théorie et pratique* apparaît la distinction entre une union politique universelle, qui risquerait de déboucher sur un despotisme universel, et une société internationale qui, sans être une « communauté cosmopolitique soumise à un chef », n'en produirait pas moins un état de droit, c'est-à-dire la paix permanente.[33] La même année,[34] il qualifie de « millénaristes philosophiques » ceux qui attendent la paix de la fusion des peuples en une seule république – ils font la paire avec les « millénaristes théologiques », qui l'attendent de l'amélioration morale du genre humain. En 1795, on l'a constaté, la différence entre les deux formules, fédérative et confédérative, est parfaitement discernable. Elle sera réaffirmée ultérieurement, dans l'œuvre citée d'habitude comme la *Doctrine du droit*. La sortie de l'état de nature, y lit-on, ne se fera pas par « une union (*Verbindung*) telle que celle des États américains, fondée sur une constitution politique (*Staatsverfassung*) et donc indissoluble », mais par une « association (*Zusammentretung*) volontaire et révocable », une sorte de « congrès permanent des États ». Ainsi seulement pourra se réaliser « l'Idée d'instaurer un droit public des gens qui tranche leurs conflits de manière civile, comme par un procès, et non pas de façon barbare, à la manière des sauvages, c'est-à-dire par la guerre ».[35]

Ce « *Völkerrecht* » dont parle ici Kant, cet ordre juridique international que le *fœdus pacificum* a pour but de fonder, serait donc quelque chose de nouveau. On ne doit pas le prendre pour le droit fédéral d'une Union à la Saint-Pierre ; encore moins doit-on le confondre (comme d'aucuns le font) avec le droit des gens de cette époque-là – ou de la nôtre. Il s'en différencie par deux aspects. D'une part, il aurait comme sujets non seulement les États mais aussi les individus appartenant à des États différents.[36] D'autre part

32 *Idée d'une histoire universelle*, 7e proposition, dans *Œuvres philosophiques*, II, pp. 196-7.

33 *Théorie et pratique*, *ibidem*, III, p. 297.

34 Dans un autre essai, intitulé *Religion innerhalb der Grenzen der blossen Vernunft* (*La religion dans les limites de la simple raison*, 1793) : *ibidem*, p. 48.

35 *Doctrine du droit*, § 61, *ibidem*, pp. 624-5.

36 « Dans le droit des gens – écrit ailleurs Kant –, ce qui est pris en considération n'est pas seulement le rapport d'un État à un autre, […] mais encore le rapport

et surtout, il exclurait *tout* emploi de la force : ce ne serait guère un *ius belli ac pacis*. Il ne correspondrait, en somme, ni au droit pseudo-international des fédéralistes, ni au pseudo-droit d'un Grotius ou d'un Vattel. « Il faut que le *nouveau* droit des nations, *droit authentique car il supprime la guerre*, soit fondé sur une *alliance d'États souverains et demeurant tels* » : c'est ainsi qu'il faut lire le deuxième article définitif.

3. *Le droit cosmopolitique doit se borner aux conditions d'une hospitalité universelle*.[37] Là aussi certains interprètes se sont mépris, en faisant de la loi cosmopolitique l'idée centrale de *VPP*, et sa principale innovation.[38] Rien de moins nouveau, en réalité, que l'objet de cet article, c'est-à-dire le *ius peregrinandi*, droit de voyager n'importe où sur la surface de la terre que Francisco de Vitoria avait affirmé déjà au XVI^e^ siècle et dont tout homme est censé jouir du seul fait qu'il est né homme. La question ici est de savoir que veut faire Kant de cette « loi mondiale » (*Weltbürgerrecht* l'appelle-t-il). En lisant ceux qui montent en épingle le troisième article on ne le croirait pas, mais il veut la *limiter* au strict minimum. Il y a entre les trois articles une profonde asymétrie : alors que les deux premiers visaient à établir (*au sein* des sociétés civiles et *entre* elles) des ordres juridiques artificiels, celui-ci a pour objet de restreindre la portée d'un droit naturel : lequel « doit se borner », écrit notre auteur, à la seule règle de l'*hospitalité*. En vertu de cette règle, entend-il dire, le voyageur a le droit d'être reçu pacifiquement où qu'il aille, mais *n'en a pas d'autres*, notamment pas celui d'exiger quoi que ce soit de positif de ceux dont il fait la rencontre. Il faut savoir qu'à partir du *ius peregrinandi*, des juristes tels que Vitoria avaient déduit, au bénéfice des explorateurs européens, une série de droits annexes – de s'établir durablement chez les autochtones (*ius degendi*), de faire des échanges avec eux (*ius negotiandi*), de leur prêcher la vraie religion (*ius prædicandi Evangelium*), et même de les protéger contre la barbarie de leurs propres chefs et coutumes (*ius defendendi innocentes a morte iniusta*). Puis ils avaient argué de la violation de ces droits par les Indiens pour justifier la guerre menée contre eux par les Espagnols, et par conséquent la *conquista* du Nouveau Monde. Cet article couvre donc les contacts entre l'Européen et le « sauvage », et affirme que le premier ne peut prétendre du second qu'un accueil non-violent. Il peut lui proposer le commerce, mais nullement le lui imposer. Aucun des deux n'est ainsi légitimé à employer la force, ni l'indigène pour refouler le visiteur, ni le visiteur pour dicter sa volonté à l'indigène.

---

des ressortissants de l'un à ceux de l'autre, aussi bien qu'à l'autre État lui-même dans sa totalité » : *Doctrine du droit*, § 53, *ibidem*, p. 616.

37 « *Dritter Definitivartikel zum ewigen Frieden : Das Weltbürgerrecht soll auf Bedingungen der allgemeinen Hospitalität eingeschränkt seyn* ».

38 « Telle est son innovation, […] le droit des citoyens du monde » : Habermas, *op. cit.*, p. 7.

4. La *logique générale* de ces articles tient à ceci, qu'à eux trois ils couvrent l'ensemble des relations sociales. Un homme ne peut entrer en rapport avec un autre que selon une des modalités suivantes : soit ils appartiennent au même corps politique, soit ils appartiennent à des corps politiques différents, soit il appartient à un corps politique et l'autre non (il vit à l'état sauvage). Tous les contacts que les membres de l'espèce sont susceptibles de nouer entre eux relèvent d'une de ces catégories ou sphères relationnelles.

Cela signifie qu'il n'existe pas *une* recette de la paix, mais *trois* : chaque sphère a la sienne. Pour ce qui est de la première, la sphère interne, la paix dans la liberté *entre concitoyens* est assurée, nous dit Kant, par le *droit civil* (la loi de la *civitas*) partout où ce droit se fonde sur une constitution de type républicain. La république n'est évidemment pas le seul régime politique capable d'offrir la paix à ses citoyens : un État despotique peut la donner, lui aussi, à ses sujets, mais *pas dans la liberté*. Dans la deuxième sphère (internationale), la paix dans la liberté *entre étrangers* devrait être assurée, poursuit Kant, par un *droit des gens* qui aujourd'hui n'existe pas – celui qui existe n'est pas digne du nom de droit –, et qu'il s'agit d'établir sur un pacte *sui generis*, aboutissant à une confédération d'États souverains. Cet instrument associatif, dit *fœdus pacificum*, n'est pas, lui non plus, le seul capable d'apporter la paix aux peuples : une union politique donnant vie à un gouvernement fédératif universel la leur procurerait aussi, mais *pas dans la liberté*. La troisième sphère (mondiale) est déterminée par l'irrésistible pulsion des Européens à sillonner les Océans en quête de nouveaux rivages et de peuplades inconnues ; et là, la paix entre des êtres qui se découvrent réciproquement ne peut pas être assurée, bien entendu, par un ordre juridique basé sur un contrat préexistant. Elle devrait l'être par un *droit naturel*, donc d'étendue planétaire, qui n'aurait besoin de contenir qu'un seul précepte : la « loi de l'hospitalité », selon laquelle tout voyageur a le droit d'être convenablement reçu mais ne peut prétendre rien de plus du natif, et inversement celui-ci a le devoir de bien traiter le nouvel arrivant et d'écouter ses propositions mais n'est guère tenu d'y consentir.

Tel est le sens des trois « articles définitifs », et la raison pour laquelle ils sont et ne peuvent qu'être trois : impossible d'en retrancher un de la liste, inutile de lui en rajouter un. Aucun n'est suffisant, ils sont tous nécessaires, chacun dans son propre champ d'application. Afin que la paix règne entre l'ensemble des membres de l'espèce humaine sans que la liberté en pâtisse, il faut que les trois conditions soient remplies *en même temps*. Une ou deux ne suffiraient pas à la réalisation du programme kantien. Une Europe conforme au premier article, composée de seules républiques qui coexisteraient dans un état de non-droit, ne serait point pacifiée : chaque homme y connaîtrait la paix dans la liberté par rapport à ses propres compatriotes, pas avec les étrangers. Dans une Europe conforme au deuxième article, où les relations entre les nations seraient régies par le

droit des gens issu du *fœdus pacificum*, tous vivraient en paix avec les étrangers, mais s'il y restait des régimes despotiques, les sujets de ces gouvernements ne jouiraient pas de la liberté politique. Et l'avènement d'une Europe de paix et de liberté ne garantirait pas automatiquement la paix globale : quand bien même ses États deviendraient tous républicains et instaureraient entre eux un nouveau droit international pacifique, il faudrait encore, pour ne laisser à la guerre plus aucune place sur la terre, que les rapports entre Européens et non-Européens fussent soumis à la loi cosmopolitique de l'hospitalité – et à elle seule. La paix de Kant est universelle au vrai sens du terme, elle exclut non seulement les guerres entre nations « civilisées », mais aussi toute forme de conquête coloniale.

5. *Supplément sur la garantie de la paix perpétuelle.*[39] Comme Kant l'écrira dans la *Doctrine du droit*, ce dernier est indissociable d'une garantie coercitive : « le droit est lié à l'habilité de contraindre […] celui qui lui porte préjudice ».[40] Aussi un vrai *ius gentium* doit-il être constitué de « lois publiques que la force vient soutenir ».[41] Cela pose un problème majeur. Si le droit international s'appuyait sur la force d'un Conseil fédéral, il ne serait pas international, mais s'il ne pouvait compter sur aucun pouvoir de contrainte, ce ne serait pas du droit – c'est pourquoi Grotius, Pufendorf ou Vattel sont des piètres consolateurs (« *leidige Tröster* » : Kant cite là le livre de Job) et leur code ne saurait avoir la moindre valeur légale (« *die mindeste gesetzliche Kraft* »).[42] Quelle force viendra donc « soutenir » les lois fondées sur le *fœdus pacificum*, puisque ça ne peut pas être celle d'un souverain commun ? Une seule réponse paraît possible : la force des membres de l'association. Mais Kant ne la formule pas expressément dans *VPP*.

Il donne, en effet, au terme « garantie », dans le supplément ainsi intitulé, un sens un peu différent. Ce qu'il y affirme, c'est que l'état de paix universelle se réalisera un jour, puisque la Nature elle-même nous le certifie. Cette « grande artiste » poursuit un plan, l'autoréalisation de l'homme par le déploiement graduel de la raison dans l'histoire. Elle aurait pu nous faire d'emblée bons et paisibles ; au lieu de cela, elle a voulu que nous parvenions à la paix par nos propres moyens, et a tout prévu pour nous y aiguillonner. La nature crée parmi nous, « même contre [nos] intentions, l'harmonie de la discorde ».[43] Elle nous a faits mauvais et belliqueux mais nous a donné la

39 « *Zusatz : Von der Garantie des ewigen Friedens* ».

40 *Doctrine du droit*, dans *Œuvres philosophiques*, III, p. 480.

41 *Théorie et pratique*, *ibidem*, p. 299.

42 *VPP*, *ibidem*, p. 374 (et Job 16, 2). L'idée est absurde, selon laquelle le monde kantien serait une sorte de « paradis post-historique », un espace arcadique d'où toute forme de violence aurait disparu (cf. Robert Kagan, *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*. New York, A. Knopf, 2003, p. 3).

43 *VPP*, dans *Œuvres philosophiques*, III, p. 353.

raison, laquelle condamne irrévocablement la guerre. Si pour Kant, en somme, la *paix* n'est pas naturelle, la *progression vers la paix* l'est.[44] Les articles définitifs représentent l'aboutissement de ce processus, l'épiphanie de la raison dans chacune des trois sphères. La nature a fait l'homme ennemi de son plus proche voisin, et en même temps assez sensé pour comprendre combien cette mêlée générale est contraire tant à la justice qu'à l'intérêt, et pour arriver au pacte social – à la meilleure version possible de ce pacte, la version républicaine. Elle a fait l'humanité désunie, divisée en une multitude de nations antagonistes, et en même temps assez sensée pour comprendre que la guerre entre États est encore plus néfaste que la lutte entre particuliers, et pour arriver un jour au pacte international – à la meilleure version possible, le *fœdus pacificum*.[45] Elle a fait les hommes entreprenants et aventureux, enclins à parcourir le monde de long en large, mais en même temps assez sensés pour comprendre que la meilleure manière de se rapporter aux peuples nouvellement découverts est de tisser un réseau d'échanges avec eux, et non de les exterminer ou de les asservir – ce troisième message de la raison, Kant l'appelle *esprit de commerce* (« *Handelsgeist* »).[46] L'horreur du combat de tous contre tous a mené aux contrats civils ; les coûts et les dommages de plus en plus grands occasionnés par les guerres des États vont mener au contrat international ; l'inclination marchande de l'humanité est censée la mener au respect de la loi de l'hospitalité.

Cela suffit-il à garantir la *pérennité* de la paix ? Qu'est-ce qui nous assure qu'une fois le nouveau droit des gens mis en place, personne ne le violera jamais ? La réponse pourrait être la même qu'avant : la Nature. Après tout, la marche de l'histoire ne devrait connaître qu'un sens, celui du progrès, sans possibilité de retours en arrière. Mais cette garantie, de type providentiel, Kant ne l'invoque pas

---

44 Entre Saint-Pierre et Rousseau, avions-nous dit plus haut (p. 261, note 189), l'enjeu tenait en fin de compte à la question de savoir si oui ou non la raison est *souveraine* dans l'âme humaine. Hobbes pensait que non. Saint-Pierre, en revanche, avait répondu oui. Non, lui avait rétorqué Rousseau. Oui et non, arbitre maintenant Kant : la raison est souveraine *en puissance*, mais son empire ne se va se réaliser que peu à peu, au cours de l'histoire.

45 À la question que se posent les politologues, « Does Democracy Cause Peace ? » (cf. James Ray, *Annual Review of Political Science*, I, 1, 1998, pp. 27-46), la seule réponse vraiment kantienne est que l'une ne *cause* pas l'autre, car l'une et l'autre *sont causées* par un même phénomène : aussi bien la constitution républicaine (au sein des États) que le *fœdus pacificum* (entre eux) sont les produits de l'évolution historique qui voit la raison s'incarner pas à pas dans le monde, selon le plan secret de la nature. D'où la futilité de l'idée selon laquelle la liberté politique serait exportable par les armes.

46 Il y a là une autre source de méprises. Contrairement à ce que certains en disent, le commerce international n'est pas, chez Kant, la panacée qu'il deviendra pour un Cobden : le *Handelsgeist* est simplement censé garantir le troisième article définitif de la paix perpétuelle.

directement.[47] Il paraît même en douter : le *fœdus pacificum*, reconnaît-il presque en passant, est une digue qui restera fragile, toujours menacée de rupture.[48] Comment prévenir pareil accident ? À défaut de pouvoirs publics, le seul moyen, semble-t-il, est la garantie des confédérés. Kant n'y fait cependant qu'une allusion fugace, dans ce passage de la *Doctrine du droit* où il écrit que les États membres de l'alliance pour la paix, sans créer de « puissance souveraine » (comme ce serait le cas dans une union politique) et sans s'immiscer dans les affaires internes d'autrui, « s'engagent […] à se protéger mutuellement contre les attaques extérieures ».[49] Il n'en dit pas plus, et laisse la question de la garantie en héritage à ses successeurs.

Saint-Pierre avait établi, dans la première partie du XVIII^e^ siècle, que la seule méthode opérante et acceptable pour pacifier l'Europe serait l'union politique de ses États – car l'équilibre était inopérant, et l'hégémonie inacceptable. Mais Rousseau d'abord, Kant ensuite ont relevé qu'une telle union, créant une « puissance souveraine » au-dessus des États, serait contraire à la liberté politique, dont ne jouit que le peuple obligé par ses propres délibérations, et nullement par celles d'autrui. Dès lors, il y a deux issues. Soit, et c'est la solution qu'annoncera Saint-Simon en 1814, on conçoit une fédération où les *citoyens eux-mêmes* feraient, ou contribueraient à faire, les lois générales, comme en Amérique – l'objection étant qu'il faudrait pour cela un peuple européen.[50] Soit on envisage une association confédérative, laissant aux nations toute leur souveraineté. Telle est la solution de Kant. Ce qu'il théorise dans *VPP* est, en somme, une *nouvelle paix*, différente de celles qui avaient été proposées jusque-là. Une paix *de droit* : opposée, de ce fait, aussi bien à la paix d'hégémonie qu'à celle d'équilibre ; et une paix de droit entre nations *pleinement autonomes*, se distinguant par là de la paix fédérative. Voilà, en une phrase, la perspective qu'il ouvre : l'avènement sur la terre d'un *ius gentium* qui ne ressemblerait à ses yeux, comme nous l'avons dit plus haut, ni à celui de Saint-Pierre, ni à celui de Vattel. Contrairement au second, ce serait un *droit véritable*, et à la différence du premier, il serait *véritablement international*.

* * *

47 Le fait-il, quelque part, de manière indirecte ? Si tel était le cas, ce serait à l'endroit où il dit que le progrès du genre humain peut être parfois *interrompu*, mais jamais *rompu* : cf. *Théorie et pratique*, dans *Œuvres philosophiques*, III, pp. 294.

48 *VPP*, *ibidem*, p. 349. En fait, pour Kant la société juridique internationale est un pis-aller : le parfait état de paix serait l'état de paix morale (« société civile éthique » l'appelle-t-il), qui se réalisera peut-être un jour lointain et qui n'aura besoin d'aucune forme de coercition (Arcidiacono, « Non par la guerre », cité, p. 69).

49 *Doctrine du droit*, § 54, *ibidem*, pp. 616-7.

50 Cf. *supra*, p. 281.

Parmi les nombreuses réactions suscitées par l'écrit kantien sur la paix, nous n'en évoquerons que deux, presque immédiates et particulièrement significatives pour notre sujet : l'une résout, en effet, le problème de la garantie, l'autre met en cause cette solution.[51]

La première est due à Fichte. La trajectoire intellectuelle de ce penseur va l'amener, en l'espace de quelques années, de l'internationalisme kantien à son contraire exact, l'éloge de l'autarcie. Nous avons mentionné plus haut le point final de cet itinéraire, l'ouvrage où il renversera, en 1800, l'axiome selon lequel des rapports plus intenses et plus fructueux entre les peuples accroissent les chances de la paix : tout au contraire, dira-t-il, c'est les chances de guerre que l'on augmente ainsi, d'où sa théorisation de l'*État commercial fermé* et d'une Europe où toute relation, notamment économique, serait interrompue entre les nations.[52] Évoquons, maintenant, le point de départ de son parcours. Quatre ans plus tôt, Fichte avait écrit pour le *Philosophisches Journal* un compte rendu, très favorable, de l'opuscule de Kant à peine publié, dont il résumait ou paraphrasait le contenu en intercalant des observations de son cru.[53] À propos du deuxième article définitif, il soulignait à fort bon escient la différence qui sépare un *État des peuples* proprement dit de l'*alliance des peuples pour la paix* proposée par Kant. La première est la solution que la pure raison apporte au problème de la guerre et qu'ont jadis employée les individus pour mettre fin au *bellum omnium contra omnes*, la seconde peut être vue comme un pas dans la bonne direction, l'étape intermédiaire que l'humanité devra franchir pour arriver un jour à ce *Völkerstaat*, cet État fédéral universel terme ultime de son évolution politique, de la même manière que les particuliers ont sans doute commencé à construire les États en concluant entre eux des alliances défensives.

À la même époque Fichte compose un ouvrage sur le *Fondement du droit naturel*, et consacre un appendice au droit des gens. Il y adopte une démarche distinctement kantienne, mais va plus loin que Kant en précisant la nature et les compétences de la Société des nations.[54]

---

51 On en trouve une autre, celle de Friedrich Schlegel, dans J. Ferrari et S. Goyard-Fabre (dir.), *L'année 1796. Sur la paix perpétuelle*. Paris, J. Vrin, 1998, pp. 114-28. Pour un inventaire de ces réactions cf. Marc Bélissa, « Kant idéaliste ? Le débat sur la paix perpétuelle, 1795-1801 », www.revolution-francaise.net/2005/11/21/7-kant-idealiste-le-debat-sur-la-paix-perpetuelle-1795-1801.

52 *Der geschlossene Handelsstaat*, cité *supra*, p. 272.

53 Johann Gottlieb Fichte (1762-1814), « Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant », écrit en 1796 et traduit en français dans Ferrari et Goyard-Fabre (dir.), *op. cit.*, pp. 103-10.

54 *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre*. Jena/Leipzig, Christian Ernst Gabler, 2 vols, 1796-1797 ; cf. la deuxième annexe, intitulé *Grundriß des Völker- und Weltbürgerrechts* (Grandes lignes du droit des gens et du droit cosmopolitique), vol. II, 1797, § 1-24, pp. 248-69. Version française : *Fondement du droit naturel selon les principes de la doctrine de la science*. Paris, PUF,

État de guerre et *état de droit* s'opposent l'un à l'autre, écrit-il : la force des armées n'étant malheureusement pas proportionnée à leur bon droit, on ne saurait être sûr que le belligérant le plus juste remporte la victoire. Quand on s'en remet au glaive, en somme, il se peut que l'injustice triomphe, et le but du droit international devrait consister à l'éviter, en établissant un vrai rapport légal entre citoyens d'États différents. Cela exige un traité confédératif qui bannisse définitivement le recours à la force. Mais tant que l'on reste à ce stade (celui du *Völkerbund*), le problème se pose de la contrainte, sans laquelle le droit n'existe pas – à défaut de sanction, les lois ne sont qu'un leurre. Fichte complète donc l'esquisse de Kant en pourvoyant expressément cette confédération d'une *garantie coercitive*; autrement dit, en donnant des dents au *fœdus pacificum*.

La paix civile existe depuis que les individus se sont entendus pour confier à un souverain la tâche d'arbitrer leurs conflits et de garantir l'application de ses sentences. Le pacte international ne saurait correspondre à ce modèle, il ne créera point de super-État fédéral substituant son autorité à celle des États existants; mais il n'en établira pas moins une société d'États qui (a) renonceront à se faire la guerre, (b) chargeront une Cour de justice de régler leurs différends, et (c) se garantiront mutuellement contre les attaques à leur indépendance et intégrité territoriale. C'est dire que dans l'acte d'adhésion, chaque membre va promettre non seulement d'*observer* l'interdiction de la guerre, mais aussi de la *faire observer* par les autres. La clause centrale du traité (« *die Formel* ») devrait stipuler à peu près ceci :

> Nous nous engageons à écraser par l'union de nos forces l'État, membre de la ligue ou non, qui refusera de reconnaître l'indépendance d'un autre État ou qui, l'ayant fait, rompra le contrat.[55]

Il s'agit donc bien, souligne Fichte, d'une confédération d'États, sans pouvoir exécutif indépendant (« *ein Völkerbund, keineswegs ein Völkerstaat* »). Une alliance, en fait, quoique dotée d'un organe juridictionnel et ayant vocation à l'universalité. Quand elle s'élargira à la terre entière, la paix permanente aura été établie. Si deux de ses membres se disputaient, la société trancherait et ses jugements, sans être infaillibles, seraient les moins faillibles qu'on puisse imaginer. Si un membre violait le pacte et en agressait un autre, tous seraient tenus de recourir à la violence contre lui : une violence parfaitement légitime, le cas échéant, car déployée en défense du droit. Se trouve ainsi théorisée par le philosophe saxon la méthode que Polier avait déjà entrevue et que l'on nommera, bien plus tard, *sécurité collective* – la sécurité qui, en l'absence d'un supérieur, donc d'une garantie

1998. Voir aussi Alexis Philonenko, *Essai sur la philosophie de la guerre*. Paris, J. Vrin, 1988, pp. 51-64.

55 Fichte, *Grundriß*, § 16, pp. 261-2.

publique, va (ou devrait) être assurée à chaque membre du système par ses pairs.

En réalité, dans un paragraphe de ce texte Fichte va encore plus loin,[56] et se met quelque peu en contradiction avec lui-même. Il laisse entendre, en effet, que la confédération pourrait aussi imposer ses jugements aux associés : la force garantirait alors non seulement le devoir de recourir à un arbitre, mais aussi celui de lui obéir, et elle s'appliquerait, peut-on imaginer, même aux États innocents de toute agression. S'agirait-il toujours, dans ce cas, d'une confédération ? Il est permis d'en douter : comment un État reconnaîtrait-il, sans compromettre sa souveraineté, l'obligation de s'en prendre à un autre *du seul fait* que le second rejette une sentence pour laquelle le premier n'a peut-être pas voté ? Quoi qu'il en soit, l'exécution demeurerait collective : toute guerre du *Bund* serait conduite au moyen d'une « *Exekutionsarmee* » que l'on rassemblerait pour la besogne, grâce aux contributions des États membres – dont chacun conserverait la faculté de refuser la sienne.

Mais jusqu'à quel point une garantie de ce genre est-elle fiable ? Il faut lire, là-dessus, le commentaire d'un des anciens élèves de Kant à l'université de Königsberg, promis à une belle carrière politique : le futur « secrétaire de l'Europe » Friedrich von Gentz,[57] déjà cité dans le chapitre 2 comme chantre de l'équilibre européen. En 1799 il avait fondé à Berlin une revue, le *Historisches Journal*, et à la fin de 1800 y avait publié un long essai intitulé *Über den ewigen Frieden*, qui faisait écho (et constituait une critique) au *Zum ewigen Frieden* du maître.[58] Comme Fichte, Gentz part de prémisses kantiennes, mais s'évertue ensuite à montrer que les projets de paix perpétuelle sont tous défaillants, y compris celui de Kant.

Ces prémisses sont au nombre de trois : l'état de nature est un état de guerre autant pour les nations que pour les individus ; la guerre est contraire à la raison, puisqu'elle livre la justice à la merci de l'arbitraire (la puissance militaire) et du hasard (la fortune des armes) ; la paix mondiale est donc un idéal de la raison et exige ce que l'auteur appelle « *die völkerrechtliche Verfassung* », et qui signifie l'établissement de l'état de droit entre les nations.[59] Les conventions particulières par lesquelles les gouvernements se lient mutuellement n'en

56 *Ibidem*, § 18, p. 264.

57 Ainsi surnommé par Golo Mann : cf. son *Secretary of Europe : The Life of Friedrich Gentz, Enemy of Napoleon*. New Haven, Yale UP, 1946.

58 Friedrich Gentz (1764-1832), *Über den ewigen Frieden*, dans le *Historisches Journal* de décembre 1800 : Berlin, Heinrich Frölich, vol. III, 1800, pp. 711-90. L'essai, on l'a signalé plus haut (p. 157, note 177), peut être lu en français dans l'édition de M.B. Aoun : *De la paix perpétuelle*. Paris, Centre de philosophie du droit, Librairie Duchemin, 1997.

59 *Über den ewigen Frieden*, p. 713 ; traduit par « la constitution du droit des gens » dans l'édition française (*De la paix perpétuelle*, p. 44).

fournissent en aucun cas un substitut acceptable, du moment qu'elles sont conclues et violées avec la même facilité. Les États devraient constituer une société soumise aux lois, une « communauté juridique », théoriquement dotée d'un pouvoir pour légiférer, d'un autre pour vider les conflits, d'un troisième pour appliquer les jugements. Est-il possible d'en arriver là, ou à quelque chose d'équivalent ?

Plusieurs moyens ont été proposés, au cours de l'histoire, pour pacifier le monde. Ils sont classifiables, nous explique Gentz, en trois grandes catégories ; de fait, il en distingue *cinq* types différents.

1. La monarchie universelle, autrement dit la pluralité du système international abolie par un de ses membres.
2. La république universelle, ou la pluralité du système supprimée volontairement par l'ensemble des hommes, grâce à un contrat civil planétaire qui dissout les différents États en un seul (la *civitas humani generis* qu'avait invoquée un Cloots).
3. Le contraire exact de la solution précédente, c'est-à-dire la pluralité des États consacrée par leur séparation totale, par la fermeture hermétique de leurs frontières (telle que Fichte avait fini par la préconiser).
4. Une union politique des nations, qui entreraient les unes par rapport aux autres dans une « constitution formelle »,[60] qui concluraient en somme un pacte fédératif (la *civitas gentium* de Saint-Pierre).
5. Une libre association des nations fondée sur un traité confédératif (le *fœdus pacificum* kantien).

Les trois premières formules doivent être écartées *a priori*, selon Gentz, puisqu'elles sont opposées à l'idée même de *droit international*. Quant aux deux autres – qu'il a le grand mérite, à l'instar de Fichte, de différencier clairement –, ce sont les seules « authentiques » : elles visent à remplacer la force par la loi. Malheureusement la quatrième, qui serait efficace, est irréalisable, et la cinquième, qui est réalisable, serait inefficace. L'une créerait un pouvoir suprême habilité à exécuter les décisions communes,[61] et escompte donc un ordre international calqué sur l'ordre interne, ce qui est pure chimère. L'autre envisage une simple alliance engageant ses signataires à renier l'emploi du glaive, à soumettre leurs contentieux à un arbitre et à sanctionner les violations de ces deux promesses. Un tel contrat est sans doute possible. Nul état légal ne saurait cependant se perpétuer, pas plus entre États qu'entre particuliers, sans ce que Gentz appelle « *eine äußre Garantie* » : sans une garantie *externe*, provenant d'une autorité supérieure de contrainte. Or là, c'est des contractants eux-mêmes que viendrait la garantie – elle serait *interne*. « Dès lors qu'une telle constitution [l'état de droit entre les nations] ne dépend que de la volonté

60 « … *in einer förmlichen völkerrechtlichen Verfassung* » : cf. *Über den ewigen Frieden*, p. 720, et *De la paix perpétuelle*, p. 48.

61 *Ibidem*.

de ses membres – décrète Gentz –, elle est construite sur le sable ».[62] Par cet apophtegme il frappe la base même de la sécurité collective, et ouvre la voie à son éloge de l'équilibre comme seul principe d'ordre à la fois réalisable et efficace dans la sphère internationale.

Une année plus tard, en 1801, son compatriote et parent Frédéric Ancillon publie à son tour un essai dont la dernière partie, si ressemblante à du Gentz qu'on la prendrait pour une paraphrase en français,[63] s'intitule précisément « Nécessité d'une garantie extérieure de l'existence et des droits des États ». Garantie *extérieure* et *coercitive*, veut dire Ancillon, car lui aussi considère que le droit n'existe pas sans l'appui de la force physique : « la force est la garantie nécessaire du droit qui, sans elle, n'est qu'un vain mot, un véritable fantôme » ; quant à ceux qui discourent de garanties morales, ils ne font qu'émettre des « vapeurs agréablement colorées ». Ancillon, comme Gentz, énumère les solutions possibles, et comme lui il commence par éliminer la république universelle, car la pluralité des États est féconde et a fait la fortune de l'Europe. Il amalgame, en revanche, les méthodes fédérative et confédérative en une seule, déclarée impraticable. À la liste de Gentz, il ajoute la réforme politique interne, c'est-à-dire l'universalisation du gouvernement républicain, mais ne la retient pas car les régimes populaires, proie facile des démagogues, peuvent s'avérer aussi belliqueux que les monarchies – et plus que les aristocraties, volontiers immobilistes. On peut s'étonner qu'il jette finalement son dévolu (là encore, comme son lointain cousin) sur le « système des contre-forces », celui où toute « masse de puissance » se trouverait balancée et neutralisée par une masse équivalente. Quand bien même l'équilibre remplirait vraiment cette fonction, est-ce que la garantie qu'il offrirait serait qualifiable d'« extérieure » ? Bien sûr que non, puisqu'elle aussi viendrait des membres du système. Mais peut-être que oui, après tout, puisqu'elle n'est pas censée reposer sur la fidélité des États aux engagements pris, attitude peu répandue dans le *status naturalis*, mais sur la poursuite de leur véritable intérêt – une conduite qui leur est, en principe, instinctive.

2. Fédération ou confédération ? Bref aperçu d'un grand débat du XIX^e^ siècle

Quand Kant évoquait (pour nier l'universalité du modèle) l'« union des États américains fondée sur une constitution politique »,[64] il se

62 *Über den ewigen Frieden*, p. 755, et *De la paix perpétuelle*, p. 65.

63 C'est dans cette langue que parut l'ouvrage : Frédéric Ancillon (1766-1837), *Considérations générales sur l'histoire, ou Introduction à l'histoire des révolutions du système politique de l'Europe pendant les trois derniers siècles*. À Berlin, chez Henry Frölich, 1801.

64 *Supra*, p. 339.

référait, bien entendu, à la constitution fédérale qui avait vu le jour en 1787, lors de la convention de Philadelphie, pour remplacer le traité originaire entre les treize ex-colonies. Ces premiers *Articles of Confederation and Perpetual Union*, adoptés une décennie auparavant par le Congrès continental, auraient été un bon exemple de la formule confédérative. Ils reflétaient la méfiance ressentie par les associés, en 1777, à l'égard d'un gouvernement central fort.[65] Les États conservaient leurs « souveraineté, liberté et indépendance », ainsi que l'exercice de tout droit non expressément délégué à la confédération (art. 2). Ils s'engageaient à se défendre mutuellement contre toute attaque (art. 3), et instituaient un Congrès au sein duquel chacun d'eux aurait une voix, indépendamment de sa taille (art. 5). Le Congrès était investi du pouvoir exclusif de faire la guerre et la paix, et avait mandat de trancher en dernière instance tout différend entre les membres (art. 9). Les décisions y seraient prises à la majorité qualifiée (neuf voix sur treize), mais aucun organe exécutif n'était prévu : les États membres se bornaient à promettre qu'ils respecteraient les décrets de la confédération (art. 13). C'était bien là « *a mere compact resting on the good faith of the parties* »,[66] une solution dont Kant eût pu se prévaloir en 1795, mais que les fédéralistes américains, Hamilton en particulier, avaient condamnée, bien avant que Gentz ne le fasse, comme intrinsèquement inefficace : selon eux les Treize étaient voués soit à avancer vers une union plus solide, soit à glisser en arrière vers l'anarchie.[67] Et en 1787, c'est leur parti qui avait eu gain de cause en Amérique.

L'application de la nouvelle constitution américaine à l'Europe avait paru d'emblée problématique. Un observateur tel Condorcet, qui doutait en général de la formule fédérative – elle avait le défaut de vouloir « concilier des principes opposés » –, estimait que de toute manière, dans son propre continent une véritable union relevait d'une « espérance » peut-être pas impossible, mais « encore loin de se réaliser » : le maximum qu'on pouvait y proposer aux États était un tribunal international dont ils seraient libres d'accepter ou non les sentences. Cela n'éliminerait pas les guerres, mais en réduirait considérablement le nombre.[68]

En Europe, le pacifisme internationaliste allait être marqué, tout au long du XIX^{e} siècle, par le clivage, plus ou moins conscient, plus ou moins explicite, entre ceux qui, ayant trouvé dans les États-Unis d'Amérique leur référence intellectuelle, penseront la réorganisa-

65 Pour leur teneur cf. par exemple www.earlyamerica.com/earlyamerica/milestones/articles/text.html.

66 La formule est de Gouverneur Morris, citée *supra*, p. 273.

67 *The Federalist*, *op. cit.*, essais n° 15 et 16.

68 Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquis de Condorcet (1743-1794), *De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe* (1786), in *Œuvres de Condorcet*. Paris, Firmin Didot Frères, 1847.

tion du vieux monde en termes de *fédération politique*, et ceux qui l'imagineront sous la forme kantienne d'une *confédération d'États indépendants*. Pour tous ces auteurs l'Europe constitue une grande communauté d'intérêts, le principal étant la paix ; tous pensent qu'une forme de contrat est nécessaire entre les nations, dans le but de soumettre leurs rapports à un droit véritable qui les délivre de la guerre. Mais les uns sont plus sensibles à la diversité de ces nations, les autres à leur parenté. Les uns estiment que pour les Européens, « la variété c'est la vie »,[69] les autres que l'unité est leur seule chance de *sur*vie. Les uns considèrent qu'une union trop forte irait à l'encontre de la liberté civile, les autres jugent qu'une alliance trop faible n'assurerait pas la paix internationale. Les uns tiennent les États-Unis d'Europe pour impossibles et inutiles, les autres les considèrent comme possibles et nécessaires. Les uns pensent que nul État ne cédera jamais le noyau de sa souveraineté, et sont prêts à se passer d'une garantie coercitive externe, voire de toute garantie coercitive, alors que pour les autres une garantie coercitive interne serait faite d'un matériau bien trop friable, et une garantie non coercitive ne serait que de l'air chaud, « agréablement coloré ».

Saint-Simon, on le sait, prônait en octobre 1814 la « réorganisation de la société européenne » en une fédération générale. Les hommes d'État réunis à Vienne n'écoutèrent point cette exhortation, mais ils n'étaient pas sourds à tout appel en faveur d'une réforme des relations internationales.

Une certaine confusion conceptuelle caractérise la littérature sur le règlement de 1815, et en particulier le débat historiographique sur le produit du règlement, cet ordre international que l'on appelle couramment « Concert de l'Europe » et dont certains ramènent le principe à la *balance of power*, en le présentant même comme son expression la plus accomplie, tandis que d'autres l'opposent à la logique équilibriste aussi radicalement que le règne de la raison et de la coopération s'oppose à celui de la force et de la compétition.[70] En réalité, dans l'œuvre de refondation menée en 1815 convergeaient – et doivent être distingués en idée – *trois différents principes d'ordre*: l'équilibre, que nous avons traité dans un des chapitres précédents, le droit international, qui fait l'objet de celui-ci, et le directoire, que l'on abordera dans le suivant.

Contre l'idée selon laquelle les artisans du système dit de Vienne entendaient en fonder la stabilité sur la seule opération de la *balance of power*, nous avons argumenté plus haut.[71] L'équilibre – c'est-à-dire la meilleure distribution des forces possible entre les cinq puissances

69 Pour citer, encore une fois, Benjamin Constant : cf. *supra*, pp. 61 et 275.

70 Cf. par exemple Richard Elrod, « The Concert of Europe : A Fresh Look at an International System », *World Politics*, XXVIII, 2, 1976, pp. 159-74.

71 Dans le ch. 2, pp. 168 ss.

majeures – était bien l'une des bases de la paix nouvelle : il constituait à coup sûr, aux yeux des *peacemakers*, un excellent moyen de mettre fin aux projets (ou aux craintes) hégémoniques, donc aux guerres entreprises pour (ou contre) la monarchie universelle. Mais ce n'était pas le moyen permettant de supprimer *toute* guerre des relations internationales. Dans un monde pentapolaire où les ressources seraient raisonnablement bien réparties entre les acteurs essentiels, aucun d'eux ne pourrait espérer prévaloir contre tous les autres, mais cela n'exclurait guère qu'ils puissent se heurter les uns aux autres. Puisque l'aspiration à une paix durable habitait, à l'époque, la plupart des esprits, et que l'équilibre ne suffisait pas à y répondre, il fallait envisager autre chose : c'est les deux traités de garantie du règlement, la Sainte-Alliance du 26 septembre et la Quadruple-Alliance du 20 novembre 1815, qu'il faut regarder comme les instruments destinés à satisfaire cette aspiration. Chacune des deux alliances contient la recette (ou plus exactement, l'ébauche) d'un ordre nouveau – des recettes différentes l'une de l'autre, et toutes les deux différentes de l'équilibre. La première représente la méthode russe pour établir et maintenir la paix, la seconde la méthode anglaise.

Dans le traité conclu à l'instigation du tsar et connu sous le nom de *Sainte-Alliance* on vit, à l'origine, une excentricité d'Alexandre Ier, un accès de mysticisme mal à propos, et par la suite le symbole même de la restauration, la quintessence de la politique réactionnaire des trônes : un pacte de solidarité entre souverains absolus, conçu par eux comme base de leurs futures interventions répressives contre les mouvements libéraux et nationaux. Mais le document ne méritait ni les sarcasmes déversés sur lui par les esprits forts, ni l'opprobre dont les esprits libres l'accablèrent. Il s'apparente, en réalité, à un de nos projets de paix perpétuelle : les pacifistes de l'époque ne s'y trompèrent pas, du reste, qui saluèrent le tsar comme un héros de leur cause, le « prince de la paix » – Alexandre les salua, à son tour, comme des consciences apparentées à la sienne. Le « seul et unique but » du traité, assura-t-il en 1816, était « de maintenir la paix ».[72]

72 Cité par J.A.R. Marriott, *Commonwealth or Anarchy ? A Survey of Projects of Peace, from the 16th to the 20th Century*. London, Philip Allan, 1937, p. 108. Le tsar voulait ainsi corriger les interprétations malveillantes qui commençaient à circuler. L'année suivante son collaborateur, le comte Capo d'Istria, défendit à son tour la Sainte-Alliance contre ceux qui la taxaient d'instrument de l'ultraconservatisme, en certifiant qu'elle avait été pensée comme « la vraie garantie du droit » : Patricia Grimsted, « Capodistrias and a New Order for Restauration Europe », *Journal of Modern History*, XL, 2, 1968, pp. 166-92. Lors du congrès d'Aix-la-Chapelle, Alexandre reçut un membre du comité de la société pacifiste anglaise, Thomas Clarkson, et lui déclara qu'en proposant la Sainte-Alliance il n'avait eu à l'esprit que la pacification de l'Europe : il se considérait, d'ailleurs, comme membre de toutes les sociétés pour la paix, en quelque partie du monde qu'elles fussent établies. Il écrivit dans le même sens

Déjà en 1804 les instructions avec lesquelles son envoyé personnel, Nikolai N. Novosiltsov, était arrivé à Londres évoquaient un futur « traité qui devienne la base des relations réciproques des États européens ». Et même si l'on s'y défendait aussitôt, eu égard sans doute au pragmatisme anglais, de poursuivre le « rêve de la paix perpétuelle », c'est bien de cela qu'il s'agissait, c'est-à-dire de donner au système international des « principes clairs et précis », fixés dans un pacte universel ressemblant fort à un *fœdus pacificum* collectivement garanti :

> C'est sur de semblables principes que l'on pourrait procéder à la pacification générale, et donner naissance à une ligue dont les stipulations formeraient, pour ainsi dire, un nouveau code du droit des gens, qui […] deviendrait la règle immuable des cabinets, d'autant que ceux qui prétendraient l'enfreindre risqueraient d'attirer sur eux les forces de la nouvelle union.[73]

Bien que dans la Sainte-Alliance certaines tournures de phrase rappellent Saint-Pierre, dont Alexandre avait pu connaître le plan (ou du moins la version résumée par Rousseau) à travers son précepteur suisse La Harpe,[74] c'est sans nul doute l'esquisse d'une paix de droit international qu'on y entrevoit. Le texte, a-t-on écrit, propose l'« union mondiale des États chrétiens » et l'acceptation par tous les gouvernements d'un nouveau « critère légal et moral ».[75] Il contient, en réalité, la seconde proposition, pas la première : une même loi, aucune institution commune. À l'origine le traité a certes été conclu par trois monarques (les empereurs de Russie et d'Autriche, le roi de Prusse) ; il est ouvert, toutefois, à l'ensemble de la Chrétienté, toute confession, toute constitution et toute position confondues – que les signataires soient donc catholiques, orthodoxes ou protestants, monarchiques ou républicains, vainqueurs ou vaincus.[76] Aux yeux d'Alexandre, les trois membres originaires ne font que montrer la voie, ils sont les nouveaux « rois mages venus de l'Est » pour annoncer au monde entier, à l'image de leurs devanciers, l'avènement d'un

---

au fondateur de la *Massachusetts Peace Society*, Noah Worcester : Schou, *Histoire de l'internationalisme*, III, pp. 45 et 71-2.

73 Instructions secrètes à M. de Novosiltsov, 11 septembre 1804, dans *Mémoires du prince Adam Czartoryski et correspondance avec l'Empereur Alexandre Ier*. Paris, E. Plon Nourrit, vol. II, 1887, pp. 34-5.

74 Frédéric-César de La Harpe, vaudois de Rolle et lecteur assidu du philosophe genevois.

75 « *A world union of Christian States* », « *a clear standard of right and duty* » : les deux choses sont assimilées dans A.J. Grant and H. Temperley, *Europe in the XIXth Century (1789-1914)*. London, Longmans, Green, 1927, p. 541.

76 Tous y souscriront en Europe, princes et républiques, à l'exception du régent de Grande-Bretagne, du Pape et du Sultan.

âge de justice et de paix.[77] Le pacte vise l'universalité (ou presque), et proclame la volonté de transformer le fondement même des relations entre les contractants. Il établit une association dont les adhérents se considèrent comme « compatriotes », comme appartenant à une « même nation chrétienne », voire à une « même famille ». Dès lors ils changent la « règle de leur conduite », aussi bien à l'égard des sujets que des étrangers, et adoptent comme telle la fidélité aux « préceptes de cette religion sainte », le christianisme, « préceptes de justice, de charité et de paix » ; ils rejettent ainsi (peut-on en déduire) la loi du plus fort, et vont renoncer à la guerre comme instrument régulier de leur politique, la remplaçant par la résolution pacifique de leurs litiges.

La « justice » du système reposerait sur le *principe de légitimité*, au sens le plus large de l'expression : « le principe de l'inviolabilité des propriétés, ainsi que de leur représentant légitime ».[78] Celui qui possède un titre valable, reconnu comme tel dans le règlement, ne peut en être spolié de force, c'est-à-dire sans son consentement, par qui que ce soit. Telle est la norme fondamentale, prenant le contre-pied du « système de conquête » napoléonien.[79] Face à elle, les États signataires sont tous égaux, abstraction faite de leur puissance matérielle, et pour soutenir cette norme ils se promettent mutuellement « assistance, aide et secours » si nécessaire, c'est-à-dire « en toute occasion et en tous lieux » où l'un des souverains légaux – prince ou peuple, selon les régimes – serait victime d'une attaque violente, quel qu'en soit l'auteur : qu'elle vienne donc de l'extérieur (d'un autre État, membre ou non de l'alliance) ou de l'intérieur (d'un quelconque agent subversif).

Rejetant aussi bien la paix d'équilibre que celle d'hégémonie, fondées sur la force, sans aller pourtant jusqu'à l'union politique (aucun organe supérieur n'est évoqué, ni pour arbitrer ni pour exécuter), la Sainte-Alliance vise à créer entre les États chrétiens une grande communauté de droit international. Comme chez Fichte, le système comporterait une garantie *coercitive*, du genre que Gentz avait qualifié d'*interne*: les États membres se chargeraient de sanctionner solidairement les violations du principe de base. Le traité élaboré par Alexandre constitue donc, sinon un parfait exemple, du moins une bonne approximation de l'alliance pour la paix kantienne, à laquelle il ajoute une double assurance, couvrant non seulement le *statu quo*

77 Andrei Zorin, « Star of the East : The Holy Alliance and European Mysticism », *Kritika*, IV, 2, 2003, pp. 313-42.

78 La définition est tirée du mémoire que le cabinet de Russie présentera le 26 septembre 1818, lors du congrès d'Aix-la-Chapelle : cf. *Supplementary Despatches, Correspondence, and Memoranda of Arthur Duke of Wellington*. London, John Murray, vol. XII, 1865, p. 745.

79 Ainsi défini dans le second traité de Paris (20 novembre 1815) : *The Consolidated Treaty Series*, ed. by C. Parry. Dobbs Ferry, Oceana Publ., vol. LXV, 1969, p. 253.

territorial mais aussi les formes de gouvernement existantes. Pour le dire autrement, c'est le *fœdus pacificum* enrichi d'un dispositif de sécurité collective, et étendu de la protection des États contre les agressions extérieures à celle des régimes contre les révolutions internes.

Il est certain qu'un tel document se prêtait à devenir, aux mains des monarques, un outil d'intervention contre-révolutionnaire : mais à l'origine il ne se réduisait point à cela. Il n'est pas douteux non plus que le système, s'il avait vu le jour, serait allé à l'avantage du tsar. En l'absence de *casus fœderis* précis, de tribunal commun et de force publique, la Russie, première puissance terrestre, aurait eu au sein de l'association une voix prépondérante dans toute affaire continentale ; le traité confédératif étant universel, elle aurait eu aussi son mot à dire dans les affaires maritimes, où la voix prépondérante appartenait de fait à la Grande-Bretagne. Acquérir la primauté sur terre, limiter la primauté anglaise sur mer : si tels étaient les deux buts russes, la Sainte-Alliance les servait bien.[80] À tel point que vue de Londres, elle pouvait dissimuler le dessein d'une paix se rapprochant dangereusement du modèle hégémonique – une hégémonie du type que nous avons appelé *arbitral*. Une dizaine d'années auparavant, déjà, l'*Observer* soupçonnait la cour de Saint-Pétersbourg de vouloir se faire l'arbitre universel, et ajoutait que si les Européens lui avaient reconnu ce titre-là (« *Mediatrix of Europe* »), elle se serait considérée tôt ou tard comme leur dominatrice (« *Mistress of it* »).[81] Et cependant, dans le système de la Sainte-Alliance Alexandre aurait occupé, tout au plus, la position de *primus inter pares* : il n'aurait nullement été au-dessus des lois, comme l'est, par définition, un hégémon.

Une telle primauté était néanmoins intolérable pour les Anglais. L'autre traité de garantie du règlement constituait leur réponse à la Sainte-Alliance : connu sous le nom de *Quadruple-Alliance*, il dessinait les contours d'un ordre différent, que nous examinerons dans le prochain chapitre – un ordre régi non par le droit, mais par un comité de quatre (et bientôt de toutes les cinq) puissances majeures. La Grande-Bretagne et la Russie se heurtèrent donc en 1818, quand la seconde proposa à la première et à ses autres partenaires une grande « *Alliance Solidaire* », suite logique et perfectionnement de la Sainte-Alliance : tous les États européens constitueraient « une société commune garantissant à chacun l'ordre des choses actuel aussi bien en matière de trônes que de territoires ».[82] Selon Castlereagh, cela perpétuerait moins la paix internationale que toute sorte d'injustice

80 Cf. Jacques Droz, *Histoire diplomatique de 1648 à 1919*, 3e éd. Paris, Dalloz, 1972, p. 272.

81 Cf. Wight, « The Balance of Power », in Butterfield and Wight (eds), *op. cit.*, p. 163.

82 « *… all being bound to march, if requisite, against the first Power that offended, either by her ambition or by her revolutionary transgressions* » : Castlereagh à Liverpool,

interne, raison pour laquelle il taxa l'idée d'« immorale ».[83] Ce que Londres rejetait, en réalité, c'était le modèle de la paix de droit : non pas l'intervention restauratrice en elle-même, qui dans certains cas pouvait être acceptable et acceptée par l'ensemble des grandes puissances, mais le fait de l'ériger en une *norme légale*, généralement valable.

* * *

Parmi les théoriciens, la formule confédérative trouva, dans la première partie du XIX^e^ siècle, moins d'écho sur le continent européen que dans le monde anglo-saxon. Le littérateur français écrivant sous le nom de Delisle de Sales en avait sans doute offert un aperçu dans un ouvrage sur la paix de l'Europe qui prônait l'institution d'un « tribunal de paix universelle » où tous les États enverraient des représentants, et auquel ils s'engageraient à prêter leur appui. Aussi, quand le besoin s'en ferait sentir, cette cour suprême inviterait les puissances à agir – chacune gardant la liberté de ne pas le faire.

> Le Tribunal suprême […] mettra l'État désorganisateur au ban de l'Europe, et appellera, par un Manifeste, toutes les Puissances confédérées au secours de la Confédération ; alors le grand étendard de la République générale […] sera déployé, et l'État proscrit se trouvera en état de siège, au milieu de l'Europe.[84]

La différence entre cette manière de fonctionner et celle d'une fédération est explicitée, en 1842, par Constantin Pecqueur. Son ouvrage, déjà mentionné,[85] reconnaît la nécessité d'une sanction coercitive : « il s'agit d'organiser une justice internationale qui *force* les injustes […] à respecter les lois de la raison, de la morale, de l'équité ». Mais à cette fin, deux formes d'association sont envisageables, que Pecqueur met en regard. La plus forte aboutirait « à l'établissement et à la plénitude d'un pouvoir international *réel, normal, représentatif, législatif, judiciaire* et *exécutif*, analogue au congrès actuel de l'Union américaine ». L'autre solution, en revanche, comporte la création d'une diète permanente, formée d'ambassadeurs

---

19 octobre 1818, dans Walter Phillips, *The Confederation of Europe : A Study of the European Alliance, 1813-1823*. London, Longmans, Green & Co., 1920, p. 170.

83 Mémorandum britannique, octobre 1818, *ibidem*, p. 174.

84 Jean-Baptiste-Claude Isoard, dit J. Delisle de Sales (1743-1816), *De la paix de l'Europe et de ses bases*. À Paris, chez Maradan, an IX (1800), p. 368. Cf. aussi Gruner, « Perceptions… », in Malettke (dir.), *op. cit.*, pp. 167-8. Dans les *Mémoires d'outre-tombe*, Chateaubriand nous a laissé un portrait de Delisle de Sales, « très brave homme, très cordialement médiocre » (Paris, Garnier, vol. I, 1989, pp. 341-2).

85 *De la paix, de son principe et de sa réalisation*, cf. le chapitre précédent, p. 287.

plénipotentiaires et chargée de pacifier les relations au sein du système international ; les États membres, cependant,

> restent libres *en fait*, sinon en droit, de négliger ou de refuser leur concours à l'exécution efficace et opportune des décisions du congrès. Sur ce point des *voies* et *moyens* matériels, les États ne seraient encore liés que par leur religion aux engagements contractés sous la foi de l'honneur.[86]

Il y aurait là, aux yeux de l'auteur, une solution sous-optimale, peut-être la phase initiale d'un processus à double détente, mais en tout cas un « pis-aller préférable à l'état sauvage ».

En déplaçant le regard de la France vers l'Angleterre et les États-Unis, il convient d'introduire une distinction à l'intérieur du modèle kantien. Dans les exemples à peine évoqués, ce qui caractérise la confédération et l'oppose à la fédération est que la garantie *coercitive* n'y est pas externe mais *interne*. Il existe, cependant, un autre courant de cette école, qui échafaude des projets associatifs où la garantie n'est *pas coercitive* du tout. Jeremy Bentham en est la figure emblématique.

Au sujet du « droit international » – une expression qu'il a été, semble-t-il, le premier à employer – Bentham écrit, vers la fin des années 1780, quatre essais qui paraîtront bien plus tard (en 1843, à titre posthume) sous le titre collectif de *Principles of International Law*.[87] Un d'eux porte sur les buts du droit régissant les rapports entre les peuples,[88] un autre sur les causes et les effets de la guerre,[89] un autre encore (le plus long, sinon le mieux structuré) contient un « Plan pour une paix universelle et perpétuelle ».[90] L'ensemble peut être résumé en *un postulat, deux thèses et une conclusion*.

- Il convient de tenir pour conforme à la raison et à la justice tout ce qui accroît le volume global de bonheur éprouvé par l'espèce humaine.
- La guerre diminue le bien-être des nations qui s'y adonnent : celui du vaincu, à l'évidence, mais aussi celui du vainqueur.

---

86 Cet extrait du livre de Pecqueur est reproduit dans Rolland (dir.), *op. cit.*, p. 205. Souligné dans le texte.

87 Jeremy Bentham (1748-1832), *Principles of International Law*, publiés onze ans après la mort de l'auteur, et plus d'un demi-siècle après leur rédaction, dans le deuxième des onze tomes dont se compose l'édition des œuvres complètes préparée par John Bowring : *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh, William Tait, vol. II, 1843, pp. 537-60. Le texte des quatre essais est tiré de manuscrits originaux de Bentham datés de 1786 à 1789.

88 Essay I : « Objects of International Law », *ibidem*, pp. 537-40.

89 Essay III : « Of War, Considered in Respect of its Causes and Consequences », *ibidem*, pp. 544-6.

90 Essay IV : « A Plan for an Universal and Perpetual Peace », *ibidem*, pp. 546-60. À propos de sa composition cf. la note 95 ci-dessous.

– La paix, à l'inverse, augmente le bien-être de toutes les nations qui la choisissent.
– D'où il découle que l'état raisonnable, juste et naturel entre les nations est l'état de paix, et que pour en jouir il faudra commencer par laisser les peuples libres de s'autodéterminer en matière de relations internationales.

Chacun de ces quatre points mérite un bref commentaire.

Le postulat. L'idée centrale de la pensée utilitariste est la poursuite du bien général, défini comme *le plus grand bonheur pour le plus grand nombre de gens*. Inspiré par le célèbre traité de Cesare Beccaria sur les crimes et les peines, Bentham considérait comme une « vérité sacrosainte » que cet idéal – « *the greatest happiness of the greatest number* » – devait être la base et le critère ultime de la morale et de la législation.[91] Aussi les actions, les normes et les institutions humaines se justifient-elles, à son avis, par leur *utilité* dans la réalisation de l'objectif en question. Il avait imaginé une sorte d'algèbre du bonheur (« *felicific calculus* ») permettant de distinguer la bonne action ou la bonne loi de la mauvaise en fonction de leur effet, positif ou négatif, sur ce fonds mondial de bien-être.[92] *Mondial*, car le calcul doit se faire à l'échelle de l'humanité entière, non d'un seul pays. Dès lors, le but du droit international (thème du premier essai) est le plus grand bonheur possible de l'ensemble des nations de la terre : « *the most extended welfare of all the nations on the earth* », « *the greatest happiness of all nations taken together* ».[93] Est raisonnable et juste, donc à prescrire, ce qui accroît le capital de félicité universel ; ce qui le diminue est déraisonnable et injuste, donc à proscrire. Tombent dans la seconde catégorie toutes les normes et toutes les actions par lesquelles une nation pourrait causer plus de mal au reste du monde qu'elle ne se procurerait de bien. Certes, on peut difficilement attendre des nations qu'elles intègrent le bonheur planétaire dans leurs calculs…

La première thèse. Si la guerre est, en principe, prévue par la version benthamienne du droit international,[94] en réalité elle constitue l'exemple même de ce genre d'actes qui produisent plus de mal

91 « *The sacred truth that the greatest happiness of the greatest number is the foundation of morals and legislation* » : cité par H.L.A. Hart, « Bentham and Beccaria », in *Essays on Bentham*. Oxford, Oxford UP, 1982, p. 40. « *La massima felicità divisa nel maggior numero* », avait écrit Beccaria en 1764, dans l'introduction de *Dei delitti e delle pene*.

92 Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, in *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh, William Tait, vol. I, 1843, ch. 4, pp. 15-7.

93 « Objects… », p. 538.

94 Droit dont les règles cardinales, nous dit en effet le premier essai, consistent, pour chaque nation du monde, (1) à se faire autant de bien que possible, sans nuire aux autres, (2) à faire aux autres autant de bien que possible, sans se nuire, et au cas où elle se trouverait néanmoins en guerre, (3) à faire à l'ennemi aussi peu de mal que possible.

que de bien pour *toutes* les parties concernées. C'est ce que Bentham s'attache à démontrer dans le troisième essai. Il commence par diviser les guerres en deux grandes catégories. La plupart sont menées pour de mauvaises raisons – passion, ambition, arrogance ou rapacité –, mais il y a aussi celles que l'on fait *bona fide*, en croyant vraiment à la justice de sa cause. Théoriquement, le principe d'utilité ne devrait pas exclure les hostilités qu'un État entreprend comme dernier moyen pour redresser un grave préjudice et qu'il conduit dans cette seule intention, en usant de moyens appropriés. Le fait est, toutefois, qu'aucune guerre ne passe le test – sauf dans le cas extrême où il s'agirait de résister à un agresseur sanguinaire visant l'anéantissement de l'agressé. Les guerres injustes sont blâmables de par l'intention même qui les motive ; quant aux justes, la raison utilitaire les condamne car les coûts que l'offensé devra soutenir pour redresser *manu militari* l'injure subie dépasseront, de toute manière, la valeur de l'objet contesté. Chacun sera donc moins bien, après la guerre, qu'il ne l'était avant.

La seconde thèse. L'idée que le recours aux armes coûte toujours plus cher qu'il ne rapporte n'est point originale, et ne disqualifie pas *eo ipso* la guerre. Tel État, l'ayant faite, sera certes moins bien qu'avant, mais pourra être mieux que s'il s'était abstenu de la faire : même en admettant que la guerre nuise à l'ensemble des belligérants, on peut argumenter qu'il y a des circonstances où la décision de rester en paix nuirait à certains encore plus que la guerre. D'où la nécessité de cette deuxième thèse. Comment certifier que toute guerre, même courte et victorieuse, est pire que la paix, et que nulle cause n'en vaut les sacrifices et n'en repaie les coûts ? Pour établir ce point – la guerre n'est *jamais* avantageuse *pour personne* – il faut prouver son contraire : la paix est *toujours* profitable *pour tous*. Il s'ensuivrait, en effet, que la guerre ne peut être *en aucune circonstance* préférable au rejet de la guerre, et que la nation confrontée au choix entre les deux partis a invariablement avantage à dédaigner les armes plutôt qu'à les prendre. Mais cette glorification de la paix, sur quoi se fonderait-elle à son tour ? Sur l'extraordinaire potentiel rémunérateur que Bentham attribue aux échanges entre les peuples – leur *felicific power*, pourrait-on dire. Le commerce est le contraire exact de la guerre. Autant celle-ci est préjudiciable à tous les combattants (même si l'un peut en pâtir moins que l'autre), autant le commerce est avantageux pour tous les partenaires (même si l'un peut en profiter plus que l'autre).

La conclusion. La guerre est la ruine des nations, mais la grande affaire des gouvernements. Le « plan de paix perpétuelle » de Bentham, pour autant qu'il y en ait un,[95] va consister, en substance, à

95 En réalité ce soi-disant plan, nous apprend un récent essai, *n'est pas de la main de Bentham*, tout au moins sous la forme qu'on lui connaît depuis sa publication posthume en 1843 : c'est une compilation d'écrits, plus ou moins achevés,

assurer que les décisions en cette matière soient prises sur la base de l'intérêt général, autrement dit par les peuples eux-mêmes et non par des cabinets ou des princes jouets de leurs ambitions. Mais si cela suffisait pour établir la paix mondiale, le plan en question n'aurait aucune place dans ce livre ; son auteur serait à classer avec ceux qui invoquent non pas la réforme du *système*, mais celle des *membres* du système, les États – dans le cas d'espèce, une réforme les rendant, sinon démocratiques au sens actuel du terme, du moins plus représentatifs. Si Bentham mérite une place ici, c'est qu'il tient pour nécessaire, aussi, la conclusion d'un pacte social *entre* les États : il donne les exemples de la confédération américaine (celle de 1777), de la diète allemande ou de la ligue helvétique.[96] Reste posée, en effet, la question des guerres menées de bonne foi. Si peu profitables que soient ces entreprises, peut-on demander aux peuples de renoncer à un titre dont ils s'estimeraient illégitimement dépossédés, au motif que le combat pour le récupérer leur coûterait plus cher que l'abdication ? Les sociétés (c'est-à-dire les individus qui les composent) recherchent, certes, le maximum de bonheur. Mais la raison utilitaire n'est pas forcément souveraine dans le cœur de l'homme : le sentiment de la justice bafouée risque de l'induire à faire la guerre même contre son intérêt matériel. Les nations cèdent rarement sur un point de droit, quand elles estiment avoir raison.[97] Pour qu'elles rejettent définitivement les voies de fait, on doit leur offrir un moyen de défendre leurs prétentions sans recourir aux armes.

Ces quatre points établis, il est facile de saisir la logique générale du « projet » de Bentham, au-delà des incohérences de l'essai qui lui est consacré. On y trouve quatorze propositions passablement disparates, que l'on peut cependant regrouper en trois articles essentiels.

– La concorde étant la condition *naturelle* des relations internationales, il faut d'abord éliminer les causes *artificielles* de conflit. La première d'entre elles pour les États européens, et notamment pour les plus importants, la France et l'Angleterre, est constituée par les possessions d'outre-mer. Il s'agit donc pour les deux puissances majeures d'abandonner de concert (a) les colonies, qui ne servent à rien et ont provoqué des luttes

due à l'éditeur, John Bowring. Ce dernier a désarticulé et arbitrairement réarrangé au moins trois manuscrits différents, intitulés « Pacification and Emancipation », « Colonies and Navy » et « Cabinet No Secresy » : voilà qui donne au produit final son caractère composite et incohérent (cf. Gunhild Hoogensen, « Bentham's International Manuscripts versus the Published *Works* », *Journal of Bentham Studies*, IV, 2001, in www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/journal/hoogensn.htm). L'auteur de cette étude en conclut que si les trois premières parties des *Principles of International Law* peuvent être considérées comme l'œuvre de Bentham, il n'existe, à proprement parler, aucun projet benthamien de paix universelle et perpétuelle.

96 « A Plan… », p. 552.

97 *Ibidem*.

innombrables, (b) les flottes de guerre, qui ne servent à chacune des deux que pour défendre ses colonies contre l'autre, (c) les avantages commerciaux exclusifs, qui ne sont guère plus utiles que les colonies,[98] (d) les alliances particulières, que l'on noue pour poursuivre ces avantages ; et généralement il faut que l'ensemble des États européens s'accordent pour abolir (e) les armées de grande taille, dont chacune sert à un peuple pour se protéger contre celle du voisin, et par sa seule existence oblige les autres peuples à mobiliser des forces équivalentes.

– Il convient, par ailleurs, de donner aux nations la maîtrise de leurs affaires, et particulièrement de leurs affaires étrangères. Le secret d'État sur ces questions est aussi contraire à la paix qu'à la liberté : il permet aux ministres et aux diplomates de plonger dans la guerre la société entière, contre sa volonté et au seul profit de leurs royaux employeurs, les brigands couronnés style Frédéric de Prusse (« *sceptred thieves and robbers* », les appelle Bentham).[99] Le voile qui entoure les *arcana imperii* doit être levé ; en Angleterre, les activités propres au « département extérieur » du cabinet doivent être soumises au contrôle parlementaire.
– Il faut, en même temps, établir un dispositif permettant d'éliminer les guerres entreprises *bona fide*. On fournira aux nations, à cette fin, un tribunal susceptible de régler judiciairement leurs divergences. Chaque État enverra siéger un ou deux représentants dans un Congrès ou une Diète qui tranchera les disputes, mais qui n'aura aucun pouvoir exécutif. Il pourra « mettre au ban de l'Europe l'État réfractaire », en cas de besoin.[100] Un besoin qui ne devrait pourtant jamais se faire sentir, puisque les *peuples* ont tout intérêt à éviter la guerre. Il suffira, dès lors, que le pacte social comporte, en lieu et place de la garantie coercitive, une clause assurant partout la *liberté de la presse*, donc la publicité des verdicts.

Le discours de Bentham sur la paix se situe manifestement dans un monde autre que celui de Hobbes, de Rousseau ou de Kant : un

98 Les unes et les autres sont inutiles, selon Bentham, car le capital que l'on investit dans le commerce colonial ou dans les secteurs artificiellement privilégiés, on doit le distraire d'autres branches d'activité, sans doute plus profitables. La décision de décoloniser ne coûterait donc rien en termes de prospérité économique, elle éliminerait d'un seul coup les conflits coloniaux, et en plus elle améliorerait la qualité du gouvernement – non seulement dans les ex-dépendances, mais aussi dans l'ex-métropole. Cf. aussi l'appel *Emancipate your Colonies ! Addressed to the National Convention of France, anno 1793*, in *The Works of Jeremy Bentham*, vol. IV, 1843, pp. 407-18.

99 « A Plan… », p. 557.

100 *Ibidem*, p. 554.

monde où *l'état de nature entre nations n'est pas un état de guerre.*[101] Ceux qui croient à la normalité du recours à la force présupposent une « *natural rivalry and repugnancy of interests* », une opposition naturelle entre groupes humains.[102] C'est parce que les intérêts sont intrinsèquement rivaux, raisonnent-ils, que l'on a parfois raison de se battre afin de promouvoir le sien : quand le conflit avec l'intérêt d'un autre devient manifeste et insurmontable, la guerre permet à l'un des deux de gagner sa cause. Ce à quoi Bentham ne se contente pas de répondre, comme Kant, que dans de telles confrontations c'est toujours le plus fort qui l'emportera ; sa victoire, ajoute-t-il, ne lui vaudra pas le moindre avantage. Comme il le déclare dans le passage le plus prégnant de l'essai, les intérêts des nations *ne sont nulle part réellement en conflit.* Ceux des princes et des cabinets peuvent l'être, pas ceux des peuples – parfois ils donnent cette impression, mais ne le sont jamais pour de vrai.

> *The fact is, as has been already shown, there is no nation that has any points to gain to the prejudice of any other. Between the interests of nations, there is nowhere any real conflict : if they appear repugnant anywhere, it is only in proportion as they are misunderstood.*[103]

On trouve ici la condamnation la plus radicale de la guerre et, *lato sensu*, de toute politique de puissance, qu'il faut rejeter non pour son immoralité mais pour son inutilité et sa nuisibilité – en fait, elle est immorale parce qu'elle est inutile et nuisible. On peut « gagner » une guerre, mais on ne gagne rien par la guerre. La nation victorieuse ressemble à l'homme qui a perdu une jambe : c'est une maigre consolation de mieux se déplacer, en sautillant, que celui à qui on a coupé les deux. Erreur, objecterait Rousseau : dans un système anarchique il est parfaitement rationnel de sacrifier une jambe en guerre, si son rival en sort immobilisé – l'unijambiste prévaudra sur le cul-de-jatte plus aisément que du temps où les deux étaient valides. Mais cette logique, lui rétorquerait Bentham, ne vaut que pour les *gouvernements.* C'est eux, en effet, qui conçoivent le monde en termes de *pouvoir,* et par conséquent d'*avantages relatifs* : ce qui est mauvais pour moi, se disent-ils, me serait en réalité favorable si son effet était encore pire pour un autre. Les *nations*, en revanche, sont composées de particuliers, qui visent la *prospérité* et pensent donc en termes d'*avantages absolus* : si une chose est bonne pour moi, elle ne

101 Chez Rousseau l'état de nature était, certes, pacifique, mais seulement entre particuliers et parce que les hommes primitifs étaient peu nombreux et autosuffisants – ils n'avaient pas de relations constantes entre eux et n'en ressentaient guère le besoin. Ici, en revanche, la paix est de règle entre les individus et les peuples parce que chacun y trouve son compte.

102 « Of War… », p. 544.

103 « A Plan… », p. 559.

saurait m'être défavorable. Les nations veulent être *mieux qu'avant* et non, comme les États, *mieux que le voisin*. Or, elles peuvent améliorer leur condition, toutes en même temps, en choisissant simplement de rester en paix, de diviser le travail et d'échanger librement les produits respectifs. Le commerce est la pierre philosophale qui opère la grande magie, il permet d'accroître le bonheur de ceux qui le pratiquent – non seulement le bonheur *général*, mais celui de *chacun* d'entre eux.

C'est dire que l'univers dans lequel évoluent les hommes et les nations apparaît régi par une sorte de principe métaphysique, appelons-le *principe d'harmonie*, par l'opération duquel les intérêts particuliers, loin d'être en compétition, se concilient parfaitement. Suggéré par Bernard Mandeville dans son célèbre apologue de la ruche,[104] développé par Hume et Smith,[105] métabolisé ici par Bentham, ce principe œuvre en secret, tel une « main invisible » ou le « doigt de Dieu », à ce que si chaque membre d'une société donnée poursuit son bien privé, les différentes conduites individuelles se combinent spontanément, c'est-à-dire sans que personne ne l'ait recherché, pour produire le bien de tous. Il fait de la vie économique un jeu où tous les joueurs peuvent gagner en même temps, si chacun se conduit intelligemment. Bref, il assure une « connexion admirable » entre profit individuel et bonheur général – comme l'écrit l'auteur au nom duquel est attachée la démonstration classique que le commerce entre les peuples est *toujours* avantageux.[106] Dans la sphère internationale, pour peu que chaque pays poursuive son intérêt de manière rationnelle, tous vont progresser ensemble, bénéficiant les uns de l'enrichissement des autres. On devra donc se figurer un monde fait et fonctionnant de telle sorte que le *status naturalis* des rapports entre individus et peuples n'est pas le conflit et la guerre – les conflits réglés par les guerres – mais la solidarité et la paix.

Ce n'est pas que l'on doive prendre la nature humaine pour bonne, au sens moral du terme ; elle est égoïste, mais l'égoïsme intelligent recommande la paix. La Raison est pacifiste en somme, comme chez Hobbes et Kant, sauf que son message assume ici une forme différente. La version hobbesienne était *sécuritaire*: la guerre

104 Cf. *The Fable of the Bees : or, Private Vices, Publick Benefits*, 6th ed. London, J. Tonson, 1729. C'est le concours des vices individuels qui produit la prospérité des sociétés – voilà le sens de la parabole.

105 Cf. Arthur Herman, *How the Scots Invented the Modern World*. New York, Crown, 2001.

106 « *This pursuit of individual advantage is admirably connected with the universal good of the whole* » : David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London, J. Murray, 1821, p. 139. D'autres seront plus lyriques : « À la vue de cette harmonie, l'économiste peut bien s'écrier comme fait l'astronome au spectacle des mouvements planétaires ou le physiologiste en contemplant l'ordonnance des organes humains : *Digitus Dei est hic !* » : Frédéric Bastiat, *Harmonies économiques*. Bruxelles, Meline, Cans et Cie, 1850, p. 382.

va à l'encontre du but primordial des hommes, l'autoconservation, puisqu'elle peut les amener à une mort précoce, aussi la raison leur conseille-t-elle la soumission à un souverain comme le meilleur moyen de survivre le plus longtemps possible – si la guerre a existé entre les particuliers, c'est que la passion peut brouiller en eux cette exhortation, ils ont donc dû s'en remettre à une autorité supérieure garantissant chacun contre les autres. La version kantienne du message est, en revanche, *juridique*: la guerre est contraire à la justice car elle donne gain de cause au plus puissant et non à celui qui le mérite le plus, aussi la raison conseille-t-elle le règlement judiciaire des contentieux comme le seul moyen de déterminer laquelle des parties a les meilleurs titres – si la guerre existe encore entre les États, c'est que la raison ne se déploie que petit à petit dans l'histoire, il faudra donc que l'humanité parvienne au stade final de son évolution. La version benthamienne du message, quant à elle, est *économique*: la guerre est contraire à l'intérêt bien compris des peuples, puisqu'ils n'en retirent qu'appauvrissement, aussi la raison leur conseille-t-elle les échanges commerciaux comme le meilleur moyen pour prospérer – si la guerre existe encore entre les nations, c'est que l'intérêt des « *sceptred robbers* » qui les dirigent ne coïncide pas avec celui des citoyens. La pacification universelle exige donc comme condition que les peuples prennent le contrôle de leurs affaires: c'est eux qui doivent avoir la maîtrise des gouvernements, non l'inverse. Et c'est Bentham, non Kant, qui théorise la « paix démocratique ». Son appel à la transparence de la politique étrangère va faire beaucoup d'émules, notamment en Angleterre (où verra le jour au XX^{e} siècle un groupe de pression pacifiste qui choisira de s'appeler *Union of Democratic Control*) et aux États-Unis (où Wilson se souciera assez du thème de la diplomatie ouverte pour en faire le premier de ses Quatorze Points).[107]

Pour Bentham, toutefois, la « démocratisation » des États – plus exactement, la réorganisation de leurs gouvernements dans un sens représentatif – est une condition nécessaire mais non suffisante. Elle n'éliminera à coup sûr que les guerres faites *mala fide*. Il y a donc bien chez lui, comme chez Kant, un *fœdus pacificum*: c'est le pacte qui institue la cour de justice internationale et qui permet ainsi d'écarter *toutes* les guerres, en remplaçant le recours aux armes par la procédure judiciaire. Aucune garantie coercitive n'est requise par un tel

107 En août 1914 les fondateurs de l'UDC (Charles Trevelyan, Norman Angell, E.D. Morel, Ramsay MacDonald) identifieront la principale cause de la guerre dans la diplomatie secrète menée par des hommes tels que le chef du *Foreign Office*, Sir Edward Grey, et donneront comme premier objectif à leur organisation de soumettre la politique étrangère à la surveillance du Parlement. Quant à Wilson, il réclamera en 1918 « *open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind, but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view* ».

contrat, car jamais les nations ne choisiront l'emploi de la force, si on leur donne une solution de rechange.

Couchées sur papier à la veille de la révolution française, ces considérations attendirent plus d'un demi-siècle pour être imprimées, non pour circuler. Après la rédaction, mais avant la parution des quatre essais de Bentham, elles furent développées par un de ses amis et disciples, James Mill. Philosophe, économiste et historien,[108] père de John Stuart Mill, il produisit pour le *Supplement to the Encyclopædia Britannica* une série d'écrits politico-juridiques, qu'il réunit en 1825 en un seul volume, promis à une vaste diffusion. Le dernier d'entre eux, long d'une trentaine de pages, portait sur la *Law of Nations*.[109] Contrairement à Bentham, Mill n'employait pas l'expression moderne, « droit international », mais par *ius gentium* il entendait bien le *ius inter gentes*. Et il commençait en essayant de le définir par rapport à l'idée pure de droit. Laquelle, à bien la décomposer, en englobe trois autres : les idées de *commandement*, de *sanction* et d'*autorité*.

Cela revient à fixer trois conditions nécessaires pour l'existence du droit : la *supériorité* (de celui qui donne les lois aux autres, et leur ordonne ainsi de faire ou de ne pas faire quelque chose), la *puissance* (indispensable pour imposer le respect de ces prescriptions), la *légitimité* (dont la supériorité et la puissance doivent se parer aux yeux de ceux qui sont censés obéir). Combien de ces conditions se retrouvent-elles dans la sphère internationale ? La réponse de Mill est : aucune. Nulle supériorité n'est admise entre États indépendants, nulle autorité n'est reconnue par eux au-dessus de la leur, et nul pouvoir n'existe en dehors du leur pour sanctionner l'illégalité. Le fort est, certes, en mesure de punir le faible, mais qui va punir le fort ? Plusieurs nations le pourraient, si elles se coalisaient dans ce but ; en réalité, cela ne se produira que quand elles y verront leur intérêt. Les États ne sont que trop prêts à endurer les maux de la guerre pour répondre aux offenses qui leur sont faites, mais ils répugnent à consentir le moindre sacrifice pour redresser les torts subis par d'autres. Ils n'ont jamais pris et ne prendront jamais les armes par simple amour du droit – pas *à coup sûr* en tout cas. Or, pour que la loi soit garantie, pour qu'elle mérite donc le nom de loi, il faut que la pénalité qui attend l'infracteur soit *certaine*, et non seulement possible. On en conclura que le droit des gens existant – Mill concorde avec Kant sur ce point – ne saurait être considéré comme un droit authentique. Non qu'il s'agisse d'un pur mirage, complètement inopérant, mais ses lois ne ressemblent guère aux lois civiles : elles s'apparentent plutôt aux règles de la politesse

108 Auteur en particulier d'une *History of British India* en trois volumes (1817), où il critiquait sévèrement l'administration britannique.

109 James Mill (1773-1836), « Law of Nations », in *Essays on Government, Jurisprudence, Liberty of the Press, and Law of Nations*. London, J. Innes, 1825.

ou du cérémonial, que l'on suit pour autant que rien d'important ne s'y oppose.

Ce soi-disant « droit des gens », est-il imaginable de le transformer en un *vrai* droit ? Il faudrait prévoir, à cette fin, d'abord une méthode pour le codifier, puis un organe pour l'appliquer, et enfin un moyen pour le garantir. Un recueil de lois qui détermine le contenu exact de chacune, tel est le premier pas. Il peut être franchi en chargeant de cette tâche un congrès universel. Les délégués des nations rédigeraient un code légal, en prenant comme critère directeur le *principe d'utilité*;[110] puis les gouvernements le ratifieraient : ils y seraient poussés par les peuples. Le deuxième pas serait l'institution d'une Cour de justice qui trancherait, sur la base du code, les différends entre les États, que les causes lui soient soumises (a) par les deux parties, ou (b) par une seule, voire (c) par aucune des deux – car le fait que les intéressés directs préfèrent s'abstenir de plaider en justice ne doit pas priver la communauté internationale du bénéfice de la paix.

Le *fœdus pacificum* consiste ici, on le voit, dans le mandat donné à ce Tribunal. Aucune guerre, même la plus juste, n'aurait plus de raison d'être si un tel organe statuait sur toutes les disputes, et si les verdicts étaient toujours obéis. Pourquoi le seraient-ils ? Dans l'hypothèse (a) évoquée ci-dessus, l'exécution de la décision ne devrait pas soulever de difficultés, puisque les pays concernés, en sollicitant le verdict de la Cour, ont déjà manifesté l'intention de s'y conformer. Le problème se pose dans les deux autres cas : comment assurer que les gouvernements auxquels les juges auront donné tort, se soumettront à la sentence ? La garantie du droit ne sera pas constituée, selon Mill, par la force physique, mais par l'*opinion* – et non l'opinion des autres gouvernements ni, à proprement parler, celle des autres peuples, mais celle de l'ensemble des hommes, indépendamment de leur nationalité. Ils ont tous intérêt au maintien de la paix, tous condamneront donc l'État qui risquerait de provoquer la guerre, fût-il le leur. Dans l'optique millienne il n'y a pas, d'un côté, une *nation* indocile, et face à elle les autres nations, il y a d'un côté un *gouvernement* récalcitrant, et face à lui l'humanité entière – y compris les ressortissants du pays si mal gouverné. Le blâme de l'opinion publique mondiale, telle est la seule sanction qui puisse s'appliquer au droit des gens. Mais elle n'est point négligeable.

110 En vertu duquel un acte est moralement et légalement acceptable, on l'a vu, s'il augmente le bonheur total de l'humanité, c'est-à-dire s'il profite à son auteur plus qu'il ne nuit aux autres ; il est moralement répréhensible et légalement condamnable si le solde est nul, et à plus forte raison s'il est négatif. Par exemple, le droit spécial que revendique un État côtier en matière d'eaux territoriales est admissible si l'État en question y gagne beaucoup et les autres n'y perdent que peu, il ne l'est pas si le profit du premier est *entièrement* payé par les autres.

Pourquoi l'opinion servirait-elle à coup sûr de bras (dés)armé de la Cour ? Pourquoi choisirait-elle toujours le parti de la paix ? Mill reprend la distinction benthamienne entre les États, dirigés par des princes et des ministres qui aspirent à accroître leur pouvoir, et les peuples, constitués par des individus qui visent à augmenter leur prospérité. Tandis que les uns vivent dans un monde artificiel, où leurs intérêts sont en conflit permanent, les autres habitent le monde naturel, construit et régi par le principe d'harmonie : l'univers dans lequel, à condition que l'on agisse rationnellement, le bien de chaque individu coïncide avec celui de tous ses semblables. À l'origine des guerres on trouve les rois et les gouvernants – le poète leur ajoute les prêtres.[111] Mais entre les *nations*, il n'existe point de *vrais* antagonismes, autrement dit de divergences d'intérêts assez profondes pour justifier rationnellement le recours à la force.

Il y a chez Mill, on le voit, une attaque en règle contre le concept de *sécurité collective*. Il critique l'idée selon laquelle dans la sphère internationale, où un pouvoir exécutif indépendant est irréalisable et/ou indésirable, on pourrait attendre des États eux-mêmes qu'ils garantissent ensemble le pacte pacificateur. Une ligue d'*États* pour la défense du droit, établit Mill, n'œuvrerait que dans les cas où les différents membres le jugeraient avantageux pour eux. Donc l'action contre l'insoumis ne serait jamais *certaine* : elle dépendrait, chaque fois, des circonstances du moment. Mais le droit n'est pas tel sans certitude de la sanction ; aucune loi n'est digne du nom si l'infracteur n'encourt la punition que sporadiquement. Il ne peut y avoir, en somme, de communauté de droit entre les États si la garantie n'est qu'*interne*. C'est pourquoi la garantie à laquelle Mill se fie est, dans un certain sens, *externe*, puisqu'elle ne vient pas des États signataires du contrat, sans émaner pour autant (comme celle des fédéralistes) d'un organe politique supranational. Elle vient des individus qui composent les nations, et ne se sert pas de la puissance des armes mais de la force des affects : le désir propre à tout homme de gagner l'approbation des autres et d'éviter leur réprobation. La garantie qui semblait être, chez Kant, de nature providentielle (le sens de l'Histoire), prend ici corps – à supposer que l'opinion publique mondiale ait un corps. Naturellement, cette *sanction morale* œuvrera d'autant mieux que l'influence des peuples sera grande sur leurs dirigeants. Les responsables politiques se montreront plus ou moins réceptifs aux avis de l'opinion mondiale selon que le régime de leur pays sera plus ou moins ouvert.

Un plan américain qui jouit d'un certain écho en son temps est celui de William Ladd, fondateur de l'*American Peace Society*. Le mouvement pacifiste qui s'organise dès le début du XIX^e^ siècle en Grande-

111 « *From kings and priests and statesmen war arose* » : P.B. Shelley, *Queen Mab : A Philosophical Poem* (1813).

Bretagne et aux États-Unis est souvent d'inspiration religieuse (quaker notamment), donc imprégné par l'idéologie de la solidarité naturelle des peuples : aussi ne produit-il pas beaucoup de propositions de réforme du système international.[112] Fait (partiellement) exception l'écrit publié en 1840 par Ladd.[113] Ce n'est, en réalité, qu'une pâle réédition du projet de Mill.[114] On y trouve la formule confédérative dans sa version la plus faible. En aucun cas la Société n'emploiera la force contre un de ses membres, car cela causerait ce qu'il s'agit d'éviter – la guerre. C'est *à l'unanimité* que le Congrès législatif établira les principes du droit des gens pacifique : aucune norme ne pourra donc être dictée à un État contre sa volonté. Quant au Tribunal des nations, ce sera en fait une cour arbitrale permanente, ne jugeant que les contentieux portés devant elle *par les deux parties*. Dès lors, pas besoin de garantie d'exécution, puisque chaque État sera soumis aux seules lois qu'il aura approuvées et aux seules sentences qu'il aura sollicitées lui-même. Peut-on, du reste, appeler « plan de paix » une réforme aux termes de laquelle il faut être deux pour emprunter la voie judiciaire ? S'il y avait accord là-dessus entre les parties, elles pourraient de toute manière présenter leur cause à un arbitre ; dans le cas contraire, soit elles sont *contraintes* par le pacte social d'aller devant un juge, soit les voies de fait leur restent accessibles et le monde demeure en deçà de l'état de paix. Quand il n'est pas obligatoire, en somme, l'arbitrage ne change rien à la *nature* du système international : il ne remplace pas la guerre, et n'est employé que si les parties ont *déjà* décidé de ne pas la faire.

Ladd mérite néanmoins une mention ici, et cela pour deux raisons : d'une part, son projet assigne à la Cour la fonction de « gardienne de la paix », dans l'exercice de laquelle elle pourra aussi s'intéresser *motu proprio* aux menaces de guerre ; d'autre part et surtout, il demande quand même aux États de ne prendre *jamais* les armes, et prévoit une sanction à l'encontre de celui qui aurait rompu cette promesse. Le recours à l'arbitrage semblerait, en fin de compte, moins une option qu'un *devoir* pour les États : mais un devoir purement moral. L'infracteur n'encourrait d'autre sanction que la condamnation par l'opinion publique internationale. Celle-ci, selon Ladd, est la véritable « reine du monde », et elle s'habituera avec le temps à regarder la guerre comme un anachronisme intolérable – elle connaîtra à ce propos la même évolution qui l'a conduite à proscrire

112 Cf. A.C.F. Beales, *The History of Peace. A Short Account of the Organised Movements for International Peace*. London, G. Bell & Sons, 1931.

113 William Ladd (1778-1841), *An Essay on a Congress of Nations for the Adjustment of International Disputes without Resort to Arms*. London, Thomas Ward & Co., 1840.

114 C'est à tort que Ladd se vante d'être le premier à séparer la fonction législative internationale de la fonction judiciaire. Mill l'avait déjà fait, en distinguant le Congrès destiné à produire le code légal et la Cour chargée de trancher les disputes.

bien des choses dont l'humanité s'accommodait auparavant, telle la traite des esclaves. Ce jour-là, elle frappera de son opprobre tout gouvernement qui ferait montre de préférer l'emploi de la force au règlement pacifique.[115]

* * *

Dans la dernière partie du XIX[e] siècle, en Europe continentale aussi certains en viennent à la solution confédérative, ne serait-ce que comme un pis-aller ou un repli stratégique. Charles Lemonnier, pourtant figure de proue du courant fédéraliste et auteur, en 1872, d'un livre intitulé *Les États-Unis d'Europe*, se résigne dans les années 1880 à suggérer, à titre provisoire (en attendant qu'une vraie union soit possible), un « traité d'arbitrage permanent ». S'il était conclu par tous les États, un tel instrument ressemblerait fort à un *fœdus pacificum* de type kantien, sans aucune garantie coercitive. Les signataires se borneraient, en effet, à promettre, pour une période déterminée, de renoncer à la guerre, de porter tous leurs différends devant un tribunal international et d'appliquer les sentences rendues.[116] Ce ne serait, dit Lemonnier, même pas une alliance. L'indépendance et la souveraineté des parties resteraient intactes. La double obligation contractée par les États de toujours employer la voie judiciaire et d'accepter tous les verdicts changerait l'essence du système international, en remplaçant comme principe de fonctionnement la force par le droit. Mais la seule assurance résiderait dans la fidélité des contractants à la parole donnée.

À peu près à la même époque se déroule la discussion (déjà mentionnée) entre Lorimer et Bluntschli sur la meilleure manière de réorganiser l'Europe. Le professeur d'Édimbourg voudrait instaurer, comme assise du nouveau droit international dont il rêve, l'« équivalent » des trois pouvoirs qui soutiennent le droit interne des États, et dans ce but il propose un Parlement représentatif des peuples, un Bureau exécutif désigné par le Parlement et un Tribunal nommé par le Bureau. Le professeur d'Heidelberg réagit en 1878 par un contre-projet intitulé *L'organisation de la Société des États*

115 Un autre plan américain de l'époque, dû au fils de John Jay, ne se distingue de celui de Ladd que par la démarche graduelle qu'il propose. Au lieu d'imaginer la conclusion d'un pacte universel, l'auteur suggère de procéder par une suite de traités d'arbitrage bilatéraux : la France et les États-Unis pourraient montrer l'exemple en s'accordant pour soumettre tous leurs litiges à une cour et pour en respecter les verdicts. Les autres pays suivraient, et au bout du processus le réseau d'une grande société pacifique se serait tissé entre toutes les nations chrétiennes. William Jay (1789-1857), *War and Peace : The Evils of the First and a Plan for Preserving the Last*. New York, Wiley & Putnam, 1842.

116 *Formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations. Mémoire présenté au VIII[e] Congrès de la Ligue internationale de la paix et de la liberté*. Genève, M. Stapelmohr, s.d. (1888).

européens.[117] Le grand paradoxe de l'époque moderne, commence-t-il, est que l'interdépendance croissante des nations, loin de produire entre elles un esprit plus solidaire et de meilleures relations, les a menées partout à une sorte de fixation maniaque sur la souveraineté et l'indépendance, et à des rapports plus hostiles. On ne peut donc pas espérer que la paix s'établira d'elle-même, par l'évolution naturelle des choses : un acte associatif est nécessaire, mais il est impensable de lui donner une forme rappelant la constitution des États-Unis d'Amérique. L'Europe est faite de nations très anciennes et très enracinées. Il s'ensuit que l'idée chère à Lorimer, celle d'un État fédéral républicain qui se superposerait aux États existants, n'a pas de base : tandis qu'il y avait en 1787 un peuple nord-américain, il n'y a toujours pas, un siècle plus tard, de peuple européen. L'association n'est donc possible que dans un cadre confédéral : au *Völkerstaat* de Lorimer, union de nations, Bluntschli oppose sa vision du vieux continent comme confédération d'États (« *Europa als Staatenbund* »).

Quelles sont les principales différences architecturales entre les deux plans ? Le juriste allemand prévoit, lui aussi, qu'au sein de la Société – formée des dix-huit États européens de l'époque, y compris la Turquie – la fonction législative sera exercée par un parlement bicaméral ; mais contrairement à son collègue écossais, il conçoit la chambre haute comme l'organe exclusif des gouvernements, qui en nomment les membres et leur disent comment voter. La deuxième différence est que si les deux chambres, le Conseil des gouvernements et l'Assemblée des représentants élus, partagent le pouvoir d'adopter (à la majorité) les lois européennes, les décisions importantes, celles qui relèvent de la *Grosse Politik*, incombent essentiellement au Conseil. Il est vrai que ce dernier ne se détermine pas à l'unanimité mais à la majorité des deux tiers, chacune des six grandes puissances pesant le double que tout autre membre.[118] Cela ouvre la possibilité que des décisions capitales soient adoptées contre l'avis de certains associés. Cependant, et c'est la différence la plus importante, l'application de ces décisions, quand la force s'avère nécessaire, n'est pas à la charge de la Société, qui n'a ni gouvernement, ni armée, ni moyens financiers propres : elle est du ressort des États membres eux-mêmes. En fait, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, c'est plus particulièrement aux grandes puissances qu'appartient le pouvoir exécutif, et pour qu'une décision puisse être imposée à un des associés, il faut que le vote des Six ait été (presque) unanime.

117 « Die Organisation des europäischen Statenvereines », paru dans *Die Gegenwart*, puis réimprimé dans *Gesammelte kleine Schriften*. Nördlingen, C.H. Beck, vol. II, 1881, pp. 279 ss. Les opuscules de Lorimer et de Bluntschli ont été réunis par A. Truyol Serra dans *Dos proyectos de organización internacional y europea*. Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986.

118 Puisque les six États majeurs auraient deux sièges et les douze « ordinaires » un, la majorité requise serait de seize voix sur vingt-quatre.

C'est pourquoi nous allons, en dernière analyse, classifier le plan de Bluntschli dans une autre catégorie que la paix confédérative, et le traiter plus loin. L'aspect qui nous importe, ici, est qu'aucun des État signataires du contrat n'est tenu de *concourir à l'éventuelle application coercitive* d'une mesure dont il n'aurait pas explicitement approuvé le contenu.

Le débat entre les deux juristes se prolonge, par personnes interposées, lors du congrès que l'École libre des sciences politiques organise en 1900 sur les *États-Unis d'Europe*. Le rapporteur qui rédige le « Projet d'organisation politique » de l'Europe, Gaston Isambert, va, on l'a constaté plus haut, dans la même direction que Lorimer : les institutions de l'Union – qui ne comprendrait pas la Turquie – arrêtent à la majorité, simple ou qualifiée selon les cas, des décisions obligatoires pour tous, et si nécessaire les imposent par la force aux récalcitrants. Le rapporteur général, Anatole Leroy-Beaulieu, fait plutôt écho, lui, à Bluntschli : il n'existe pas de peuple européen, on ne pourra donc pas créer d'État fédéral. Existent, en revanche, des intérêts communs à tous les Européens et spécifiques à eux, on pourrait donc construire une *société d'États* qui préserverait la souveraineté des membres et cultiverait, au-delà du politique, leur « féconde variété », vraie richesse de l'Europe. De cette société la Grande-Bretagne ne serait pas membre, car ses intérêts diffèrent de ceux du continent, et l'Empire ottoman serait un membre *sui generis*, plus un protectorat collectif qu'un État indépendant – à noter que la place donnée (ou refusée) à la Turquie tend à devenir un des critères de distinction entre, d'un côté, les fédéralistes, qui en général l'écartent de l'Europe, et de l'autre côté les confédéralistes, qui l'y incluent. Une telle société, estime Leroy-Beaulieu, serait possible dans un laps de temps relativement court, un demi-siècle environ : elle pourrait naître autour de 1950. La justesse de ce pronostic peut frapper ; mais elle doit être nuancée, car notre auteur imagine que la confédération européenne sera le produit d'un progrès graduel, et non de deux guerres atroces, et qu'elle aura pour mission prioritaire de contenir les visées des puissances anglo-saxonnes, l'Empire britannique et les États-Unis d'Amérique.[119]

À la veille de la première de ces guerres, un auteur propose à l'Europe, menacée par de grands périls (jaune, islamique, américain), un « système de confédération simple et immédiatement réalisable » qui lui apporterait la paix interne et prolongerait, en dehors, sa « prépondérance mondiale » pour longtemps.[120] La particularité de ce plan est qu'il voudrait donner comme base au contrat associatif une

119 A. Leroy-Beaulieu, « Rapport général », dans Leroy-Beaulieu *et al.*, *op. cit.*, pp. 5-24.

120 G. Luttemer, *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913.

réorganisation du continent en quatre grandes masses politiques, plus ou moins équivalentes, dont certaines pourraient d'ailleurs prendre la forme de fédérations : la société générale, cependant, ne serait que *confédérative*, sur le modèle du corps germanique d'antan, et « pas une Union sur des bases intimes ; mais c'est ce qui la rend précisément acceptable et pratique ».[121]

* * *

Entre la fin des guerres napoléoniennes et l'éclatement de la première guerre mondiale, l'Europe connut deux périodes de paix – si par *paix* on entend l'absence de conflits armés entre les grandes puissances – d'une durée insolite : une quarantaine d'années la première (1815-1854), plus de quarante ans la seconde (1871-1914). Et si certains en déduisirent qu'une réforme des relations internationales, de type fédératif ou confédératif, était *possible*, d'autres en conclurent qu'elle était *superflue*.

C'est dire qu'aux partisans d'une union des nations, qui tenaient pour essentielle une garantie coercitive *externe*, et à ceux d'une société des nations, qui jugeaient suffisante une garantie coercitive *interne*, voire une garantie *non coercitive*, il faut ajouter une troisième école, formée par tous ceux qui, parmi les « amis de la paix », considéraient qu'aucune association n'était nécessaire et aucune garantie requise. La paix étant l'état normal du monde, à l'époque moderne en tout cas, il suffirait que telle ou telle condition soit remplie, tel ou tel empêchement levé pour que la guerre prenne spontanément fin. C'est là une vision des choses qui ne devrait pas nous intéresser, puisqu'elle ne postule nulle refonte radicale du système des États. Nous lui consacrerons néanmoins quelques pages. Quand on lit certains de nos auteurs, en effet, la différence entre cette position et la formule traitée dans le présent chapitre, la paix par le droit international, paraît parfois si floue qu'il est salutaire de distinguer clairement l'une de l'autre, en idée. Dans la première partie du XIX^{e} siècle, on peut dégager trois composantes de cette école.

1. Nombre de libéraux estimaient, comme Bentham, que les intérêts des sociétés civiles ne sont jamais assez antagonistes pour justifier l'emploi des armes : la guerre était le sport des gouvernements, et elle disparaîtrait dès que chaque peuple aurait pris le contrôle de son propre gouvernement. Ils en concluaient

121 La raison de la partition préalable de l'Europe n'est pas d'instaurer une situation de *balance of power* entre les Quatre (l'auteur ne croit pas aux vertus pacificatrices de l'équilibre des forces), mais de mettre les principales puissances européennes, bénéficiaires du réaménagement territorial au détriment des acteurs moyens et petits, dans l'état de satisfaction nécessaire pour garantir le succès de leur confédération.

donc, contrairement à Bentham, que le seul instrument de la paix était la réforme interne.

2. Les nationalistes à la Mazzini, de leur côté, imaginaient les peuples européens comme membres d'une même famille, complémentaires par dessein providentiel : la fraternité serait de mise entre eux dès que chacun se verrait reconnu en tant qu'unité politique indépendante et souveraine à l'intérieur de ses frontières naturelles. Il s'agissait, en somme, de remplacer les agglomérats dynastiques existants par des États nationaux homogènes et démocratiques. Associer les « mêmes » entre eux (s'ils étaient séparés), les séparer des « autres » (s'ils leur étaient associés), tel était alors le programme du nationalisme : l'Europe en sortirait à la fois plus *diverse* (parce que les frontières politiques coïncideraient avec celles des grandes entités ethniques et culturelles) et plus *unie* (parce que ces entités sont par essence solidaires). Pour Mazzini, l'État-nation constituait un moyen, non une fin. Il rêvait qu'une Italie unifiée prît sa place au sein d'une confédération européenne des peuples, dont la physionomie institutionnelle restait toutefois nébuleuse. Cet aspect n'avait, d'ailleurs, pas grande importance, car si la guerre était inévitable entre despotismes plurinationaux, la coopération serait naturelle entre nations libres et égales.
3. Quant aux adeptes du *free trade* tels Cobden,[122] à leur sens les nations qui s'ouvriraient sans obstacles aux échanges s'enrichiraient mutuellement ; et dès qu'elles en auraient fait l'heureuse expérience, la guerre tomberait en désuétude dans leurs relations. Cobden non plus ne se représentait pas le libre-échange comme une fin en soi : c'était, disait-il, un « moyen – et je crois le seul moyen qui soit à la portée des hommes – pour établir une paix universelle et durable ».[123] Un moyen irrésistible et suffisant :

> Je vois dans le libre-échange un principe qui agira sur le monde moral comme le principe de gravitation agit dans l'univers : il poussera les hommes l'un vers l'autre, balayera les antagonismes de race, de foi et de langue, et nous unira par le lien de la paix éternelle.[124]

Ils avaient tous foi, en somme, dans la cohérence du monde et dans la solidarité naturelle de ses parties, si bien qu'on pourrait qualifier de « *naturaliste* » leur type de pacifisme : il s'agissait de laisser faire la nature, en déblayant tout au plus le terrain des obstacles artificiels.

---

122 Dont on a vu plus haut (pp. 182-3) l'aversion à l'égard de la théorie équilibriste.

123 Cité par Charles Taquey, *Richard Cobden : un révolutionnaire pacifique*. Paris, Gallimard, 1939, p. 134.

124 Discours prononcé à Manchester le 15 janvier 1846 : cf. *Speeches on Questions of Public Policy by Richard Cobden, MP*. London, T. Fisher Unwin, vol. I, 1908, Speech 20, in www.econlib.org/library/YPDBooks/Cobden/cbdSPPtoc.html.

Selon qu'ils concevaient les choses à travers le prisme nationalitaire, libéral-démocratique ou libre-échangiste, la paix leur semblait de règle entre États-nations, entre États qui s'autogouvernent ou entre États qui commercent librement – la plupart du temps les trois allaient ensemble. Les uns et les autres croyaient habiter un même univers, régi par ce que nous avions appelé le *principe d'harmonie*. C'est par la seule action de ce principe que l'ordre y est établi et maintenu : « Les intérêts sont harmoniques, donc la solution est tout entière dans ce mot : Liberté ».[125]

Ce à quoi les fédéralistes de la seconde partie du siècle opposent que ni la « nationalisation » de la carte politique de l'Europe, ni la démocratisation interne des États qui la composent ne promettent d'améliorer sensiblement les relations internationales, puisque les États-nations peuvent parfaitement s'avérer aussi agressifs que les monarchies dynastiques, sinon davantage (ne serait-ce que par l'interprétation extensive du concept de « frontières naturelles »), et que les peuples risquent de se montrer « aussi sanguinaires que les rois, et plus fous » – comme le déplore Lemonnier en 1872.[126] La désillusion n'épargne pas le potentiel pacificateur attribué au libre-échange, potentiel qui suscite non seulement les réserves des protectionnistes,[127] mais aussi la perplexité de certains libéraux : alors que les liens commerciaux, observe Chevalier la même année, connaissent des « développements inouïs », on voit les États se militariser et une « forêt de baïonnettes […] couvrir la surface de l'Europe ».[128]

Ce pacifisme « naturaliste » se prolongera pourtant jusqu'à la première guerre mondiale, assumant d'autres formes mais retenant le postulat selon lequel la paix est l'état régulier ou final du monde : si elle ne s'est pas encore installée définitivement, c'est que telle ou telle exigence préalable reste à satisfaire. On évoquera rapidement, là aussi, trois variantes de cette pensée.

1. À la veille de la guerre la position libérale, selon laquelle la pacification du système international exige la réforme des régimes internes, a comme héritiers légitimes (on y a déjà fait rapidement allusion) les radicaux qui, en Angleterre et ailleurs, récla-

125 Bastiat, *op. cit.*, p. 20.

126 Dans *Les États-Unis d'Europe*, cité, p. vii.

127 Sur le plan théorique, Friedrich List avait déjà critiqué la théorie libre-échangiste, moyen de paix peut-être, mais de paix hégémonique. Dans les conditions de l'époque, la libéralisation du commerce consacrerait la supériorité anglaise : elle transformerait la Grande-Bretagne en un immense complexe manufacturier auquel les Français et les Espagnols vendraient leurs meilleurs vins (les moins bons, ils les boiraient eux-mêmes). Quant aux Allemands, ils n'auraient à offrir qu'horloges en bois et écrits philologiques (*Système national d'économie politique*, 2e éd. Paris, Capelle, 1857, p. 237).

128 Michel Chevalier, « Du droit international, de ses vicissitudes et de ses échecs dans le temps présent », *Revue des deux mondes*, XLIIe année, vol. 99, 15 mai 1872, p. 398.

ment un contrôle démocratique sur la politique étrangère ; mais elle se perpétue aussi au sein du mouvement ouvrier international. Phénomène inhérent au capitalisme, la guerre est destinée à périr avec lui. « Du jour où tombe l'antagonisme des classes à l'intérieur de la nation, tombe également l'hostilité des nations entre elles ».[129] Pas de paix avant le triomphe du socialisme, en somme, plus de guerres après.[130] Aussi les différents projets de paix permanente ne sont-ils que de la poudre jetée aux yeux des masses, comme Lénine va le rappeler, en août 1915, dans un écrit sur les « États-Unis d'Europe » où il taxera l'idéal fédéraliste bourgeois soit de réactionnaire, soit d'irréalisable.[131] La véritable union se produira un jour, mais elle constituera le couronnement de la révolution prolétarienne.

2. La position selon laquelle la paix est naturelle entre les individus et les nations se retrouve également, transposée en termes biologiques, dans une des deux branches du darwinisme social. La première, que l'on pourrait appeler conflictuelle (« *gladiatorial* » disait T.H. Huxley), est bien sûr beaucoup plus connue : elle influence nombre de dirigeants européens et installe la « lutte pour la survie » au centre de leur vision du monde.[132] Il y en a pourtant une seconde, tout aussi scientiste mais de signe opposé.[133] Elle est le fait d'auteurs tels que le prince Pierre Kropotkine, prophète de l'anarchie et biologiste amateur, ou le sociologue russe, émigré en France, Jacques Novicow.[134] La

129 Karl Marx et Friedrich Engels, *Manifeste du parti communiste* (1848). Paris, Éd. sociales, 1973, p. 54.

130 Un des grands problèmes stratégiques du mouvement socialiste tient donc, avant 1914, à la question de savoir s'il faut regarder la guerre intercapitaliste comme une catastrophe pour l'humanité en général, et pour la classe ouvrière en particulier, ou bien comme une étape, douloureuse mais salutaire, dans la dialectique historique – le forceps du socialisme en quelque sorte. La Deuxième Internationale essaya de concilier l'inconciliable, comme l'atteste, en 1907, la résolution du congrès de Stuttgart invitant les travailleurs à « faire tous leurs efforts pour empêcher la guerre », et en même temps à l'exploiter, le cas échéant, pour « précipiter la chute de la domination capitaliste ».

131 « On the Slogan for a United States of Europe », in *Collected Works*. Moscow, Progress Publishers, 1974, vol. XXI, pp. 339-43. Cf. aussi *supra*, p. 301, note 299.

132 Elle glorifie la guerre comme moyen de la sélection naturelle des peuples, en retournant le postulat de Kant. Chez ce dernier la raison juridique condamne la guerre parce que le duel militaire détermine à coup sûr le plus puissant des deux antagonistes, mais ne donne pas nécessairement au litige l'issue la plus juste. Il suffit, cependant, de définir la victoire du fort comme l'issue *par nature* la plus juste de tout conflit, pour que la maxime kantienne s'en trouve renversée. C'est le procès, dans ce cas, qui serait condamnable, car le faible pourrait avoir le dessus, contre l'intérêt général de l'espèce.

133 Cf. à ce propos Paul Crook, *Darwinism, War and History*. Cambridge, Cambridge UP, 1994.

134 Peter Kropotkin, *Mutual Aid : A Factor of Evolution*. London, William Heinemann, 1902 ; Jacques Novicow, *La critique du darwinisme social*. Paris, F. Alcan, 1910. Ce

sélection naturelle existe bien, affirment-ils, mais c'est une lutte métaphorique, comme Darwin l'avait d'ailleurs souligné.[135] Elle récompense les individus les plus coopératifs, les plus solidaires entre eux, non les plus pugnaces.[136] Les hommes ont toujours progressé en s'unissant avec leurs semblables. D'abord avec les plus proches, d'où les clans, les tribus, les nations ; le jour où cette évolution touchera à son terme, tous les membres de l'espèce se trouveront associés.[137]

3. Le paradigme « naturaliste » se reconnaît aussi chez ces économistes de la fin du siècle qui considèrent que le processus d'intégration matérielle de l'Europe et du monde fait nécessairement du recours à la violence entre les nations un procédé anachronique. La guerre connaît un « déclin naturel ». S'il fut un temps où elle pouvait remplir une fonction, ce temps est révolu : dans l'Europe moderne elle est économiquement absurde et vouée à disparaître dans un avenir proche. Le corpus d'idées propres à ce pacifisme économiciste se retrouve dans les écrits d'un Gustave de Molinari en France,[138] d'un Guglielmo Ferrero en Italie,[139] d'un Norman Angell en Angleterre. Comme l'observait ce dernier dans un des *best-sellers* d'avant-guerre, *La grande illusion*, l'Europe (et à certains égards la terre entière) ne faisait plus qu'un, elle était devenue un espace d'« interdépendance vitale »,[140] un grand complexe productif, commercial, financier, scientifique formé de nations imbriquées les unes aux autres. L'« illusion » du titre consistait à croire que les forts pourraient accroître leur prospérité en conquérant les faibles, alors qu'en réalité la guerre était devenue, entre pays capitalistes évolués, universellement dommageable.

---

que critiquait Novicow, c'était le darwinisme social conflictuel (« agonique » le qualifie-t-il), à ses yeux « une des causes de l'assauvagissement relatif dans lequel est tombée l'Europe après le traité de Francfort ».

135 « *… I use this term [Struggle for Existence] in a large and metaphorical sense…* » : *On the Origin of Species by Means of Natural Selection*, 4th ed. London, John Murray, 1866, ch. 3, p. 72.

136 « *Who are the fittest : those who are continually at war with each other, or those who support one another ?* » : Kropotkine, *op. cit.*, ch. 1 (nous devons cette citation à Stephen Jay Gould, « Kropotkin Was No Crackpot », *Natural History*, 106, 1997, pp. 12-21).

137 À noter que l'égérie du mouvement pacifiste, la baronne autrichienne Bertha von Suttner, était une grande lectrice de Darwin et Spencer et tirait de l'évolutionnisme exactement ce genre de conclusions « scientifiques ».

138 Molinari a été déjà cité pour son livre de 1857 sur Saint-Pierre (*supra*, p. 289). Ici il est question d'un ouvrage qu'il publia quarante ans plus tard : *Grandeur et décadence de la guerre*. Paris, Guillaumin et Cie, 1898.

139 Cf. *Il militarismo. Dieci conferenze*. Milano, Flli Treves, 1898.

140 *The Great Illusion*. London, William Heinemann, 1933, p. 147. La première version parut en 1909, sous le titre *Europe's Optical Illusion*, et fut étendue et rebaptisée en 1910.

Bien que l'optimisme de certains de ces auteurs fût beaucoup moins béat qu'on a coutume de le dire,[141] telle était, en gros, la vision du monde et de l'histoire propre à beaucoup de libéraux de l'époque : c'est elle qui se dégage (pour prendre un exemple entre mille) du rapport de la commission internationale d'enquête envoyée en 1913 par la fondation Carnegie étudier sur place les causes et la conduite (barbare) des guerres balkaniques à peine terminées. Guerres que les membres de la commission, représentants typiques de ce « *Liberal Mind* » européen et américain, regardaient comme une manifestation d'agressivité ancestrale encore possible aux Balkans, région demi-civilisée, mais inconcevable désormais entre nations cultivées, économiquement avancées et de plus en plus interdépendantes.

> Aujourd'hui les grandes puissances ne sont manifestement plus disposées à faire la guerre. Chacune d'elles – l'Allemagne, l'Angleterre, la France, les États-Unis – a découvert la vérité évidente que dans la guerre ce sont les plus riches qui ont le plus à perdre.[142]

Ce langage n'a rien d'original, son intérêt réside surtout dans la date : la préparation du texte ayant pris du temps, le rapport ne parut qu'au début de l'été suivant – l'été 1914.

3. La consécration de la paix confédérative : la Société des Nations

Après l'éclatement de la première guerre mondiale, et pendant que les peuples européens s'égorgent à tour de bras, deux idées semblent définitivement condamnées par l'histoire : l'une est que ces peuples puissent, dans un avenir prévisible, se donner de leur plein gré un gouvernement commun ; l'autre, qu'ils soient naturellement voués à

---

141 Molinari, notamment, présente certes la guerre, dans *Grandeur et décadence*, comme un phénomène obsolète dans le monde industrialisé, un archaïsme qui normalement devrait disparaître entre nations « rattachées les unes aux autres par un réseau de plus en plus serré d'échanges et de prêts » (p. 162). Cependant, ajoute-t-il, cela n'arrivera pas aussi longtemps que le gouvernement de ces nations continuera d'appartenir à des élites civiles et militaires restreintes, elles aussi archaïques, préindustrielles et intéressées à la persistance de l'état de guerre international. Un jour viendra, assurément, où les « intérêts pacifiques » de la majorité triompheront des « intérêts belliqueux » de cette minorité, mais on peut craindre que ce sera « seulement à la suite des effroyables désastres d'une nouvelle et grande guerre » (*ibidem*, p. 199).

142 *The Other Balkan Wars. A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1993, p. 17. Le passage cité se trouve dans l'introduction, œuvre du président de la commission, Paul d'Estournelles de Constant. Parmi les autres membres, Henry Brailsford et Paul Milioukov.

coexister en paix et en harmonie. Autant il paraît chimérique d'attendre que les nations belligérantes effacent, après la guerre, tous les comptes en suspens et s'unissent en une vraie fédération (les espoirs qu'on pouvait encore nourrir avant 1914 se dissolvent dans le sang et dans la boue des champs de bataille), autant il semble irresponsable de laisser leurs relations dans l'état de nature, en attendant la prochaine hécatombe. Aussi la formule kantienne ressort-elle comme le seul modèle qu'il serait à la fois *utile* et *possible* de mettre en place – la plus utile des réformes, et la seule possible. Non une *civitas gentium* mais une *societas civitatum*: une association d'États souverains rassemblés (pour citer l'auteur éponyme) « uniquement dans le but d'écarter la guerre ». La Société des Nations qui voit le jour à la fin du conflit, sous les auspices du président Wilson, correspond exactement à ce modèle.

C'est dire que son texte fondateur appartient de plein droit à la grande famille des plans de paix perpétuelle. Pour la première fois dans l'histoire, un de ces plans se traduit dans un traité que souscrivent, en 1919, la majorité des membres du système, et qui entre en vigueur entre eux le 10 janvier 1920. Il aspire à pacifier les relations internationales en changeant leur principe de fonctionnement: la force est remplacée, dans ce rôle, par le droit. Une *paix de droit international*, tel est le but de l'opération. « La SdN est essentiellement un arrangement pour éviter les guerres », dit un des membres du Conseil des Quatre. « Ce que nous visons est le règne du droit », complète un autre. Et un troisième de confirmer: « la tâche véritable – absolument nouvelle – était la tentative de faire positivement une *Europe de droit* ».[143]

Nous n'allons pas nous appesantir sur la phase de préparation de la SdN,[144] ni sur celle de négociation. Cela pour des raisons d'espace, mais aussi parce que le produit final, le Pacte ou *Covenant*, semble devoir moins aux aléas des tractations qu'à la logique intrinsèque de la solution confédérative. C'est, probablement, sans en avoir eu conscience que ses rédacteurs ont retrouvé l'idée kantienne de *Völkerbund*, telle que Fichte l'avait complétée en ajoutant au *fœdus*

143 Cf. respectivement V.E. Orlando, le 24 avril 1919, dans Paul Mantoux, *Les délibérations du Conseil des Quatre*. Paris, Éditions du CNRS, vol. I, 1955, p. 361; Woodrow Wilson, dans le discours du 4 juillet 1918 évoqué par Marriott, *op. cit.*, p. 173; Georges Clemenceau, *Grandeurs et misères d'une victoire*. Paris, Plon, 1973, p. 150.

144 Y contribuèrent, pendant la guerre, nombre d'individus (dont J.A. Hobson, Leonard Woolf, etc.) et de sociétés (par exemple le groupe Bryce, la *League of Nations Society* ou l'*Union of Democratic Control* du côté anglais, la *League to Enforce Peace* du côté américain), qui produisirent toute une série de projets en vue du nouvel ordre international. Cf. notamment Andrew Williams, *Failed Imagination? New World Orders of the XXth Century*. Manchester, Manchester UP, 1998, pp. 19-49, ainsi que Hemleben, *op. cit.*, pp. 138-81, et Lord Phillimore, *Schemes for Maintaining General Peace*. London, HM Stationery Office, 1920.

pacificum une clause de garantie collective.[145] C'est, sûrement, sans en avoir jamais entendu parler qu'ils ont repris pour l'essentiel les cinq articles du projet présenté cent trente ans auparavant par Polier de Saint-Germain. Le traité associatif du Vaudois, on s'en souvient, engageait les contractants, d'une part, à respecter leurs possessions respectives, d'autre part à abandonner le recours à la guerre et à soumettre leurs disputes à un tribunal commun ; et il prévoyait que l'État qui en agresserait illégalement un autre serait sanctionné militairement par tous les associés, tandis que celui qui n'accepterait pas un des verdicts de la cour serait exclu de la société.[146] Le Pacte de la SdN n'est rien d'autre qu'une réplique fidèle, quoique un peu affaiblie, de ce noyau paradigmatique.

Tous les conflits internationaux devraient être soumis à une procédure de règlement pacifique, et l'État qui songerait à enfreindre ce principe serait menacé d'une punition assez sûre et assez dure pour l'en dissuader : voilà ce que stipule le traité, sans attenter, cependant, à la souveraineté des membres – pas question d'États-Unis du Monde, de gouvernement supranational ou d'armée commune. La Société a deux organes principaux, une Assemblée plénière et un Conseil restreint. Dans la première sont représentés tous les adhérents, dans le second seulement certains : les puissances majeures y siègent en permanence (elles sont quatre au début, puis cinq, trois, deux),[147] quelques autres pays en font partie à titre temporaire (quatre aussi, pour commencer, puis six, neuf, dix, onze).[148] La continuité de leur présence au Conseil est le seul privilège des grands États ; ils n'ont pas plus de voix que les autres, ni un droit de veto spécial. Tous les membres ont le même poids et le même pouvoir de blocage : dans les deux organes vaut la règle de l'unanimité.[149] Puisqu'aucun État ne se verra imposer, en principe, une décision qu'il n'a pas lui-même approuvée, chacun reste parfaitement souverain. Dans ces conditions, comment et jusqu'où l'ambition pacificatrice peut-elle se réaliser dans le Pacte ? En matière de maintien de la paix, il faut y distinguer deux passages : l'un est

145 *Völkerbund* est d'ailleurs le nom que l'on donne en allemand à ce qui s'appelle en français *Société des nations* et en anglais *League of Nations*.

146 Cf. *supra*, pp. 328-9.

147 Il n'y a, dans un premier temps, que les grandes puissances victorieuses, sauf les États-Unis qui ont fait défection (donc la France, l'Angleterre, l'Italie et le Japon). Ensuite entreront dans la Société et dans le Conseil l'Allemagne, en 1926, et la Russie soviétique, en 1934. À ce moment-là le Japon et l'Allemagne auront déjà quitté la Société (en 1933) ; l'Italie le fera en 1937 ; l'URSS en sera expulsée en 1939.

148 Les membres non permanents passent de quatre à six en 1922, de six à neuf en 1926, de neuf à dix en 1933, de dix à onze en 1936. Le nombre total de membres du Conseil variera donc entre un minimum de huit et un maximum de quinze (en 1936).

149 Comme le précise l'article 5/1 du Pacte.

constitué par l'article 10 (auquel on peut relier le 19), l'autre par le bloc d'articles 12-16.[150]

Aux termes de l'article 10 chaque État membre s'engage « à respecter […] l'intégrité territoriale et l'indépendance politique » des autres et « à [la] maintenir contre toute agression extérieure », c'est-à-dire à la faire respecter par ses cocontractants. Cette clause du traité consacre l'état existant des droits et des possessions respectives, et le garantit contre les attaques venant d'autres États. C'est donc les *guerres de conquête* qui sont visées ici. Seule demeure praticable la modification consensuelle des titres de propriété, telle que l'article 19 la prévoit.[151]

Les plans de paix peuvent se différencier, on le sait, selon qu'ils choisissent comme assise territoriale le *statu quo* ou une situation nouvelle, conforme à un meilleur critère de distribution. La base qu'avait imaginée Sully, par exemple, était une Europe redessinée selon le principe de l'égalité de puissance. La base du Pacte est le règlement de Paris de 1919-1920, inspiré au principe de la libre disposition des peuples.[152] Mais de quelque manière qu'on ait déterminé la configuration politico-territoriale de départ, la plupart des plans, qu'ils soient fédératifs ou confédératifs, prévoient la défense de cette situation contre tout changement violent : une telle disposition figurait aussi bien dans le *Projet* de Saint-Pierre que dans celui de Polier, ou dans le traité de garantie générale qu'aurait souhaité Alexandre I^er^. Pour l'abbé comme pour le tsar la protection était censée couvrir aussi les attaques internes contre les gouvernements légitimes ; chez le premier elle était assurée par une Diète souveraine. Ici, elle ne concerne que les assauts venant du dehors, et provient *théoriquement* de tous les États membres. En réalité, au cas où l'engagement serait violé par l'un d'eux, ou risquerait de l'être, il appartiendrait au Conseil d'« avise[r] aux moyens d'[en] assurer » le respect : c'est lui qui devrait constater l'infraction ou la menace, et appeler à l'action nécessaire pour rétablir le droit ou le préserver – action dont l'article 10 ne spécifie point les modalités possibles. La garantie est

150 Nous ne prenons pas en compte, dans cette analyse, l'article 11, bien qu'il porte aussi sur la guerre ou la menace de guerre, car les États contractants n'assument, en le souscrivant, aucune espèce d'obligation ; ni l'article 17, qui concerne les différends « entre deux États dont un seulement est Membre de la Société, ou dont aucun n'en fait partie ».

151 « L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

152 L'« ordre wilsonien » ne *consiste* pas, comme on le lit souvent, dans l'autodétermination nationale : il consiste dans la paix par le droit international. Le principe de la libre disposition des peuples définit simplement la situation initiale, il constitue la réponse de Wilson à ce vieux problème, soulevé en leur temps par Sully, Penn et Saint-Pierre.

donnée à chaque membre de la SdN non par *tous les autres* mais, à proprement parler, par *tous les membres du Conseil*. La souveraineté des confédérés est doublement sauvegardée : puisque le Conseil se détermine à l'unanimité, aucun des États qui en font partie n'aura à se plier à une décision qu'il désapprouve, et puisque le Conseil invitera, le cas échéant, les États qui n'en font pas partie à prendre telle ou telle mesure, chacun gardera la possibilité de se soustraire à l'invitation.

Les articles de 12 à 15, quant à eux, établissent le principe et les modalités du règlement pacifique des différends internationaux ; et l'article 16, qui leur est solidaire, fixe les sanctions collectives en cas d'infraction.[153] Le douzième est l'*article pacificateur*, ou ce qui s'en rapproche le plus dans le Pacte : les États membres s'engagent à soumettre toutes leurs disputes à une procédure judiciaire ou politique, et à se donner le temps nécessaire à la bonne digestion du résultat de cette procédure – trois mois, le minimum pour que les gouvernements soient en mesure de réfléchir à tête froide, ou pour que les opinions publiques les y obligent.[154] Cet engagement est pris, on le verra, sous peine de sanction automatique à l'encontre de l'État qui le violerait – celui qui initierait une guerre *sans* faire recours au règlement pacifique ou *avant* l'expiration du moratoire de trois mois.

Cela dit en général, deux voies différentes sont ouvertes aux États en litige. La première est celle du règlement arbitral ou judiciaire, et ne peut être parcourue que si toutes les parties sont d'accord pour le faire, c'est-à-dire si elles acceptent que leur différend soit tranché par un arbitre ou par une cour de justice.[155] La procédure aboutit à un verdict que les membres de la SdN promettent d'exécuter de bonne foi, faute de quoi le Conseil proposera les mesures à adopter. Mais on peut imaginer que les deux États concernés se montreront toujours disposés à appliquer la sentence, car si telle n'avait pas été leur intention, si chacun d'eux n'avait pas été pas prêt à admettre une issue défavorable, ils n'auraient pas consenti à prendre ce chemin.

Il n'en va pas de même pour le règlement politique. Cette seconde voie, une seule partie peut l'emprunter, en soumettant au Conseil

153 L'article 17 (que nous omettons dans cette analyse) fait aussi partie de ce bloc, puisqu'il couvre les litiges entre deux États dont un serait membre de la Société et l'autre non, ou qui n'en seraient membres ni l'un ni l'autre.

154 Article 12/1 : « Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil ».

155 Article 13/1 : « Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, *à leur avis*, d'une solution arbitrale, […] la question sera soumise intégralement à l'arbitrage ».

de la Société l'affaire qui l'oppose à l'autre partie.[156] La procédure débouche donc, ici, sur une recommandation du Conseil qui risque de déplaire à un des intéressés. Comment cette recommandation est-elle adoptée ? De quelle manière sera-t-elle appliquée ? En cas de règlement politique d'un différend, la règle du vote à l'unanimité mettrait le membre du Conseil éventuellement impliqué dans l'affaire en situation de pouvoir bloquer toute décision contraire à ses intérêts. Vu que les grandes puissances siègent à titre permanent au Conseil, elles se trouveraient ainsi placées *supra legem*. Ce qui serait en contradiction flagrante avec le concept de paix de droit : il ne saurait y avoir de *status iuridicus* dans un système social dont les membres ne sont pas égaux devant la loi. Le Pacte prévoit donc que si la dispute devait concerner directement un État représenté au Conseil, la voix de ce dernier ne serait pas prise en compte.[157]

Dès lors, deux choses sont possibles à l'issue de la procédure. La *première hypothès*e est que la recommandation soit adoptée par le Conseil à la majorité des voix : on considère alors que le règlement a échoué et tout le monde reprend sa liberté, y compris celle de faire la guerre.[158] C'est l'un des grands défauts dont souffre l'article pacificateur du Pacte : en réalité, on le voit, il n'oblige pas les États à régler leurs différends sans recourir aux armes, mais à *essayer* de le faire. La tentative peut avorter, ce qui arrive précisément si le Conseil ne réussit pas à s'exprimer d'une seule voix, et dans ce cas la guerre redevient possible.[159]

La *seconde hypothèse* est que le Conseil parvienne à trouver l'unanimité – ce qui pourrait arriver, comme on vient de le dire, même si une grande puissance était impliquée dans le litige, puisqu'elle ne voterait pas. Dans ce cas il y a, encore, deux possibilités. Soit la décision unanime du Conseil est acceptable pour les deux parties, et l'affaire est ainsi réglée à la satisfaction de tous, sans guerre ni sanctions. Soit une partie l'accepte et pas l'autre. Est-il prévu, dans cette éventualité, que la Société se charge d'imposer la recommandation au récalcitrant ? Non. Quand bien même le Conseil l'aurait adoptée à l'unanimité, elle n'est pas susceptible d'exécution collective, car cela imposerait à l'ensemble des associés – même à ceux qui ne

156 Article 15/1 : « S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. À cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général… »

157 Article 15/6 : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, *le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité…* »

158 Article 15/7 : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

159 Pour l'autre défaut majeur, cf. *infra*, p. 384.

siègent pas au Conseil – de mettre en œuvre une solution qu'ils n'auraient pas tous votée. La tâche est laissée aux États concernés. Aux termes du Pacte, trois cas de figure sont possibles.

– Soit l'acteur qui a accepté la décision (appelons-le État A) décide de l'appliquer en employant la force, à l'expiration du moratoire, contre celui qui l'a refusée (et qu'on nommera R). Ce serait là une action déclenchée pour donner suite à un arrêt du Conseil avalisé par tous ses membres : action que le Pacte non seulement autorise, mais favorise. Il interdit, en effet, aux associés de faire la guerre contre celui qui se conforme à une recommandation unanime du Conseil.[160] Dès lors, aucun État de la Société ne pourra la déclarer à A, et par conséquent R se trouvera isolé, sans alliés, alors que tous ceux qui le voudront pourront s'allier à A (en principe, les membres du Conseil devraient être enclins à le faire).
– Soit c'est l'État R qui attaque A, et dans cette hypothèse il viole l'article à peine mentionné : il s'en prend à un membre de la Société ayant accepté une recommandation unanime et s'expose ainsi aux conséquences énoncées plus bas, dans l'article 16.
– Soit aucun des deux ne fait recours aux armes, et la recommandation demeure sans effet.

Il y a donc trois infractions possibles au dispositif de règlement pacifique : elles consistent à déclencher la guerre (a) *sans* recourir d'abord à la procédure prévue par le Pacte, ou (b) *avant* qu'elle ait abouti et que le moratoire ait expiré, ou (c) *contre* l'État qui en a accepté le résultat (à condition que le Conseil y soit parvenu unanimement). L'article 16 spécifie le châtiment qu'encourraient les infracteurs. Ces sanctions sont en partie automatiques : l'auteur d'un des trois méfaits susmentionnés est par le fait même mis au ban sur le plan économique, commercial et financier.[161] C'est, en revanche, le Conseil qui recommande aux États membres les mesures militaires nécessaires.[162] L'État qui refuserait de jouer le jeu, risquerait l'exclusion de la Société.[163]

160 Article 15/6 : « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, […] les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

161 Article 16/1 : « Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, etc. »

162 Article 16/2 : « En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

163 Article 16/4 : « Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte… ».

Dressons un rapide bilan, qui s'articulera en deux points.

En premier lieu, le Pacte de la SdN interdit la guerre de conquête mais, face à un tel acte, il délègue la réaction au Conseil. L'appel à punir le coupable est donc soumis à la condition de l'unanimité des membres de cet organe (entre huit et quinze, selon les années) : condition plutôt difficile à réaliser. Cela permet à tout aspirant agresseur de calculer, en fonction du moment et des circonstances, ses chances d'échapper à la sanction collective. Un seul État, même le plus petit, peut tout bloquer s'il est représenté au Conseil. Une grande puissance y est représentée tout le temps, et n'a donc rien à craindre de cet article. Il va de soi que les puissances majeures pourraient, si elles étaient d'accord pour agir, aussi bien le faire *sans* unanimité : mais elles le feraient en dehors du système sociétaire, et ce dernier ne servirait à rien. Par ailleurs, même si le Conseil se prononçait unanimement, les autres États de la Société pourraient se soustraire à ses consignes. Certes, dans pareille hypothèse les grandes puissances auraient voté pour, et probablement leur contribution suffirait : mais il n'est pas exclu que celle d'autres membres de la Société soit nécessaire, par exemple dans le cas de sanctions économiques.

En second lieu, le Pacte engage les États à régler leurs conflits sans recourir aux armes et inflige une punition automatique à celui qui renierait cette promesse. Aucun État, fût-il de premier rang, n'est à l'abri d'une procédure devant le Conseil et d'une condamnation unanime (la seule pourvue d'effets). C'est dire que dans certaines circonstances, le Pacte peut obliger les associés à sanctionner une grande puissance. Cet « article pacificateur » comporte, cependant, deux limites majeures. L'une, on a déjà eu l'occasion de le voir, est qu'en réalité il oblige les États juste à *tenter* le règlement pacifique : la procédure peut échouer, faute d'unanimité. L'autre limite est que même si le Conseil, s'étant penché sur un contentieux, préconise *uno corde* telle ou telle solution, la Société ne se charge pas de l'appliquer : aucune exécution collective n'est prévue dans le cadre du règlement politique. Un membre qui ferait la guerre *contre* un rapport unanime du Conseil serait sanctionné, mais la Société, elle, ne fera pas la guerre *pour appliquer* un tel rapport. La pression de l'opinion mondiale est censée jouer – « *the great weapon we rely upon is public opinion* », disait Lord Robert Cecil en 1919.[164] Mais si un des États en litige n'en a cure et rejette la recommandation, il revient à l'autre de le contraindre, y compris par les armes. Pour le reste des associés, la seule obligation est de ne pas aider la partie qui a « perdu le procès » ; ils sont autorisés, mais nullement obligés, à aider celle qui l'a gagné. Par conséquent, soit la seconde est en mesure de forcer la première, et il lui sera permis de le faire par la guerre – le Pacte va lui faciliter

164 Cité par Morgenthau, *Politics among Nations*. New York, A.A. Knopf, 1978, p. 264.

la tâche en isolant sa rivale –, soit elle n'en a pas la capacité, et la recommandation restera alors lettre morte. Dans ce cas c'est le droit qui souffrira ; dans l'autre, la paix.

Qu'en est-il donc de la SdN en tant qu'arrangement pour extirper la guerre des relations internationales ? Ce qu'on peut tirer de son acte fondateur c'est, en réalité, une classification implicite des guerres en quatre catégories, dont seule la première est interdite.

- La guerre *illégale*, faite par un membre en violation de l'article qui consacre l'état de possession actuel ou des articles relatifs au règlement pacifique : elle est passible, dans la première hypothèse, de mesures recommandées par le Conseil et non spécifiées, dans la seconde de sanctions collectives.
- La guerre *tolérée*, faite par un membre après qu'une dispute ait été dûment soumise au règlement politique et que ce dernier ait échoué par incapacité du Conseil à trouver l'unité.
- La guerre *autorisée*, faite par un membre pour appliquer une décision unanime du Conseil.[165]
- L'action *collective*, menée par plusieurs membres ou par tous, à la demande du Conseil, contre un infracteur du droit : mais elle devrait s'appeler autrement que « guerre ».

Le Pacte de la SdN est, à la fois, plus et moins qu'un *fœdus pacificum* kantien. Plus, parce qu'il comporte un dispositif de sécurité collective ; moins, parce qu'il ne bannit pas complètement la guerre. Mais est-il possible qu'un traité confédératif le fasse ?

* * *

La Société des Nations, écrivait un observateur en 1937, a constitué le plus imposant des efforts accomplis par l'humanité pour organiser la paix perpétuelle.[166] Et son échec a été à la mesure de cette ambition. Un échec que deux ans plus tard Lord Lothian définissait comme « la pire déception dont ait souffert l'humanité depuis la Grande Guerre ».[167] Certains ont voulu réhabiliter l'expérience sociétaire en mettant en avant ses quelques succès dans le domaine de la paix internationale, ou ses nombreux bienfaits dans d'autres domaines. Mais le premier argument est peu significatif et le second peu pertinent. Une constatation est incontournable : dans l'esprit de

165 À la question « Est-ce qu'une grande puissance pourrait, sans violer le Pacte et avec la bénédiction de la SdN, satisfaire une revendication en attaquant un petit État ? », la réponse est oui, à quatre conditions : que leur litige ait été soumis au Conseil, que celui-ci ait, à l'unanimité, donné raison au demandeur, que le défendeur ait refusé d'obtempérer, et que trois mois se soient écoulés après la recommandation du Conseil.

166 « *The most remarkable Project ever devised for the organization of perpetual peace* » : Marriott, *op. cit.*, p. 188.

167 Lord Lothian (Philip Kerr), *The Ending of Armageddon*, été 1939, http://www.federalunion.org.uk/archives/endarmaggedon.shtml.

ses architectes, le Pacte de la SdN était assurément un projet de pacification durable du monde, et comme tel il a lamentablement failli à sa mission. Quelles ont été les raisons de ce fiasco historique ?

On dira, pour schématiser, qu'il peut être attribué – et l'a été – à quatre coupables différents : les *mala tempora*, c'est-à-dire les circonstances ambiantes particulièrement défavorables ; les États membres, certains trop agressifs, d'autres pas assez courageux ; le contrat fondateur, mal rédigé et plein de défauts ; la nature même de la solution confédérative. Les deux premières explications sont également insatisfaisantes. Si une recette contre la guerre ne fonctionne pas lorsque les temps sont orageux, à quoi sert-elle ? Quant à l'école selon laquelle « la faillite de la paix n'est pas imputable à la Société des Nations mais aux Nations de la Société », nous y avons déjà fait allusion : le chiasme est joli, la thèse insensée.[168] On peut estimer que la réforme du système international est nécessaire ou qu'elle est inutile : mais si on la juge nécessaire, c'est parce que l'on tient les membres du système pour incapables de se maintenir spontanément en paix entre eux. Il est donc absurde d'incriminer pour l'échec de l'Association ces mêmes conduites individuelles à cause desquelles l'Association a été créée. La vraie question est de savoir s'il convient d'attribuer la faillite du Pacte confédératif de 1919 davantage au Pacte ou à la confédération. Autrement dit, faut-il blâmer la manière dont la méthode sociétaire a été appliquée après la Grande Guerre, ou la méthode elle-même ? L'échec de la paix kantienne s'est-il produit parce que l'idée n'a pas fonctionné comme elle aurait dû, ou quoiqu'elle ait fonctionné selon les prévisions ?

La première de ces deux positions se refléta dans les tentatives de corriger les points faibles du Pacte par des instruments additionnels – « *to fill in the gaps of the Covenant* », selon la phraséologie courante à l'époque. En 1924 le Protocole de Genève vise à colmater certaines de ces brèches en assurant, notamment, que le règlement pacifique aboutisse *toujours* à une solution (soit à une recommandation unanime du Conseil, soit à une sentence arbitrale ou judiciaire), que les États s'obligent à appliquer cette solution et que, si tel n'était pas le cas, le Conseil soit appelé à proposer les mesures nécessaires. Mais ce texte n'entrera jamais en vigueur. Quatre ans plus tard, en 1928, le traité dit Briand-Kellogg engage les signataires (une soixantaine de pays en fin de compte) à renoncer à *toute sorte* de guerres – hormis celles que la Société leur demanderait de faire – et à vider *toutes* leurs disputes par des moyens non-violents. Ses deux articles constituent ce qui se rapproche le plus, dans l'histoire diplomatique occidentale, de l'idée kantienne d'un *fœdus pacificum*.[169] Mais comme ce docu-

168 *Supra*, p. 306.

169 Dans le premier, « les Hautes Parties contractantes […] renoncent [à la guerre] en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles » ; dans le second, elles « reconnaissent que le règlement de tous [leurs] différends

ment ne garantit pas mieux que le Pacte de la SdN l'exécution des recommandations du Conseil, il condamne ces dernières à l'inapplicabilité. Le traité de 1919 ne prévoyait pas, on le sait, que la Société employât la force dans ce but, celui de 1928 interdit désormais aux États concernés de le faire. Si le second eut encore moins d'effets que le premier sur les relations internationales, il nous sert au moins à illustrer l'aporie inhérente à la paix confédérative : aucune association d'États ne peut nier à ses membres le droit de faire la guerre, sauf si elle se charge elle-même d'appliquer les décisions communes ; mais aucune confédération ne saurait s'en charger sans se transformer *eo ipso* en une fédération, de nom ou de fait.

Voilà qui nous amène à l'autre thèse possible. Elle localise la cause de l'échec non dans le Pacte, si défectueux qu'il ait pu être, mais dans l'idée qui était à la base du Pacte. En 1927 le philosophe Max Scheler présente la SdN, cette ligue de peuples souverains, comme l'expression la plus accomplie de la méthode qu'il qualifie de *pacifisme juridique* (et que nous appelons ici « paix de droit international »).[170] Abstraction faite de ses activités d'organisation économique, qui méritent vraiment qu'on lui sache gré, la Société n'a eu, estime-t-il, que très peu d'impact sur le système. Le principal reproche de ses détracteurs – elle a été faite pour promouvoir les seuls intérêts des États victorieux et ne représente, en somme, que la coalition des *beati possidentes* – n'est pas sans fondement, mais passe à côté de l'essentiel. De quelque manière qu'on l'eût construite, le résultat aurait été le même. En dépit de tous les perfectionnements qu'on pourrait lui apporter, une institution de ce type ne suffira jamais pour établir la paix perpétuelle. Elle n'est pas apte, en effet, à surmonter les oppositions entre les intérêts essentiels des États membres : il lui manque un organe exécutif commun capable de s'élever au-dessus de ces intérêts, et un outil militaire autonome prêt à servir un tel exécutif. La force que la Société voudra engager contre telle ou telle puissance, conclut Scheler, elle devra toujours l'emprunter aux armées des autres puissances : or, ces armées vont rester les instruments des différentes politiques nationales.[171]

---

ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, […] ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

170 Max Scheler (1874-1928), *Die Idee des Friedens und der Pazifismus*, conférence donnée au ministère de la *Reichswehr* et à la *Hochschule für Politik* de Berlin en janvier et en février 1927. Edition posthume : Berlin, Der Neue Geist Verlag, 1931 (en français : *L'idée de paix et le pacifisme*. Paris, Aubier, 1953).

171 On rencontre, quelques années plus tard, une sorte de paraphrase de ce jugement sous une plume célèbre : « Il n'est possible d'éviter à coup sûr la guerre que si les hommes s'entendent pour instituer une puissance centrale aux arrêts de laquelle on s'en remet dans tous les conflits d'intérêt […] et pour] la doter de la force appropriée […] Or la Société des Nations a bien été conçue comme une autorité suprême de ce genre, mais la deuxième condition n'est pas

Cette seconde position est illustrée, quelques années plus tard, par l'affaire mandchourienne : l'échec de la SdN à contrer le Japon en 1931-1933 n'est pas dû à un *dys*fonctionnement du dispositif, mais à son fonctionnement normal – c'est-à-dire à sa nature. Rien ne sert qu'un pays comme la Chine gagne sa cause, s'il n'est pas assez fort pour appliquer la sentence.[172] En 1936, dans l'affaire éthiopienne, les sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte sont appliquées à l'Italie, mais s'avèrent insuffisantes. C'est lors de ce nouveau revers de la Société que Brailsford dresse à son encontre le réquisitoire déjà cité : là où elle a remporté ses rares succès politiques, les moyens diplomatiques traditionnels aussi auraient réussi ; là où ces derniers ont échoué, l'institution genevoise n'a guère fait mieux. Rien d'essentiel n'aurait été différent dans les relations internationales des années 1920-1936 si la Société n'avait pas existé. Elle n'a jamais été, en effet, que « la somme des gouvernements souverains du monde », et en tant que telle « l'inutile cinquième roue du carrosse de l'histoire ».[173] Lord Lothian ira dans le même sens : « le Pacte de la SdN camoufle l'anarchie mais ne la supprime pas, c'est un contrat de coopération qui laisse intacte la racine du mal – la souveraineté nationale ». Aussi n'est-ce pas le texte du traité de 1919 qui est en cause : « *aucun* système de coopération entre nations souveraines ne saurait mettre fin à l'anarchie ; seule l'application du principe fédéraliste le peut ».[174]

S'ils avaient eu à commenter cette phrase, les artisans de l'ONU, l'organisation mondiale destinée à succéder à la SdN après la seconde grande guerre du XX^e^ siècle, auraient partagé le diagnostic, sinon la prescription. La nouvelle *Union* des nations du monde ne correspondra pas plus que l'ancienne *Société* au principe fédéraliste ; sa Charte, toutefois, rompra radicalement avec le Pacte. Elle aussi sera censée fonder la paix universelle, mais un type de paix foncièrement différente par rapport à celle de droit international.

---

remplie. La SdN ne dispose pas d'une force à elle et ne peut en obtenir que si les membres de la nouvelle association – les différents États – la lui concèdent ». Lettre de Freud à Einstein, septembre 1932, www.wikilivres.info/wiki/Lettre_de_Sigmund_Freud_à_Albert_Einstein.

172 En février 1933, quand les conclusions du rapport Lytton, condamnant en substance le Japon, sont reprises par une résolution et votées à l'unanimité, la création de l'État fantoche du Mandchoukouo est un fait accompli : les Japonais n'ont donc pas besoin d'agir contre la Chine, et la Chine n'est pas en mesure d'agir contre eux. Elle ne peut ni les contraindre à reculer, ni trouver des alliés qui le fassent à sa place. Tout ce qui en résulte, c'est la sortie du Japon de la SdN, en mars 1933.

173 *Towards a New League*, cité *supra*, pp. 306-7.

174 *The Ending of Armageddon*, cité.

Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept

Depuis la fin de la guerre froide, lit-on dans un récent rapport de l'ONU sur la réforme de l'ordre international, les appels se sont multipliés en faveur d'un système régi par le droit (*« an international system governed by the rule of law »*), alors que d'autres solutions ont perdu leur créance, telles que le maintien de la sécurité par l'opération de la *balance of power* ou par l'action d'une seule superpuissance, si bienveillante puisse-t-elle être.[175]

C'est, en fait, depuis bien plus longtemps que certains hommes, rejetant aussi bien le principe de l'hégémonie que celui de l'équilibre des forces, ont formé le projet d'un véritable ordre juridique entre les États. Cet ordre a commencé par ressembler dans leur esprit, tout naturellement, à celui qui existe à l'intérieur des États, et a donc pris la forme d'une union politique fédérative ; par la suite il en a assumé aussi une autre : la forme d'une libre société de nations souveraines. Dès lors, ceux qui nourrissent le « sublime projet » de la paix universelle, et le poursuivent à travers l'établissement d'un code légal fondé sur l'association des nations entre elles, peuvent choisir entre plusieurs solutions : une fédération « mixte », faite d'États et d'individus, à l'image des États-Unis d'Amérique ; ou une fédération de seuls États, visant uniquement à pacifier leurs relations mutuelles ; ou alors une confédération, qui comporterait néanmoins un dispositif de contrainte (autrement dit, un système de sécurité collective) ; ou enfin, une confédération sans aucun dispositif de contrainte. Nous avons examiné, dans ce chapitre, les deux dernières hypothèses.

Les deux premières donnent naissance à un *corps politique*, une entité dotée d'un centre de pouvoir indépendant et souverain, différente donc de la simple addition des États membres ; la troisième et la quatrième produisent une *communauté de droit*, dépourvue de tout organe exécutif autre que les membres et supérieur à eux. Le passage d'une formule à l'autre a lieu au XVIII^e^ siècle, pour deux raisons relevées par Rousseau et prises en compte, l'une, par un obscur homme de lettres lausannois nommé Polier de Saint-Germain, l'autre par le plus grand esprit de son temps, Emmanuel Kant. Un traité fédératif, avait affirmé Rousseau, est *irréalisable* entre les États, car jamais ceux-ci ne renonceront de plein gré à leur souveraineté ; mais même si une telle union était possible, avait-il suggéré, son produit serait *inconciliable* avec le régime républicain. On cesse en effet, à cette époque, de voir l'État comme l'ensemble des sujets d'un même prince, et on commence à le regarder comme un groupe d'hommes libres, ayant passé entre eux un contrat en vertu duquel ils peuvent demeurer tels : c'est le cas si leur société n'obéit qu'à soi-même, aux

175 *A More Secure World : Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, December 2004, § 186, p. 62, in www.un.org/secureworld/report2.pdf.

lois qu'elle s'est données – ni à un despote interne donc, ni à un pouvoir extérieur. Avant que cette vision non-hobbesienne du pacte social s'affirmât, on pouvait considérer que les sujets d'un prince ne perdraient rien si leur souverain décidait d'entrer avec ses égaux dans une Union politique, et qu'ils y gagneraient la paix. Mais si les citoyens d'une république adhéraient à pareille association, capable de prendre à la majorité des voix des décisions obligatoires pour tous et de les imposer à chacun, ils devraient payer la paix d'un autre bien tout aussi précieux, la liberté. D'où l'idée d'une ligue susceptible de réaliser l'une sans compromettre l'autre.

L'idée consiste, en dernière analyse, à dissocier la question de la paix *des nations* et celle de la paix *des êtres humains*. L'analogie entre les deux n'est qu'apparente : tandis que les particuliers, en s'unissant en une *civitas*, ne sacrifient pas nécessairement leur autonomie, les États abandonneraient la leur s'ils se fondaient en une *civitas gentium*, ou *Völkerstaat*. À problèmes différents, solutions différentes. Au lieu de reproduire au niveau européen le traité sur la base duquel les hommes se sont donné des lois et des chefs politiques, on en conclura un qui donne aux États des lois générales, mais pas de chefs communs. Ce traité, Kant le théorise en 1795 et l'appelle *fœdus pacificum* ; il fonde, selon lui, le seul état juridique international compatible avec la liberté.

C'est le fait de préserver l'entière souveraineté des nations qui caractérise la solution kantienne, et non l'absence d'une garantie coercitive. Une *societas civitatum*, ou *Völkerbund*, peut parfaitement inclure une telle assurance dans son acte constitutif, comme Fichte le montre : il s'agira alors, en l'absence de toute entité supranationale, de la garantie que Gentz qualifie d'*interne*, celle dont les associés eux-mêmes sont la source – la garantie donnée à chacun par ses pairs. Et il en résultera une collectivité régie par la loi, où la force ne gouverne plus les rapports sociaux et les différends se règlent, désormais, judiciairement et non militairement ; une collectivité au sein de laquelle, cependant, la fonction exécutive reste décentralisée. Si des sanctions sont nécessaires, il appartient à l'ensemble des membres de les administrer.

L'expression « garantie coercitive » exige, au demeurant, une restriction fondamentale, quand on l'applique à un traité de confédération. Il est vrai que les signataires d'un tel instrument abdiquent, avec le droit de prendre les armes, celui de ne pas les prendre (si la Société les y appelle). Ils promettent, en d'autres termes, non seulement de renoncer à faire la guerre, mais aussi de la faire dans certains cas – et cela paraît difficilement compatible avec le maintien de leur pleine souveraineté. En réalité, ce qu'ils promettent est de marcher collectivement contre l'État qui aurait agressé un voisin, et ne s'engagent point à contraindre l'État qui refuserait d'accepter une décision de la Société. C'est dire que les contractants d'un pacte pacificateur du type discuté ici seront tenus de s'en prendre

à celui d'entre eux qui romprait la paix, et à lui seul. C'est cette méthode qu'il convient d'appeler *sécurité collective*: la méthode par laquelle, au sein d'une société donnée, l'agression perpétrée par un des membres est sanctionnée par l'ensemble des autres. La garantie couvre, en somme, les seules violations du *fœdus pacificum*, et ne vient ni de la supériorité de puissance d'un acteur, ni de l'égalité de puissance entre plusieurs acteurs ou coalitions d'acteurs, ni du monopole de la puissance exercé par un organe public, comme dans les trois modèles précédents, mais de l'engagement de *tous* les acteurs du système à punir le transgresseur éventuel.

Rien n'obligera, en revanche, les membres d'une Société confédérative à employer la force contre celui qui ne l'aurait pas employée le premier. Nous trouvons là (et ce dès les premières ébauches) le *critère définitif* permettant de distinguer une fédération d'une confédération: la seconde, même quand elle prévoit des mesures militaires collectives, ne demande jamais à un membre d'appliquer *vi et armis* un arrêt qu'il désapprouve. Nul État X, signataire d'un tel contrat, ne devra s'attaquer à un État Y qui ne s'est livré à aucune violence, pour lui imposer une décision que l'État X n'a pas votée. Si tel était le cas, le contrat changerait de nature. L'*exécution coercitive des décisions prises à la majorité*, seule une union politique comme celle de Saint-Pierre la garantit. Dans le cadre d'une confédération, soit les associés ne se déterminent qu'à l'unanimité, soit ils espèrent que la pression morale suffira à assurer le respect des décrets communs, soit ils laissent à la partie en faveur de laquelle la Société s'est prononcée (et éventuellement à ses alliés) la charge de contraindre l'autre partie.

Que l'on se reporte au *Projet* du bon abbé: son traité fondateur, ayant interdit aux États le recours aux armes sauf contre les ennemis de l'Union et ayant prescrit que toutes les disputes soient soumises au Sénat, prévoit que le prince «qui refusera d'exécuter […] un jugement du Sénat sera déclaré ennemi de la Société, et elle lui fera la guerre jusqu'à ce qu'il soit désarmé et jusqu'à l'exécution du Jugement… ».[176] Il en va de même dans les plans postérieurs, inspirés par celui de Saint-Pierre: le cardinal Alberoni, par exemple, préconise une Diète qui arbitre les conflits et exécute, au besoin, ses arrêts par la force; Gabriel-Henri Gaillard, «un tribunal politique des rois armé du pouvoir coactif et coercitif», etc.[177] Tandis que l'Association de Polier ou la SdN fonctionnent comme des alliances défensives

176 Dans le huitième des douze «articles fondamentaux»: *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1713), I, pp. 326-7. Il correspond à l'article 4 de la version courte: «Si quelqu'un d'entre les Grands Alliés refusait d'exécuter les jugemens et les règlemens de la Grande Alliance, […] la Grande Alliance armera et agira contre lui offensivement, jusqu'à ce qu'il ait exécuté… »: *Abrégé du projet de paix perpétuelle* (1729), p. 30.

177 *Cardinal Alberoni's Scheme…*, p. 105; G.-H Gaillard, *op. cit.*, p. 81 (*supra*, pp. 251 et 253).

universelles : elles font la guerre à l'État qui en a attaqué un autre, non à celui qui ne se conforme pas à une de leurs décisions.

En dépit de l'opposition entre le *Völkerstaat* de l'un et le *Völkerbund* de l'autre, une vision était commune à Saint-Pierre et à Kant : celle du système international comme « état de guerre ». La théorie contraire informe les conceptions d'un Bentham, et va s'affirmer chez beaucoup de libéraux du XIX^e^ siècle. Ils se représentent un monde où les intérêts sont miraculeusement « harmoniques »,[178] et dont l'état naturel est la paix. Nuançons, toutefois, la dichotomie entre les deux écoles de pensée, car la seconde se divise à son tour en deux tendances : d'un côté les auteurs selon lesquels il suffit, pour que la paix triomphe, de laisser faire la nature, de l'autre ceux qui estiment qu'il faut l'aider. Pour les uns, la réforme des relations internationales serait inutile, sinon inopportune – ils se situent donc en dehors du champ de ce livre. Pour les autres, la stipulation d'un pacte pacificateur reste tout de même nécessaire. Ce qu'ils tiennent pour superflu et dangereux, c'est d'y introduire une garantie coercitive. La Société esquissée dans leurs plans coïncide avec la dernière des quatre hypothèses évoquées plus haut : les membres se bornent à promettre de porter tous leurs différends devant une cour de justice, et d'en respecter les verdicts. Ces auteurs (Bentham lui-même, Mill ou Ladd) sont persuadés que dans la sphère internationale aussi les intérêts réels ne s'opposent jamais assez pour justifier la guerre, et que la paix sera toujours le choix des États, si les peuples peuvent faire entendre leur voix. Aussi font-ils confiance à la pression de l'opinion publique pour empêcher les gouvernements confédérés de renier la parole donnée et de recourir à la force. Naturellement, ce genre de propositions valent ce que vaut le postulat sur lequel elles reposent.

C'est-à-dire pas grand-chose, selon les architectes de la SdN, qui assortirent en effet la solution kantienne d'un dispositif de sécurité collective. Leur œuvre correspond largement au modèle originaire de la paix de droit international. En 1788 le plan de Polier liait les États à respecter le *statu quo* et à soumettre leurs litiges à un « Conseil ou Tribunal permanent » ; le membre qui violerait ces clauses serait châtié par l'ensemble des autres, celui qui n'appliquerait pas une décision de la Cour serait exclu de l'alliance et de sa protection. Le Pacte de 1919 comporte une garantie coercitive interne de l'état existant des titres – nulle modification de cet état n'est plus possible par la force, sous peine de sanctions administrées par l'ensemble des associés. Il couvre de cette même garantie collective la promesse des membres de ne jamais faire la guerre *sans* avoir soumis leur cause au règlement pacifique, *avant* que la procédure soit arrivée à son terme ou *à l'encontre* de la sentence – si elle a été émise à l'unani-

178 Comme l'écrivait Frédéric Bastiat (cité *supra*, p. 374).

mité, dans le cas d'une recommandation du Conseil. L'application de cette recommandation n'est, par contre, point garantie : au cas où la partie défenderesse la rejetterait, la réponse de la Société ne serait pas coercitive ; une possible action militaire incomberait à la partie demanderesse.

Comme l'illustre bien l'histoire du Pacte, pareille solution présente, de par sa nature, *trois grands défauts*. Nous ne comptons pas parmi eux la contradiction que lui reprochent certains adeptes de la non-violence : curieuse méthode de pacification, disent-ils, que celle qui peut déchaîner un conflit général (la guerre de tous contre un). En fait, la mise en œuvre de sanctions contre l'infracteur de la paix n'est pas plus qualifiable de *guerre internationale* que l'intervention de la police contre le criminel au sein de l'État n'est qualifiable de *guerre civile*. Les vraies tares du modèle sont ailleurs. Voici les principales.

Tout système qui vise à maintenir la paix au moyen de la sécurité collective se fonde sur un contrat comportant une obligation *négative* (les signataires s'abstiendront dorénavant de recourir à la force) et une autre *positive* (ils promettent de frapper tous ensemble celui qui y recourrait). Ce deuxième engagement garantit le premier. Qu'est-ce qui garantit le deuxième ? C'est le fait de rendre la punition du transgresseur absolument sûre et irrésistible qui devrait permettre de dissuader toute violation de l'obligation négative. Mais comment obtenir que la sanction ait un tel degré de certitude et de force, sinon en menaçant de la même manière ceux qui failliraient à l'obligation positive ? Car il est possible, bien sûr, que certains États décident, le moment venu, de renier leur promesse et de ne pas bouger. Il faudrait, pour prévenir cela, que les membres s'astreignissent à employer la force non seulement contre l'État qui aurait fait la guerre, mais aussi contre l'État qui aurait refusé de la faire à celui qui l'a faite. Ce qui est manifestement déraisonnable.[179] Et quand bien même cela serait concevable, qui garantirait cette troisième promesse ? Va-t-on demander aux membres de sanctionner l'État qui aurait refusé de faire la guerre contre celui qui a refusé de la faire à celui qui l'a faite ? C'est dans une *reductio ad absurdum* que finit par s'abîmer tout système de sécurité collective. Mais si l'engagement positif ne peut pas être garanti, alors l'engagement négatif ne l'est pas non plus.

D'où la condamnation gentzienne de la garantie interne, fondement trop fragile pour un état de droit : quand ce dernier dépend pour sa survie des sujets du droit eux-mêmes, il est construit sur le sable. On peut d'ailleurs trouver l'ébauche de cette critique déjà chez Hobbes. Il écrivait en 1642 (nous l'avons vu dans le chapitre

179 On peut, en d'autres termes, appeler les associés à attaquer l'un d'eux au motif qu'il a pris les armes illégalement ; mais si un État rechignait à sanctionner le coupable, on pourrait difficilement appeler les autres à l'attaquer au motif qu'il n'a pas voulu prendre les armes.

sur l'équilibre) que face à la menace constituée par une alliance particulière, on ne répond pas de manière adéquate, et on n'assure pas la paix, en formant une alliance équivalente.[180] Mais même une contre-alliance beaucoup plus forte, ajoutait-il, n'est pas suffisante, *si la décision d'agir est laissée au libre arbitre des membres*.[181] À l'argument antiéquilibriste s'en ajoutait donc un autre, que l'on peut tourner contre la sécurité collective. Il faut, pour dissuader quelqu'un, non seulement qu'on lui soit nettement supérieur, mais aussi que le déploiement de cette supériorité ne fasse pas le moindre doute : et cela, conclurait Hobbes, seul le souverain peut l'assurer.

Quant au deuxième point faible, tout système qui aspire à abolir la guerre en remplaçant, comme principe de fonctionnement, la puissance matérielle par le droit, doit prévoir une procédure juridique pour vider les disputes. Or, une société soucieuse de préserver la pleine souveraineté de *tous* ses membres devrait, en théorie, toujours se déterminer à l'unanimité, car entre États souverains les décisions adoptées à la pluralité des voix ne sauraient lier que ceux qui les ont approuvées. Mais alors, on ne verrait pas beaucoup de procédures aboutir à un résultat : la plupart du temps une telle association se trouverait paralysée et réduite à l'inutilité. Force est donc d'opter pour le vote à la majorité. Ce ne sera pas la majorité simple : on s'arrangera vraisemblablement pour la qualifier d'une manière ou d'une autre. C'est précisément ce que firent, en matière de règlement politique des différends, les créateurs de la SdN, tout en mettant en exergue la règle contraire, celle de l'unanimité.[182] Dans le Pacte, la « majorité » des membres, ou ce qui en tient lieu, est formée par tous les États siégeant au Conseil (à l'exception des parties en cause, si par hasard elles y étaient représentées). D'où la possibilité que cette condition ne soit pas remplie, auquel cas le règlement pacifique est irréalisable – et la guerre demeure possible.

Dans le cas contraire, celui où la majorité requise serait atteinte, c'est le problème de l'application du verdict qui se pose : telle est la troisième faiblesse intrinsèque du modèle confédéral. La Société s'en chargera-t-elle ? Chaque membre devrait alors s'engager dans le contrat associatif à sanctionner, y compris par les armes en dernier ressort, l'État qui aurait rejeté une sentence, même si le récalcitrant n'avait pas employé les armes. Or (cela a déjà été souligné) on ne peut guère attendre de puissances souveraines, et déterminées à le rester, qu'elles s'obligent à attaquer un État qui n'en aurait attaqué aucun autre, pour lui imposer une décision qu'elles-mêmes n'auraient pas votée. Dès lors, soit le pacte fondateur confie l'applica-

180 Cf. *supra*, p. 1229, note 127 : *Elementa philosophica de cive*. Amsterodami, apud L. Elzevirium, 1647, ch. V, 3, pp. 81-2.

181 *Ibidem*, ch. V, 4, pp. 82-3.

182 Article 5/1 : « … les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. ».

tion à un organe indépendant, et alors la Société se transforme en une Union politique, soit il la laisse à l'État concerné (et à ses alliés éventuels). Mais dans ce cas aussi la guerre reste possible. Dire que l'exécution des décisions communes peut passer par la guerre *proprement dite* (non l'opération de la sécurité collective, mais l'action militaire d'un acteur contre un autre), c'est dire que la paix examinée ici n'*abolit* pas toute guerre : elle en *tolère* un certain type et en *légalise* un autre.

En dépit de tout cela, dans le cadre conceptuel d'une paix de droit international les membres du système des États sont tous égaux devant la loi. Bien que titulaires d'un siège permanent au Conseil de la SdN, les grandes puissances n'y ont pas plus de voix que les autres, et leurs voix ne comptent pas si elles sont parties au litige porté devant le Conseil. Lequel est donc en mesure de « condamner » un de ses membres permanents, c'est-à-dire de formuler une recommandation de règlement contraire aux intérêts et aux souhaits de cette puissance. Cela veut dire qu'aucun associé n'est placé par le Pacte au-dessus de la loi – c'est pourquoi on peut légitimement parler d'une paix « de droit international ». Il n'en va pas de même pour le cinquième et dernier type que nous allons considérer.

Chapitre V

Sur la paix de directoire, ou paix oligarchique

> Les États de second, de troisième, de quatrième ordre se soumettent […] aux décisions prises en commun par les Puissances prépondérantes ; et l'Europe ne semble former enfin qu'une grande famille politique, réunie sous les auspices d'un aréopage de sa propre création, dont les membres se garantissent à eux-mêmes, et garantissent à chacune des parties intéressées, la jouissance tranquille de leurs droits respectifs.
>
> Frédéric von Gentz, *Considérations sur le système politique actuellement établi en Europe* (1818).

Jusqu'ici nous avons examiné un certain nombre de plans de réforme des relations internationales et les avons classés en quatre grands types, selon la nature de la « recette systémique » proposée. Le but commun à tous ces modèles est de remplacer la condition hobbesienne de *guerre perpétuelle*, inhérente au pluralisme anarchique du système des États souverains, par la condition de *paix perpétuelle* : mais une paix qui s'est avérée foncièrement différente dans chaque cas. La première, du point de vue logique autant que chronologique, est la *paix d'hégémonie*, qui recompose l'unité du monde en attribuant à un seul prince, le « monarque universel », la responsabilité de donner la loi et l'ordre à tous les autres. Deux formules ont pris le contre-pied de celle-ci : la *paix d'union*, ou fédérative, qui intègre la pluralité politique au moyen d'une association des États donnant vie à une autorité commune autre que les membres, et supérieure à eux ; et la *paix d'équilibre*, maintenue par le jeu même de la pluralité, lequel devrait théoriquement neutraliser toute force présente dans le système grâce à une force égale et contraire.

Ces propositions concurrentes ont été avancées par nombre de théoriciens au cours du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle. En opposition à toutes les trois, une quatrième apparaît à la fin du XVIII^e^, que l'on a appelée ci-dessus *paix de droit international* : proposée principalement par Kant, elle passe aussi par la conclusion d'un pacte associatif entre les États, mais un pacte qui laisserait les contractants entièrement souverains. Aux termes de cet accord, dit *fœdus pacificum*, ils renonceraient une fois pour toutes à la guerre dans leurs relations mutuelles et lui substitueraient le procès, sans établir pour autant la moindre autorité au-dessus d'eux. Ils fonderaient, en somme, la communauté légale que Kant nommait *Völkerbund*,

pour la distinguer du *Völkerstaat* préconisé par la pensée fédéraliste. Le résultat serait un système confédératif régi par le droit et non par la force, mais par un droit réellement *inter-national*, et non par le droit fédéral d'un État universel des peuples.

Si cette solution avait l'avantage de dispenser les États de toute abdication de souveraineté, elle posait à son tour un problème majeur : par qui ou par quoi le nouveau droit des gens pacifique serait-il garanti ? Une garantie coercitive s'imposait, en effet : en son absence, enseignait Kant, il n'existe pas de droit véritable. Mais d'où viendrait-elle ? Une seule réponse était possible. Le maître ne l'articula pas clairement, et laissa à ses disciples de le faire. Telle que l'explicita Fichte, par exemple, la réponse est que la garantie viendrait de l'engagement solidaire de *tous* les États membres du *Völkerbund* : chaque associé promettrait à la fois de respecter le traité pacificateur, et de le faire respecter par les autres. N'étant, en somme, pas *individuelle* comme dans les modèles hégémonique et équilibriste, et faute d'être *publique* comme dans la formule fédérative, la garantie serait *collective*.

Pouvait-on se satisfaire de pareille réponse ? Non, selon un des premiers critiques de Kant. Dans un écrit de 1800, Friedrich von Gentz juge la sécurité collective trop peu fiable. La seule garantie adéquate, à ses yeux, est celle qu'il qualifie d'« extérieure », ce par quoi il entend la garantie qui n'émane pas des sujets du droit eux-mêmes. Tout système légal dont la survie ne dépend que de la *volonté* de ses membres est « construit sur le sable ».[1] Mais que propose-t-il à la place ? Une union politique universelle instituerait, certes, une garantie extérieure par rapport aux associés, mais sa réalisation lui paraît une pure chimère. Une garantie hégémonique, il n'en veut à aucun prix : elle serait encore pire que l'état de guerre. Aussi se rabat-il dans un premier temps sur la paix d'équilibre, n'ayant rien de mieux à opposer à la *pax napoleonica* dont les thuriféraires de l'usurpateur corse font l'éloge. Mais comment pourrait-il ignorer les failles du modèle équilibriste, évidentes dès qu'on l'applique à un système où les pôles de pouvoir ne sont plus deux mais quatre ou cinq ? Comment méconnaîtrait-il ses faiblesses logiques, son réalisme factice, sans parler des résultats pour le moins inégaux qu'il a produits sous l'Ancien Régime ?

D'où l'idée d'une nouvelle solution qui serait, elle, authentiquement réaliste. L'inspiration lui vient du tour que prennent les relations internationales quelques années après la chute de Napoléon. Dans l'association des cinq puissances majeures qui se profile en 1818, lors du congrès d'Aix-la-Chapelle, il entrevoit une promesse d'ordre et de légalité meilleure que toutes les autres : mieux fondée que la garantie collective reposant sur le *fœdus pacificum* et plus réali-

1 « *…auf Sand gebaut* » : *supra*, p. 349.

sable que la garantie publique qui émanerait d'un État des peuples, tout en étant moins aléatoire que le jeu des poids et contrepoids et moins arbitraire que le bon plaisir d'un Bonaparte ou de tout nouvel aspirant à l'hégémonie. Le droit et le repos général y seraient établis et garantis non par *un seul État* surpuissant (comme dans le chapitre 1) ou par *tous les États* (comme dans le chapitre 4), ni par le pouvoir artificiel d'un *super-État* (comme dans le chapitre 3), mais par *certains États* bien identifiés, les « grandes puissances » ; ou plus précisément, par leur union corporative. Un système international régi et pacifié par une oligarchie restreinte, celle que forment ses acteurs de premier ordre, eux *tous* et eux *seuls*: telle est la solution dont il sera question dans ce dernier chapitre.[2]

Ce cinquième type de paix s'établit, dans le système considéré, si et quand les puissances majeures, qui se reconnaissent mutuellement ce rang, décident de mettre un terme à la compétition entre elles, et d'instaurer à la place un régime de coopération. À cette fin elles adhèrent, expressément ou tacitement, à une sorte d'accord de syndicat ou de pacte de gouvernement du monde, dans lequel elles s'entendent pour diriger leur univers de manière *conjointe* et *consensuelle*. Elles se constituent, en somme, en un cartel ou un consortium d'intérêts, qui décidera et œuvrera *velut unum corpus*, comme un seul organisme : une triarchie, une tétrarchie, une pentarchie ou une hexarchie, selon le nombre de grandes puissances.[3] Bref, un *directoire*. Cette paix oligarchique, nous l'appellerons, précisément, « directoriale ». Elle exige, en gros, trois conditions :

– que les acteurs de premier rang concluent entre eux ce traité de paix et de coopération perpétuelles, consacrant le double principe de la *responsabilité partagée* et de l'*action consensuelle*. Ce qui signifie…

2 Qui reprend, et développe quelque peu, un article paru en 2006 : Bruno Arcidiacono, « Pour une généalogie de la Charte des Nations Unies : la tradition directoriale », *Relations internationales*, n° 127, 2006, pp. 5-23.

3 En théorie, une *diarchie directoriale* est parfaitement envisageable, dès lors que dans une configuration bipolaire des forces, les deux superpuissances se mettraient d'accord pour cesser de rivaliser et pour gouverner de concert le système tout entier. Le résultat serait une version bicéphale du directoire, à ne pas confondre avec une autre hypothèse : celle où, la situation de départ étant la même, les superpuissances s'aviseraient de mettre fin à leur compétition en partageant le système en deux sphères exclusives, aux frontières mutuellement reconnues. On aurait là, plutôt, une forme de *double hégémonie*, c'est-à-dire la somme de deux hégémonies territorialement délimitées, chaque superpuissance exerçant la sienne dans une moitié du monde, et les deux coopérant dans le sens qu'aucune n'essaierait ni de s'immiscer dans la sphère, ni de porter atteinte à la position de l'autre. Dans ce second cas, elles se donneraient réciproquement carte blanche, tandis que dans le premier chacune aurait besoin du consentement de sa partenaire pour toute décision susceptible d'influer sur le monde qu'elles régissent ensemble.

– qu'aux termes de leur contrat ils prendront désormais en commun toutes les résolutions importantes affectant le système ;
– qu'ils agiront seulement en cas d'accord unanime, et dans le cas contraire s'abstiendront de toute action.

Passer de la compétition à la coopération, cela signifie, pour les membres les plus importants du système, sacrifier la poursuite des intérêts individuels à celle de l'intérêt commun. En ont-ils toujours un ? Oui, il consiste à *conserver leur prééminence à moindres frais*. À la base de l'accord de gouvernement et de sa survie il y aurait, en somme, un véritable avantage pour tous les contractants : la formule directoriale est sans conteste la plus économique et la plus sûre qu'aient à leur disposition les grandes puissances pour maintenir leur statut. Pareil arrangement pourrait les tenter, notamment, au sortir d'une longue guerre, où elles auraient épuisé leurs ressources matérielles et humaines.

En fait, la méthode de pacification découlant de cet intérêt partagé serait, selon ses adeptes, préférable aux autres pour *tous* les membres du système, et pas seulement pour les principaux. Une telle paix promet d'être, on l'a déjà dit, plus efficace que la paix d'équilibre ou celle de droit international, et plus réalisable que la paix d'union. Mais pourquoi serait-elle moins despotique que la paix d'hégémonie ? Pourquoi les États ordinaires devraient-ils l'accepter de bon gré ? Le système directorial implique lui aussi, indéniablement, un risque d'arbitraire. Ce danger serait moindre, toutefois, dans un monde où les décisions sont prises d'un commun accord par un certain nombre d'acteurs, que là où elles sont l'affaire d'un seul. Si les États mineurs doivent obéir à une autorité supérieure – et c'est *dans leur intérêt* d'y être assujettis –, il y a gros à parier que la majorité d'entre eux préférera la soumission à un directoire de quelques membres, dont chacun peut bloquer les autres, plutôt qu'à un hégémon se déterminant entièrement à sa guise.

1. Naissance de l'idée directoriale : la paix pentarchique

Comme cela a été le cas dans le chapitre précédent, consacré à la paix « kantienne », ici aussi le théoricien auquel nous attribuons la paternité du modèle directorial n'a pas été sans précurseurs. Une telle idée de paix ne date pas de 1818, en effet, et ne germe pas pour la première fois dans l'esprit de Gentz. On en trouve déjà trace dans un essai du siècle précédent – et si l'auteur est obscur, la trace est claire. Il s'agit d'un bref écrit paru anonyme en 1782, sous un titre annonçant, entre autres choses, le « projet [d'un] Haut-Pouvoir Conservateur dirigé par les quatre grandes Puissances de l'Europe ». Imprimé à Londres et traduit de l'anglais, si l'on en croit le frontispice, cet opuscule décousu, plein de contradictions et fort mal écrit, prétendument par un « Ministre d'État qui ne se soucie plus de

l'être » (en tout cas par quelqu'un qui semblait avoir très à cœur le sort de la nation polonaise), déclarait contenir le seul plan capable de procurer « la paix durable et permanente que tout Souverain doit désirer ».[4] Puisque l'auteur connaissait l'œuvre de Saint-Pierre, cette affirmation revenait à opposer sa recette de pacification au fédéralisme européen de l'abbé.

Le projet prévoit que la France, l'Autriche, l'Espagne (en union avec le Portugal) et la Prusse (à son tour associée à la Saxe et à une Pologne réintégrée) « se lie[nt] pour jamais » entre elles, de sorte que les quatre souverains opèrent désormais « comme des frères conduisant diverses branches d'une même famille, et [qu'ils] assure[nt] pour toujours le repos des Princes du second ordre ». La pacification qui passait, chez Saint-Pierre, par l'union de tous les États, passe ici par celle de toutes les puissances européennes de premier rang. À vrai dire, deux d'entre elles, la Russie et la Grande-Bretagne, manquent à l'appel : mais l'une, selon l'auteur, n'est pas vraiment *de premier rang*, et l'autre n'est pas vraiment *européenne*. Même comme puissance majeure, prophétise-t-il, l'Angleterre risque d'avoir peu d'avenir, car elle pourrait bientôt se voir supplantée par sa colonie américaine en voie d'émancipation. Grâce aux ressources immenses et à la situation géographique quasi invulnérable dont ils jouissent, les nouveaux États-Unis d'Amérique ne tarderont pas à déclasser leur ancienne métropole ; le futur Empire américain voudra alors expulser les Européens de son hémisphère, puis de leurs autres possessions africaines et asiatiques. Il apparaît, dès lors, d'autant plus nécessaire de mettre fin aux guerres intra-européennes.[5]

À ce dessein, les Quatre Grands se constitueront en un corps, dit « Haut-Pouvoir conservateur ». C'est là une union très avantageuse pour les fondateurs : chacun des quatre souverains y gagnera d'être toujours placé sur le même pied que les trois autres et d'écarter, pour soi et ses successeurs, tout risque de spoliation ou d'abaissement. Mais elle est encore plus profitable au reste des États, qui seront admis à ses bienfaits à titre de « puissances secondaires et accédantes ». Le Haut-Pouvoir proscrira, en effet, « toutes guerres ». Il sera le « souverain arbitre de tous les différends de l'Europe » et le garant des « possessions et droits naturels de chaque État contre les entreprises du plus fort ». Car aucun prince ne sera jamais aussi fort que l'alliance des Quatre. Ceux-ci établiront dans une ville centrale

4 *Causes politiques secrètes ou Pensées philosophiques sur divers événemens qui se sont passés depuis 1763 jusqu'en 1772. Suivies d'un projet de Haut-Pouvoir Conservateur dirigé par les quatre grandes Puissances de l'Europe.* Londres, aux dépens du Lord North, 1782. Cet ouvrage a retenu aussi l'attention de E.V. Souleyman, *op. cit.*, pp. 181-4.

5 C'est le premier emploi que nous ayons trouvé du « danger américain » comme argument en faveur de la pacification de l'Europe – et il précède, à proprement parler, l'indépendance des États-Unis, puisqu'en 1782 le traité de Paris (1783) ne l'avait pas encore consacrée.

un tribunal formé de leurs représentants, dont les verdicts deviendront applicables dès la ratification par les quatre Cours. Les États secondaires devront alors s'y soumettre, bon gré mal gré. L'emploi des armes sera réservé au Haut-Pouvoir seul, et à la seule hypothèse où l'un des autres princes braverait son autorité. L'auteur envisage une armée directoriale prête à l'emploi, constituée de quatre contingents égaux. En fonction des circonstances, d'autres États pourront être appelés à y contribuer selon leurs possibilités : ils auront alors voix au chapitre sur l'emploi des troupes fournies. En aucun cas les Quatre n'abuseront de leur force : à cet égard, « les assurances les plus positives et les plus sacrées » seront données à l'Europe. Ainsi cette dernière accédera-t-elle enfin à l'état de « tranquillité perpétuelle », sous la « suprême autorité » des Quatre et grâce à leur « prédominance de pouvoir ».

Beaucoup d'éléments de la formule directoriale étaient déjà présents dans cette première esquisse, à commencer par le nom – le Haut-Pouvoir était aussi qualifié, par endroits, de « Directoire conservateur ». L'auteur anonyme suggérait la motivation profonde du pacte de gouvernement instituant ce directoire : les membres de l'oligarchie internationale ne seraient pas unis par leur goût du droit ou leur désir de paix, mais par leur intérêt commun : le maintien du rang de grande puissance à moindre coût. Un intérêt beaucoup plus simple et immédiat que celui qui était censé expliquer le fonctionnement de l'équilibre pacificateur, et beaucoup moins douteux que l'*amor iuris* ou l'*amor pacis*. La Tétrarchie œuvrerait comme un tout, comme un « grand corps de forces » : on peut donc imaginer que l'unanimité de vues serait requise en son sein. Une fois adoptées, ses décisions seraient définitives – ce que les autres princes gagneraient en sécurité et en tranquillité, ils le perdraient en souveraineté. La guerre serait bannie (sauf sous sa forme répressive) et le droit garanti, puisque tout État infracteur des règles de bonne conduite encourrait une sanction irrésistible.

Ce type de solution soulève, on le voit d'emblée, deux problèmes. *Quid* si un jour les grandes puissances ne réussissaient pas à s'accorder entre elles pour défendre d'une attaque les droits d'un membre mineur du système ? *Quid* si elles s'accordaient, un jour, pour attaquer elles-mêmes les droits d'un autre ? Le second problème était déjà évoqué par l'auteur anonyme, même s'il se limitait, en guise de réponse, à prier les membres ordinaires du système de se contenter d'une promesse, encore que solennelle. Quant au premier problème, il le passait sous silence. Mais il en ira de même dans la plupart des plans directoriaux ultérieurs.

* * *

Un système dirigé par l'union de ses quatre acteurs les plus éminents : telle était l'idée de paix annoncée dans ce projet. Il fallut bien, une trentaine d'années plus tard, que quatre grandes puissances européennes unissent leurs forces – tant la Russie que la Grande-Bretagne en faisaient partie, toutefois, et leur but immédiat n'était pas de dominer ensemble l'Europe mais de conjurer la domination d'une cinquième puissance, la France.

La pérennisation de la paix, après une longue et sanglante période de guerres antihégémoniques : voilà le grand souci des artisans du règlement de 1815. Ils ne se contentèrent donc pas de donner comme assise à ses dispositions un traité de garantie séparé ; ils lui en donnèrent deux. En réalité, chacun reflétait une version très différente du nouvel ordre international. C'est un système confédératif universel que l'on pouvait flairer derrière le parfum d'encens dégagé par la Sainte-Alliance du 26 septembre 1815, l'instrument dont Alexandre de Russie avait été l'initiateur. L'Angleterre lui répondit par la Quadruple-Alliance du 20 novembre 1815 qui contenait, elle, un avant-goût de directoire.

Le premier de ces traités, et plus tard l'« alliance solidaire » que le Tsar proposa en vain pour y assoir encore plus sûrement l'ensemble du règlement (frontières et régimes), visaient à établir une communauté mondiale dont les associés – tous les États chrétiens étaient invités à le devenir – renonceraient à l'emploi de la force entre eux, et se prêteraient assistance « en toute occasion et en tous lieux » où l'un de leurs titres légitimes aurait été attaqué.[6] Telle n'était pas la conception anglaise. Le cabinet de Londres n'était pas prêt à accepter la notion que les grands pays dussent obéissance à un principe abstrait d'intervention, s'imposant à eux indépendamment des circonstances.[7] L'instrument du 20 novembre 1815 reflétait cette vision des choses. Il était destiné à garantir uniquement le traité de paix signé le même jour avec la France (dit second traité de Paris), et n'était ouvert qu'aux quatre puissances victorieuses – la Grande-

6 Traité de la Sainte-Alliance, article premier : « se considérant comme compatriotes, [les contractants] se prêteront en toute occasion et en tous lieux assistance, aide et secours… » (*The Consolidated Treaty Series*, ed. by C. Parry. Dobbs Ferry, Oceana Publ., vol. LXV, 1969, pp. 200-2).

7 Comme l'écrirait plus tard Castlereagh (dans son célèbre mémorandum du 5 mai 1820), l'Angleterre n'avait jamais considéré l'alliance comme un outil « pour la supervision (*superintendence*) des affaires internes des autres États », et rejetait l'idée selon laquelle un devoir d'intervention collective « incomberait aux Alliés presque automatiquement (*almost as a matter of course*), lors de n'importe quel grand événement politique dont pourraient dériver des dangers ». Ce gouvernement, conclut Castlereagh, « ne peut agir et n'agira pas en vertu de principes de précaution abstraits et hypothétiques (*upon abstract and speculative Principles of Precaution*) ». Cf. A.W. Ward and G.P. Gooch (eds), *The Cambridge History of British Foreign Policy, 1783-1919*. Cambridge, Cambridge UP, vol. II, 1922, pp. 623-33.

Bretagne, la Russie, l'Autriche et la Prusse. Il limitait leur droit/devoir d'intervention à des cas très précis et circonscrits : le retour au pouvoir à Paris de Napoléon ou d'un membre de sa famille,[8] une attaque française contre les troupes d'occupation alliées.[9] Dans toute autre hypothèse où de nouveaux désordres éclateraient en France et menaceraient le reste du monde, les quatre puissances allaient « concerter entre elles, et avec S.M.T.C. [le roi de France], les mesures qu'elles juger[aient] nécessaires pour la sûreté de leurs États respectifs et pour la tranquillité générale de l'Europe », mesures qui varieraient selon leur interprétation des exigences du moment.[10] Le principe de la consultation à quatre trouvait une formulation plus vaste, d'étendue pansystémique, dans l'article 6 du même document, où les hautes parties contractantes convenaient

> de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix de l'Europe.

La concurrence entre ces deux visions (russe et anglaise) de l'ordre international d'après-guerre, va déboucher en l'espace de quelques années sur leur destruction mutuelle. Mais avant cela, en 1818, lorsque le premier des congrès prévus par l'article à peine cité s'était réuni à Aix-la-Chapelle et que la France avait été réadmise comme membre à part entière du cercle des grandes puissances – désormais une Pentarchie ou *Fünfherrschaft*, sans distinction entre vainqueurs et vaincu –, Gentz avait perçu cette ébauche de « Haut-Pouvoir conservateur » comme un tournant majeur dans l'histoire du système européen.

Quel que soit l'intérêt des textes précurseurs, c'est dans un de ses écrits que l'on trouve la première présentation consciente et articulée du principe directorial en tant que solution inédite du problème international, opposée à tout ce qui avait été pensé et fait jusque-là. On ne l'y trouve pas sous la forme d'un projet public pour l'avenir de l'Europe, mais comme une analyse « privée » du système qui s'est mis en place depuis 1815, contenue dans une des dépêches par lesquelles Gentz informait le prince de Valachie, Ianko Karadja, des affaires

8 Ils en avaient été exclus par le traité de Fontainebleau du 11 avril 1814, « laquelle exclusion les puissances contractantes s'engagent, par le présent acte, à maintenir en plein vigueur, et, s'il était nécessaire, avec toutes leurs forces » (traité de la Quadruple-Alliance, article 2, *The Consolidated Treaty Series*, vol. LXV, pp. 296-8).

9 *Ibidem*, article 3.

10 *Ibidem*, article 2.

européennes.[11] Ce « système politique », écrit-il dans un passage qu'il est opportun de citer *in extenso*,

> est un phénomène inouï dans l'histoire du monde. Au principe de l'équilibre ou, pour mieux dire, des contrepoids formés par des alliances particulières, principe qui a gouverné, et trop souvent aussi troublé et ensanglanté l'Europe pendant trois siècles, a succédé un principe d'union générale, réunissant la totalité des États par un lien fédératif, sous la direction des cinq principales Puissances […] Les États de second, de troisième, de quatrième ordre se soumettent tacitement, et sans que rien n'ait jamais été stipulé à cet égard, aux décisions prises en commun par les Puissances prépondérantes ; et l'Europe ne semble former enfin qu'une grande famille politique, réunie sous les auspices d'un aréopage de sa propre création, dont les membres se garantissent à eux-mêmes, et garantissent à chacune des parties intéressées, la jouissance tranquille de leurs droits respectifs.
>
> Cet ordre de choses a ses inconvénients. Mais il est certain que, si l'on pouvait le rendre durable, il serait, après tout, la meilleure des combinaisons possibles pour assurer la prospérité des peuples et le maintien de la paix qui en est une des premières conditions.[12]

Dans cet extrait Gentz enchaîne trois points essentiels. Le premier, on l'a dit, est que le modèle dont il parle est original, à nul autre pareil ; le deuxième est qu'il y a là la meilleure méthode possible pour maintenir la paix et fonder le droit public de l'Europe ; le troisième est que cette méthode présente, néanmoins, certains « inconvénients », des défauts qui lui sont inhérents.

La formule directoriale consiste en ceci, nous dit Gentz, que « les Puissances prépondérantes pr[ennent] en commun » des décisions, qui s'imposent aux autres États.[13] Son écrit a le grand mérite de ne pas verser dans l'erreur qui deviendra si courante par la suite, la confusion entre les deux principes, pentarchique et équilibriste. Ce « phénomène inouï » n'est pas une *variante* du système de l'équilibre traditionnel mais quelque chose de fondamentalement *autre*, une formule qui a « succédé » à l'équilibre, sans correspondre pour autant ni au modèle d'union fédérative à la Saint-Pierre, puisque le système est placé « sous la direction » de certains États et non d'un

11 « Considérations sur le système politique actuellement établi en Europe », 24 mars 1818, dans *Dépêches inédites du chevalier de Gentz aux hospodars de Valachie, pour servir à l'histoire de la politique européenne (1813 à 1828).* Paris, E. Plon et C^ie^, vol. I, 1876, pp. 354-79. Cf. aussi www.archive.org/stream/dpchesinditesdu01gentgoog.

12 *Ibidem*, p. 354.

13 Parmi les membres du comité directeur, précise-t-il, quatre ont d'ores et déjà « une part égale à cette direction, tandis que le cinquième [la France] se trouve encore, jusqu'à ce moment, placé sous une espèce de tutelle » : mais il en « sortira bientôt pour se mettre sur la même ligne avec ses tuteurs » (*ibidem*).

pouvoir artificiel, ni à la formule hégémonique, car cette direction est assurée par les « cinq principales Puissances » et non par un seul monarque. Par rapport aux autres systèmes, il promet d'être à la fois efficace (la force solidaire de la Pentarchie est la plus sûre des garanties) et réalisable (les Cinq, en effet, y trouvent un profit manifeste). Quant à ses défauts, le principal est l'extrême *fragilité*. L'intérêt commun des puissances consiste, certes, à rester unies, car telle est pour chacune la manière la plus raisonnable (c'est-à-dire la moins coûteuse) d'exercer un rôle dirigeant et d'avoir son mot à dire partout ; mais cet intérêt général se trouvera constamment en conflit avec leurs ambitions et buts particuliers, qui peuvent à tout moment les fourvoyer.

> L'objection la plus forte contre le système d'aujourd'hui est celle de la difficulté évidente de conserver pour longtemps l'amalgame d'intérêts hétérogènes dont il se compose […] Il a fallu des circonstances uniques pour amener une ligue pareille ; il serait contre la nature des hommes et des choses qu'elle remplaçât pour longtemps cet état d'opposition et de lutte auquel la diversité de position, d'intérêts et d'opinion entraînera toujours une masse de Puissances indépendantes, dont chacune a nécessairement son caractère et son système particuliers.[14]

La nature humaine est ainsi faite, en somme, que la coopération des grandes puissances – c'est-à-dire la voie qui leur est indiquée par la raison utilitaire – constitue l'exception ; la règle, c'est la compétition entre elles. Gentz assigne néanmoins à la « paix pentarchique » une espérance de vie d'une vingtaine d'années au moins. Cela parce qu'il pose en règle axiomatique la proposition suivante : pour rompre un directoire formé de cinq puissances, il faut la volonté combinée d'au moins deux d'entre elles. Une seule, même aussi forte que la Russie, n'aurait aucun avantage à choisir l'unilatéralisme. Elle se trouvera toujours en meilleure posture comme l'un des cinq contractants d'un pacte de gouvernement du monde, *à égalité* avec les quatre autres, qu'elle ne le serait une fois le pacte cassé par sa faute, c'est-à-dire *isolée* face aux quatre autres. Gentz considère donc que seule une alliance entre la France et la Russie pourra sonner le glas du système existant, et la perspective d'un tel mariage d'intérêt lui paraît relativement éloignée.

Il n'est pas aveugle aux autres défauts de la formule, notamment sa *lourdeur*: une direction à cinq complique et retarde la prise de décisions en cas de crise. Un problème qu'il n'aborde pas de front, en revanche, est la compatibilité de l'idée même de *Directorium Europæ* avec celle d'un état de droit entre les nations. Pourtant, dans une dépêche adressée trois ans auparavant au même destinataire, il

14 *Ibidem*, p. 355.

n'avait pas caché que les grandes puissances victorieuses s'étaient livrées, pendant le congrès de Vienne, à une véritable « dictature » sur les petits et que ce régime, quoiqu'un « mal nécessaire », eût pu donner lieu à des décisions « arbitraires et despotiques » et devenir « une source d'abus, d'injustices et de vexations pour les États d'un rang inférieur ».[15] Sans doute le terme de comparaison est-il, à ses yeux, la paix hégémonique, ce monstre auquel l'Europe a échappé de justesse (mais non une fois pour toutes). Il se peut donc que le monde de la Pentarchie ne soit pas parfaitement édénique : dans le sublunaire, toutefois, c'est le meilleur des mondes possibles. Bien que le risque d'arbitraire y soit toujours présent, il est nettement moindre que si les décisions dépendaient d'un seul acteur.

Sur l'espérance de vie de la *Fünfherrschaft*, Gentz va rapidement déchanter. Déjà en 1826 il en annonce la mort : la réapparition des « alliances particulières » l'a détruite.[16] Ce qui reste, c'est le système appelé d'ordinaire *Concert européen*, expression qui désigne, pour citer un de ses historiens, l'« association informelle » entre puissances enclines à « se consulter », en vue d'aplanir si possible leurs divergences, et « occasionnellement à agir ensemble ».[17] Aux yeux de Gentz il y a là, en réalité, retour à l'anarchie internationale, donc au « droit du plus fort » ; et comme la Russie est la plus forte sur le continent, c'est elle qui fera probablement valoir ce droit.[18] On pourrait opposer, dès lors, les analystes qui considèrent le Concert des années suivantes comme une « profonde réalité » et comme le reflet d'une « conception nouvelle des relations internationales », et ceux qui y voient tout au plus une « nouvelle méthode diplomatique ».[19] Il est de fait que dans le fonctionnement du système européen de l'époque, la « règle directoriale » ne subsiste (quand elle subsiste) et n'opère (si elle opère) que comme la substance active dans une préparation homéopathique : sous une forme ultra-diluée. Un ordre relatif est maintenu en Europe, jusqu'à la guerre de Crimée, moins par la règle en question que par l'équilibre – sans que l'on puisse parler pour

15 Message du 26 juin 1815, *ibidem*, p. 157

16 Il se réfère, en particulier, à l'alignement entre la Russie, la France et l'Angleterre que la crise grecque venait de susciter, et qui avait isolé Metternich.

17 Carsten Holbraad, *The Concert of Europe : A Study in German and British International Theory, 1815-1914*. London, Longman, 1970, p. 4. Voir aussi la définition de Peter Krüger, in Malettke (dir.), *op. cit.*, p. 193 : on entend par Concert l'engagement des puissances européennes à traiter en commun les questions importantes de la politique continentale, dans un esprit de concorde et de coopération mutuelles, afin de réconcilier les intérêts antagonistes.

18 « Le droit du plus fort supplée à tous les arguments ; et la Russie va le faire valoir » : *Dépêches inédites du chevalier de Gentz*, vol. III, 1877, p. 452.

19 Cf. Georges-Henri Soutou, « Le Concert européen, de Vienne à Locarno », in J. Bérenger et G.-H. Soutou (dir.), *L'ordre européen du XVI^e^ au XX^e^ siècle*. Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1998, pp. 117-9.

autant d'un simple retour au passé car il s'agit d'un équilibre original, qui est celui des satisfactions autant et plus que celui des forces.

2. L'idée de directoire européen au XIX^e siècle

Soixante ans après Aix-la-Chapelle, un nouveau grand concile européen va produire, dans l'esprit et sous la plume d'un autre observateur germanique des affaires internationales, le même résultat auquel le congrès de 1818 avait mené Gentz : une hypothèse de révision directoriale du système international. L'occasion en est le congrès qui se réunit à Berlin en 1878 pour que les six grands États – l'Europe fait figure désormais d'hexarchie – réarrangent leurs affaires et celles des petits ; quant au théoricien, c'est l'insigne juriste allemand (d'origine suisse) Johann Caspar Bluntschli ; et sa proposition est la première de cette lignée qui se présente comme un véritable plan de paix, complet et détaillé.

Dans l'écrit en question, déjà mentionné plus haut,[20] Bluntschli engage avec son collègue James Lorimer, professeur à Édimbourg, un débat sur la méthode la plus appropriée pour pacifier durablement l'Europe. Le juriste écossais, on l'a vu dans le chapitre 3, venait de présenter comme telle la création d'une entité supra-étatique paneuropéenne. Bluntschli, pour sa part, rejette l'idée d'un *Völkerstaat* qui importerait dans le Vieux Continent le « modèle hamiltonien » adopté en 1787 dans le Nouveau. En Europe, la création d'une union politique à l'image des États-Unis d'Amérique, c'est-à-dire dotée des trois pouvoirs, législatif, juridictionnel et coercitif, est impossible et impensable. Il lui manque la base, un peuple européen comparable au peuple nord-américain. Aussi Bluntschli oppose-t-il à Lorimer son idée d'*Europa als Staatenbund* : une association qui ne comporterait ni gouvernement fédéral autonome, ni forces armées communes. Mais à cette vision confédérative, s'inscrivant dans la tradition « kantienne » que nous avons analysée dans le chapitre 4, il apporte une modification fondamentale, qui en transforme la nature. Le pouvoir exécutif n'est pas exercé, dans son projet, par tous les associés, la garantie n'y est guère *collective*. Les dix-huit États qui existent en Europe, dit-il, sont juridiquement égaux, mais ne sont pas également *capables* et *désireux* d'influencer les sorts du continent et du monde. Ils ont tous, par conséquent, le droit naturel de faire partie de l'Union et d'être représentés dans ses organes, mais doivent être divisés en deux groupes : les six grandes puissances d'un côté, les douze membres secondaires de l'autre. Et il faut donner aux États de premier ordre, qui sont tels parce qu'ils peuvent et veulent

20 « Die Organisation des europäischen Statenvereines » (1878), cf. *supra*, pp. 369-71.

assumer la responsabilité d'agir, plus de poids dans les décisions qui requièrent une action sociétaire.

Le projet de Bluntschli se distingue de ses prédécesseurs, on l'a dit, parce qu'il est précis : il convient donc d'entrer dans certains détails. Les organes principaux de l'Association sont, en principe, au nombre de deux. Le premier est le *Conseil*, une institution intergouvernementale au sein de laquelle les dix-huit États vont *nommer* leurs délégués, lesquels voteront selon les instructions reçues : les six grandes puissances auront deux voix chacune, les douze autres États une seule. La seconde assemblée, dite *Chambre des représentants*, est, en revanche, l'organe des peuples, qui en *éliront* les membres : là aussi, les Grands auront le double de députés que les États ordinaires (respectivement dix et cinq), mais les cent vingt membres de la Chambre voteront individuellement, selon leur conscience et leurs convictions politiques et non par nations.

Le pouvoir législatif sera exercé conjointement et sur un pied d'égalité par ces deux organes, qui fonctionneront comme les branches d'un parlement bicaméral. Les normes adoptées à la *majorité simple* tant par les envoyés des gouvernements que par les représentants des peuples seront promulguées comme lois européennes. D'où il ressort deux choses. Premièrement, du point de vue de la législation internationale le plan de Bluntschli va bien au-delà de la stricte formule confédérative. En second lieu, il ne met pas les Six à l'abri : les lois seront imposées par une majorité d'États à une minorité, laquelle pourrait comprendre une ou plusieurs grandes puissances.[21]

Le projet sépare toutefois – c'est son trait marquant – le domaine législatif et celui de la « grande politique européenne ». L'auteur désigne ainsi les questions affectant les intérêts fondamentaux des États, celles qui peuvent donc menacer la paix et exiger une action. Le rôle principal, en cette matière, appartient à l'organe des dix-huit gouvernements, le Conseil, s'exprimant à la majorité qualifiée. Mais si la situation requiert une résolution contraignante, qui pourrait être suivie d'une démarche coercitive, Bluntschli exige, en fait, une *triple majorité*. Une décision de l'Union ne sera obligatoire et exécutable par la force que si elle a obtenu :

1. la majorité des deux tiers au Conseil des gouvernements ;
2. la majorité simple à la Chambre des représentants ;
3. l'approbation d'au moins cinq membres d'un *collegium* spécial, se situant au sein du Conseil et réunissant les six grandes puissances.

21 Cela ne vaut pas chaque fois que les gouvernements des Six arrivent à rester unis, auquel cas leurs opposants éventuels seront incapables d'atteindre la majorité de treize voix au Conseil. Mais la défection, ou simplement l'abstention d'une seule grande puissance suffirait à mettre les cinq autres en minorité, si les petits votaient ensemble.

	Voix à la Chambre	Voix au Conseil	Voix au Collège
Les six Grands	60	12	12
Les douze autres	60	12	–
Total	120	24	12
Majorité requise	61	16	10

Il y a donc bien, dans l'Union, *trois* organes et non deux. Au Conseil et à la Chambre s'en ajoute un troisième, à demi informel, ce « Collège des grandes puissances » qui constitue, en quelque sorte, le bras armé du Conseil. Puisque ce dernier ne possède en propre ni moyens financiers, ni troupes, ni flotte, c'est des États les plus forts que dépend sa capacité de pression violente. Si la fonction de légiférer est partagée par les gouvernements et les peuples, et la sphère des décisions politiques revient aux dix-huit gouvernements, celle de l'action commune appartient aux Six.

C'est dire que l'Union européenne de Bluntschli n'est pas, dans la sphère législative, une confédération, quoi qu'en dise l'auteur lui-même, mais une fédération autant que celle de Lorimer ; et qu'en dehors de cette sphère elle n'est *aucune des deux choses*. Il s'agit bel et bien d'une société directoriale, où les associés ne sont garantis ni par un gouvernement paneuropéen, ni chacun par tous les autres, mais tous par une oligarchie restreinte, le comité des grandes puissances. C'est précisément ce que Lorimer va reprocher à son collègue, accusé de revenir au passé : à la vieille pentarchie de 1815, contraire à l'idée même de droit entre les nations.

Et en effet, on l'a déjà souligné, tout régime de *directorium* comporte forcément deux vices. L'un est que les puissances dirigeantes, si elles se mettaient d'accord pour ce faire, pourraient aller *contre le droit*, l'autre qu'elles ne pourraient pas aller *à son secours*, si leur accord ne se faisait pas. De quelque manière que la charte directoriale soit rédigée, ces deux tares lui sont consubstantielles. Dès lors, ce que le juriste allemand avait cherché de faire dans son plan était de réconcilier le plus possible l'idée de garantie oligarchique avec celle de *status iuris*. C'est à cela que servent les trois conditions à peine évoquées. La n° 1 et la n° 2 ont pour but de minimiser le premier défaut, c'est-à-dire de conjurer une « dictature des puissances » qui marquerait le triomphe de la force sur le droit. Pour cela Bluntschli donne voix au chapitre, d'une part, aux gouvernements des États secondaires, et d'autre part aux peuples européens. La majorité des deux tiers requise au sein du Conseil signifie que même si les Six votaient ensemble (douze voix), il leur faudrait pour l'emporter l'appui d'au moins quatre des douze autres États. Ils devraient obtenir, en outre, le concours et la légitimation de la majorité des représentants élus.

Le second défaut, lui, ne peut être qu'atténué. C'est ce que vise le plan quand il nie aux puissances le droit de veto *individuel*.[22] Le désaccord entre l'une d'elles et les cinq autres ne paralysera pas le dispositif. Mais deux voix dissidentes sur six bloqueront toute action. Si l'on peut défendre aux membres du directoire de pécher contre le droit par commission, on ne saurait éviter qu'ils puissent le violer par omission. L'essence de la formule étant l'unité des Grands, l'architecte d'un monde directorial peut faire en sorte que toutes les mesures appliquées par l'Union soient légales, mais ne pourra jamais garantir que toutes les mesures légales seront appliquées. La logique profonde de ce type de projets s'oppose à celle des plans qui poursuivent la paix par le droit (international, fédéral ou cosmopolitique). Le but, ici, est moins d'assurer la primauté de la loi que de maintenir la paix entre les puissances de premier rang. Le système, Bluntschli l'admet sans ambages, n'extirpera pas *toutes* les guerres : il empêchera, tant que le pacte hexarchique tient bon, toutes les *grandes* guerres. Le prix à payer est l'acceptation tacite des conflits mineurs dans lesquels les Six ne s'accorderaient pas pour intervenir. Peut-on dire qu'au *fiat iustitia et pereat mundus* des tenants de la paix par le droit, Bluntschli oppose son *fiat pax et pereat iustitia* ? Oui, si par *pax* l'on entend l'absence de guerre entre les puissances majeures, et par *iustitia* toute mesure exécutive qui irait à l'encontre des intérêts vitaux de certaines (au moins deux) d'entre elles.

* * *

L'idée d'un Collège des Cinq ou des Six refait surface de temps en temps, dans les années qui précèdent l'éclatement de la première guerre mondiale. Fondé sur un contrat de gouvernement par lequel les Grands s'engageraient mutuellement à administrer les affaires européennes de manière paritaire et consensuelle, et à imposer aux autres leurs décisions communes, un tel corps aurait été la négation même de la bipolarisation croissante que connaissait alors le système. Précisément pour cela il constituait, aux yeux de certains, l'antidote le plus adéquat contre une guerre continentale entre les deux camps – les autres remèdes étant soit chimériques (les États-Unis d'Europe), soit inefficaces (la diffusion de l'arbitrage). L'idée en question n'était pas seulement le fait de théoriciens. Dans sa forme la plus simple et, pourrait-on dire, la plus brutale, elle fut présentée par le marquis de Salisbury, à la fin du XIX^{e} siècle, comme la seule méthode permettant de résoudre certains problèmes internationaux particulièrement inextricables.

22 Sur la base, sans doute, du même raisonnement qui avait amené Gentz à conclure que dans un monde où il existe cinq ou six acteurs de premier ordre, un seul d'entre eux n'a pas intérêt, en principe, à rompre le pacte directorial. Inutile, donc, de donner à chacun le droit de veto.

Le plus inextricable de tous, la Question d'Orient, était redevenu brûlant du fait des massacres d'Arméniens survenus à Constantinople et ailleurs en Turquie. Dans une dépêche circulaire adressée par le premier ministre et chef de la diplomatie britannique aux cinq autres principaux acteurs, et datée d'octobre 1896,[23] l'expéditeur commence par répéter que seules de profondes transformations internes pourraient assurer le maintien de l'Empire ottoman, but commun des puissances, et rappelle les nombreux efforts mis en œuvre par ces dernières, depuis le traité de Paris de 1856, pour encourager les réformes. Il conclut à l'échec définitif de cette politique. Comme les dernières atrocités l'attestent, l'espoir de voir la Turquie s'amender, avec l'aide de l'Europe et sous sa supervision, n'est plus de mise. Les puissances désirent toujours maintenir en vie l'Empire, car on ne peut imaginer de processus de liquidation qui ne comporterait pas un risque sérieux de conflit général. Mais pour cela, elles doivent changer de stratégie. C'est aux Six, estime le premier ministre, qu'il appartient désormais de sauver la Porte d'elle-même – du risque d'écroulement dû à son mauvais gouvernement –, et ils doivent la sauver, si nécessaire, contre sa propre volonté.

Dès lors, la dépêche propose que les puissances majeures confient à leurs ambassadeurs à Constantinople la responsabilité d'étudier les réformes politiques et administratives les plus aptes à moderniser et stabiliser l'appareil impérial vermoulu. Mais si les Six veulent éviter que cette ultime tentative connaisse le même sort que les autres, il leur faudra au préalable s'accorder pour mettre à exécution tout plan auquel ils souscriraient à l'unanimité, et cela que les mesures prévues plaisent ou non aux Turcs. Il faut ériger en principes, écrit Salisbury, (a) qu'aucune recommandation sur un point donné ne pourra être suivie d'action si, à son sujet, les puissances divergent entre elles, et même si une seule s'oppose aux autres ; (b) que toute proposition des ambassadeurs qui obtiendrait l'aval des six gouvernements serait « finale », c'est-à-dire applicable *ipso facto*, sans que les autorités ottomanes aient le droit d'en contrarier la mise en œuvre.

Cette démarche n'aboutit pas. Son aspect le plus étonnant, commente un historien, est que les puissances étaient censées conclure à l'avance une sorte de contrat les amenant à imposer, par la force au besoin, les décisions communes.[24] Le contrat en question est pré-

23 Salisbury (qui cumulait alors les deux charges) à Sir Nicholas O'Conor, ambassadeur à Saint-Pétersbourg, et à ses collègues en poste à Paris, Berlin, Vienne et Rome, 20 octobre 1896 : dépêche citée par exemple par J.A.S. Grenville, *Lord Salisbury and Foreign Policy. The Close of the XIX^th^ Century*. London, The Athlone Press, 1964, pp. 83-9. L'original se trouve dans *Turkey n° 2 (1897), Correspondence Respecting the Introduction of Reforms in the Administration of the Ottoman Empire*. London, HMSO, 1897, pp. 1-5.

24 William Langer, *The Diplomacy of Imperialism, 1890-1902*. New York, Knopf, 1965, p. 334.

cisément ce que nous avons appelé « pacte directorial ». Si sa portée était étendue de la seule Question d'Orient à tous les problèmes et conflits de l'Europe ou du monde, il déterminerait l'avènement d'un nouveau type de système international. Bien que l'auteur de la proposition eût employé, pour la qualifier, le terme habituel de *concert*, elle dépassait largement ce concept. Salisbury a le mérite de mettre en pleine lumière les deux *règles de base* de la solution directoriale :

1. si les puissances prééminentes sont d'accord, elles décident pour les autres membres du système, et opèrent en conséquence ;
2. si l'accord n'est pas possible, elles s'abstiennent d'opérer.

Conformément à la première règle, les Grands s'engagent à *agir*, c'est-à-dire à assurer l'efficacité de leurs décrets communs ; en vertu de la seconde, chacun d'eux s'engage à *ne pas agir*, à renoncer à une initiative qu'il souhaite si un de ses pairs la désapprouve, et obtient en contrepartie la faculté d'interdire toute initiative que les autres souhaiteraient et lui-même désapprouverait. La justification de ce droit de veto, Salisbury l'expose publiquement dans un discours prononcé au Guildhall de Londres : en cas de dissensions entre les Six, dit-il, l'inaction est préférable à une action unilatérale. Car cette dernière, quelque justifiée qu'elle puisse paraître à son promoteur, risquerait de faire plus de mal que de bien : elle pourrait provoquer « les épouvantables horreurs d'une guerre européenne ».[25]

Juste à la veille de la crise de Sarajevo, on trouve une apologie du gouvernement des grandes puissances sous la plume, en principe peu sympathique à cette cause, d'un pacifiste de gauche, le journaliste anglais Henry Brailsford, déjà cité plus haut pour la critique « fédéraliste » qu'il ferait, en 1936, de la SdN. Dans le chapitre conclusif d'un livre paru en mai 1914,[26] il opposait à l'illusion de la paix par le droit, l'efficacité de la solution oligarchique. Et ce membre du parti travailliste de reprendre l'argument de l'aristocrate conservateur qu'était Salisbury : il ne s'agit pas de réaliser le monde parfait, mais de conjurer le plus mauvais des mondes, qui est celui où aurait éclaté une guerre *majeure*. Dans les premières phases du mouvement pour la paix, écrit-il, la généralisation de l'arbitrage avait semblé la meilleure réponse au problème de la guerre et du surarmement. Ses défauts sont maintenant mieux compris. Aussi longtemps que les gouvernements demeurent libres de recourir ou non à des arbitres pour les départager, cette méthode ne peut pas être considérée comme un vrai substitut de la guerre – et il est difficile d'imaginer tous les États prêts à renoncer à leur liberté en la matière. Au demeurant, si certains litiges se prêtent bien au règlement arbitral, d'autres ne sont pas justiciables. Or, c'est parmi ceux-là qu'on trouve les causes de guerre. Là où l'arbitrage n'est pas applicable, on peut employer

25 Grenville, *op. cit.*, p. 86.

26 Henry N. Brailsford, *The War of Steel and Gold : A Study of the Armed Peace*. London, Bell, 1914.

la médiation. Mais il faudrait que le médiateur fût à la fois assez impartial pour inspirer le respect aux parties en cause, et assez fort pour ignorer le mécontentement du « perdant ». Le médiateur idéal serait donc un Conseil de toutes les grandes puissances, qui réglerait les différends politiques internationaux au nom de l'intérêt général.

Ce Conseil n'est point une utopie. Il n'est pas nécessaire de rêver aux États-Unis d'Europe (bien qu'un jour ce rêve pourrait bien devenir réalité). Un « concert européen », rappelle Brailsford, a existé et existe toujours, il a une histoire qui part du congrès de Vienne en 1815, passe par celui de Berlin en 1878 et aboutit à la conférence de Londres sur les Balkans de 1913. Les délibérations des grandes puissances sur les affaires d'autrui n'ont peut-être pas toujours donné des résultats enthousiasmants du point de vue des petits peuples concernés, mais elles ont atteint au moins un but : prévenir une guerre entre les puissances mêmes. Deux d'entre elles qui, seules l'une face à l'autre, finiraient par se battre, peuvent s'entendre au sein d'un collège commun – comme viennent de le faire, à Londres, la Russie et l'Autriche-Hongrie, en aplanissant leurs démêlés balkaniques grâce à la médiation anglo-allemande. Cette démarche conjointe, il faut l'ériger en règle. Pour rendre la guerre périmée et mette fin à la course aux armements, il suffirait d'une organisation fondée sur le modèle de la conférence de Londres, mais dont la compétence serait plus générale et la structure plus permanente. Ce qui a été accompli pour la crise des Balkans, peut et doit l'être pour toutes les crises, où qu'elles se produisent.

L'auteur ne tient pas à s'attarder sur les « détails » de l'organisation. Sa charte exigerait, essentiellement, deux choses : (a) qu'un Conseil des Grands se réunisse à intervalles brefs et réguliers pour débattre en commun des questions européennes, sans se diviser en deux groupes dont l'un contrerait systématiquement l'autre ; (b) qu'aucune modification, ni dans la répartition des territoires ni dans celle des sphères d'influence, ne soit introduite sans le *consentement unanime* des membres de ce Conseil. Il s'agit de reprendre la maxime employée par le Kaiser à propos du Maroc : « rien ne doit s'y faire sans l'Allemagne », et de l'universaliser en l'étendant au monde entier et à l'ensemble des puissances. Le jour où rien d'important ne pourra plus se passer quelque part, à moins que tous les acteurs de premier ordre l'aient accepté, la politique internationale sera enfin sortie de la phase prédatrice. À une époque qui voit le capital s'étendre sur le globe et l'unifier, conclut Brailsford, il y a fort à craindre qu'une nouvelle guerre serait d'ampleur mondiale ; dans ces conditions, nulle cause n'existe qui puisse excuser le recours aux armes par les nations.

* * *

Les nations allaient trouver une excuse pour recourir aux armes à peine quelques semaines plus tard : le conflit qui en résulta fut effectivement mondial, et à tel point terrible qu'à l'issue du massacre, cinq ans après, les hommes voulurent mettre fin à toutes les guerres. Dans ce dessein, la solution retenue fut celle qu'on a qualifiée plus haut de kantienne ou confédérative – la paix par le *droit international*, telle que l'interpréta, de manière plus ou moins achevée, le Pacte de la SdN. Deux principes, reliés l'un à l'autre, informent la constitution que les nations se donnèrent en 1919 : l'égalité souveraine des associés et la primauté du droit.

Le modèle de la paix kantienne est reconnaissable dans le Pacte essentiellement à ces deux indices, que les décisions y étaient adoptées, en principe, *à l'unanimité*, et qu'aucun État associé n'était placé *au-dessus de la loi*. D'une part, les membres du Conseil jouissaient tous du même droit de bloquer une action, les petits aussi bien que les grands, dont le seul privilège consistait à siéger en permanence dans cet organe, alors que les États ordinaires y étaient représentés par certains d'entre eux.[27] Tous les membres souffraient, d'autre part, de la même restriction de ce droit de veto, car la partie à un litige traité par le Conseil s'abstenait de voter, fût-elle une grande puissance. Chacun des associés retenait, en somme, son entière souveraineté, mais aucun d'eux ne pouvait être juge de sa propre cause. Cela permettait au Conseil de la SdN d'adopter, le cas échéant, une recommandation unanime contre l'avis d'un de ses membres permanents.[28]

Dans l'entre-deux-guerres certaines propositions furent formulées pour renforcer la SdN (le Protocole de Genève par exemple) ; certaines autres visaient, expressément ou non, à la remplacer par autre chose – soit une union européenne, soit un pacte entre les grandes puissances. Déjà avec la signature, en 1925, des traités de Locarno, qui préludait à l'entrée de l'Allemagne dans la SdN et au Conseil, le système sociétaire avait connu l'amorce d'une dérive directoriale. Dans les apartés dits « *Locarno tea parties* », les représentants des quatre principaux gouvernements européens ne dédaignaient pas de discuter entre eux, en dehors du Conseil, de questions d'intérêt général. « Le groupe de Locarno – écrit un historien de la SdN – constituait, dans une certaine mesure, la réincarnation de l'ancien Concert de l'Europe : ce n'est pas en respectant les principes et en employant les méthodes de la Société qu'il parvenait à ses conclusions, mais en cherchant des compromis entre les souhaits et les intérêts des grandes puissances ». Ces entretiens discrets dans les grands

27 Leur nombre, on l'a vu plus haut (ch. 4, note 148), ne cessa d'augmenter avec le temps : quatre au début, puis six (1922), neuf (1926), dix (1933), onze (1936).

28 Une telle recommandation, comme on l'a constaté dans le chapitre précédent, était suivie d'effets juridiques pouvant aller jusqu'à l'application des sanctions prévues à l'article 16.

hôtels de Genève, constate un autre, devinrent bientôt beaucoup plus importants que les séances de la SdN en marge desquelles ils avaient lieu.[29]

Il n'y avait rien de discret dans l'« accord politique d'entente et de collaboration » proposé par Mussolini en 1933 à France, Allemagne et Angleterre, et connu sous le nom de Pacte à Quatre. C'est ouvertement que cet instrument pointait vers un directoire européen reconstitué. Les acteurs de premier rang œuvreraient ensemble à la pacification durable de l'Europe : une « politique de paix » qu'ils suivraient entre eux et qu'ils « feraient adopter aussi aux tiers, au besoin ».[30] Il y avait là, en somme, un nouveau « Haut-Pouvoir conservateur », sauf que celui-ci ne conserverait que la paix, pas le *statu quo* : dans les intentions de son promoteur, le Pacte ouvrirait la voie à une révision des traités décidée de concert par les Quatre, et imposée ensuite aux États mineurs. Le texte mentionnait, certes, l'institution genevoise ; si l'idée qui l'inspirait avait pris corps, toutefois, la SdN aurait été définitivement reléguée aux marges de l'histoire.

Ce sort, elle allait le connaître de toute manière, deux ans plus tard. Le désastre éthiopien inspira à la plupart des observateurs une profonde désillusion à l'égard de la Société, et à Brailsford, on le sait, un bilan impitoyable.[31] Depuis sa naissance, elle n'avait eu aucun impact notable sur les événements, rien d'important n'aurait été différent si elle n'avait pas existé du tout. Et cela n'était pas dû aux circonstances ambiantes particulièrement défavorables, ni aux lacunes du traité fondateur, ni à l'égoïsme des États associés, comme certains analystes paresseux l'affirmaient, mais à la nature même de la solution adoptée en 1919. Si la Société des Nations n'avait été que la « cinquième roue du carrosse de l'histoire », c'est à cause du péché originel inhérent à la sécurité collective, une garantie fournie par l'ensemble des membres du système et dépendant de leur bon vouloir – donc fondée sur le sable, comme aurait dit Gentz. Ce genre de diagnostic allait être retenu, après l'éclatement de la nouvelle guerre, par les architectes de l'ordre à venir et de la future organisation mondiale.

---

29 Cf. respectivement Francis P. Walters, *A History of the League of Nations*. London, Oxford UP, 1960, pp. 341-2, et David Dutton, *Austen Chamberlain : Gentleman in Politics*. Bolton, R. Anderson, 1985, p. 261.

30 *Documenti diplomatici italiani*, série VII, 13. Roma, Libreria dallo Stato, 1989, p. 175.

31 Cf. *Towards a New League*, cité *supra*, pp. 306-7.

3. La consécration de la paix de directoire : l'Organisation des Nations Unies

Depuis sa naissance à San Francisco, en 1945, jusqu'à nos jours, l'ONU a vécu deux vies, marquées l'une et l'autre par l'inadaptation de son pacte constitutif au type de système international environnant – l'équilibre bipolaire au début et pendant les trois quarts de son existence, l'unipolarité ensuite. Aujourd'hui, à un moment où la réforme de l'organisation est en discussion, il n'est pas inutile de revenir au projet originaire, pour se demander quelle était la vraie nature du document signé le 26 juin 1945 par les représentants des gouvernements des Nations Unies, et pour éclairer l'ascendance intellectuelle de ce texte. La charte produite par la conférence de San Francisco, a écrit un de ceux qui étaient « présents à la création », marquait « une avance considérable sur tout ce qui l'avait précédée », mais pour ajouter immédiatement que « la manière dont l'ONU était censée remplir sa principale tâche, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, se fondait sur des hypothèses qui allaient bientôt s'avérer fausses ».[32] Il resterait à réconcilier les deux affirmations : comment un « grand progrès historique » pourrait-il avoir pour base quelque chose d'aussi labile que des hypothèses incertaines, susceptibles d'être rapidement démenties par les faits ? Au lieu d'un pas en avant, d'autres ont vu dans l'ONU un « retour en arrière », à un passé qui semblait révolu – expression à laquelle on peut, d'ailleurs, donner deux sens contraires : un recul regrettable du point de vue juridique et moral, ou un salutaire réveil à la réalité dissipant les illusions entretenues par la génération précédente.[33]

Avance ou régression par rapport à quoi ? Dans la littérature, le terme de comparaison habituel, quand il est question de la Charte de l'ONU, est évidemment le Pacte de la SdN : lequel des deux contrats est « supérieur » à l'autre ? Ce que ce genre de questionnement laisse transparaître, c'est une vision unilinéaire de l'évolution de la pensée et de l'action internationalistes : il n'y a qu'une voie vers la meilleure organisation possible du monde, l'organisation la mieux structurée, la plus juste, la plus efficace ; et sur cette voie l'humanité ne saurait aller qu'en avant ou en arrière. En réalité, si les deux grandes expériences associatives qui ont suivi les guerres mondiales du XX^{e} siècle appartiennent l'une et l'autre à la famille des projets de pacification durable des relations entre les nations, conceptuellement elles relèvent de deux branches différentes de cette famille. Le Pacte et la Charte peuvent être comparés, en

32 Brian Urquhart, « A Great Day in History », *New York Review of Books*, 15 janvier 2004, p. 9 (compte rendu du livre de S.C. Schlesinger, *Art of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder, Westview, 2003).

33 Cf. Eugene Rostow, *Law, Power, and the Pursuit of Peace*. New York, Harper & Row, 1968, pp. 6-7.

somme, mais difficilement hiérarchisés, car ils ressortent de deux lignées distinctes et irréductibles. Les ressemblances sont superficielles, la continuité n'est qu'apparente ; il s'agit, en substance, de deux manières dissemblables, voire opposées à certains égards, de penser la paix universelle et de l'organiser.

Quand les principaux membres de l'alliance antihitlérienne songeaient, pendant les hostilités, à la nature de l'ordre d'après-guerre, ils n'avaient pas plus envie de revenir à 1919 – à la méthode qui s'était avérée totalement inefficace dans l'entre-deux-guerres – que de retomber dans le système d'équilibre traditionnel d'avant 1914. Ce n'est donc point une version revue et améliorée de la SdN, comme on le lit souvent, qui voit le jour, sous le nom d'ONU, au sortir du second conflit mondial. Mais ce n'est pas non plus une créature originale du point de vue intellectuel. L'Anonyme de 1782 aurait voulu donner aux quatre puissances majeures de son époque le monopole de la force armée, afin qu'elles pussent ainsi assurer « le repos des princes du second ordre ». Cent soixante ans plus tard, en 1942, Roosevelt entretient Molotov d'un système d'après-guerre « qui ne permettrait qu'aux grandes puissances […] de conserver des armes ». Ces « policiers » – quatre aussi, sans doute : la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'URSS et probablement la Chine – « opéreraient ensemble pour maintenir la paix ».[34] Les Quatre assumeraient « le rôle de garants de la future paix », ils formeraient la « force de police nécessaire pour préserver la paix pendant au moins vingt ou trente ans après la fin de la guerre ».[35]

Les travaux qui aboutirent à la signature de la Charte de l'ONU sont trop connus, et le contenu de ce document trop commenté pour qu'il soit nécessaire de s'y appesantir ici. Nous survolerons les uns en quelques paragraphes ; quant à l'autre, il suffira de mettre en lumière son appartenance à la tradition retracée dans les pages précédentes, celle des plans directoriaux de pacification du monde.

Que les idées initiales de Roosevelt appartinssent à cette tradition, c'est une évidence. Quand le Président, à l'occasion de sa rencontre avec Molotov à peine évoquée, fait un diagnostic des défauts de la SdN, il lui en trouve essentiellement deux : trop de dispersion dans la prise des décisions (c'est-à-dire trop de pays impliqués), pas assez de

34 Ainsi Harry Hopkins rapporte à Churchill les propos tenus par le Président au ministre soviétique en mai-juin 1942 : cf. Warren F. Kimball (ed.), *Churchill and Roosevelt. The Complete Correspondence*, vol. I : *Alliance Emerging, October 1933-November 1942*. Princeton, Princeton UP, 1984, p. 502.

35 Cf. respectivement Robert E. Sherwood, *The White House Papers of Harry L. Hopkins*. London, Eyre & Spottiswoode, vol. II, 1949, p. 577, et le télégramme de Molotov à Staline in Oleg A. Rzheshevsky, *War and Diplomacy. The Making of the Grand Alliance*. London, Routledge, 1996, p. 223.

concentration dans l'exercice du pouvoir coercitif.[36] Le remède à ses yeux, on l'a vu, est que les trois Grands (éventuellement quatre, avec la Chine) prennent sur eux de discipliner le système international. Au cours d'une conversation avec Eden, en mars de l'année suivante, il dessine une future organisation pour la paix et la sécurité comportant trois organes : une Assemblée générale, un Conseil consultatif formé d'une dizaine ou une douzaine d'États (les quatre principaux et six à huit autres), et une Commission exécutive dotée de pouvoirs étendus de police mondiale, où ne siégeraient que les Quatre.[37] Cela ressemble beaucoup, *mutatis mutandis*, au plan de Bluntschli – pas à son Assemblée, certes, mais à son Conseil et à son Collège des grandes puissances. Lors de la conférence de Téhéran, en novembre 1943, cette tripartition fonctionnelle est encore d'actualité dans l'esprit de Roosevelt : à la base un vaste organe de nature consultative, au-dessus un Conseil restreint réunissant les Grands plus six autres membres et émettant de simples recommandations en matière de règlement des disputes, au sommet le comité des « *Four Policemen* » qui interviendraient dans tous les cas exigeant une action.[38]

Eden lui-même avait qualifié un tel dispositif de dictatorial (« *four-power dictatorship* »).[39] La négociation ira, par la suite, vers l'adoucissement de cet autoritarisme quadripartite. Mais si l'empreinte du principe directorial devient moins immédiatement visible, elle demeure bien réelle. Dans les colloques de Dumbarton Oaks, en septembre 1944, l'Assemblée gagne du poids, et le comité des Quatre disparaît : reste un Conseil exécutif (dit « de sécurité ») où les membres permanents (devenus cinq avec l'addition de la France) vont côtoyer six autres pays, désignés pour des périodes limitées. La question la plus ardue est la procédure de vote au sein du Conseil de sécurité. Deux problèmes se posent, reliés l'un à l'autre. Le premier est la majorité nécessaire pour l'emporter : si elle était simple, une seule voix supplémentaire suffirait aux Grands chaque fois qu'ils seraient unis, tandis qu'il leur en faudrait davantage si la majorité était qualifiée. Le second est l'étendue du droit de veto. Sera-t-il individuel ? Et s'appliquera-t-il aussi aux disputes dans lesquelles l'un des Cinq se trouverait directement impliqué ? Selon les Soviétiques le veto doit être *individuel* et *absolu*. Selon les Américains, il devrait servir à bloquer une *action*, et ne jouerait pas quand le Conseil examine un litige et essaie de lui trouver la solution la plus équitable – dans le cas contraire, en effet, chaque grande puissance pourrait complètement

36 Cf. par exemple Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*. Princeton, Princeton UP, 1957, pp. 67-8.

37 *Ibidem*, p. 121.

38 Comme le Président le dit à Staline le 29 novembre, cf. *Foreign Relations of the United States. The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*. Washington, USGPO, 1961, pp. 530-1.

39 Feis, *op. cit.*, pp. 208-9.

soustraire à la juridiction commune les disputes dont elle serait partie. Il y a impasse à ce sujet, et la question est renvoyée à la prochaine conférence au sommet.[40]

En février 1945 en Crimée, face à Roosevelt qui souhaite à l'humanité de connaître, sinon la paix perpétuelle, au moins un demi-siècle de repos, Staline répète que l'essentiel pour cela est de prévenir toute future querelle entre les Trois : voilà, déclare-t-il, la tâche numéro un de la future organisation.[41] Mais finalement il acceptera le compromis proposé par les Américains. L'accord réalisé à Yalta prévoit que les décisions du Conseil seront prises à la majorité qualifiée – sept voix contre quatre – et qu'en dehors des questions de procédure, chacun des Grands jouira du droit de veto. Dans le cadre du règlement pacifique des différends, l'usage de ce droit sera *conditionnel*, mais le Conseil ne produira, en la matière, que des recommandations ; et le veto ne souffrira d'aucune limite s'agissant de décisions exécutables par la force.

À la brève récapitulation qui précède il faut ajouter un mot à propos de l'œuvre plus générale de conception et de préparation du futur ordre international menée par les Trois entre 1943 et 1945. On ne peut comprendre, en effet, les négociations interalliées sur la nouvelle organisation mondiale sans les insérer dans ce cadre. Le système dont l'ONU aurait dû être l'expression institutionnelle était censé se fonder sur la perpétuation de la Grande Alliance – sur sa prolongation de la guerre à l'après-guerre, et sur la transformation de la collaboration militaire tripartite en coopération politique. Contrairement à une légende tenace, à Yalta les dirigeants anglo-saxons non seulement ne prirent pas le parti de se partager avec les Russes le continent européen (encore moins le monde entier) en le divisant en sphères d'influence mutuellement impénétrables, mais s'efforcèrent d'éviter qu'une telle division pût se produire. À cette fin, ils parvinrent à inscrire dans la *Déclaration sur l'Europe libérée* la règle contraire, celle de la « responsabilité conjointe » des Trois dans la gestion des affaires des pays libérés ou occupés : *conjointe* n'est pas forcément synonyme d'*égale*, mais est sans conteste l'antonyme de *séparée*.[42] Entre cet « accord de Yalta » et celui sur la procédure de vote au Conseil, qui donne le droit de veto aux grandes puissances et à elles seules, il y a une relation directe. L'un fait pendant à l'autre. L'un comme l'autre correspondent à des compromis entre préceptes opposés.

---

40 *Ibidem*, p. 434.

41 3e séance, 6 février 1945, *FRUS. The Conferences at Malta and Yalta, 1945*. Washington, USGPO, 1955, p. 666.

42 « *When, in the opinion of the three governments, conditions in any European liberated state or any former Axis satellite state in Europe make such action necessary, they will immediately consult together on the measures necessary to discharge the* joint responsibilities *set forth in this declaration* » : Declaration on Liberated Europe, in *FRUS. The Conferences at Malta and Yalta*, pp. 977-8.

Dans le premier cas, il s'agissait de réconcilier le principe de la responsabilité commune avec la pratique du partage en zones d'influence, et le compromis peut être résumé (a-t-on plausiblement soutenu)[43] grâce au concept de « sphères ouvertes », dans la mesure où ces dernières s'opposent aux aires d'intérêt exclusif – une *open sphere* étant celle où un des Grands jouirait d'une position privilégiée, sans toutefois que les autres en soient écartés politiquement et économiquement. Le second accord cherchait à raccommoder l'idée directoriale avec la maxime selon laquelle nul ne peut être juge dans sa propre cause. Le compromis, tel que la Charte allait l'enregistrer,[44] consistait, on l'a annoncé, à accueillir d'un côté la maxime en question, donc à prévoir que si une des grandes puissances était partie à un conflit discuté par le Conseil, elle ne voterait pas ; mais à dissocier, de l'autre côté, le chapitre relatif au règlement pacifique des différends (le sixième), qui ne donne lieu à aucune mesure exécutive, du chapitre suivant, qui porte sur l'action à entreprendre quand la paix est menacée ou rompue, et où le veto est *absolu*. Voilà qui exclut la possibilité qu'une grande puissance fasse l'objet d'une opération de contrainte.

Leur signification commune est que les Grands allaient *régir ensemble l'ensemble du système*. Le directoire opérerait comme un « grand corps de forces », pour reprendre les termes de l'Anonyme de 1782 : chacun des Trois aurait droit de regard partout, aucun d'eux n'agirait sans l'accord des deux autres.

Le texte du traité du 26 juin 1945 affiche dès la première phrase du préambule le but fondamental de ses contractants, les « peuples des Nations Unies » : il s'agit de « préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». À ce dessein, ils aspirent à « instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun ».[45] Voilà qui situe la Charte dans le droit fil des plans de paix perpétuelle. On peut dire d'elle la même chose qu'Orlando disait du Pacte, et à plus forte raison : c'est « essentiellement un arrangement pour éviter les guerres ». Ce n'est pas que cela, mais c'est en premier lieu cela. Et quelles sont les « méthodes » retenues à cet effet ? La Charte est un reflet aussi fidèle de la paix directoriale que le Pacte l'était de la paix par le droit international. Deux principes caractérisaient la SdN, on l'a vu : l'un était l'égalité souveraine des membres, l'autre la primauté du droit. Sur les deux points, l'ONU adopte la position

43 Cf. Eduard Mark, « American Policy toward Eastern Europe and the Origins of the Cold War, 1941-1946 : An Alternative Interpretation », *Journal of American History*, LXVIII, 2, 1981, pp. 313-36.

44 Cf. *infra*, notes 49 et 50.

45 Préambule de la Charte, in www.un.org/fr/documents/charter/preamb.shtml.

inverse. Ses adhérents sont foncièrement inégaux, et le souci primordial de ses concepteurs n'est pas le droit, mais la paix – du moins celle entre les grandes puissances.

L'organe directif de l'Organisation est le Conseil, où siègent onze États,[46] dont certains à titre permanent : les principales puissances victorieuses, au nombre de cinq (les trois « vrais » Grands plus les deux qu'on a déclarés tels, la Chine et la France). À ce Conseil suprême, baptisé *de sécurité*, les États membres de l'Organisation confèrent, précisément, « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité [il] agit en leur nom ». Aussi s'engagent-ils à « accepter et appliquer [ses] décisions ».[47] Lesquelles sont adoptées à la majorité de sept voix sur onze,[48] mais à l'unanimité de celles des membres permanents.[49] Si ces derniers sont directement impliqués dans une dispute, ils ne peuvent pas exercer, on l'a vu, leur pouvoir de veto dans la procédure de règlement pacifique, objet du chapitre VI, et le Conseil est donc théoriquement capable de recommander une solution désagréable pour l'un d'eux.[50] Mais une telle recommandation ne pourrait pas avoir de suite, au cas où une exécution coercitive serait nécessaire, du moment qu'aucune action n'est possible, aux termes du chapitre VII,[51] si un des Cinq s'y oppose, qu'il soit ou non partie au différend considéré. C'est dire que les puissances majeures se trouvent placées, *de fait*, au-dessus de la loi.

Ceux qui voient dans l'ONU un grand progrès par rapport à la SdN, considèrent d'ordinaire l'échec de la seconde à réprimer l'attaque de l'Italie contre l'Éthiopie comme la meilleure illustration, et la preuve définitive, de son inefficacité congénitale. Or, dans cette affaire le Pacte de la SdN avait abouti à des sanctions contre l'agresseur italien, sanctions qui allaient, certes, s'avérer insuffisantes, mais qui auraient pu provoquer entre les grandes puissances une guerre pour la défense des droits de l'Éthiopie agressée. Dans une situation semblable, la Charte n'aurait jamais autorisé ses contractants à aller aussi loin, sur la voie des mesures collectives contre un des membres permanents du Conseil, que le Pacte l'avait permis aux siens en 1935.

---

46 Ils seront portés à quinze en 1965.

47 Cf. les articles 24/1 et 25, in www.un.org/fr/documents/charter/chap5.shtml.

48 Neuf sur quinze depuis 1965.

49 Sauf pour les questions de procédure, où il n'y a pas de veto. Article 27/3 : « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions [que celles de procédure] sont prises par un vote affirmatif de sept de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents… ».

50 « … étant entendu – continue l'article 27/3 – que, dans les décisions prises aux termes du chapitre VI […], une partie à un différend s'abstient de voter ». Si un des Grands se trouvait donc dans cette situation, il pourrait voir une majorité (les quatre autres plus trois petits) se dégager contre lui.

51 Intitulé *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*.

Elle met la paix entre les grandes puissances avant toute chose, y compris les titres légitimes des autres États.

L'ONU ne marque, en somme, ni un progrès sur la SdN, ni une régression : leurs contrats fondateurs expriment, comme on l'a dit, deux méthodes différentes pour assurer la paix, ou plus précisément, *deux paix différentes*. Chacune avec ses avantages, mais aussi avec certains défauts intrinsèques et, pour l'essentiel, indélébiles. Le choix entre l'une et l'autre est une affaire de préférences politiques et morales personnelles.

Si on voulait vraiment évaluer nos plans en leur décernant des notes, plus ou moins bonnes, c'est à l'intérieur de chacune des cinq traditions qu'il faudrait le faire, en comparant entre eux ceux de même nature. On peut tranquillement affirmer, par exemple, que la Charte est inférieure au traité de Bluntschli, *en tant que pur projet intellectuel* (si on fait abstraction, donc, du fait que l'une s'applique au monde entier et l'autre à la seule Europe, que l'une a été signée par tous les États ou presque et l'autre par aucun, etc.). Les architectes de l'ONU ont donné au principe directorial, en 1945, une interprétation beaucoup plus oligarchique et moins « progressiste » que le juriste allemand ne l'avait fait en 1878.

- Comme lui, ils ont prévu que les Cinq auraient besoin, pour « légaliser » leurs décisions communes, des voix de quelques États secondaires : deux sur quarante-six dans la version originaire de la Charte,[52] quatre sur douze chez Bluntschli.
- Mais ils n'ont accordé aux peuples aucun rôle, même consultatif, puisque seuls les gouvernements sont représentés dans leur Assemblée générale. Il est d'ailleurs amusant (ou déprimant, selon les points de vue) de constater que ce genre d'idées – un parlement international bicaméral avec une chambre des gouvernements et une chambre des nations – pouvaient paraître raisonnables du temps de Bismarck à des juristes bien en cour et rien moins que révolutionnaires, tandis qu'aujourd'hui elles font figure de propositions radicales, que l'on trouve chez des auteurs proches du mouvement altermondialiste.[53]
- Contrairement à Bluntschli, enfin, les auteurs de la Charte ont attribué aux grandes puissances un droit de veto individuel,

52 L'ONU compte, en théorie, cinquante et un membres originaires – en théorie parce que Staline avait obtenu deux sièges séparés pour l'Ukraine et la Biélorussie.

53 Quand George Monbiot propose les grands traits d'une réforme de l'ONU dans *The Age of Consent. A Manifesto for a New World Order* (London, Flamingo, 2003, pp. 67-137), il reprend sans le savoir le plan européen de Bluntschli d'un Conseil des gouvernements et d'une Chambre des représentants, en l'élargissant géographiquement mais en l'atténuant pour ce qui concerne les pouvoirs de la seconde institution.

permettant ainsi à une seule d'entre elles de bloquer toute action.

En fait, la plupart de ceux qui plaident pour la supériorité de la Charte sur « tout ce qui l'avait précédée » font valoir, comme argument décisif, que l'emploi de la force s'y trouve, pour la première fois dans l'histoire, banni et réprimé dans la sphère internationale. La SdN interdisait et sanctionnait l'emploi illégal de la guerre par les États, mais ne déclarait pas illégales toutes les guerres : certaines demeuraient permises. Le traité Briand-Kellogg, véritable exemple de *fœdus pacificum*, les proscrivait toutes, mais ne prévoyait aucune sanction. L'ONU, peut-on lire ici ou là, représenterait la synthèse des deux, le stade final de l'organisation internationale : le passage de l'humanité de l'état de nature à l'état de paix, c'est-à-dire l'avènement d'un monde où les parties à un différend le règlent exclusivement par des méthodes diplomatiques ou arbitrales et aucune guerre n'est plus ni *juste* ni *permise*, hormis celle que le Conseil de la société déclare à l'infracteur du droit – et que l'on ne devrait même pas appeler « guerre ».[54] Cette présentation est, en réalité, très inexacte.

Nul plan de type directorial ne peut, on l'a dit, abolir toute hypothèse de guerre, la Charte de l'ONU pas plus que les autres. Elle engage, c'est vrai, les États membres à renoncer, « dans leurs relations internationales », à la menace ou à l'emploi de la force.[55] Il n'en reste pas moins que si l'un d'eux en attaquait un autre ou menaçait de le faire, et dans l'éventualité où les grandes puissances ne s'accorderaient pas pour intervenir afin de prévenir les hostilités ou de les interrompre, l'agresseur ne serait point sanctionné par la société : l'agressé n'aurait-il pas, le cas échéant, le droit de mener une guerre individuelle ? Et les autres membres de l'association n'auraient-ils pas celui de l'aider, s'ils le souhaitent ? Effectivement, les rédacteurs de la Charte autorisent l'État victime d'une attaque armée à assurer sa propre défense, seul ou avec d'autres, « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires ».[56] Mais ils savent très bien que le Conseil pourrait ne jamais prendre ces mesures. Une

54 Cf. par exemple Stéphane Chauvier, « Y a-t-il de guerres justes ? », *Penser la guerre, penser la paix*, Nantes, Éd. Pleins Feux, 2001, pp. 105-20.

55 Article 2/4, dans le chapitre *Buts et principes*: « Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ».

56 Article 51 : « Aucune disposition de la présente charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales… ».

guerre traditionnelle, tout à fait compatible avec la Charte, est ainsi tacitement réintroduite : la campagne défensive que conduirait un État agressé, et la campagne offensive que pourraient entreprendre ses alliés, en cas de mésentente entre les grandes puissances. Seule la force respective des deux camps, et nullement la qualité de leurs titres, déciderait le sort d'un tel combat. Ce qui est tout à fait conforme à l'idée directoriale : dans ce genre de situations, mieux vaut laisser une petite guerre se poursuivre, et éventuellement le belligérant « injuste » l'emporter, plutôt que risquer l'éclatement d'une grande guerre.

Le principal danger d'une paix oligarchique, en somme, n'est pas tellement que l'union des Grands mette à mal le droit, comme le craignaient au XIX^e^ siècle les critiques de la Pentarchie ; c'est plutôt que leur désunion paralyse le système. Mais si l'on entre dans la logique propre à ce type de solution, il faut voir dans une telle paralysie moins un défaut du modèle que le revers de sa grande vertu, laquelle consiste à éviter les guerres *majeures*. Bien évidemment, cela vaut tant que les désaccords au sommet, et partant les blocages réciproques, demeurent exceptionnels, pas s'ils deviennent la règle. C'est dire, et il y a là un pur truisme, qu'une institution de nature directoriale n'a de sens que si elle correspond à la réalité des rapports entre les grandes puissances. Aucune organisation de ce genre ne peut fonctionner si elle est en opposition avec le système international qui l'entoure. C'est ce qui est arrivé à l'ONU dès l'entrée en vigueur de la Charte.

L'ordre conçu par les vainqueurs en 1943-1945, et fondé sur la poursuite de la coopération tripartite, ne vit jamais le jour. Du fait de la rupture entre les alliés et de la distribution des forces issue de la guerre, à l'ancien équilibre du XIX^e^ siècle, multipolaire et centré sur l'Europe, succéda non pas une nouvelle pentarchie mais un équilibre nouveau, bipolaire et mondial, coupant l'Europe en deux parties intégrées, l'une, dans un bloc euro-atlantique, l'autre dans un bloc euro-asiatique, et gouvernées respectivement par Washington et Moscou. Construite comme l'expression d'un système directorial unifié par et sous la direction des Grands, mais aussitôt déplacée dans le monde de la compétition bipolaire qui en est l'antithèse exacte, l'ONU fut *eo ipso* condamnée à l'insignifiance. Pour l'essentiel, et compte non tenu des services rendus à l'humanité à d'autres égards, elle a subsisté dans l'univers de la guerre froide à la manière d'un fossile marin dans le désert : comme le témoignage d'un environnement qui avait cessé d'exister – ou plus exactement, qui ne s'était jamais matérialisé.

Sauf à espérer qu'elle y ait survécu en état d'animation suspendue, attendant d'être ramenée un jour à la vie et à la fonction pour lesquelles on l'avait conçue. Avec la fin de la guerre froide, ce jour put paraître proche. En septembre 1990 le ministre des affaires étrangères soviétique, Edouard Chevardnadze, évoquait l'hypothèse d'une

« renaissance de l'ONU selon les plans de 1945 ».[57] Et en novembre, l'URSS votait avec les USA la résolution autorisant les États membres « à user de tous les moyens nécessaires » contre l'Iraq, agresseur du Koweït.[58] Quelques mois plus tard, en mars 1991, le président George Bush senior disait de la guerre du Golfe, à peine terminée, qu'elle avait été, certes, une victoire pour chaque pays de la coalition (à commencer par le sien), mais aussi

> une victoire pour l'ONU, […] pour le droit et pour la justice […] Le monde que nous avons connu jusqu'ici – poursuivait-il – a été un monde divisé […] Celui que nous voyons émerger aujourd'hui est un monde nouveau, dans lequel il existe la possibilité très réelle d'un nouvel ordre planétaire […] Un monde où les Nations Unies, libérées du blocage mutuel de la guerre froide, seront en mesure de réaliser *la vision historique de leurs fondateurs.*[59]

En 1945 la vision des fondateurs de l'ONU, de nature directoriale, s'était heurtée à la dissolution de l'alliance antihitlérienne, à la rivalité croissante entre les États-Unis et l'URSS et au partage du monde en deux coalitions politico-militaires opposées. La fin de l'antagonisme bipolaire lui permettrait-elle de s'affirmer enfin, avec quarante-cinq ans de retard ? L'effondrement de l'Union soviétique, à la fin de cette même année 1991, puis l'orientation unilatéraliste progressivement adoptée par la politique américaine ont fait que la Charte de San Francisco a raté, semble-t-il, aussi ce deuxième rendez-vous avec l'histoire.

Conclusion : quelques jalons pour l'histoire d'un concept

Au sein d'un système anarchique tel que celui des États de l'Europe, proclame Kant à la fin du XVIII[e] siècle, les différents éléments constitutifs de l'ensemble coexistent dans l'état de guerre mutuelle (celui où la guerre, quand elle n'est pas en cours, constitue une possibilité omniprésente). Et s'ils aspirent – comme c'est leur *devoir* de le faire – à sortir de là et à s'élever jusqu'à l'état de paix (celui où la paix

57 Cité par Jérôme Élie dans sa thèse de doctorat, *The End of the Cold War as a Systemic Transition. Thinking about the New World Order in the Soviet Union and the United States, 1984-1992*. Genève, IUHEI, 2007, p. 93.

58 Rés. 678 du 29 novembre 1990, www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990). Comme le rappelle l'auteur de la thèse citée dans la note ci-dessus, le « déblocage » du Conseil de sécurité avait commencé en 1987 avec la résolution 598 sur la guerre Iran-Irak, adoptée à l'unanimité le 20 juillet.

59 « The World after the Persian Gulf War », discours prononcé par le Président devant le Congrès le 6 mars 1991, *US Department of State Dispatch*, II, n° 10, 1991, in dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1991/html/Dispatchv2no10.html. Souligné par nous.

est sûre et permanente), ils doivent changer le principe de fonctionnement de leurs relations : il leur faut remplacer la force par le droit. Mais le droit, poursuit le philosophe, a besoin, pour mériter le nom, que le respect des règles soit garanti. Et cette garantie, enchaîne son ancien élève Gentz, doit être « extérieure », car si la sanction des violations ne tenait qu'aux humeurs des sujets du droit eux-mêmes, elle serait trop épisodique, trop peu fiable – donc pas assez dissuasive. Voilà qui disqualifie, à ses yeux, le projet confédératif de Kant. Mais une garantie extérieure par rapport aux États exigerait que ces derniers, s'unissant par le lien d'une constitution juridique formelle (« *förmliche völkerrechtliche Verfassung* »),[60] créent et installent au-dessus d'eux un super-État. Ce qui n'est guère concevable. Si un *Völkerstaat* d'ampleur universelle est impossible, et un *Völkerbund* serait insuffisant, il faut trouver ce qui pourrait tenir lieu de garantie extérieure : l'équivalent d'un gouvernement fédéral, sans qu'il y ait d'acte fédératif entre les nations.

La solution hégémonique, Gentz l'écarte d'emblée, car la soumission à l'arbitre d'un monarque tout-puissant lui apparaît comme le contraire du droit. Aussi penche-t-il, d'abord, pour l'équilibre des forces, où la garantie viendrait, certes, des États eux-mêmes, mais serait censée découler de leurs propensions naturelles et ne présupposerait, chez les gouvernants, aucun dévouement particulier au droit et à la justice. Bientôt il changera son fusil d'épaule, et esquissera une autre formule possible : la garantie fournie aux membres du système par les puissances de premier ordre, constituées en un seul corps. Reliées par un robuste intérêt commun, elles policeraient ensemble le système, en interdisant l'emploi de la force aux États de rang inférieur et en réglant les crises dangereuses de concert, au lieu de les exploiter pour marquer des points les unes sur les autres.

Gentz évoqua cette forme de paix, « inouïe dans l'histoire du monde », peu après la fin de l'épopée napoléonienne, lorsque la question de la configuration à donner au nouveau système international se posait avec une acuité particulière. Un pacte directorial pouvait apparaître comme la réponse la plus attrayante pour les principales puissances. La Quadruple-Alliance de 1815 en avait été une préfiguration, en son article 6, et la Pentarchie de 1818 en était une ébauche. La paix de directoire, nous dit en substance Gentz, est celle qui s'instaure quand les grands États décident d'arrêter les frais découlant de leur rivalité, et s'arrogent une fonction tutélaire sur les petits. Dès lors, ils ne vont plus bouger que d'un commun accord ; mais le cas échéant, le reste du monde n'aura qu'à se soumettre.

La différence entre cette méthode et l'idée russe d'une communauté universelle de droit, œuvrant collectivement à protéger la sainteté de tous les titres de possession légitimes, n'est pas que l'une

60 Gentz, *Über den ewigen Frieden*, cité, p. 720.

prévoit et l'autre interdit les immixtions dans les affaires internes des États. Certes, Castlereagh taxa d'« immorale » la proposition d'Alexandre d'une grande *Alliance Solidaire* entre les États européens, sous prétexte qu'elle risquerait de jouer en faveur des gouvernements oppressifs.[61] Mais il s'agissait pour le ministre anglais de rejeter l'intervention contre-révolutionnaire en tant que principe légal, non de condamner *a priori* toute hypothèse d'ingérence restauratrice. En fait, ce trait fondamental de l'ordre vattelien, l'inviolabilité dont est censée jouir la sphère interne de l'État souverain, ne serait guère mieux respecté sous un régime directorial que dans le monde imaginé par le Tsar – comme allait l'illustrer par la suite un projet tel que celui d'un successeur de Castlereagh, Lord Salisbury. Les membres du *Directorium Europæ* ne se chargeraient pas seulement de régler les conflits internationaux, ils interviendraient aussi dans les affaires des autres États, y compris par la force. La différence est qu'ils ne le feraient point en obéissance à une norme abstraite (juridique, politique ou humanitaire), mais uniquement quand telle discorde civile menacerait, *de leur avis unanime*, la stabilité et la paix générales.

En fin de compte, après 1818 le système européen ne fonctionnera selon aucun de ces deux modèles. Dans la première partie du siècle les grandes puissances tendront, c'est vrai, à se conformer à une sorte de « code de bonne conduite internationale », les amenant à prendre en compte, dans la poursuite de leurs intérêts particuliers, l'intérêt général de l'Europe, et à subordonner d'ordinaire les uns à l'autre. Mais contrairement à ce que certains ont affirmé,[62] la période dite du « Concert » (les quatre décennies relativement pacifiques entre 1815 et 1854) ne constitue pas un *unicum* du point de vue systémique, et correspond peu au type idéal de la paix de directoire. Pas plus qu'à celui de la paix de droit international, comme d'autres l'ont suggéré.[63]

Dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle, l'idée directoriale trouve son expression théorique la plus accomplie. C'est le cas dans le plan que Bluntschli opposa, en 1878, au projet fédéraliste de Lorimer : une organisation paneuropéenne au sein de laquelle tous les États seraient accueillis comme membres à part entière, mais où les six les plus importants – unis en un « collège des grandes puissances » – auraient un poids déterminant dans la prise des décisions et détien-

61 « *Nothing would be more immoral* – écrivait-il à ce propos en octobre 1818 – *[…] than the idea that their force was collectively to be prostituted to the support of established power, without any consideration of the extent to which it was abused* » : Ward and Gooch (eds), *op. cit.*, II, p. 30.

62 Richard Elrod, « The Concert of Europe : A Fresh Look at an International System », *World Politics*, XXVIII, 2, 1976, pp. 159-74

63 Paul W. Schroeder, « Did the Vienna Settlement rest on a Balance of Power ? », *American Historical Review*, XCVII, 3, 1992, pp. 683-706.

draient l'exercice du pouvoir exécutif. Au cours des années suivantes, la formation et la consolidation progressive de deux constellations diplomatiques antagonistes éloigneront encore davantage de ce modèle la réalité du système international. Modèle qui sera rejeté, à la fin de la Première Guerre mondiale, par les artisans de la SdN, mais repris (ou redécouvert) et universalisé, pendant la Seconde, par les architectes de l'ONU. L'association planétaire que les puissances victorieuses établissent en 1945, confrontée au même problème que sa devancière (comment hisser les relations internationales de l'état de guerre à l'état de paix), lui donne une réponse profondément – et à certains égards diamétralement – différente. En mettant côte à côte les deux méthodes, on constate que sur bien des points elles sont antithétiques.

Le Conseil de la SdN se prononçait à l'unanimité, celui de l'ONU se détermine à la majorité : le second est donc capable de parvenir à des décisions dans des circonstances où le premier n'aurait pu en prendre aucune. Soucieux de la souveraineté des nations associées et de leur égalité juridique, le Pacte de 1919 n'imposait à un membre du Conseil, grand ou petit, rien qui allât contre sa volonté. La Charte de 1945 tient en moindre compte la souveraineté et l'égalité des nations unies. Tandis que le Pacte donnait le pouvoir de blocage à tous les membres du Conseil, elle ne l'accorde qu'aux plus importants. Il y est prévu, en effet, qu'une décision ayant recueilli le suffrage de sept États sur onze s'impose aux autres, à condition que les voix de toutes les grandes puissances soient comprises dans ce nombre. Si les Cinq parviennent à se mettre d'accord, et s'ils trouvent deux appuis supplémentaires, ils dictent leur volonté au reste du monde. L'ONU promet donc d'être plus active que la SdN dans certaines situations. Mais pas dans d'autres.

Déterminés, en effet, à assurer qu'aucun État ne put être simultanément juge et partie, les auteurs du Pacte avaient limité la règle de l'unanimité de sorte à exposer n'importe quel membre du Conseil à une action coercitive. La Charte, en revanche, met à l'abri les membres permanents de son organe directeur de toute mesure de contrainte. Théoriquement une grande puissance peut, certes, « perdre » une cause devant le Conseil de sécurité, car si elle est partie au litige l'usage du veto lui est retiré au stade de la discussion ; mais puisqu'elle le récupère au stade de l'exécution, nulle recommandation ne lui est applicable par la force. Ce qui met les Cinq, en substance, au-dessus du droit.

Ce « défaut » n'en est pas un, si l'on reconnaît que Staline avait bien saisi le concept directorial quand il attribuait au nouveau dispositif, comme « fonction première », d'éviter tout risque de dispute et de guerre entre les grandes puissances. Aux termes du Pacte de la SdN, tant une violation de la clause pacificatrice qu'une décision « unanime » du Conseil sur un différend porté devant lui pouvaient déboucher sur une confrontation militaire entre certains de ses

membres permanents. La Charte, elle, exclut cette possibilité. Toute action entreprise dans le cadre de l'Organisation doit avoir reçu l'approbation des Cinq. Dès lors, un problème qui, en principe, ne se pose guère est celui de l'*application*: laquelle est soit interdite par le veto d'une grande puissance, soit assurée par l'union de toutes les cinq – puisque leur force surclasse, par définition, n'importe quelle autre alliance imaginable.

Pour résumer, la solution traitée ici se distingue de celle que nous avions présentée dans le chapitre précédent aussi bien dans la procédure de règlement pacifique que dans les cas de rupture de la paix.

1. Quand il s'agit d'arbitrer les différends, la formule confédérative (dans l'interprétation qu'en donne le Pacte de 1919) exige l'unanimité des membres du Conseil, tout en permettant que n'importe lequel d'entre eux soit condamné ; elle ne prévoit pas d'exécution collective des verdicts – l'État intéressé est censé y pourvoir, s'il a les moyens ou les appuis nécessaires. La formule directoriale, en revanche, ne requiert d'unanimité qu'entre les Grands ; les sentences ne sont jamais applicables *contre* l'un d'eux, mais le sont *par* eux en dehors de ce cas (et devraient donc apparaître comme irrésistibles).
2. Quant au fait d'employer la force sans avoir tenté les voies non violentes, la formule confédérative *établit* que c'est là un crime passible de sanctions automatiques, mais ne peut *garantir* qu'il en ira vraiment ainsi, puisque la sécurité collective repose sur les États membres et ceux-ci, le moment venu, ne sauraient être contraints de contraindre. La formule directoriale, elle, prévoit qu'une rupture de la paix n'est punissable que si les grandes puissances sont d'accord pour le faire ; mais, le cas échéant, l'efficacité de la sanction est garantie par leur indubitable supériorité.

Si le système directorial peut donc s'avérer, dans certaines circonstances, plus efficace que la paix confédérative (mieux vaut une décision concertée entre quelques grands États qu'entre *tous* les États), et s'il est sûrement plus réalisable que la paix fédérative (nul organe supranational n'est requis), il est génétiquement inapte à établir le règne du droit sur la terre. Le principe de fonctionnement des relations internationales demeurerait la force. Le propre du contrat de directoire est de subordonner l'administration de la justice à l'unité des grandes puissances, c'est-à-dire à une condition de nature politique, éminemment circonstancielle. Si dans un cas particulier cette condition ne se vérifiait pas, il ne pourrait y avoir, *dans le cadre du système*, ni répression d'un crime contre la paix, ni application d'une recommandation votée par l'écrasante majorité du Conseil. Il est certes concevable, dans une communauté de droit aussi, que telle ou telle infraction ne soit pas dûment sanctionnée – mais cela résul-

terait d'un *dysfonctionnement* du dispositif, et non de son fonctionnement normal, comme c'est le cas sous un régime directorial.

Attendu que pareil régime n'est pas conforme à l'idée de droit, constitue-t-il au moins une meilleure recette pour la paix ? Dans le Pacte de la SdN certaines guerres « traditionnelles » restaient permises. La Charte, au contraire, affiche parmi ses principes la mise au ban de tout recours individuel aux armes par les États membres : lesquels « s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ». Mais cette déclaration liminaire n'est pas respectée dans la suite du texte, et ne saurait l'être dans un plan directorial. Aucun dispositif de ce type ne peut, de par sa nature même, parvenir à la suppression totale de la guerre. À la base du contrat entre les grandes puissances il y a l'idée qu'elles n'agiront plus, dorénavant, sinon de concert. Voilà qui exclut que l'une se heurte à l'autre, voilà qui écarte aussi, largement, que l'une d'elles s'en prenne à un État ordinaire – il faudrait, pour qu'elle puisse le faire, que les autres l'y autorisent. Mais il est fort possible que quand un État de deuxième classe en attaque un autre, ceux de première classe n'arrivent pas à s'entendre pour arrêter les belligérants. Et en effet, la Charte de l'ONU laisse aux membres le « droit naturel » de se défendre face à une agression, en attendant que le Conseil intervienne. Mais la même Charte prévoit que le Conseil pourrait ne jamais intervenir, puisqu'il est nécessaire pour cela que les Cinq soient unanimes. Faute de quoi l'agression ne sera pas sanctionnée par l'Organisation : la victime devra se défendre par ses propres moyens, et par ceux de ses alliés si elle arrive à en trouver. D'où l'on conclura non seulement que dans le monde régi par la Charte la violation du droit n'est, dans bien des cas, pas punissable, mais aussi qu'un type de guerre classique y reste parfaitement légitime – la guerre conduite par un État sous attaque, et éventuellement par ses partenaires, chaque fois que le directoire est immobilisé.

La solution directoriale n'élimine, en somme, que les *grandes* guerres, celles que les acteurs essentiels du système pourraient *se* faire, et la plupart de celles que l'un d'eux pourrait faire à un membre de rang inférieur. Force est d'accepter, en contrepartie, l'inaction des oligarques lorsque leur intervention pacificatrice serait requise, mais que l'unité entre eux est impossible à trouver.

Ce qui nous ramène à la paix monarchique. Le système directorial opère plus laborieusement qu'elle, comme le reconnaissait déjà Gentz ; mais lui est-il préférable ? Si oui, sous quel profil ? Un adepte de l'hégémonie américaine se demandait, dans un de ses articles,[64] pourquoi une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies devrait être considérée comme moralement supérieure et plus légi-

64 Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment Revisited », *The National Interest*, Winter 2002-2003, p. 11.

time qu'une décision unilatérale du gouvernement des États-Unis. La question, en effet, n'est pas à poser en termes de moralité ou de légitimité, mais en pesant les avantages et les défauts inhérents aux deux différents principes d'ordre. Une fois admis que ni la règle hégémonique, ni la règle directoriale ne sont conformes à l'idée de droit, puisque la garantie émanerait, là, d'un seul État, et ici de l'union de quelques-uns, il convient d'ajouter que dans le second cas le droit risquerait d'être violé plutôt *par omission* (du fait de l'immobilisation réciproque des membres du directoire), alors que dans le premier il pourrait l'être *aussi bien par omission que par commission* (selon le caprice de la puissance hégémonique). Entre la méthode la plus arbitraire – celle où *un* prince fait la loi – et la méthode la moins efficace – celle où *tous* les princes la font –, le directoire semble constituer un compromis raisonnable.

Bien entendu, une organisation de type oligarchique telle que l'ONU n'est capable de fonctionner que dans son environnement naturel, c'est-à-dire aussi longtemps que les États qui ont conclu le pacte de gouvernement du monde demeurent des grandes puissances (eux tous et eux seuls), et qu'ils continuent de trouver dans ce pacte leur intérêt et d'y conformer leurs relations mutuelles. Dans de telles circonstances – tant que les Grands préféreront la coopération à la compétition, tant qu'ils inclineront à régir le monde en commun plutôt qu'à se le disputer –, le blocage dû au veto se produira rarement : ce sera l'exception, le dispositif de sauvegarde empêchant une action dangereuse dans les rares cas de désaccord profond, et conjurant ainsi tout danger de collision violente. Mais si à un moment donné le contrat directorial devait se disloquer, s'il cédait la place par exemple à un système d'équilibre compétitif, bipolaire ou multipolaire, l'organisation conçue sur la base de l'ancienne entente se trouverait systématiquement paralysée, et réduite à l'inutilité.

Conclusion

La quête du meilleur des mondes

> La paix, que […] l'on peut définir comme le chef-d'œuvre de la raison…
>
> Johannes von Müller, *Darstellung des Fürstenbundes* (1787).

« Comment les hommes ont-ils pensé l'avènement de la paix sur la terre ? » Telle a été la question à l'origine de ce livre, si par « paix » on entend l'*état de paix* entre les peuples (la situation que connaîtrait l'humanité au cas où elle serait définitivement délivrée de la guerre) et si par « penser son avènement » on entend les spéculations des *internationalistes* (les théoriciens qui tablent, en vue de ce millénium pacifique, non sur un homme nouveau ou des États rénovés, mais sur une nouvelle manière d'organiser le réseau des rapports liant les États les uns aux autres). Quant à la « terre », on peut entendre par là aussi bien le globe entier que la seule Europe.

Ceux qui veulent (nous ou se) consoler, présentent les relations internationales comme un système certes défectueux, mais somme toute acceptable, et probablement perfectible : formé d'entités politiques indépendantes, qui maintiennent la paix civile, chacune à l'intérieur de ses frontières, et qui, entre elles, coopèrent ou rivalisent selon les cas, et peuvent même arriver, occasionnellement, aux voies de fait, mais en obéissant toujours, ou le plus souvent, à un certain nombre de règles de droit ou de bonne conduite. Une régulation qui s'est améliorée avec le temps, puisqu'au fil des grandes articulations de l'histoire moderne (1815, 1919, 1945) on a vu émerger un ordre international toujours mieux agencé et plus institutionnalisé.[1] Pure chimère, répondent d'autres. Derrière ce voile de Maya, la réalité est celle d'une lutte sans merci ni répit, hideux vestige de la sauvagerie primitive ; le spectacle, uniformément écœurant, est celui d'un univers où règne la force, et par conséquent l'injustice. Quant au prétendu droit des gens, ce n'est qu'un leurre – une illusion consolatrice,

1 Sur ce prétendu progrès du système international cf. l'article de Hudson Meadwell, « The Long XIXth Century in Europe : Reinterpreting the Concert System », *Review of International Studies*, XXVII, Special Issue, December 2001, pp. 165-89. L'auteur y cite abondamment l'ouvrage de G. John Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton UP, 2001.

justement. La guerre n'est point un état d'exception, ni même une maladie passagère du système : elle est sa condition normale, et en définit la nature profonde.

C'est à ces auteurs que nous nous sommes intéressés, et particulièrement à ceux d'entre eux qui ont rejeté à la fois l'*acceptabilité* d'une telle « nature des choses » et sa *fatalité*, qui ont cru nécessaire et possible de remplacer l'état existant par l'état de raison, donc le *status belli* par le *status pacis*. Plus particulièrement encore, à ceux qui ont poursuivi pareil dessein, la pacification de leur époque, à travers une conception originale de l'ordre européen ou global. Les projets qu'ils ont élaborés au cours des siècles, et en fait le complexe de leurs idées sur la guerre et sur la paix, voilà le thème des pages qui précèdent.

À vrai dire, on n'a pas analysé de manière systématique la condamnation qu'ils ont prononcée à l'encontre de la guerre et les raisons dont ils se sont prévalus pour le faire – il y aurait eu là matière pour un autre essai. Ces raisons, on ne l'a suggéré qu'en passant, sont essentiellement de trois types. La guerre est à rejeter, d'abord, en vertu du *principe d'autoconservation*. Si l'objectif fondamental de chaque être humain est d'assurer sa propre sécurité, et éventuellement celle de ses proches, il est évident que la paix constitue la meilleure stratégie possible : Hobbes le disait à propos de la paix interne, à instituer entre les individus qui composent un groupe humain donné,[2] mais c'est encore plus vrai pour la paix universelle, à établir entre tous les peuples de la terre. Quand bien même une guerre particulière pourrait garantir à certains, en cas de victoire, de meilleures chances de survie, le risque d'y trouver la mort est trop grand pour qu'il convienne de le courir. En deuxième lieu, et en élargissant ce premier point, on a taxé la guerre de contraire au *principe d'utilité*. Si le critère ultime pour juger les activités humaines est leur influence, positive ou négative, sur la masse globale de bonheur terrestre, la guerre est invariablement mauvaise car elle empire la condition de tous ceux qui la font. Après une guerre, nous assure Bentham, chacun des belligérants, le vainqueur comme le vaincu, se porte (a) moins bien qu'avant, et (b) moins bien que s'il ne l'avait pas faite. Quoique la seconde de ces assertions ne vaille pas dans des cas extrêmes (celui d'une guerre *pro aris et focis* contre un ennemi assoiffé de sang), et même si la première n'est pas aussi solidement fondée que le prétend Bentham, cela n'enlève rien à l'utilité pour le genre humain d'une interdiction générale de la guerre, puisque les malheurs évités grâce à l'existence d'une telle règle prohibitive dépasseraient sans conteste le bonheur procuré, en son absence, par les quelques guerres « fraîches et joyeuses » dont le bilan s'avérerait, exceptionnellement, positif au regard du *felicific calculus*. La guerre

2 « … *it is a precept, or general rule of reason : that every man ought to endeavour peace, as far as he has hope of obtaining it* » (*Leviathan*, part I, ch. 14).

contrevient enfin, nous dit Kant, au *principe de justice*, car elle donne raison au plus fort et non à celui qui a raison – sauf à croire qu'un Juge céleste offre à tous les coups le succès à qui le mérite le plus, se servant ainsi des batailles pour communiquer indirectement ses verdicts aux survivants (les morts pourront sans doute les apprendre directement de sa bouche dans l'au-delà). En dehors de cette hypothèse, le combat ne saurait être vu comme un moyen de justice. Telle guerre peut être juste, mais cela n'assure guère que la victoire le sera. L'épreuve de force – la confrontation des armes arbitrée par la chance – s'oppose radicalement à la logique du procès – la confrontation des arguments arbitrée par un tiers impartial. Autrement dit, c'est un procédé impossible à réconcilier avec l'idée de droit.

Que la guerre outrage donc l'intelligence sécuritaire, l'intelligence économique ou l'intelligence juridique (ou les trois en même temps), elle est intrinsèquement condamnable. Son élimination totale de l'histoire européenne ou universelle constitue, aux yeux de nos auteurs, le plus beau des programmes, un but sublime mais qui n'est pas hors de la portée humaine : le « chef-d'œuvre de la raison ».[3] Et en effet la raison les amène à reconnaître les limites dont elle-même peut souffrir, l'emprise précaire, mal assurée qu'elle a sur l'esprit des gens, et à prévoir les moyens les plus appropriés, les artifices systémiques les mieux conçus pour pallier sa propre faiblesse. Leurs projets, dits *de paix permanente, perpétuelle* ou *éternelle*, nous ne les avons pas lus comme des utopies, mais comme des propositions de refonte radicale des relations internationales. Non les visions d'un autre monde, en somme, mais les plans pour un monde autre. Les esquisses du meilleur des mondes possibles, compte tenu de la nature humaine et du « bois tordu » dont elle est faite.[4]

Le sujet ainsi défini, la thèse dont le livre tire sa structure est que la paix a été pensée depuis sept siècles, et notamment au cours des quatre derniers, selon un petit nombre de modèles conceptuels qui se répètent constamment. Tous les projets que nous avons évoqués, des mieux connus aux plus obscurs, et tous ceux que nous aurions pu mentionner, sont classifiables à l'aide de ces quelques catégories. Aucune des cinq n'est superflue, nulle autre n'est nécessaire. Apparemment les possibilités de l'imagination humaine sont assez limitées en la matière – et si le XX^{e} siècle a vu la réalisation des deux grandes expériences de réforme du système que sont la SdN

3 « *…das Meisterstück der Vernunft und das Ziel menschlicher Seligkeit* » : Johannes von Müller, *Schriften zur Geschichte des teutschen Fürstenbundes*, in *Sämmtliche Werke*. Tübingen, in der I. G. Cotta'schen Buchhandlung, vol. IX, 1811, p. 93.

4 Pour citer, encore une fois, Emmanuel Kant, qui utilise cette image à deux endroits : dans l'*Idée d'une histoire universelle*, 6^{e} proposition, et dans *La religion dans les limites de la raison*, III^{e} partie, section 1, ch. 4 (cf. respectivement *Œuvres philosophiques*, II, p. 195, et III, p. 122).

et l'ONU, du point de vue intellectuel il n'a rien inventé. Nous nous situons donc, sur le plan historiographique, à égale distance entre les commentateurs qui semblent voir dans chaque plan de paix un objet unique et ceux qui tendent à les mettre tous dans le même sac conceptuel – que ce dernier soit estampillé « fédéralisme » ou « organisation internationale ».[5]

Nous avons essayé, dans chacune des cinq parties du livre, de mettre en lumière les caractéristiques essentielles du type de paix considéré et son évolution historique. Comme on l'a indiqué dans l'introduction, nous inclinons à prendre ces « types » non pour de simples outils euristiques, mais pour des structures inhérentes aux écrits passés en revue, que les auteurs de ces textes en soient conscients ou non. Des paradigmes mentaux, en somme. Leur *contenu* varie chemin faisant, sans que le contenant ne change : ils sont comme des récipients qui s'emplissent tour à tour de liquides différents mais dont la *forme* reste la même, si par ce mot on désigne la logique interne des différents modèles et les arguments de leurs adeptes, ainsi que les critiques de leurs détracteurs. En d'autres termes, les contenus sont historiquement déterminés tandis que les formes – certaines modalités fondamentales d'appréhension de la réalité – semblent s'imposer de tout temps. Au bout du compte, la plupart des hommes ne peuvent se figurer que de deux manières les relations entre une multiplicité d'objets influant les uns sur les autres à l'intérieur d'un espace donné : comme un système *héliocentrique* ou comme une *nébuleuse*. Dans le second cas, l'ordre peut être *naturel* ou *artificiel*, selon que les acteurs obéissent à des pressions qui s'exercent sur eux ou à des règles dont ils sont eux-mêmes les artisans (on reconnaît les paix que nous avons nommées, respectivement, « d'équilibre » et « de droit international »). Dans le premier cas aussi, le système est soit naturel, si la position centrale est occupée par le plus fort des membres, soit artificiel, si elle est tenue par un pouvoir que tous les membres ont concouru à créer (c'est les paix que nous avons appelées « d'hégémonie » et « d'union »). La forme héliocentrique peut être imaginée, par ailleurs, comme un hybride entre la nature et l'art : le centre est alors occupé par quelques acteurs, les plus puissants, qui se sont accordés entre eux pour régir le monde (c'est la formule que nous avons baptisée « directoriale »).

1. La première paix permanente qui ait été pensée entre plusieurs entités politiques séparées est celle que l'on obtient en donnant – ou

5 Un exemple impayable, déjà cité dans l'introduction, est l'auteur qui, ayant centré sa narration sur l'« idée d'une société des nations », en retraçait l'admirable progression au cours des siècles, « de la simplicité des débuts jusqu'à l'organisation complexe qui fut finalement créée en 1919 » – et cela au beau milieu de la Seconde Guerre mondiale ! Cf. S.J. Hemleben, *Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago, University of Chicago Press, 1943, p. 182.

en restituant – à la pluralité des princes séculiers une *organisation hiérarchique*. En remplaçant, en somme, le désordre inhérent à la juxtaposition par l'ordre propre à la soumission. Il s'agit, pour tous les éléments du système, de se plier (de gré ou de force) à la direction d'un d'eux. C'est ce supérieur qui va assurer aux autres la loi et l'ordre. Au cours de l'histoire le modèle a été conçu différemment selon que le gouverneur universel soit tel de par l'autorité légitime dont il est investi – c'était le cas de l'Empereur ou du Pape selon leurs partisans respectifs –, ou en vertu de la puissance matérielle qu'il concentre entre ses mains – c'est le cas d'un grand roi, quand il est plus grand que l'union de tous les autres. La première était la version *monarchique* (au sens propre du terme monarque) ou *impériale* (au sens médiéval du mot empereur), la seconde est la version *monocratique* ou *hégémonique*. Le modèle admet, par ailleurs, bien des variantes en fonction de la manière – plus ou moins dictatoriale, plus ou moins régulée – dont le rôle dirigeant peut être interprété et exercé. En dernière analyse, toutefois, la logique ne change pas : c'est une même tradition, qui remonte au XIV^e^ siècle et aux grandes apologies du Saint Empire, qui traverse les époques et qui se manifeste aujourd'hui chez les théoriciens de la stabilité unipolaire.

Fondamentalement le monarque planétaire est vu comme le meilleur, voire l'unique dispensateur possible de dons tels que la paix et le respect du droit. On ne saurait attendre de tels bienfaits que de lui. Seule l'entité politique hyperpuissante, celle qui n'a plus de buts égoïstes à réaliser, est apte à poursuivre le bonheur général ; seule cette entité qu'on disait au Moyen Âge *volentissima et potentissima*, car elle peut tout et ne veut que le bien, voudra et pourra interdire l'emploi de la force à n'importe quel autre acteur ou groupe d'acteurs ; elle seule voudra et pourra imposer à quiconque le recours à l'arbitrage d'abord, l'acceptation de la sentence ensuite. Mais pour grandiose que soit l'idée de monarchie universelle, elle a en même temps, comme l'écrivait Érasme au XVI^e^ siècle, de quoi terrifier les hommes. C'est l'effet qu'elle produit immanquablement si l'on considère le danger d'arbitraire consubstantiel à la formule.

2. Faut-il pour autant, c'est-à-dire par crainte de ces possibles abus, accepter l'état de guerre comme corollaire de la pluralité ? Ceux qui ne s'y résignaient pas, échafaudèrent la théorie selon laquelle la pluralité elle-même peut produire la paix. Tel serait le cas si les forces antagonistes dont le système se compose en arrivaient à se neutraliser l'une l'autre ; si les divers États parvenaient à bloquer, par la menace d'une résistance suffisante, leurs tendances respectives à l'agression : s'ils se réduisaient, en somme, réciproquement à l'inaction. Cette théorie d'une *paix d'équilibre*, il ne faut pas l'assimiler purement et simplement à l'idée de *balance of power* : elle en constitue une « adaptation pacifiste » assez rare et marginale. La

pensée équilibriste passe, en effet, par plusieurs stades ou « images » différentes. Au début elle concerne les relations entre couples de voisins, dont la sécurité respective – tel est le précepte originaire – sera d'autant plus grande que leurs forces s'équivaudront. Si l'un était sensiblement supérieur, l'autre se trouverait *eo ipso* menacé d'agression, alors que les deux seront, en principe, dissuadés de se nuire si chacun est en mesure de faire à l'autre autant de mal que l'autre peut lui en causer. Appliquée ensuite à un système d'États, la maxime prend la forme d'une résistance commune contre le prince qui aspire à l'hégémonie (le doge de Venise dans l'Italie du XV^e^ siècle, Charles puis Philippe de Habsbourg dans l'Europe du XVI^e^, Louis de Bourbon dans celle du XVII^e^). Il est possible que la paix soit le *produit* de cette logique, mais elle n'en constitue point le *but*: ainsi conçu, le « système de l'équilibre » sert à maintenir l'*indépendance* des États, y compris par la guerre.

La version pacifiste de la théorie fait surface au XVII^e^ siècle. Elle correspond à une véritable inversion du concept,[6] et s'applique, d'abord, à un système bipolaire : l'Europe des deux puissances majeures, les Maisons d'Autriche et de France, dont l'égalité approximative était censée retenir chacune non seulement de défier l'autre, mais aussi de s'attaquer à un État plus petit, que l'autre aurait tout intérêt à défendre. Cela donnerait la paix générale, et une paix plausible, car découlant du désir, censément « naturel » et partagé, d'éviter que le système ne devienne hégémonique. À condition, bien sûr, de vivre dans un univers où l'égalité des forces suffit à déconseiller la guerre aux deux parties. Au siècle suivant, l'idée d'équilibre pacificateur sera transposée au système multipolaire qui se met progressivement en place. Il va, pourtant, s'avérer fort malaisé de concilier la métaphore simple de la balance à deux plateaux avec la complexité d'un monde fait de cinq ou six puissances majeures et d'une foule de petites. Il faut une nouvelle condition, pour que la paix soit maintenue par l'équilibre : que l'équilibre (de quelque manière qu'on le conçoive) se crée chaque fois entre les poussées opposées. Et pourquoi en irait-il ainsi ? Si les acteurs se donnaient la paix comme fin, ils pourraient aussi bien la poursuivre par une autre méthode ; et s'ils ne la visaient pas, pourquoi adopteraient-ils à tous les coups des stratégies d'équilibrage ?

3. Face à cette difficulté conceptuelle, et aux démentis qu'apportent à la théorie les guerres incessantes du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle, se développe une troisième tradition, aussi bien antihégémonique qu'antiéquilibriste. Elle poursuit la paix par l'association de tous les membres du système en une seule *civitas civitatum*. William

6 Dans la version antihégémonique le principe de l'équilibre était garant de la pluralité du système et, pour la défendre, il pouvait recommander le recours à la guerre ; dans la version pacificatrice, il est garant de la paix et une guerre, si elle venait à éclater, marquerait son échec.

Penn, à la fin du XVII[e] siècle, et l'abbé de Saint-Pierre, au début du XVIII[e], en sont les premiers représentants « modernes ». Ils fondent la pensée fédéraliste sur le parallèle entre l'état de nature primitif (la guerre de tous contre tous) et l'état de nature international (la guerre de chaque peuple contre les autres). Les individus ont échappé au premier en se regroupant dans une multitude de corps politiques : ils ont ainsi donné naissance au second, dont les nations ne pourront sortir qu'en s'assemblant à leur tour dans une grande *union politique*, une cité colossale faite de cités plus petites. La méthode, en somme, est un pacte fédératif du même type que les différents contrats sociaux, sauf qu'il serait universel. Il instituerait une suprême autorité ayant sur les États certains des pouvoirs que les États exercent sur leurs citoyens. Ce gouvernement central laisserait les gouvernements nationaux maîtres de leurs sujets respectifs, mais mettrait fin à l'anarchie entre eux, et cela sans qu'aucun membre du système ne soit soumis à un autre membre. L'Union remplacerait le jugement des armes par celui des arbitres, elle garantirait à toutes les nations l'interdiction de la guerre (en promettant de punir le prince infracteur) et veillerait à l'application des décisions de justice (en s'engageant à contraindre le prince rétif).

En plus du problème, technique pour ainsi dire, de persuader les souverains à adhérer au pacte, cette solution comporte, elle aussi, un problème conceptuel. Saint-Pierre n'avait pas pu le percevoir, puisque sa vision de l'État demeurait patrimoniale ; mais dès que Rousseau présente l'*autonomie* d'un peuple comme la condition nécessaire à la *liberté politique* de ceux qui en font partie, il apparaît que l'institution d'un immense État fédéral paneuropéen (voire mondial) limitant l'indépendance des États membres, risquerait de mettre la paix générale en conflit avec la liberté de chaque Européen (ou de tout homme).

4. C'est la difficulté à laquelle entendent répondre ceux qui suggèrent, comme Kant, la possibilité d'unir les États tout en laissant intacte leur souveraineté. La question que posent ces penseurs n'est plus simplement « Comment établir la paix entre les hommes ? », car Hobbes en avait déjà montré la recette aux individus et Saint-Pierre aux peuples. Ensuite, Rousseau avait expliqué aux individus comment établir la *paix civile dans la liberté*. Il s'agit maintenant de montrer aux peuples comment établir la *paix internationale sans toucher à la liberté civile*. Les États – telle est la réponse – doivent conclure entre eux un pacte *différent* de ceux qu'ont contractés jadis les particuliers.

Aussi dans le projet esquissé par Kant y a-t-il deux sortes d'instruments associatifs : les relations entre compatriotes seraient régies par le droit interne fondé sur le contrat social républicain, et les relations entre étrangers par le droit des gens reposant sur un contrat d'autre nature, dit *fœdus pacificum*. (Quant aux relations entre Européens et peuples « sauvages », faute de droit positif elles seraient soumises

au droit naturel, mais réduit à sa plus simple expression : la loi de l'hospitalité.) Contrairement au premier pacte, le second – celui qui va lier les nations – sera en fait une *alliance pour la paix*, et pour rien d'autre : si on le réduit, lui aussi, à son noyau essentiel, le traité engagera les contractants à régler leurs divergences sans faire usage de la force, mais n'instituera aucune autorité supranationale susceptible de leur imposer sa volonté. Il créera donc une communauté légale, non une union politique, et donnera naissance à un *droit international* qui ne sera ni le faux droit d'un Vattel – faux parce qu'il n'interdit pas la guerre –, ni le droit fédéral d'un Saint-Pierre, mais un droit véritable, véritablement *inter gentes*.

Cette quatrième solution soulève, à son tour, une difficulté conceptuelle : comment garantir la renonciation aux voies de fait promise par chacun des États associés ? Parmi les successeurs de Kant, certains se contentent d'une garantie non coercitive. D'autres n'escamotent pas la question : en l'absence d'un gouvernement central et d'une force publique, qui assurera le respect du *fœdus pacificum* ? Et ils répondent : *tous* les membres du système vont s'en charger, en agissant collectivement chaque fois qu'il en sera besoin. À cet effet le traité constitutif de la Société comportera, juste après l'article pacificateur, une clause prévoyant que l'État qui violerait la promesse, celui qui prendrait les armes au lieu de s'adresser à un juge, serait puni par l'ensemble des autres. Toute attaque violente contre un titre de propriété légitime, ainsi que toute tentative de résoudre un différend par la force transformera automatiquement son auteur en ennemi commun (*hostis omnium*). C'est la garantie qu'on peut qualifier d'*interne*, et qui sera appelée ensuite *sécurité collective*. Un pacte de ce type ne saurait, en revanche, obliger les signataires à exécuter collectivement les sentences émises par les arbitres. Leur souveraineté n'y survivrait pas.

Au cours du XIX^e^ siècle le souci de concilier paix internationale et liberté civile produit donc deux solutions différentes, et alimente le débat entre leurs partisans. D'un côté l'idée de fédération, rajeunie par les auteurs qui, empruntant la voie ouverte par Saint-Simon, transforment l'union des princes européens en union des Européens. De l'autre côté l'idée de confédération, assortie du dispositif de sécurité collective : elle paraît plus facile à « vendre » aux États, mais peut susciter des doutes en matière d'efficacité.

5. À ce débat vient se mêler une cinquième solution, qui apparaît à ses tenants comme le meilleur compromis possible entre les quatre autres. C'est celle où les acteurs les plus importants s'accorderaient pour bannir la compétition de leurs rapports mutuels, et pour administrer le système de manière conjointe et consensuelle. Ils passeraient entre eux, en somme, une sorte de contrat de gouvernement du monde, les engageant à prendre toutes les décisions importantes ensemble et à l'unanimité.

Le nouvel ordre – nous l'avons appelé *directorial* – se fonderait ainsi sur une convention (tacite ou manifeste) conclue non entre tous les États, mais entre les seules puissances majeures, et serait offert (ou imposé) par elles au reste du monde. Le ciment du consortium oligarchique serait l'intérêt commun à ses membres d'exercer leur rôle prééminent à moindres frais. Il n'est pas nécessaire que les puissances de premier rang aspirent à la paix par principe, il suffit qu'elles veuillent conserver leur primauté le plus économiquement possible. L'interdiction du recours à la guerre ne serait pas garantie, ici, par un seul État hégémonique, ni par l'État ou le groupe d'États censés équilibrer la menace d'agression, ni par une institution supérieure aux États, ni par tous les États solidairement, mais par *quelques* États que leur nature, leurs capacités et leurs intérêts désignent pour cette fonction. Pareille recette donnerait à la paix mondiale une assise plus solide que la neutralisation mutuelle des forces ou que la sécurité collective, sans soumettre les nations à un seul monarque universel, et sans leur demander de *se* soumettre à un gouvernement fédéral. Elle serait, en somme, plus facile à réaliser que les paix d'hégémonie et d'union politique, et plus fiable que les paix d'équilibre et de droit international. À condition, bien entendu, que la règle de l'unanimité ne finisse pas par paralyser complètement le système : tel est le problème majeur de cette formule.

* * *

Comme on l'a vu, l'idée de paix monarchique remonte au Moyen Âge ; la théorie d'une paix d'équilibre fait son apparition, elle, au XVII^e^ siècle. La paix d'union est le modèle dominant parmi les théoriciens internationalistes du XVIII^e^ siècle, et Saint-Simon la met à jour au début du XIX^e^ ; c'est à la fin du XVIII^e^ siècle que Kant théorise la paix confédérative et Fichte la sécurité collective. Quant à la paix directoriale, Gentz la saisit intellectuellement comme une solution originale en 1818. À cette date donc, les cinq formules ont été toutes exposées de manière reconnaissable. Par la suite, les épigones n'auront qu'à argumenter sur leurs avantages et défauts respectifs, à adapter ces modèles aux conditions nouvelles – et éventuellement à tenter de réaliser l'un ou l'autre grandeur nature, comme il arrivera en 1919 pour la paix de droit international (qui va se matérialiser dans le Pacte de la SdN) et en 1945 pour la paix oligarchique (le directoire étant constitué par les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU).

Sur le chapitre des vices et des vertus comparés, le principal atout que l'on attribue toujours à la paix d'hégémonie est son efficacité présumée, et son grand défaut est le danger d'arbitraire qui lui reste connaturel, en dépit de toutes les atténuations qu'on peut apporter au principe monarchique : car si aucun État ou coalition d'États n'est capable de faire avec succès la guerre à l'hégémon ou

contre sa volonté, l'hégémon est capable de la faire à quiconque. Il est en mesure de garantir que les autres respectent le droit, mais aussi de l'offenser lui-même impunément. L'idée fondamentale des adeptes, et cela depuis le XIV[e] siècle, est que le prince qui jouit du commandement suprême de l'humanité, et n'a donc rien de plus à ambitionner au monde, n'ambitionnera que le bien des autres. Est-ce pourtant là autre chose qu'un acte de foi ou qu'une pétition de principe ? Ne doit-on pas croire au contraire, avec les tenants de l'équilibre, que quiconque *peut* faire quelque chose de mal, la fera tôt ou tard ? Pour que la monarchie soit recommandable, disait Érasme, il faudrait que le monarque soit *Deo similis*, mais qui parierait ses biens et sa vie sur pareille éventualité ? Et même si l'hégémon ne s'amusait pas à violer les droits des autres par commission, il pourrait le faire par omission, en s'abstenant d'intervenir – pour des raisons de coût, par exemple, ou pour des motifs de politique interne. Les adversaires de la monarchie redoutent, par ailleurs, l'uniformisation qui, selon eux, en dériverait à coup sûr, alors que la variété politique est gage de liberté (non seulement pour les princes, pour les particuliers aussi) et de dynamisme économique et culturel : beaucoup d'États mutuellement indépendants, c'est cela qui caractérise l'Europe et a fait sa force et sa richesse.

La paix d'équilibre, qui n'attente guère à cette variété, est la plus facile de toutes à réaliser – en principe elle devrait découler des conduites instinctives des États, sans que ceux-ci la visent nécessairement. Mais c'est aussi la plus aléatoire des cinq. Dans tous les cas de figure, elle exige des conditions. La version bipolaire présuppose que la parité des forces dissuade les deux parties, ce qui est possible mais pas certain. Dans la version multipolaire la condition est beaucoup plus difficile à penser : il faudrait, on l'a dit, que les alignements entre les membres du système se fassent et se défassent sur la seule base du théorème « équilibriste », c'est-à-dire en vue de la formation, face à chaque poussée, de la contre-poussée la meilleure possible. Les États, en d'autres termes, devraient s'allier entre eux obéissant toujours à des calculs de pure neutralisation des forces. Mais pourquoi le feraient-ils ? En quoi un tel comportement leur serait-il « naturel » ? Le seul scénario qui puisse le rendre plausible est celui où chaque acteur essentiel estimerait avoir reçu en partage le maximum de bénéfices compatible avec le bonheur de ses pairs – l'*équilibre des satisfactions*, en somme. Auquel cas une répartition différente des titres pourrait être préférable pour l'un d'eux, mais serait pire pour tous les autres : le maintien de l'ordre se produirait alors (c'est le paradoxe de toute l'affaire) grâce au *déséquilibre des forces*. Cet « équilibre moral », cependant, n'est certes pas une situation courante, ou simple à créer – rares sont les règlements de paix qui peuvent s'en targuer. Loin d'être naturel, il présuppose ce que Rousseau appellerait un « concours de sagesses » extraordinaire.

La paix d'union sera maintenue, en revanche, par la main publique. Elle est donc solide, mais pour en arriver là il faudra, d'abord, que les États se résolvent à se fédérer, c'est-à-dire à abandonner une portion de leur souveraineté, et ensuite que la paix ainsi établie n'empiète pas sur la liberté des individus et des peuples. C'est dire, d'une part, que les lois générales de l'Union devront être soumises à l'approbation des citoyens, et cela n'est imaginable qu'à l'échelle d'un seul continent. Même là, pour pouvoir construire une Union qui soit non seulement celle des États d'Europe mais aussi celle de leurs ressortissants, il est nécessaire que les Européens existent en tant qu'entité politique, ce qui n'était guère évident au XIX^{e} siècle et ne l'est toujours pas. Il faut, d'autre part, que les pouvoirs du gouvernement fédéral soient finement calibrés par rapport à ceux des États membres : trop forte, l'Union dériverait vers le centralisme despotique ; trop faible, elle risquerait de retomber dans l'anarchie. Et dans les deux cas, le danger de guerres civiles pèserait sur elle.

Une confédération universelle paraît plus facile à réaliser qu'une fédération, car elle exige des États un moindre sacrifice en termes de liberté de manœuvre. Mais la Société serait assurément trop faible, si elle reposait sur une garantie non coercitive – la formule relèverait alors plus de la version morale ou politique du pacifisme que de sa version internationaliste. Et si elle se fondait sur une garantie coercitive interne, sa force tiendrait à la crédibilité de l'action punitive. Or, cette crédibilité est nécessairement minée par le fait que le refus éventuel de sanctionner un crime contre la paix ne peut pas être, à son tour, passible de sanction armée. En cas d'agression, donc, chaque État associé décidera *individuellement* de sa participation aux mesures collectives : mais si la punition n'est pas certaine, la dissuasion est imparfaite. Au demeurant, puisque la Société ne saurait pourvoir à l'application des verdicts sans se transformer en une Union politique, elle doit continuer à admettre au moins un type de « guerre juste » – celle que l'on entreprend pour appliquer une sentence judiciaire à la partie récalcitrante.

La paix directoriale doit sa force à la puissance combinée et irrésistible des acteurs majeurs du système, et au fait de se fonder sur un pacte particulier manifestement avantageux pour eux et non sur un hypothétique traité général. Le risque d'arbitraire est, certes, aussi inhérent à l'idée d'oligarchie qu'à celle de monarchie, mais par rapport à un seul hégémon hyperpuissant, le syndicat de cinq ou six grandes puissances péchera vraisemblablement moins par commission. Aucune d'entre elles ne pourra mener une action susceptible d'affecter significativement l'état existant des choses sans avoir demandé et obtenu le consentement des autres. Le directoire, en revanche, va sûrement pécher par omission davantage que le monarque. Dans tous les cas où ses membres se trouveraient en désaccord, le système empêchera (s'il fonctionne bien) qu'ils se fassent la guerre, en permettant toutefois que la guerre éclate ou se

prolonge entre des États mineurs. De plus, la paix repose sur un accord malgré tout fragile : il tiendra, entre les contractants, aussi longtemps que ceux-ci résisteront à la tentation d'une politique de puissance à courte vue ; il se rompra dès que les intérêts individuels reprendront le pas, chez eux, sur l'intérêt commun.

* * *

Au bout du parcours, que retenir de tout cela ? En 1923 un historien anglais, ayant dressé un court inventaire des moyens internationaux pour préserver la paix, concluait qu'aucun n'était pleinement opérant.[7] Quelques années plus tard, un philosophe allemand élaborait une liste différente et beaucoup plus longue, mais terminait de la même manière : parmi les méthodes de pacification du monde qu'il avait décrites, aucune ne promettait selon lui d'être efficace dans un délai raisonnable.[8] Nous tirerons de notre essai typologique la conclusion exactement opposée : les différents types de réforme pacifique du système international que nous avons classifiés peuvent *tous* atteindre le but recherché. Ils sont capables tous les cinq d'instaurer la paix, mais chacun *sa propre* forme de paix. Car il n'y a pas une seule solution au problème de la guerre. La paix internationale n'existe pas – dans le sens qu'il n'y en a pas *une*, mais plusieurs. Et chacune comporte quelques avantages qui lui sont intrinsèques, et certaines tares qui le sont aussi : on peut les atténuer, mais pas les éliminer complètement. Aucune paix ne s'impose sans contestation possible sur les autres. Aucune, par ailleurs, n'exempte l'humanité de l'emploi de la violence armée.

Ce qu'elles ont toutes en commun, en effet, c'est d'être des paix hobbesiennes, entretenues par la crainte. « *The passion to be reckoned upon is fear* », disait Hobbes.[9] Tel est le seul moyen pour dissuader les hommes de s'assassiner mutuellement, puisqu'ils peuvent être sourds à l'appel de la morale comme à celui de la raison, et même à la voix de l'intérêt. C'est par la peur que l'État maintient l'ordre interne et empêche ses citoyens de retomber dans la sauvagerie. Nos cinq paix internationales se fondent, elles aussi, sur la peur. Chacune exige la menace d'une sanction suffisamment redoutable. L'agent change dans chaque cas – le monarque universel, l'État ou

7 Cf. A.F. Pollard, « The Balance of Power », *Journal of the British Institute of International Affairs*, II, 2, 1923, pp. 51-64 : « Si la paix n'est pas dans le cœur [des hommes] – écrivait-il –, on ne la trouvera nulle part ailleurs » (p. 64).

8 Max Scheler, *Die Idee des Friedens und der Pazifismus*. Berlin, Der Neue Geist Verlag, 1931.

9 *Leviathan*, part I, ch. 14 ; et un peu plus loin (part II, ch. 17) : « … *that miserable condition of war which is necessarily consequent […] to the natural passions of men when there is no visible power to keep them in awe, and tie them by fear of punishment to the performance of their covenants…* » (in ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/complete.html).

la coalition d'États faisant contrepoids, le gouvernement de l'Union, l'ensemble des gouvernements membres de la Société, le cartel des grandes puissances –, mais la promesse de la punition incombe toujours sur le malfaiteur éventuel. « Si tu veux la paix », pourrait-on dire pour résumer ce point sous forme de proverbe, « prépare la paix : mais garde-toi bien de te débarrasser de ton épée ». Ceux qui désirent la paix entre les nations doivent, bien sûr, la construire, et non préparer la guerre, comme le recommandait la prétendue sagesse des Anciens.[10] La dernière chose à faire pour construire la paix, toutefois, c'est de suivre l'exhortation biblique à refondre les épées en socs de charrues et les lances en serpes.[11]

Au-delà de cette nature commune, tous les modèles sont différents et chacun, on l'a constaté, a ses mérites et ses faiblesses : le monarque universel risque de sombrer dans la tyrannie, les États indépendants de ne point s'équilibrer quand ils le devraient, le gouvernement d'une union fédérative de trop empiéter sur la souveraineté des membres et une société confédérative de ne pas le faire assez, le directoire d'osciller entre l'arbitraire et la paralysie. Se dire « pacifiste » ne signifie donc rien, ou pas grand-chose. Clamer « Je veux la paix » est une déclaration moralement sympathique, mais politiquement vide. Si on souhaite lui donner un contenu, il faut préciser *quelle* paix on veut, *pourquoi* on préfère celle-là aux autres, et *comment* on envisage d'exalter les qualités et de minimiser les défauts propres à la formule choisie.

10 Le dicton provient, en fait, de Vegèce : « *Igitur qui desiderat pacem, præparet bellum* » (cf. son *Epitoma Rei Militaris*, livre III, in www.thelatinlibrary.com/vegetius3.html).

11 On la trouve dans Isaïe, II, 4. Plusieurs auteurs s'en sont inspirés pour donner un titre à leurs ouvrages, dont Inis Claude : *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York, Random House, 1956.

Bibliographie

A. Sources

Alberoni Giulio, *Cardinal Alberoni's Scheme for Reducing the Turkish Empire to the Obedience of Christian Princes: and for a Partition of the Conquest Together With a Scheme of Perpetual Dyet for Establishing the Publick Tranquility*. London, J. Roberts, 1736. Reproduit dans *The American Journal of International Law*, VII, 1, 1913, pp. 83-107.

Alighieri Dante, *Divina Commedia*. Firenze, La Nuova Italia, 3 vols, 1955-1957 (et aussi dans www.greatdante.net/texts/commedia/commedia.html).

——, *De monarchia*, www.thelatinlibrary.com/dante/mon1-2-3.shtml.

——, *Convivio*, trattato IV, www.greatdante.net/texts/convivio/convivio.html.

Ancillon Frédéric, *Considérations générales sur l'histoire, ou Introduction à l'histoire des révolutions du système politique de l'Europe pendant les trois derniers siècles*. À Berlin, chez Henry Frölich, 1801.

——, *Tableau des révolutions du système politique de l'Europe, depuis la fin du XV^e^ siècle*. Paris, Impr. rue de la Harpe, 7 vols, 1806-1807.

Angell Norman, *The Great Illusion. A study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. London, William Heinemann, 1910.

Anonyme, *Europe's Catechism. To which are added, The New Elect Catechis'd; and The Catechist Catechis'd*. London, 1741.

Anonyme, *Projet d'un nouveau Système de l'Europe préférable au Système de l'Équilibre entre la Maison de France et celle d'Autriche*, 1745. Reproduit dans G. Luttemer, *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913, pp. 316-54.

Anonyme, *Causes politiques secrètes ou Pensées philosophiques sur divers événemens qui se sont passés depuis 1763 jusqu'en 1772. Suivies d'un projet de Haut-Pouvoir Conservateur dirigé par les quatre grandes Puissances de l'Europe*. Londres, 1782.

Anonyme, *Pensées philosophiques et politiques sur les malheurs qu'entraînent les guerres, et sur le moyen de les faire cesser […] Suivies d'un projet de paix perpétuelle, différent de celui de l'Abbé de Saint-Pierre*, par un Philosophe des montagnes de l'Aveiron. À Paris, 1806.

Argenson René-Louis de Voyer, marquis de, *Essai de l'exercice du Tribunal européen pour la France seule. Pour la pacification universelle appliquée au tems courant*, dans *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*. Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1764, pp. 317-28.

Aristote, *La politique*. Paris, J. Vrin, 2005.

Augustin d'Hippone, *De civitate Dei*, in www.thelatinlibrary.com/augustine/civ19.shtml. En français : *La cité de Dieu*. Paris, Gallimard, 2002.

Avity Pierre d', *Les Estats, Empires, et Principautez du Monde*. À Paris, chez Pierre Chevalier, 1616.

Bacon Francis, « Of Empire », in *The Works of Francis Bacon, baron of Verulam*. London, W. Baynes & Son, vol. II, 1824, pp. 296-300.

——, « Considerations Touching a War with Spain », *ibidem*, vol. III, 1824, pp. 499-534.

Bastiat Frédéric, *Harmonies économiques*. Bruxelles, Meline, Cans et C^ie^, 1850.

Beccaria Cesare, *Dei delitti e delle pene*. In Venezia, presso Gaetano Martini, 1809.

Bellers John, *Some Reasons for an European State proposed to the Powers of Europe, by an Universal Guarantee and an Annual Congress, Senate, Dyet or Parliament, to settle any Disputes about the Bounds and Rights of Princes and States hereafter…* London, 1710.

Bentham Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, in *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh, William Tait, vol. I, 1843, pp. 1-154.

——, *Principles of International Law*, *ibidem*, vol. II, 1843, pp. 537-60. En particulier : « A Plan for an Universal and Perpetual Peace », pp. 546-60.

——, *Emancipate your Colonies ! Addressed to the National Convention of France, ibidem*, vol. IV, 1843, pp. 407-18.
Béthune Philippe de, *Le Conseiller d'Estat, ou Recueil des plus générales considérations servant au maniement des Affaires publiques*. Amsterdam, Louis Elzevier, 1645.
——, *Diverses observations et maximes politiques de M. de Béthune, employé en plusieurs ambassades considérables sous les règnes d'Henri IV et de Louis XIII*. Paris, Thomas Iolly, 1667.
Bielfeld Jacob Friedrich von, *Institutions politiques*. La Haye, Pierre Gosse, 2 vols, 1760.
Bluntschli Johann Caspar, « Die Organisation des europäischen Statenvereines », in *Gesammelte kleine Schriften*. Nördlingen, C.H. Beck, vol. II, 1881, pp. 279-99.
——, *The Theory of the State*. Oxford, Clarendon Press, 1885.
—— y Lorimer J., *Dos proyectos de organización internacional y europea*, intr. par A. Truyol Serra. Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986.
Bodin Jean, *Les Six Livres de la République*. À Lyon, Imprimerie de Jean de Tournes, 1579.
Bolingbroke Henry St John, Lord Viscount, *Letters on the Study and the Use of History*, Letter VII, in www.eliohs.unifi.it/testi/700/bolingbroke/letters_study_use_history.htm.
Botero Giovanni, *Della ragion di Stato libri dieci*. In Venetia, appresso i Gioliti, 1589.
——, *Relatione della Republica Venetiana*. In Venetia, appresso Giorgio Varisco, 1605.
Bourgeois Léon, *Pour la Société des Nations*. Paris, Georges Crès et C^ie^, 1914.
——, *Le traité de paix de Versailles*. Paris, F. Alcan, 1919.
Brailsford Henry N., *The War of Steel and Gold : A Study of the Armed Peace*. London, G. Bell, 1914.
——, *A League of Nations*. New York, Macmillan, 1917.
——, *Towards a New League*. London, New Statesman Pamphlet, July 1936.
Brougham Henry P., « Politique de tous les Cabinets de l'Europe, pendant les règnes de Louis XV et de Louis XVI… », *The Edinburgh Review*, vol. I, n° 2, January 1803, pp. 345-81.
——, « Fragments upon the Balance of Power in Europe [… by] the Chevalier Fred. Gentz… », *The Edinburgh Review*, vol. IX, n° 18, January 1807, pp. 253-78.
—— and Jeffrey Francis, « De l'état de l'Europe avant et après la Révolution française […] par M. Frédéric Gentz… », *The Edinburgh Review*, vol. II, n° 3, April 1803, pp. 1-30.
Burke Edmund, « The History of the Present War », in *The Annual Register, or a View of the History, Politicks, and Literature, of the Year 1760*. London, R. & J. Dodsley, 1761, pp. 1-64.
——, « The History of Europe », in *The Annual Register, or a View of the History, Politics, and Literature, for the Year 1772*. London, J. Dodsley, 1773, pp. 1-105.
——, *Four Letters on the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France*, in *Selected Works*. Oxford, Clarendon Press, vol. III, 1878.
Camden William, *Annales Rerum Gestarum Angliæ et Hiberniæ Regnante Elizabetha*, in www.philological.bham.ac.uk/camden/1576l.html#1577.
Campanella Tommaso, *Monarchie d'Espagne, Monarchie de France*, intr. par Germana Ernst. Paris, PUF, 1997.
——, *Opere di Tommaso Campanella*. Torino, Pomba, 1854.
Casanova de Seingalt Jacques, *Mémoires, écrits par lui-même*. Paris, Garnier, vol. VI, 1880.
Chevalier Michel, *Politique européenne*. Paris, Imprimerie Everat, 1832.
——, *Politique industrielle et Système de la Méditerranée*. Paris, 1832.
——, « La guerre et la crise européenne », *Revue des deux mondes*, XXXVI, 63, 1^er^ juin 1866, pp. 758-85.
——, « Les États-Unis de l'Europe et la paix internationale », *Journal des économistes*, 3^e^ série, XV, 1869, pp. 76-91.
——, « Du droit international, de ses vicissitudes et de ses échecs dans le temps présent », *Revue des deux mondes*, XLII, 99, 15 mai 1872, pp. 396-414.
Clausewitz Carl von, *De la guerre*. Paris, Éd. G. Lebovici, 1989.
Cloots Jean-Baptiste du Val-de-Grâce, baron de (dit Anacharsis Cloots),

Vœux d'un gallophile. Amsterdam, 1786.
——, *La République universelle ou Adresse aux tyrannicides*. À Paris, 1792.
——, *Bases constitutionnelles de la république du genre humain*. À Paris, Imprimerie nationale, 1793.
Cobden Richard, *Russia* (1836), in *The Political Writings of Richard Cobden*. London, William Ridgway, vol. I, 1867, pp. 154-354.
——, *Speeches on Questions of Public Policy by Richard Cobden, MP*. London, T. Fisher Unwin, vol. I, 1908.
Commynes Philippe de, *Mémoires de Philippe de Comines*, publiés par M. Petitot. Paris, Foucault, 1826.
Condillac Etienne Bonnot de, « De la nécessité des systèmes en politique… », dans *Traité des systèmes*. À La Haye, chez Neaulme, 1749, pp. 409-18.
Condorcet Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquis de, *De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe*, dans *Œuvres de Condorcet*. Paris, Firmin Didot, vol. VIII, 1847.
Considerant Victor-Prosper, *De la politique générale et du rôle de la France en Europe*. Paris, au bureau de la Phalange, 1840.
Constant Benjamin, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation, dans leurs rapports avec la civilisation européenne*. Paris, Imprimerie nationale, 1992.
Coudenhove-Kalergi Richard N., *Pan-Europa*. Wien, Paneuropa-Verlag, 1923.
Crowe Eyre, « Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany », *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, ed. by G.P. Gooch and H. Temperley. London, HMSO, vol. III, 1928.
Crucé Emeric, *Le Nouveau Cynée, ou Discours d'Estat représentant les occasions & moyens d'establir une paix generalle, & la liberté du commerce par tout le monde*. À Paris, chez Jacques Villery, 1623.
Cyrano Bergerac Savinien de, *L'Autre Monde ou les États et Empires de la Lune*. Paris, Éd. Boucher, 2002.
Czartoryski Adam, *Mémoires du prince Adam Czartoryski et correspondance avec l'Empereur Alexandre I^er^*. Paris, E. Plon Nourrit, vol. II, 1887.
D'Alembert Jean Le Rond, « Éloge de Saint-Pierre », dans *Œuvres complètes*. Paris, A. Belin, vol. III, 1821.
Darwin Charles, *On the Origin of Species by Means of Natural Selection*, 4th ed. London, John Murray, 1866.
Davenant Charles, *Essays upon : I. The Balance of Power ; II. The Right of Making War, Peace and Alliances ; III. Universal Monarchy…* London, J. Knapton, 1701. Reproduits dans *The Political and Commercial Works of that Celebrated Writer, Charles D'Avenant*. London, R. Horsfield, 5 vols, 1771, respectivement vol. III, pp. 299-430, et vol. IV, pp. 3-41.
Defoe Daniel, *A Review of the State of the English Nation* (June 1, 1706). London, vol. III, n° 66, 1706, pp. 261-4.
——, *The Ballance of Europe, or an Enquiry into the Respective Dangers of Giving the Spanish Monarchy to the Emperour as well as to King Philip…* London, John Baker, 1711
Delauney, *Plan d'une pacification générale en Europe*. Paris, Girardin, An II.
Desiderius Erasmus, *Dulce bellum inexpertis*, extrait des *Adages*. Basileæ, apud J. Frobenium, 1517.
——, *Institutio Principis Christiani*, in www.thelatinlibrary.com/erasmus/inst.shtml, et en anglais dans Erika Rummel (ed.), *The Erasmus Reader*. Toronto, University of Toronto Press, 1990, pp. 249-87.
——, *Querela Pacis*, in www.thelatinlibrary.com/erasmus/querela.shtml, et en anglais dans Rummel (ed.), *op. cit.*, pp. 288-314.
——, *Consultatio de bello Turcis inferendo*, dans Rummel (ed.), *op. cit.*, pp. 315-33.
Desmarets de Saint-Sorlin Jean, *Europe, Comédie Héroïque*. À Paris, chez Henry le Gras, 1643.
Dubois Pierre, *De recuperatione Terre Sancte*, publié par Ch.-V. Langlois. Paris, Alphonse Picard, 1891.
Fénelon François Salignac de la Mothe, *Directions pour la conscience d'un Roi, composées pour l'instruction de Louis de France, duc de Bourgogne*, et *Supplément ou addition aux directions précédentes XXV-XXX, concernant en particulier non*

seulement le droit légitime, mais même la nécessité indispensable de former des alliances… À Parme, de l'Imprimerie royale, 1775.
Ferrero Guglielmo, *Il militarismo. Dieci conferenze.* Milano, F^lli Treves, 1898.
Fichte Johann G., *Considérations destinées à rectifier les jugements du public sur la Révolution française.* Paris, F. Chamerot, 1859.
——, *Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters.* Berlin, Im Verlage der Realschulbuchhandlung, 1806. En français : *Le caractère de l'époque actuelle.* Paris, J. Vrin, 1990.
——, « Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf von Immanuel Kant » (1796), reproduit en français dans J. Ferrari et S. Goyard-Fabre, (dir.), *L'année 1796. Sur la paix perpétuelle : de Leibniz aux héritiers de Kant.* Paris, J. Vrin, 1998, pp. 103-10.
——, *Der geschlossene Handelsstaat.* Tübingen, in der J.G. Cotta'schen Buchhandlung, 1800. En français : *L'État commercial fermé.* Lausanne, L'Âge d'homme, 1980.
——, *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre.* Jena/Leipzig, Christian Ernst Gabler, 2 vols, 1796-1797 ; en particulier l'annexe intitulé *Grundriß des Völker- und Weltbürgerrechts*, vol. II, 1797, pp. 248-69. En français : *Fondement du droit naturel selon les principes de la doctrine de la science.* Paris, PUF, 1998.
——, *Reden an die deutsche Nation*, dans *Sämmtliche Werke.* Berlin, Veit, vol. VII, 1846.
Freud Sigmund, lettre à Einstein, septembre 1932, dans www.wikilivres.info/wiki/Lettre_de_Sigmund_Freud_à_Albert_Einstein.
Friends. Some Quaker Peace Documents, 1654-1920. London, Peace Book Co., 1939.
Gaillard Gabriel-Henri, *Les avantages de la paix. Discours qui, au jugement de l'Académie française, a remporté le prix en janvier 1767*, dans *Mélanges académiques…* À Paris, chez H. Agasse, vol. I, 1806, pp. 51-89.
Gargaz Pierre André, *Conciliateur de toutes les Nations d'Europe, ou Projet de Paix Perpétuelle entre tous les Souverains de l'Europe et leurs Voisins.* À Paris, 1782.
——, *Contrat social, surnomé Union franc-maçone, entre tous les bons Citoiens de la Republiqe Françoise, e entre la meme Republiqe e toutes les Nations de la terre.* À Toulon, chez P.J. Calmen, An V (1797).
——, *Progetto di pace perpetua*, intr. di D. Archibugi. Palermo, Sellerio, 1992.
Gentili Alberico, *De iure belli libri tres.* Oxford, Clarendon Press, 2 vols, 1933.
Gentz Friedrich, *Über den ewigen Frieden*, in *Historisches Journal*, décembre 1800. Berlin, Heinrich Frölich, vol. III, 1800, pp. 711-90. En français : *De la paix perpétuelle*, intr. par M.B. Aoun. Paris, Centre de philosophie du droit, 1997.
——, *Von dem politischen Zustande von Europa vor und nach der französischen Revoluzion, eine Prüfung des Buches De l'état de la France à la fin de l'an VIII*, in *Gesammelte Schriften.* New York, Olms-Weidmann, vol. II, 1997. En français : *De l'état de l'Europe avant et après la Révolution française. Pour servir de réponse à l'écrit intitulé…* Londres, Deboffe, 1802.
——, *Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa*, in *Gesammelte Schriften.* New York, Olms-Weidmann, vol. IV, 1997. En anglais : *Fragments upon the Balance of Power in Europe.* London, M. Peltier, 1806.
——, *Dépêches inédites du chevalier de Gentz aux hospodars de Valachie, pour servir à l'histoire de la politique européenne (1813 à 1828).* Paris, E. Plon, 3 vols, 1876-1877.
Gondon Joseph Jean Baptiste, *Du droit public et du droit des gens, ou Principes d'association civile et politique, suivis d'un projet de paix générale et perpétuelle.* Paris, Brasseur aîné, 3 vols, 1807.
Goudar Ange, *La Paix de l'Europe ne peut s'établir qu'à la suite d'une longue trêve, ou Projet de pacification générale, combiné par une suspension d'armes de vingt ans entre toutes les Puissances politiques.* À Amsterdam, chez Chastelain, 1757.
——, *L'espion chinois, ou l'envoyé secret de la cour de Pékin, pour examiner l'état*

présent de l'Europe. À Cologne, vol. V, 1765.
Grey Sir Edward, « Address at the Meeting of the Committee of Imperial Defence », 26 mai 1911, *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, ed. by G.P. Gooch and H. Temperley. London, HMSO, vol. VI, pp. 781-90.
Grivel Guillaume, « Balance politique », dans *Encyclopédie méthodique, ou par ordre de matières. Économie politique et diplomatique*, par M. Démeunier. À Paris, chez Panckoucke, vol. I, 1784, pp. 279-84.
Guicciardini Francesco, *Storia d'Italia*. Bari, Laterza, 1967 (aussi in http://it.wikisource.org/wiki/Storia_d'Italia).
Guillaume d'Ockham, *Dialogus de potestate Papæ et Imperatoris*, in www.britac.ac.uk/pubs/dialogus/ockdial.html.
Hauterive Alexandre Maurice Blanc de Lanautte, comte de, *De l'état de la France à la fin de l'an VIII* (1800). À Paris, chez Henrics, Brumaire an IX.
Heeren Arnold Hermann Ludwig, *Handbuch der Geschichte des europäischen Staatensystems und seiner Colonien*. Göttingen, J. F. Röwer, 1809. En français : *Manuel historique du système politique des États de l'Europe et de leurs colonies*. Paris, Videcoq, 1841.
Helvétius Claude-Adrien, *De l'homme, de ses facultés intellectuelles, et de son éducation*. À Londres, chez la Société typographique, vol. II, 1792.
Herriot Édouard, *Europe*. Paris, Rieder, 1930.
Hobbes Thomas, *Elementa philosophica de cive*. Amsterodami, apud Ludovicum Elzevirium, 1647. En anglais : *De cive. Philosophicall Rudiments Concerning Government and Society*. London, R. Royston, 1651 (et dans www.constitution.org/th/decive.htm).
——, *Leviathan, or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civill*. London, printed for Andrew Crooke, 1651 (et dans http://ebooks.adelaide.edu.au/h/hobbes/thomas/h68l/complete.html).
Hobson John A., *Towards International Government*. New York, Macmillan, 1915.
Holbach Paul Henri Dietrich, baron d', *La politique naturelle, ou Discours sur les vrais principes du gouvernement*. Londres, 2 vols, 1773.
——, *Système social, ou Principes naturels de la morale et de la politique*. Londres, 3 vols, 1773.
——, *La morale universelle, ou Les devoirs de l'homme fondés sur sa nature*. À Amsterdam, chez Marc-Michel Rey, 3 vols, 1776.
Hugo Victor, « Discours d'ouverture » et « Clôture du Congrès de la paix », dans *Œuvres complètes de Victor Hugo. Actes et paroles*. Paris, J. Hetzel, vol. I, 1882, pp. 475-91.
——, « L'avenir de l'Europe », *ibidem*, vol. III, 1884, pp. 283-6.
——, « Pour la Serbie », *ibidem*, vol. IV, s.d., pp. 3-8.
——, « Paris », *ibidem*, vol. IV, pp. 289-365.
Hume David, « Of the Balance of Power », in *The Philosophical Works of David Hume*. Boston, Little, Brown & Co, vol. III, 1854, pp. 364-73.
Isambert Gaston, « Projet d'organisation politique d'une Confédération européenne », dans A. Leroy-Beaulieu *et al.*, *Les États-Unis d'Europe. Congrès des Sciences politiques de 1900*. Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1901, pp. 137-55.
Isoard Jean-Baptiste-Claude, dit J. Delisle de Sales, *De la paix de l'Europe et de ses bases*. À Paris, chez Maradan, an IX (1801).
James William, « The Moral Equivalent of War » et « Remarks at the Peace Banquet », in *Memories and Studies*. New York, Longmans, Green, and Co., 1917, pp. 267-306.
Jay William, *War and Peace : The Evils of the First and a Plan for Preserving the Last*. New York, Wiley & Putnam, 1842.
Jouvenel Bertrand de, *Vers les États-Unis d'Europe*. Paris, Valois, 1930.
Justi Johann Heinrich Gottlob von, *Die Chimäre des Gleichgewichts von Europa*. Altona, David Iversen, 1758.
——, *La chimère de l'équilibre du commerce et de la navigation* (*Die Chimäre des*

Gleichgewichts der Handlung und Schiffart). Copenhague/Leipzig, 1763.
Kant Immanuel, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Königsberg, Friedrich Nicolovius, 1795. En français : *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique*. Même lieu, même éditeur, 1796, et dans *Œuvres philosophiques*. Paris, Gallimard, vol. III, 1986, pp. 333-83.
——, *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique* (*Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht*), *ibidem*, vol. II, 1985, pp. 187-205.
——, *La religion dans les limites de la simple raison* (*Religion innerhalb der Grenzen der blossen Vernunft*), *ibidem*, vol. III, pp. 15-242.
——, *Sur le lieu commun : Il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique cela ne vaut point* (*Über den Gemeinspruch : Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*), *ibidem*, vol. III, pp. 251-300.
——, *Premiers principes métaphysiques de la doctrine du droit* (*Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*), *ibidem*, vol. III, pp. 449-650.
Kennan George F., « Long Telegram », 22 février 1946, *Foreign Relations of the United States*, 1946, vol. VI. Washington, USGPO, 1969, pp. 696-709.
——, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, XXV, 4, 1947, pp. 566-82.
Kerr Philip (Lord Lothian), *Pacifism is not enough*, 1935, dans www.federalunion.org.uk/archives/pacifism.shtml.
——, *The Ending of Armageddon, or the Federal Principle as the only Basis for International Peace, Liberty and Prosperity*, 1939, dans www.federalunion.org.uk/archives/endarmaggedon.shtml
—— and Curtis Lionel, *The Prevention of War*. New Haven, Yale UP, 1923.
Klüber Johann L., *Droit des gens moderne de l'Europe*. Paris, J.-P. Aillaud, 1831.
Krauthammer Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, LXX, 1, 1991, pp. 23-33.
——, « The Unipolar Moment Revisited », *The National Interest*, Winter 2002-2003, pp. 5-17.
Kropotkin Peter, *Mutual Aid : A Factor of Evolution*. London, William Heinemann, 1902.
La Bruyère Jean de, *Les caractères ou Les mœurs de ce siècle*. Paris, Larousse, 2 vols, 1912.
Ladd William, *An Essay on a Congress of Nations, for the Adjustment of International Disputes without Resort to Arms*. London, Thomas Ward & Co., 1840.
La Peyrère Isaac de, *Du rappel des Iuifs*. S.l., 1643.
——, *Prœadamitæ, sive […] Primi Homines ante Adamum conditi*. S.l., 1655.
Leckie Gould Francis, *An Historical Research into the Nature of the Balance of Power in Europe*. London, Taylor & Hessey, 1817. En français : *De l'équilibre du pouvoir en Europe*. À Paris, chez Maradan, 1819.
Leibniz Gottfried W., *Projet d'expédition d'Égypte, présenté à Louis XIV*, dans *Œuvres*, publiées par A. Foucher de Careil. Paris, F. Didot, vol. V, 1864.
——, *Securitas publica interna et externa*, *ibidem*, vol. VI, 1865, pp. 21-252.
——, *Entretien de Philarète et d'Eugène, sur la question du temps agitée à Nimwègue touchant le droit d'ambassade des Électeurs et Princes de l'Empire*, *ibidem*, vol. VI, pp. 343-405.
——, *Lettre à l'abbé de Saint-Pierre*, et *Observations sur le projet de l'abbé de Saint-Pierre*, *ibidem*, vol. IV, 1862, pp. 325-36.
——, *Esprit de Leibnitz, ou Recueil de pensées choisies, […] extraites de toutes ses œuvres*. À Lyon, chez Jean-Marie Bruyset, 2 vols, 1772.
——, *Pensées de Leibnitz, sur la religion et la morale*. Bruxelles, Société nationale pour la propagation des bons livres, 2 vols, 1838.
——, *Nouvelles lettres et opuscules de Leibniz*. Paris, A. Durand, 1857.
——, *Political Writings*, ed. by Patrick Riley. Cambridge, Cambridge UP, 1988.
Le Mercier de La Rivière Pierre-François-Joachim-Henri, *L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*. À Paris/Londres, chez Desaint/Jean Nourse, 2 vols, 1767.
Lemonnier Charles, *Les États-Unis d'Europe*. Paris, Librairie de la bibliothèque démocratique, 1872.

——, préface de l'*Essai philosophique sur la paix perpétuelle* par E. Kant. Paris, G. Fischbacher, 1880.
——, *Formule d'un traité d'arbitrage permanent entre nations. Mémoire présenté au VIII^e Congrès de la Ligue internationale de la paix et de la liberté*. Genève, M. Stapelmohr, s.d. (1888).
Lenin Vladimir I., « On the Slogan for a United States of Europe », in *Collected Works*. Moscow, Progress Publ., vol. XXI, 1974, pp. 339-43.
Leopardi Giacomo, *Paralipomeni della Batracomiomachia*, in http://it.wikisource.org/wiki/Paralipomeni_alla_Batracomiomachia.
Leroy-Beaulieu Anatole *et al.*, *Les États-Unis d'Europe. Congrès des Sciences politiques de 1900*. Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1901.
Lisola François-Paul de, *Bouclier d'Estat et de Justice, contre le dessein manifestement découvert de la Monarchie Universelle, sous le vain prétexte des prétentions de la Reyne de France*. S.l., 1667.
List Friedrich, *Système national d'économie politique*, 2^e éd. Paris, Capelle, 1857.
Locke John, *Two Treatises of Governement*. London, 1690 (aussi in www.lonang.com/exlibris/locke/).
Lorimer James, « Le problème final du droit international », *Revue de droit international et de législation comparée*, IX, 2, 1877, pp. 161-206.
——, « The Ultimate Problem of International Jurisprudence », in *The Institutes of the Law of Nations. A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*. Edinburgh/London, William Blackwood & Sons, vol. II, 1884, pp. 181-299.
Lupold von Bebenburg, *Tractatus de iuribus regni et imperii Romanorum*. Strasbourg, 1624.
Luttemer G., *Les États-Unis d'Europe. Étude suivie d'un projet similaire…* Tunis, Frédéric Weber, 1913.
Mably Gabriel Bonnot, abbé de, *Des principes des négociations, pour servir d'introduction au Droit public de l'Europe, fondé sur les traités*. À La Haye, 1757.
Machiavelli Niccolò, *Il principe*, in *Tutte le opere di Niccolò Machiavelli, cittadino e segretario fiorentino*. Londra, vol. I, 1747, pp. 293-352.
——, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, *ibidem*, vol. II, 1747, pp. 1-256.
——, *I sette libri dell'arte della guerra*, *ibidem*, vol. II, pp. 257-400.
Mackay R.W.G., *Peace Aims and the New World Order*. London, Michael Joseph, 1941.
Madison James, « Universal Peace », in *The Writings of James Madison, 1790-1802*, ed. by G. Hunt. New York, G.P. Putnam's Sons, vol. VI, 1906, pp. 88-91.
——, Hamilton Alexander, Jay John, *The Federalist. A Collection of Essays written in Favour of the New Constitution*. New York, J. and A. McLean, 1788.
Maistre Joseph de, *Du Pape*. À Lyon, chez Rusand, 1819.
——, *Considérations sur la France*. À Paris, chez Potey, 1821.
Mandeville Bernard de, *The Fable of the Bees: or, Private Vices, Publick Benefits*, 6th ed. London, J. Tonson, 1729.
Marsilius of Padua, *The Defender of the Peace*, ed. by A. Brett. Cambridge, Cambridge UP, 2005.
Marx Karl et Engels Friedrich, *Manifeste du parti communiste*. Paris, Éd. sociales, 1973.
Mazzini Giuseppe, *An Essay on the Duties of Man. Addressed to Workingmen*. New York, Funk & Wagnalls, 1898.
——, « La Santa Alleanza dei popoli », « Condizioni e avvenire dell'Europa » et « Politica internazionale », in *Opere*, a cura di L. Salvatorelli. Milano, Rizzoli, vol. II, 1939, pp. 467-83, 541-73, 849-73.
Mill James, « Law of Nations », in *Essays on Government, Jurisprudence, Liberty of the Press, and Law of Nations*. London, J. Innes, 1825.
Mirabeau Victor Riqueti, marquis de, *L'ami des hommes, ou Traité de la population*. À Avignon, 1756.
Molinari Gustave de, *L'abbé de Saint-Pierre. Sa vie et ses œuvres, précédées d'une appréciation et d'un précis historique de l'idée de la paix perpétuelle*. Paris, Guillaumin et C^ie, 1857.
——, *Grandeur et décadence de la guerre*. Paris, Guillaumin et C^ie, 1898.
——, *The Society of To-morrow. A Forecast of Its Political and Economic Organisation*. New York, G.P. Putnam's Sons, 1904.

Montesquieu Charles-Louis de Secondat, baron de, *De l'esprit des loix*, dans *Œuvres de Monsieur de Montesquieu*, nouvelle éd. À Londres, chez Nourse, vol. I, 1767.
——, *Réflexions sur la monarchie universelle en Europe*, intr. par Michel Porret. Genève, Droz, 2000.
Nicolson Harold, *Public Faces : A Novel*. London, Constable, 1932.
Novalis (Friedrich von Hardenberg), *Die Christenheit oder Europa*, dans J.-P. Faye (ed.), *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*. Paris, Gallimard, 1992, pp. 169-93.
Novicow Jacques, *La critique du darwinisme social*. Paris, F. Alcan, 1910.
Organisation des Nations Unies, Charte, in http://mjp.univ-perp.fr/traites/onu1945.htm.
——, *A More Secure World : Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, December 2004, in www.un.org/secureworld/report2.pdf.
Paruta Paolo, *Discorsi politici*. In Venetia, appresso Domenico Nicolini, 1599.
Pascal Blaise *et al.*, *Les moralistes français. Pensées de Pascal, Maximes et réflexions de La Rochefoucauld, Caractères de La Bruyère, Œuvres de Vauvenargues*. Paris, Garnier, 1875.
Pecquet Antoine, *L'esprit des maximes politiques, pour servir de suite à L'esprit des loix, du Président de Montesquieu*. À Paris, chez Prault, 2 vols, 1757.
Pecqueur Constantin, *De la paix, de son principe et de sa réalisation*. Paris, Capelle, 1842.
Penn William, *An Essay towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament, or Estates*, in *The Political Writings of William Penn*, ed. by A.R. Murphy. Indianapolis, Liberty Fund, 2002, pp. 401-19. En français : *Essai d'un Projet pour rendre la Paix de l'Europe solide et durable, par l'établissement d'une Diète générale…* York, Ebor Press, 1986.
Phillimore Walter G.F., *Schemes for Maintaining General Peace*. London, HM Stationery Office, 1920.
Platon, *Les lois*. Paris, Flammarion, 2 vols, 2006.
Polier de Saint-Germain Antoine de, *Du gouvernement des mœurs*. Lausanne, 1784.
——, *Nouvel essai sur le projet de la paix perpétuelle*. En Suisse, 1788.
Postel Guillaume, *Les raisons de la Monarchie, et quelz moyens sont nécessaires pour y parvenir…* À Paris, 1551.
——, *Apologie contre les détracteurs de la Gaule, & des privilèges & Droictz d'icelle…*, suivie d'un *Traicté des Droictz de la Coronne de France*. À Paris, chez Sebastian Nivelle, 1552.
Proudhon Pierre-Joseph, *Du principe fédératif, et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris, E. Dentu, 1863.
Raxis de Flassan Gaëtan de, *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*. À Paris, chez Treuttel & Würtz, 1811.
Réal de Curban Gaspard de, *La science du gouvernement, ouvrage de morale, de droit et de politique*. Aix-la-Chapelle, vol. VI, 1764.
Reeve Henry, « Balance of Power », *Encyclopædia Britannica*, vol. III, 1875, pp. 267-72.
Ricardo David, *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London, J. Murray, 1821.
Richelieu Armand du Plessis, cardinal duc de, *Testament politique*. À Amsterdam, chez Henry Desbordes, 1689.
Riou Gaston, *Europe, ma patrie*. Paris, Valois, 1928.
——, *S'unir ou mourir*. Paris, Valois, 1929.
Rivarol Antoine de, *De l'universalité de la langue française ; discours qui a remporté le prix à l'Académie de Berlin*. À Berlin, 1784.
Robertson William, *The History of the Reign of the Emperor Charles V*. New York, Harper & Bros, 1836.
Rohan Henri, duc de, *Le parfait capitaine… augmenté d'un traicté de l'Interest des princes et estats de la Crestienté*. Paris, A. Courbé, 1638.
Rousseau Jean-Jacques, *Les confessions*, dans *Œuvres complètes*. Paris, Gallimard, vol. I, 1959.
——, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, *ibidem*, vol. III, 1964, pp. 111-223.
——, *Discours sur l'économie politique*, *ibidem*, vol. III, pp. 241-78.

——, *Du contrat social, ou principes du droit politique*, *ibidem*, vol. III, pp. 349-470.
——, *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, et *Jugement sur le projet de paix perpétuelle*, *ibidem*, vol. III, pp. 563-600.
——, *Que l'état de guerre nait de l'état social*, *ibidem*, vol. III, pp. 601-16.
——, *Projet de constitution pour la Corse*, *ibidem*, vol. III, pp. 901-50.
——, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, *ibidem*, vol. III, pp. 953-1041.
——, *Émile, ou de l'éducation*, *ibidem*, vol. IV, 1969.
Saint-Pierre Charles Irénée Castel, abbé de, *Mémoire pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*. Cologne, 1712.
——, *Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*. À Utrecht, chez Antoine Schouten, 2 vols, 1713.
——, *Projet de Traité pour rendre la Paix perpétuelle entre les Souverains Chrétiens […] Proposé autre fois par Henry le Grand, Roy de France […] Éclairci par M. l'Abbé de S. Pierre*. À Utrecht, chez Antoine Schouten, 1717.
——, *Abrégé du projet de paix perpétuelle, inventé par le Roi Henri le Grand…* À Rotterdam, chez Jean-Daniel Beman, 1729.
——, *Abrégé du projet de paix perpétuelle*, 2e éd. revue et augmentée, dans *Ouvrajes de politique*. À Rotterdam, chez Jean-Daniel Beman, vol. I, 1738.
——, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, intr. par S. Goyard-Fabre. Paris, Garnier, 1981.
——, *Discours sur la Polysynodie, où l'on démontre que la Polysynodie, ou pluralité des Conseils, est la forme de Ministère la plus avantageuse pour un Roi et pour son Royaume*. Amsterdam, 1719.
——, *Les rêves d'un homme de bien*. À Paris, chez la veuve Duchesne, 1775.
Saint-Simon Louis de Rouvroy, duc de, *Mémoires*. Paris, Hachette, vol. IV, 1873.
Saint-Simon Claude Henri de Rouvroy, comte de, et A. Thierry, *De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*. À Paris, chez Adrien Égron, octobre 1814.
Salisbury Robert Cecil, marquess of, « Circular of 20 October 1896 », in *Correpondence respecting the Introduction of Reforms in the Administration of the Ottoman Empire*. London, HMSO, 1897, pp. 1-5.
Schlegel Frédéric de, *Philosophie de l'histoire, professée en dix-huit leçons publiques*. À Paris, chez Parent-Desbarres, vol. II, 1836.
Schmidt-Phiseldeck Conrad G.F.E. von, *Europa und Amerika, oder die künftigen Verhältnisse der civilisirten Welt*. Copenhagen, Brummer, 1820.
——, *Der Europäische Bund*. Copenhagen, 1821.
Société des Nations, Pacte, in http://mjp.univ-perp.fr/traites/sdn1919.htm.
Sorel Georges, « Unité et multiplicité », dans *Réflexions sur la violence*, 3e éd. Paris, Rivière, 1912.
Sully Maximilien de Béthune, duc de, *Mémoires des sages et royales Œconomies d'Estat, domestiques, politiques et militaires de Henry le Grand, l'exemplaire des Roys…*, éd. de J.-F. Michaud et J.-J.-F. Poujoulat. Paris, Firmin Didot, 2 vols, 1837.
Swift Jonathan, « A Digression on the Nature, Usefulness and Necessity of Wars and Quarrels », in *A Tale of a Tub and other Works*. Oxford, Oxford UP, 1999.
——, *A Discourse of the Contests and Dissensions Between the Nobles and the Commons in Athens and Rome*. London, John Nutt, 1701 (ed. by F.H. Ellis, Oxford, Clarendon Press, 1967).
——, *Travels into Several Remote Nations of the World. By Lemuel Gulliver*, in *The Portable Swift*. New York, Viking Press, 1948.
Talleyrand Charles Maurice de, *Mémoires, 1754-1815*. Paris, Plon, 1982.
Tasso Torquato, *Gerusalemme liberata*, in it.wikisource.org/wiki/Gerusalemme_liberata/Canto_primo.
Thomas d'Aquin, *De regno ad regem Cypri*, in www.corpusthomisticum.org/orp.html.
——, *Scriptum super Sententiis*, in www.corpusthomisticum.org/snp0000.html.
Thomerel F.-P.-J.-C., *Programme du plan à mettre à exécution, qui divise l'Europe en*

quatre puissances, et partie de l'Afrique et l'Égypte. Versailles, s.d.
Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*. Paris, R. Laffont, 1990.
Toland John, *Anglia Libera, or The Limitation and Succession of the Crown of England*. London, Bernard Lintott, 1701.
Vattel Emer de, *Le Droit des Gens. Ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*. À Londres [Neuchâtel], vol. II, 1758.
Vauvenargues Luc de Clapiers, marquis de, *Œuvres de Vauvenargues*. Paris, Furne, 1857.
Vergennes Charles Gravier, comte de, « Mémoire de M. de Vergennes au commencement du règne de Louis XVI, en 1774 », dans *Politique de tous les cabinets de l'Europe, pendant les règnes de Louis XV et de Louis XVI*, 4e éd. Bruxelles, A. Lacrosse, vol. III, 1825, pp. 146-58.
Voltaire, *Le siècle de Louis XIV*, dans *Œuvres complètes*. Paris, Hachette, vol. XII, 1888.
——, *Précis du siècle de Louis XV*, *ibidem*, vol. XIII, 1900.
——, *Dictionnaire philosophique*, entrée « Guerre », *ibidem*, vol. XVIII, 1876, pp. 209-13.
——, *Rescrit de l'Empereur de la Chine, à l'occasion du projet de paix perpétuelle*, *ibidem*, vol. XXV, 1893, pp. 162-4.
——, *L'A, B, C, ou dialogues entre A, B, C*, *ibidem*, vol. XXVIII, 1894, pp. 85-147.
——, *De la paix perpétuelle, par le docteur Goodheart*, *ibidem*, vol. XXVIII, 1894, pp. 355-75.
Wilson James, *The Works of the Hon. James Wilson*. Philadelphia, Bronson & Chauncey, vol. I, 1804.
Wohlforth William C., « The Stability of a Unipolar World », *International Security*, XXIV, 1, 1999, pp. 5-41.
—— and Brooks S.G., « American Primacy in Perspective », *Foreign Affairs*, LXXXI, 4, 2002, pp. 20-33.
Woolf Leonard S., *International Government : Two Reports*. London, G. Allen & Unwin, 1916.

B. Travaux

Albrecht-Carrié René, *The Unity of Europe : An Historical Survey*. London, Secker & Warburg, 1966.
——, *The Concert of Europe, 1815-1914*. New York, Harper & Row, 1968.
Archibugi Daniele, « L'utopia della pace perpetua », *Democrazia e diritto*, XXXII, 1, 1992, 349-78.
——, « Immanuel Kant e il diritto cosmopolitico », *Teoria e politica*, IX, 2, 1993, pp. 95-116.
—— e Voltaggio F. (dir.), *Filosofi per la pace*, 2a ed. Roma, Editori Riuniti, 1999.
Arcidiacono Bruno, « Les projets de réorganisation du système international au XIXe siècle (1871-1914) », *Relations internationales*, n° 123, 2005, pp. 11-24.
——, « "Non par la guerre, à la manière des sauvages" : Kant et l'avènement de l'état de droit entre les nations », *Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international*, VIII, 1, 2006, pp. 39-89.
——, « Pour une généalogie de la Charte des Nations Unies : la tradition directoriale », *Relations internationales*, n° 127, 2006, pp. 5-23.
——, « Un précurseur de l'Union européenne ? Le comte de Saint-Simon et la réorganisation de l'Europe en 1814 », dans A. Liebich et B. Germond (dir.), *Construire l'Europe*. Paris, PUF, 2008, pp. 55-70.
——, « De la balance politique et de ses rapports avec le droit des gens : Vattel, la "guerre pour l'équilibre" et le système européen », dans P. Haggenmacher et V. Chetail (dir.), *Le droit international de Vattel vu du XXIe siècle*. Boston, Brill, 2011, pp. 75-98.
Armao Fabio, *Capire la guerra*. Milano, Franco Angeli, 1994.
Armstrong David, *The Rise of the International Organization : A Short History*. London, Macmillan, 1982.
Aron Raymond, *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Lévy, 1962.
Barbier Antoine-Alexandre, *Dictionnaire des ouvrages anonymes*, 3e éd. Paris, Paul Daffis, 4 vols, 1872-1879.

Barraclough Geoffrey, *The Medieval Empire: Idea and Reality*. London, G. Philip, 1950.
——, *European Unity in Thought and Action*. Oxford, B. Blackwell, 1963.
Bazzoli Maurizio (dir.), *L'equilibrio di potenza nell'età moderna. Dal Cinquecento al Congresso di Vienna*. Milano, Unicopli, 1998.
Beales A.C.F., *The History of Peace. A Short Account of the Organised Movements for International Peace*. London, G. Bell & Sons, 1931.
Beck Sanderson, *The Way to Peace. The Great Peacemakers, Philosophers of Peace and Efforts toward World Peace*. Farmingdale, Coleman Publ., 1986.
Belissa Marc, « Kant idéaliste ? Le débat sur la paix perpétuelle, 1795-1801 », in www.revolution-francaise.net/2005/11/21/7-kant-idealiste-le-debat-sur-la-paix-perpetuelle-1795-1801.
——, « Friedrich von Gentz : l'ordre des puissances contre le droit des gens », in www.revolution-francaise.net/2005/12/26/13-friedrich-von-gentz-lordre-des-puissances-contre-le-droit-des-gens.
——, *Repenser l'ordre européen, 1795-1802. De la société aux rois aux droits des nations*. Paris, Kime, 2006.
Bérenger Jean, *Histoire de l'empire des Habsbourg, 1273-1918*. Paris, Fayard, 1990.
—— et Soutou G.-H. (dir.), *L'ordre européen du XVI^e^ au XX^e^ siècle*. Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1998.
Bernardi B. et Silvestrini G., « J.-J. Rousseau, Principes du droit de la guerre », *Annales de la Société J.-J. Rousseau*, XLVI. Genève, Droz, 2005, pp. 201-80.
Bobbio Norberto, *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna, Il Mulino, 1979.
——, *Il terzo assente. Saggi e discorsi sulla pace e la guerra*. Torino, Sonda, 1989.
Bohman J. and Lutz-Bachmann M. (eds), *Perpetual Peace. Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*. Cambridge, MIT Press, 1997.
Bok Sisela, « Early Advocates of Lasting World Peace : Utopians or Realists ? », in L.S. Rouner (ed.), *Celebrating Peace*. Notre Dame, Notre Dame UP, 1990, pp. 52-72.
Boulding Kenneth, *Stable Peace*. Austin, University of Texas Press, 1978.
Brock Peter, *Freedom from War. Nonsectarian Pacifism, 1814-1914*. Toronto, University of Toronto Press, 1991.
Brown Chris *et al.* (eds), *International Relations in Political Thought. Texts from the Ancient Greeks to the First World War*. Cambridge, Cambridge UP, 2002.
Bull Hedley, « Society and Anarchy in International Relations », in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London, G. Allen & Unwin, 1966, pp. 35-50.
——, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York, Columbia UP, 1977.
Butterfield Herbert, « The Balance of Power », in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London, G. Allen & Unwin, 1966, pp. 132-48.
Buzan B. and Little R., *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford, Oxford UP, 2000.
Carson Thomas L., « Perpetual Peace : What Kant Should Have Said », *Social Theory and Practice*, XIV, 2, 1988, pp. 173-214.
Castillo Monique, « La paix perpétuelle par un libre fédéralisme des États », dans *Penser la guerre, penser la paix*. Nantes, Éd. Pleins Feux, 2001, pp. 45-55.
Cesa Marco, « L'equilibrio internazionale : modelli a confronto », *Il Politico*, LIV, 1, 1990, pp. 229-49.
Chabod Federico, *Storia dell'idea di Europa*. Bari, Laterza, 1961.
Chaix Gérald, « L'Europe à l'époque de la Renaissance. Conceptions et réalisations », dans K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 51-70.
Chauvier Stéphane, « Y a-t-il de guerres justes ? », dans *Penser la guerre, penser la paix*, Nantes, Éd. Pleins Feux, 2001, pp. 105-20.

Clarke George (ed.), *John Bellers. His Life, Times and Writings*. London, Routledge & Kegan Paul, 1987.
Claude Inis L., *Power and International Relations*. New York, Random House, 1962.
——, « The Balance of Power », in R. J. Art and R. Jervis (eds), *International Politics*. New York, Harper Collins, 1985, pp. 29-41.
——, « The Balance of Power Revisited », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 77-85.
Craig Campbell, « The Resurgent Idea of World Government », *Ethics and International Affairs*, XXII, 2, 2008, pp. 133-42.
Craig Gordon A., « The United States and the European Balance », *Foreign Affairs*, LV, 1, 1976, pp. 187-98.
Crook Paul, *Darwinism, War and History. The Debate over the Biology of War from the Origin of Species to the First World War*. Cambridge, Cambridge UP, 1994.
Curcio Carlo (dir.), *Progetti per la pace perpetua*. Roma, Colombo, 1946.
——, *Europa : storia di un'idea*. Firenze, Vallecchi, 2 vols, 1958.
Dallmayr Fred, « A War Against the Turks ? Erasmus on War and Peace », *Asian Journal of Social Science*, XXXIV, 1, 2006, pp. 67-85.
Defrasne Jean, *Le pacifisme*. Paris, PUF, 1983.
Dehio Ludwig, *Gleichgewicht oder Hegemonie*. Krefeld, Scherpe, 1948.
Deudney Daniel, « Nuclear Weapons and the Waning of the Real-State », *Dædalus*, CXXIV, 2, 1995, pp. 209-231.
Dinstein Yoram, « International Law as a Primitive Legal System », *Journal of International Law and Politics*, XIX, 1, 1986, pp. 1-32.
Donnadieu Léonce, *La théorie de l'équilibre : étude d'histoire diplomatique et de droit international*. Paris, A. Rousseau, 1900.
Doyle Michael W., « Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs », *Philosophy and Public Affairs*, XII, 3 and 4, 1983, pp. 203-35, 323-53.
——, *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism, and Socialism*. New York, W.W. Norton, 1997.
Draper G.I.A.D., « Plans européens pour la paix perpétuelle et leur influence sur le droit de la guerre », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 720, 1979, pp. 283-301.
Duroselle Jean-Baptiste, *L'idée d'Europe dans l'histoire*. Paris, Denoël, 1965.
Easley Eric S., *The War Over « Perpetual Peace » : An Exploration Into the History of a Foundational International Relations Text*. New York, Palgrave Macmillan, 2004.
Eco Umberto, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*. Bari, Laterza, 1993.
Elie Jerôme, *The End of the Cold War as a Systemic Transition. Thinking about the New World Order in the Soviet Union and the United States, 1984-1992*. Genève, IUHEI, 2007.
Elrod Richard, « The Concert of Europe : A Fresh Look at an International System », *World Politics*, XXVIII, 2, 1976, pp. 159-74.
Faye Jean-Pierre (dir.), *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*. Paris, Gallimard, 1992.
Feis Herbert, *Churchill, Roosevelt, Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*. Princeton, Princeton UP, 1957.
Fenet Alain, « Emeric Crucé aux origines du pacifisme et de l'internationalisme modernes », *Miskolc Journal of International Law*, 2004, in www.uni-miskolc.hu/~wwwdrint/20042fenet1.htm.
Ferrari J. et Goyard-Fabre S. (dir.), *L'année 1796. Sur la paix perpétuelle : de Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris, J. Vrin, 1998.
Ferretti Paola, *A Russian Advocate of Peace : Vasilii Malinovskii (1765-1814)*. Dordrech, Kluwer, 1998.
Fisch Jörg, « When Will Kant's Perpetual Peace be Definitive ? », *Journal of the History of International Law*, II, 2, 2000, pp. 125-47.
Forsyth Murray, « The Old European States-System : Gentz versus Hauterive », *The Historical Journal*, XXIII, 3, 1980, pp. 521-38.
——, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*. Leicester, Leicester UP, 1981.

Frankman Myron J., « International Taxation : The Trajectory of an Idea from Lorimer to Brandt », *World Development*, XXIV, 1996, pp. 807-20.
Friedrich Carl J., « L'essai sur la paix : sa position centrale dans la philosophie morale de Kant », in E. Weil *et al.*, *La philosophie politique de Kant*. Paris, PUF, 1962, pp. 139-61.
Gaddis John Lewis, *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*. Oxford, Oxford UP, 1987.
Gall Alexander, « Atlantropa : A Technological Vision of a United Europe », in E. van der Vleuten and A. Kajiser (eds), *Networking Europe. Transnational Infrastructures and the Shaping of Europe, 1850–2000*. Sagamore Beach, Science History Publications, 2006.
Gallie W.B., *Philosophers of Peace and War : Kant, Clausewitz, Marx, Engels, and Tolstoy*. Cambridge, Cambridge UP, 1978.
Gerbet Pierre *et al.*, *Le rêve d'un ordre mondial, de la SdN à l'ONU*. Paris, Imprimerie nationale, 1996.
Ghebali Victor-Yves, « *Avaritia* et *ambitio* dans les relations internationales de l'entre-deux-guerres : la gestion des conflits internationaux par la Société des Nations », dans M. Porret *et al.* (dir.), *Guerres et paix*. Genève, Georg, 2000.
Gilpin Robert, *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge UP, 1981.
Gould Stephen Jay, « Kropotkin Was No Crackpot », *Natural History*, 106, 1997, pp. 12-21.
Goyard-Fabre Simone, *La construction de la paix, ou le travail de Sisyphe*. Paris, J. Vrin, 1994.
——, *La philosophie du droit de Kant*. Paris, J. Vrin, 1996.
——, « Les difficultés invincibles des projets de paix perpétuelle », in J. Ferrari et S. Goyard-Fabre (dir.), *L'année 1796. Sur la paix perpétuelle : de Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris, J. Vrin, 1998, pp. 81-98.
Grant A.J. and Temperley H., *Europe in the XIX^th^ Century (1789-1914)*. London, Longmans, Green, 1927.
Greenwood Sean, « Frank Roberts and the Other Long Telegram : The View from the British Embassy in Moscow, March 1946 », *Journal of Contemporary History*, XXV, 1, 1990, pp. 103-22.
Grenville J.A.S., *Lord Salisbury and Foreign Policy. The Close of the XIX^th^ Century*. London, The Athlone Press, 1964.
Grewal David S., « Hobbes's Realist-Utopian Peace Theory », in www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=969799.
Grimsted Patricia K., « Capodistrias and a New Order for Restauration Europe », *Journal of Modern History*, XL, 2, 1968, 166-92.
Gruner Wolf D., « Les idées d'Europe politique au XVIII^e^ siècle », dans K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 145-62.
——, « Perceptions et conceptions de l'Europe au XIX^e^ siècle », *ibidem*, pp. 163-90.
Gulick Edward V., *Europe's Classical Balance of Power. A Case History of the Theory and Practice of One of the Great Concepts of European Statecraft*. New York, W.W. Norton, 1967.
Haas Ernst B., « The Balance of Power : Prescription, Concept, or Propaganda ? », *World Politics*, V, 4, 1953, pp. 442-77.
Habermas Jürgen, *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*. Paris, Éd. du Cerf, 1996.
Haggenmacher Peter, « Mutations du concept de guerre juste de Grotius à Kant », dans *La guerre*. Cahiers de philosophie politique et juridique, 10, Centre de publications de l'Université de Caen, 1986, pp. 107-25.
——, « La place de Vitoria parmi les fondateurs du droit international », dans *Actualité de la pensée juridique de F. de Vitoria*. Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 27-80.
——, « Kant et la tradition du droit des gens » dans P. Laberge *et al.* (eds), *L'année 1795. Kant : essai sur la paix*. Paris, J. Vrin, 1997, pp. 122-39.
——, « La paix dans la pensée de Grotius », dans L. Bély (ed.), *L'Europe des traités de Westphalie. Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*. Paris, PUF, 2000, pp. 67-79.
——, « Osservazioni sul concetto di diritto internazionale di Gentili », in

Alberico Gentili. Milano, Giuffré, 2000, pp. 131-43.
Haran Alexandre Y., *Le lys et le globe : messianisme dynastique et rêve impérial en France à l'aube des temps modernes*. Seyssel, Champ Vallon, 2000.
Hart H.L.A., « Bentham and Beccaria », in *Essays on Bentham. Jurisprudence and Political Theory*. Oxford, Oxford UP, 1982, pp. 40-52.
Harvie Christopher, « The Father of European Federalism ? », *History Today*, XLVII, 7, 1997.
Haslam Jonathan, *No Virtue Like Necessity. Realist Thought in International Relations since Machiavelli*. New Haven, Yale UP, 2002.
Hassner Pierre, « Situation de la philosophie politique chez Kant », in E. Weil *et al.*, *La philosophie politique de Kant*. Paris, PUF, 1962, pp. 77-103.
——, « La guerre et la paix », dans *La violence et la paix*. Paris, Seuil, 2000, pp. 23-56.
Hay Denys, *Europe : The Emergence of an Idea*. New York, Harper & Row, 1966.
Heater Derek, *The Idea of European Unity*. Leicester, Leicester UP, 1992.
Hemleben Sylvester J., *Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago, University of Chicago Press, 1943.
Herman Arthur, *How the Scots invented the Modern World*. New York, Crown, 2001.
Heuser Beatrice, « Sovereignty, Self-Determination and Security. New World Orders in the XXth Century », in S.H. Hashmi (ed.), *State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations*. University Park, Pennsylvania State UP, 1997, pp. 81-104.
Hinsley Francis H., *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*. Cambridge, Cambridge UP, 1963.
Hippler Thomas, « La paix perpétuelle et l'Europe dans le discours des Lumières », *Revue européenne d'histoire*, IX, 2, 2002, pp. 167-82.
Hodé Jacques, *L'idée de fédération internationale dans l'histoire : les précurseurs de la Société des Nations*. Paris, La vie universitaire, 1921.
Hoffmann Stanley, *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*. London, Pall Mall Press, 1965.
——, « Rousseau on War and Peace », *ibidem*, pp. 54-87.
Holbraad Carsten, *The Concert of Europe. A Study in German and British International Theory, 1815-1914*. London, Longman, 1970.
Holsti Kalevi J., *Peace and War. Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*. Cambridge, Cambridge UP, 1991.
——, *The State, War, and the State of War*. Cambridge, Cambridge UP, 1996.
Hoogensen Gunhild, « Bentham's International Manuscripts versus the Published Works », *Journal of Bentham Studies*, IV, 2001, in www.ucl.ac.uk/Bentham-Project/journal/hoogensen.htm.
Howard Michael, *War in European History*. Oxford, Oxford UP, 1976.
——, *The Invention of Peace*. New Haven/London, Yale UP, 2000.
Hurrell Andrew, « Kant and the Kantian Paradigm of International Relations », *Review of International Studies*, XVI, 3, 1990, pp. 183-205.
Ikenberry G. John, *After Victory : Institutions, Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton UP, 2001.
Jacob J.R. and Jacob M.C. (eds), *Peace Projects of the XVIIth Century*. New York, Garland Publ., 1972.
Jacob M.C. (ed.), *Peace Projects of the XVIIIth Century*. New York, G.P. Putnam's Sons, 1974.
Jervis Robert, « Systems Theory and Diplomatic History », in P.G. Lauren (ed.), *Diplomacy. New Approaches in History, Theory and Policy*. New York, The Free Press, 1979, pp. 212-44.
——, « From Balance to Concert : A Study of International Security Cooperation », *World Politics*, XXXVIII, 1, 1985, pp. 58-79.
Johnson James T., *The Quest for Peace. Three Moral Traditions in Western Cultural History*. Princeton, Princeton UP, 1987.
Kagan Robert, *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*. New York, A. Knopf, 2003.
Kende Istvan, « The History of Peace : Concept and Organizations from the

Late Middle Ages to the 1870s », *Journal of Peace Research*, XXVI, 3, 1989, pp. 233-47.
Kriegel Annie, *Les Internationales ouvrières*. Paris, PUF, 1970.
Krüger Peter, « Unification économique et politique de l'Europe au XX^e siècle », dans K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 191-220.
——, « Balance of Power, European Concert and Integration. The Myth of a Changing International System », in C. Buffet and B. Heuser (eds), *Haunted by History. Myths in International Relations*. Oxford, Berghahn Books, 1998, pp. 3-14.
Kurze Dietrich, « La Respublica Christiana et l'Europe médiévale », dans K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 11-49.
Laberge P., Lafrance G. et Dumas D. (dir.), *L'année 1795. Kant : Essai sur la paix*. Paris, J. Vrin, 1997.
Lange Christian, « Histoire de la doctrine pacifique et son influence sur le développement du droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1926, XIII, 3, pp. 175-423.
Lange Christian et Schou August, *Histoire de l'internationalisme*. Kristiania/Oslo, H. Aschehoug, 3 vols, 1919, 1954 et 1963.
Langson Armand, *William Penn et les précurseurs du mouvement européen*. Paris, La Pensée universelle, 1973.
Lauren Paul G. (ed.), *Diplomacy : New Approaches in History, Theory and Policy*. New York, The Free Press, 1979.
Layne Christopher, « Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace », *International Security*, XIX, 2, 1994, pp. 5-49.
Legohérel Henri, « Jean Bodin et l'Europe de son temps », *Journal of the History of International Law*, I, 1, 1999, pp. 38-47.
Levy Jack S., « The Causes of War and the Conditions of Peace », *Annual Review of Political Science*, I, 1, 1998, pp. 139-65.
Little Richard, « Deconstructing the Balance of Power : Two Traditions of Thought », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 87-100.
Livet Georges (dir.), *Guerre et paix de Machiavel à Hobbes*. Paris, A. Colin, 1972.
Lu Catherine, « World Government », 2006, in plato.stanford.edu/entries/world-government/.
Luard Evan (ed.), *Basic Texts in International Relations : The Evolution of Ideas about International Society*. London, Macmillan, 1992.
——, *The Balance of Power. The System of International Relations, 1648-1815*. London, Macmillan, 1992.
Lupher David A., *Romans in a New World. Classical Models in XVI^th-Century Spanish America*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.
Lyons F.S.L., *Internationalism in Europe, 1815-1914*. Leyden, A.W. Sythoff, 1963.
Madonna Desbazeille M. (dir.), *L'Europe, naissance d'une utopie ? Genèse de l'idée d'Europe du XVI^e au XIX^e siècle*. Paris, L'Harmattan, 1996.
Malettke Klaus (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998.
——, « L'Europe dans le Grand Dessein de Sully », *ibidem*, pp. 93-105.
——, « Fouquet et l'Europe, entre la paix de Westphalie et la paix des Pyrénées », in C. Grell et K. Malettke (dir.), *Les Années Fouquet*. Münster, LIT, 2001, pp. 49-71.
Mann Golo, *Secretary of Europe : The Life of Friedrich Gentz, Enemy of Napoleon*. New Haven, Yale UP, 1946.
Marini G. *et al.*, *Kant politico. A duecento anni dalla « pace perpetua »*. Pisa/Roma, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, 1996.
Marriott J.A.R., *Commonwealth or Anarchy ? A Survey of Projects of Peace, from the 16^th to the 20^th Century*. London, Philip Allan, 1937.
Matthews Mary A., *Peace Projects. Select List of References on Plans for the Preservation of Peace from Medieval Times to the Present Day*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1936.
Maurseth Per, « Balance of Power Thinking from the Renaissance to the

French Revolution », *Journal of Peace Research*, I, 2, 1964, pp. 120-36.
Meadwell Hudson, « The Long XIXth Century in Europe : Reinterpreting the Concert System », *Review of International Studies*, XVII, 2001, pp. 165-189.
Mearsheimer John J., *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton, 2001.
Merle Marcel (dir.), *Pacifisme et internationalisme, XVII^{e}-XX^{e} siècles. Textes choisis*. Paris, A. Colin, 1966.
Meulen Jacob ter, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*. Haag, M. Nijhoff, 3 vols, 1917-1940.
——, *From Erasmus to Tolstoy : The Peace Literature of Four Centuries*. New York, Greenwood Press, 1990.
Midlarsky Manus I., « Equilibria in the XIXth-Century Balance-of-Power System », *American Journal of Political Science*, XXV, 2, 1981, pp. 270-96.
Mikkeli Heikki, *Europa as an Idea and an Identity*. London, Palgrave, 1998.
Miller David H., *The Drafting of the Covenant*. New York, G.P. Putnam's Sons, 2 vols, 1928.
Morgenthau Hans J., *Politics among Nations*, 5th ed. New York, A.A. Knopf, 1978.
Mowat R.B., *Anarchy or World Order*. London, Allen & Unwin, 1936.
Muldoon James, *Empire and Order. The Concept of Empire, 800-1800*. London, Macmillan, 1999.
Murphy Cornelius F., *The Search for World Order. A Study of Thought and Action*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.
Nijman Janneke, « Liebniz's Theory of Relative Sovereignty and International Legal Personality : Justice and Stability or the Last Great Defence of the Holy Roman Empire », IILJ, Working Paper 2004/2, in www.iilj.org/publications/2004-2nijman..asp.
Nys Ernest, « La théorie de l'équilibre européen », *Revue de droit international et de législation comparée*, XXV, 1893, pp. 34-57.
Nye Joseph S., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York, Basic Books, 1990.
Organski A.F.K., *World Politics*. New York, A.A. Knopf, 1958.
Osiander Andreas, *The States System of Europe, 1640-1990. Peacekeeping and the Conditions of International Stability*. Oxford, Clarendon Press, 1994.
——, « Before Sovereignty : Society and Politics in Ancien Régime Europe », *Review of International Studies*, XXVII, 2001, pp. 119-45.
——, « Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth », *International Organization*, LV, 2, 2001, pp. 251-87.
——, *Before the State. Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution*. Oxford, Oxford UP, 2008.
Ossipow William, « Kant's Perpetual Peace and Its Hidden Sources », *Swiss Political Science Review*, XIV, 2, 2008, pp. 357-89.
Pagden Anthony (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*. Cambridge, Cambridge UP, 2002.
Perkins Merle L., « Voltaire and the Abbé de Saint-Pierre », *The French Review*, XXXIV, 2, 1960, pp. 152-63.
Perrin Michel (dir.), *L'idée d'Europe au fil de deux millénaires*. Paris, Beauchesne, 1994.
Petricioli Marta *et al.*, *Les États-Unis d'Europe : un projet pacifiste*. Bern, Peter Lang, 2004.
Pfister Christian, « Les Économies Royales de Sully et le Grand Dessein d'Henri IV », *Revue historique*, 1894, LIV, pp. 300-24 ; LV, pp. 67-82 et 291-302 ; LVI, pp. 39-48 et 304-39.
Phillips Walter, *The Confederation of Europe : A Study of the European Alliance, 1813-1823*. London, Longmans, Green & Co., 1920.
Philonenko Alexis, *Essai sur la philosophie de la guerre*. Paris, J. Vrin, 1988.
Pincus Steven, « The English Debate over Universal Monarchy », in J. Robertson (ed.), *A Union for Empire. Political Thought and the British Union of 1707*. Cambridge, Cambridge UP, 1995, pp. 37-62.
Pollard A.F., *The League of Nations in History*. London, Oxford UP, 1918.
——, « The Balance of Power », *Journal of the British Institute of International Affairs*, II, 2, 1923, pp. 51-64.

Ramel F. et Joubert J.-P., *Rousseau et les relations internationales*. Montréal/Paris, L'Harmattan, 2000.
Ray James L., « Does Democracy Cause Peace ? », *Annual Review of Political Science*, I, 1, 1998, pp. 27-46.
Renouvin Pierre, *L'idée de fédération européenne dans la pensée politique du XIX^e siècle*. Oxford, Clarendon Press, 1949.
Richardson Louise, « The Concert of Europe and Security Management in the XIX^th Century », in H. Haftendorn *et al.* (eds), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford, Oxford UP, 1999, pp. 48-79.
Robinet André, *G.W. Leibniz : le meilleur des mondes par la balance de l'Europe*. Paris, PUF, 1994.
Robinet de Cléry Adrien, *Un diplomate d'il y a cent ans : Frédéric de Gentz*. Paris, Payot, 1917.
Rolland Patrice (dir.), *L'unité politique de l'Europe : histoire d'une idée. Les grands textes*. Bruxelles, Bruylant, 2006.
Rostow Eugene V., *Law, Power, and the Pursuit of Peace*. New York, Harper & Row, 1968.
Rougemeont Denis de, *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes, d'Hésiode à nos jours*. Paris, Payot, 1961.
——, « The History of the Ideal for a United Europe », in *The Meaning of Europe*. London, Sidgwick & Jackson, 1965.
Ruyssen Théodore, *De la guerre au droit*. Paris, F. Alcan, 1920.
——, *Les sources doctrinales de l'internationalisme*. Paris, PUF, 3 vols, 1954, 1957 et 1961.
——, « La philosophie de l'histoire selon Kant », in Weil E. *et al.*, *La philosophie politique de Kant*. Paris, PUF, 1962, pp. 33-51.
Saitta Armando, *Dalla Respublica Christiana agli Stati Uniti d'Europa. Sviluppo dell'idea pacifista in Francia nei secoli XVII-XIX*. Roma, Ed. di storia e letteratura, 1948.
Scheler Max, *Die Idee des Friedens und der Pazifismus*. Berlin, Der Neue Geist Verlag, 1931. En français : *L'idée de paix et le pacifisme*. Paris, Aubier, 1953.
Schlesinger S.C., *Art of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder, Westview, 2003.
Schmitt Carl, *The Concept of the Political*. Chicago, University of Chicago Press, 1996.
——, « The Constitutional Theory of Federation », in *Constitutional Theory*. Durham, Duke UP, 2008, part IV, pp. 380-408.
Schroeder Paul W., « The XIX^th Century System : Balance of Power or Political Equilibrium ? », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 135-53.
——, « Did the Vienna Settlement rest on a Balance of Power ? », *American Historical Review*, XCVII, 3, 1992, pp. 683-706.
——, « System and Systemic Thinking in International History », *International History Review*, XV, 1, 1993, pp. 116-34.
——, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*. Oxford, Clarendon Press, 1994.
——, « The Risks of Victory. An Historian's Provocation », *The National Interest*, Winter 2001-2002, pp. 22-36.
Scruton Roger, « Immanuel Kant and the Iraq War », 2004, in www.opendemocracy.net/faith-iraq warphiloshophy/article_1749.jsp.
Seabury Paul (ed.), *Balance of Power*. San Francisco, Chandler, 1965.
Sheehan Michael, *The Balance of Power. History and Theory*. London, Routledge, 1996.
Shotwell James T., *Plans and Protocols to End War. Historical Outline and Guide*. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1925.
Sofka James R., « The XVIII^th Century International System : Parity or Primacy », *Review of International Studies*, XVII, 2001, pp. 147-63.
Souleyman Elizabeth V., *The Vision of World Peace in XVII^th and XVIII^th-Century France*. Port Washington, Kennikat Press, 1972.
Soutou Georges-Henri, « Le Concert européen, de Vienne à Locarno », in J. Bérenger et G.-H. Soutou (dir.), *L'ordre européen du XVI^e au XX^e siècle*. Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1998, pp. 117-36.

Stawell F.M., *The Growth of International Thought*. New York, Henry Holt, 1930.
Stieglitz Alexandre de, *De l'équilibre politique, du légitimisme et du principe des nationalités*. Paris, A. Durand et Pedone-Lauriel, 2 vols, 1893-1894.
Suganami Hidemi, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*. Cambridge, Cambridge UP, 1989.
Tansill Charles C., « Early Plans for World Peace », *Historical Outlook*, XX, 7, 1929, pp. 321-24.
Taquey Charles, *Richard Cobden : un révolutionnaire pacifique*. Paris, Gallimard, 1939.
Terasaki Taro, *William Penn et la paix*. Paris, A. Pedone, 1925.
Tesón Fernando R., « The Kantian Theory of International Law », *Columbia Law Review*, XCII, 1, 1992, pp. 53-102.
Thompson M.P., « Ideas of Europe during the French Revolution and Napoleonic Wars », *Journal of History of Ideas*, LV, 1, 1994, pp. 37-58.
Touchard Jean, *Histoire des idées politiques*. Paris, PUF, 1959.
Truyol y Serra Antonio, *Histoire du droit international public*. Paris, Economica, 1995.
Tuck Richard, *The Rights of War and Peace. Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*. Oxford, Oxford UP, 1999.
Tully James, « The Kantian Idea of Europe : Critical and Cosmopolitan Perspectives », in A. Padgen (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the EU*. Cambridge, Cambridge UP, 2002, pp. 331-58.
Vagts Alfred, « The Balance of Power : Growth of an Idea », *World Politics*, I, 1, 1948, pp. 82-101.
—— and Vagts D.F., « The Balance of Power in International Law : A History of an Idea », *The American Journal of International Law*, LXXIII, 4, 1979, pp. 555-80.
Vagts Detlev F., « Hegemonic International Law », *The American Journal of International Law*, XCV, 4, 2001, pp. 843-8.
Veblen Thorstein, *An Inquiry into the Nature of Peace and the Terms of Its Perpetuation*. New York, B.W. Huebsch, 1919.
Vesnitch Milenko R., « Cardinal Alberoni : An Italian Precursor of Pacifism and International Arbitration », *The American Journal of International Law*, VII, 1, 1913, pp. 51-82.
Walters Francis P., *A History of the League of Nations*. London, Oxford UP, 1960.
Waltz Kenneth N., *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. New York, Columbia UP, 1959.
——, *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill, 1979.
Walzer Michael, *Guerres justes et injustes*. Paris, Gallimard, 2006.
Ward A.W. and Gooch G.P. (eds), *The Cambridge History of British Foreign Policy, 1783-1919*. Cambridge, Cambridge UP, vol. II, 1922.
Webb M.C. and Krasner S.D., « Hegemonic Stability Theory : An Empirical Assessment », *Review of International Studies*, XV, 2, 1989, pp. 183-98.
Weber Hermann, « Richelieu et l'Europe », dans K. Malettke (dir.), *Imaginer l'Europe*. Paris/Bruxelles, Belin/De Boeck, 1998, pp. 105-117.
Webster Charles K., *The Congress of Vienna, 1814-1815*. London, Thames & Hudson, 1965.
Weil E., Ruyssen Th. *et al.*, *La philosophie politique de Kant*. Annales de l'Institut international de philosophie politique, 4. Paris, PUF, 1962.
Wendt Alexander, « Why a World State is Inevitable », *European Journal of International Relations*, IX, 4, 2003, pp. 491-542.
Wheaton Henry, *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique*. Paris, F.A. Brockhaus, 2 vols, 1865.
Wight Martin, « The Balance of Power », in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*. London, G. Allen & Unwin, 1966, pp. 149-75.
——, « The Balance of Power and International Order », in A. James (ed.), *The Bases of International Order*. London, Oxford UP, 1973, pp. 85-115.
Williams Andrew, *Failed Imagination ? New World Orders of the XXth Century*. Manchester, Manchester UP, 1998.
Woodard Stephen, « The Simple Guide to the Federal Idea », in www.jef.at/

cms/wp-content/uploads/simple_guide_to_federalism.pdf.
Wright Moorhead (ed.), *Theory and Practice of the Balance of Power, 1486-1914. Selected European Writings*. London, Dent, 1975.
Wynner Edith and Lloyd Georgia, *Searchlight on Peace Plans. Choose your Road to World Government*. New York, E.P. Dutton, 1949.
Yoder John H., « World Order Visions since Early Modern Europe », in theology.nd.edu/people/research/yoder-john/documents/worldordervisionssinceearlymoderneurope.pdf.
Zeller Gaston, « Le principe d'équilibre dans la politique internationale avant 1789 », *Revue historique*, LXXX, 215, 1956, pp. 25-37.
Zimmern Alfred, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*. London, Macmillan, 1939.
Zorgbibe Charles, *La paix*. Paris, PUF, 1984.
Zorin Andrei, « Star of the East : The Holy Alliance and European Mysticism », *Kritika*, IV, 2, 2003, pp. 313-42.

Dans la même collection

Anne-Sophie BENTZ, *Les réfugiés tibétains en Inde. Nationalisme et exil*, 2010, 264 p.
Ousmane DIALLO, *Le consentement des parties à l'arbitrage international*, 2010, 296 p.
Claire LA HOVARY, *Les droits fondamentaux au travail : Origines, statut et impact en droit international*, 2009, 340 p.
Thierry KELLNER, *L'Occident de la Chine : Pékin et la nouvelle Asie centrale (1991-2001)*, 2008, 622 p.
Construire l'Europe : mélanges en hommage à Pierre du Bois, sous la direction d'André LIEBICH et Basil GERMOND, 2008, 300 p.
Pierre du BOIS, *Histoire de l'Europe monétaire 1945-2005 : Euro qui comme Ulysse…*, 2008, 252 p.
Benedikt SCHOENBORN, *La mésentente apprivoisée : De Gaulle et les Allemands, 1963-1969*, 2007, 432 p. – Prix Duroselle 2007.
Moustapha LÔ DIATTA, *Les Unions monétaires en droit international*, 2007, 380 p.
Mohammad-Reza DJALILI et Thierry KELLNER, *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale*, 4e édition revue, 2006, 588 p.
Santiago VILLALPANDO, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, 2005, 528 p.
D.L. TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires*, 2005, 530 p.
François VOEFFRAY, *L'*actio popularis *ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, 2004, 406 p.
Marianne DUCASSE-ROGIER, *A la recherche de la Bosnie-Herzégovine : la mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, 2003, 545 p.
Anne-Marie LA ROSA, *Juridictions pénales internationales : la procédure et la preuve*, 2003, 508 p.
Robert KOLB, *Théorie du* ius cogens *international*, 2001, 402 p.
Robert KOLB, *La bonne foi en droit international public*, 2000, 758 p.
Drazen PETROVIC, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne*, 2000, 306 p.
Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique latine, mélanges en l'honneur de Gilbert Etienne, sous la direction de Claude AUROI et Jean-Luc MAURER, 1998, 392 p.
Anne-Marie LA ROSA, *Dictionnaire de droit international pénal : termes choisis*, 1998, 120 p.
Christian DOMINICÉ, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, 1997, 536 p.
Marcelo KOHEN, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, 1997, 580 p.
Mutoy MUBIALA, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine*, 1995, 176 p.
Paul REUTER, *Introduction au droit des traités*, 3e édition, 1995, 260 p.
Yves BEIGBEDER, *L'Organisation mondiale de la Santé*, 1995, 208 p.
Bertha SANTOSCOY, *La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, 1995, 211 p.
Nicolas LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, 1994, 456 p.
Moyen-Orient : migrations, démocratisation, médiations, sous la direction de Riccardo BOCCO et Mohammad-Reza DJALILI, 1994, 408 p.
L'Europe centrale et ses minorités : vers une solution européenne ?, sous la direction d'André LIEBICH et André RESZLER, 1993, 208 p.
Fatsah OUGUERGOUZ, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1993, 480 p.

Cinq types de paix

Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^{e}-XX^{e} siècles)

Au cours des quatre derniers siècles, les projets de pacification permanente de l'Europe, ou du monde entier, ont constitué un véritable genre littéraire. À un premier niveau, le plus superficiel, le livre offre une vue panoramique de ces projets, depuis le « Grand Dessein » attribué (faussement) à Henri IV jusqu'à la Charte de l'ONU, en passant par les propositions de William Penn, de l'abbé de Saint-Pierre, d'Emmanuel Kant, du comte de Saint-Simon et de tant d'autres, célèbres, moins connus ou oubliés. De règle, ces auteurs sont qualifiés, non sans condescendance, d'utopistes : à un deuxième niveau, le livre est une critique de cet usage paresseux, et les traite comme membres de la famille des réformateurs radicaux. Ayant dressé, chacun à son époque, un réquisitoire sans indulgence contre l'état existant des rapports entre les nations, ils en proposent une réorganisation profonde. Ennemis de l'ordre international établi – un désordre intolérable à leurs yeux –, ils se font les architectes d'un monde nouveau, le meilleur des mondes possibles, dont ils précisent le mode de construction. Si différents soient-ils, leurs écrits se prêtent à être classifiés en un petit nombre de catégories : à un troisième niveau, le livre est un essai typologique. Il suggère une conceptualisation du « système international parfait » qui comporte cinq grands modèles et permet donc de répartir l'ensemble des auteurs passés en revue dans cinq traditions intellectuelles, dont la plus récente est longue de deux siècles et la plus ancienne de sept.

2011

Bruno Arcidiacono enseigne l'histoire des relations internationales à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève. Il a publié des livres et des articles portant sur des sujets et des époques différentes, mais ayant pour thème commun la transition de la guerre à la paix.

Image de couverture : Young Soldier, huile sur toile de Frans Hals, XVII^{e} siècle.
© Musée de l'Ermitage de Saint-Pétersbourg.
Photo : Vladimir Terebenin, Leonard Kheifets, Yuri Molodkovets.

32 €
ISBN : 978-2-13-058965-5

| GENEVA

LOPPEMENT
ATIONAL

THE GRADUATE INSTITUTE | GENEVA
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL
AND DEVELOPMENT STUDIES