



**HAL**  
open science

# Résister à l'empire : De l'équilibre européen à la république fédérative.

Céline Spector

► **To cite this version:**

Céline Spector. Résister à l'empire : De l'équilibre européen à la république fédérative.. Cahiers staéliens, 2022. hal-03898962

**HAL Id: hal-03898962**

**<https://hal.science/hal-03898962>**

Submitted on 14 Dec 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Résister à l'empire : De l'équilibre européen à la république fédérative. Céline Spector-Sorbonne Université, Sciences Normes, Démocratie (SND)<sup>1</sup>

### Abstract

Cette contribution propose une incursion dans différents modèles légués par la philosophie des Lumières, qui a pour la première fois posé le problème de l'Europe comme corps politique et comme entité culturelle, de l'Europe comme *confédération* et comme *civilisation*. Au sein de l'héritage des Lumières, la « voie kantienne » constitue aujourd'hui la clé de voûte des débats philosophiques. Dans le sillage de Kant, l'Europe est souvent interprétée aujourd'hui comme une expérimentation du cosmopolitisme, où la liberté de circulation joue en faveur des droits de tous. Or du fait de son ampleur et à sa légitimité théorique, cette source kantienne joue un rôle occultant : elle a conduit à négliger d'autres théories susceptibles d'éclairer le temps présent lorsque nous abordons la question de la forme politique qui convient à l'Union européenne, celles de Montesquieu et de Rousseau notamment. Ce sont ces théories qui feront l'objet de cet article : en réponse à l'abbé de Saint-Pierre, Montesquieu et Rousseau offrent les ressources d'une analyse des tensions qui demeurent actuelles lorsque nous tentons de concilier l'organisation pacifique des relations internationales et la possibilité de la liberté politique. En analysant la critique des théories de « l'équilibre européen » chez Saint-Pierre, Montesquieu et Rousseau, nous déclinons les différentes voies envisagées pour pacifier l'Europe hantée par le vain rêve de « monarchie universelle » attribué à Charles Quint puis Louis XIV : le projet de confédération et de Tribunal permanent, le « doux commerce » au sein d'une société civile structurée par les échanges économiques. Encore faut-il, pour que le premier projet soit jugé réaliste, que les conditions historiques et politiques d'une République fédérative européenne soient remplies : ce sont ces conditions, énoncées par Rousseau sur un mode pessimiste, qui seront jugées réalisables par Kant.

This contribution highlights the different models bequeathed by the Enlightenment, which for the first time posed the problem of Europe as a political body and as a cultural entity, of Europe as a confederation and as a civilization. Within the Enlightenment's legacy, the “Kantian way” is today the keystone of philosophical debates. In the wake of Kant, Europe is often interpreted as an experiment in cosmopolitanism, where freedom of movement plays in favor of the rights of all. However, because of its scope and its theoretical legitimacy, this Kantian source plays a concealing role: it has led to the neglect of other theories likely to shed light on the present time when we approach the question of the political form which is appropriate for the European Union, those of Montesquieu and Rousseau in particular. It is these theories that will be the subject of this article: in response to the Abbé de Saint-Pierre, Montesquieu and Rousseau both emphasize the tensions that remain current when we attempt to reconcile the peaceful organization of international relations and the possibility of political freedom. By analyzing the criticism of the theories of “European balance” in Saint-Pierre, Montesquieu and Rousseau, we will see how Europe can be preserved from the vain dream of “universal monarchy” attributed to Charles V and then Louis the XI : the project of confederation and of a Permanent Court, but also “doux commerce” within a civil society structured by economic exchanges. Still, for the first project to be considered realistic, it is necessary that the historical and political conditions of a European federative republic be fulfilled: it is these conditions, set out by Rousseau in a pessimistic mode, which will be considered achievable by Kant.

**Mots Clés : Saint Pierre-Montesquieu-Rousseau-Kant-Europe-Union européenne-Empire-Guerre**

**Key words : Saint Pierre-Montesquieu-Rousseau-Kant-Europe-European Union- Empire-War**

---

<sup>1</sup> « Résister à l'empire. De l'équilibre européen à la république fédérative », *Cahiers staëliens. Germaine de Staël et le Groupe de Coppet*, n° 71-72, 2022, p. 147-168.

Cette contribution propose une incursion dans différents modèles légués par la philosophie des Lumières, qui a pour la première fois posé le problème de l'Europe comme corps politique et comme entité culturelle, de l'Europe comme *confédération* et comme *civilisation*<sup>2</sup>. Au sein de l'héritage des Lumières, la « voie kantienne » constitue aujourd'hui la clé de voûte des débats philosophiques. Dans le sillage de Kant, l'Europe est souvent interprétée aujourd'hui comme une expérimentation du cosmopolitisme, où la liberté de circulation joue en faveur des droits de tous<sup>3</sup>. Or du fait de son ampleur et à sa légitimité théorique, cette source kantienne joue un rôle occultant : elle a conduit à négliger d'autres théories susceptibles d'éclairer le temps présent lorsque nous abordons la question de la forme politique qui convient à l'Union européenne, celles de Montesquieu et de Rousseau notamment.

Ce sont ces théories qui feront l'objet de notre analyse : en réponse à l'abbé de Saint-Pierre, Montesquieu et Rousseau offrent les ressources d'une analyse des tensions qui demeurent actuelles lorsque nous tentons de concilier l'organisation pacifique des relations internationales et la possibilité de la liberté politique. En analysant la critique des théories de « l'équilibre européen » chez Saint-Pierre, Montesquieu et Rousseau, nous déclinons les différentes voies envisagées pour pacifier l'Europe hantée par le vain rêve de « monarchie universelle » attribué à Charles Quint puis Louis XIV : le projet de confédération et de Tribunal permanent, le « doux commerce » au sein d'une société civile structurée par les échanges économiques. Encore faut-il, pour que le premier projet soit jugé réaliste, que les conditions historiques et politiques d'une République fédérative européenne soient remplies : ce sont ces conditions, énoncées par Rousseau sur un mode pessimiste, qui seront jugées réalisables par Kant<sup>4</sup>.

#### *De l'équilibre européen au projet de paix perpétuelle*

Dans son *Projet de paix perpétuelle*, l'abbé de Saint-Pierre propose de substituer à l'analyse en termes d'équilibre européen une vision institutionnelle fondée sur les traités, plus propre à éliminer la guerre entre les grandes puissances<sup>5</sup>. Le projet du négociateur du Traité d'Utrecht (1713), dans le sillage du « Grand dessein » de Sully, est d'établir un arbitrage permanent, une « confédération » ou un tribunal suprême devant lequel les différents auteurs de guerre seraient prévenus ou jugés. Il s'agit d'établir un arbitrage permanent, dans une ville européenne (Utrecht), conduisant les États à renoncer une fois pour toutes à la voie des armes au profit de la médiation et de la conciliation. Saint-Pierre espère convaincre progressivement les grandes puissances de leur intérêt éclairé à signer ce traité fondateur d'une confédération européenne. Loin d'être idéaliste, l'ambition relève d'une issue réaliste aux guerres endémiques qui déchirent l'Europe. Les princes doivent percevoir tout l'intérêt qu'ils ont à limiter l'exercice belliqueux de leur souveraineté, pour mieux jouir des avantages de la paix.

Certes, la liste des signataires présumés du traité qui doit permettre de passer du « Système de la Guerre » au « Système de la Paix » ne cesse de varier dans les différentes versions du projet de Saint-Pierre. Alors que les ébauches qui précèdent la première édition de 1712 sont mondialistes, l'édition du *Mémoire* de 1712 conserve encore la trace d'un grand ensemble englobant une sorte

---

<sup>2</sup> Voir notre introduction, avec Antoine Lilti, à *Penser l'Europe au XVIII<sup>e</sup> siècle. Commerce, Civilisation, Empire*, A. Lilti et C. Spector (dir.), Oxford, Oxford University Press Studies in the Enlightenment, 2014, p. 1-15. Cet article constitue une version amendée de la Conférence donnée au Château de Coppet le 4 octobre 2021. Nous remercions vivement les organisateurs de ce cycle.

<sup>3</sup> Pour une critique de cette approche due à Habermas et J.-M. Ferry notamment, voir Catherine Colliot-Thélène, « Des Lumières à l'Union européenne ? », in *Europe philosophique, Europe politique. L'héritage des Lumières*, T. Coignard et C. Spector éd., Paris, Classiques Garnier, « Rencontres - le Dix-huitième siècle », 2022, p. 19-34 et Michaël Foessel, « Kant : l'Europe, le monde ? », p. < 35-52.

<sup>4</sup> Jean Ferrari, « Les métamorphoses de l'idée de Paix perpétuelle de Saint-Pierre à Kant », in *Les Lumières et la solidarité internationale* : actes du séminaire Nord-Sud Condorcet, Université de Bourgogne, 1995, p. 125-137.

<sup>5</sup> Nous poursuivons ici l'analyse engagée dans « L'Europe de l'abbé de Saint-Pierre », in *Les Projets de l'abbé Castel de Saint-Pierre (1658-1743)*, C. Dornier et C. Poulin éd., Caen, Presses Universitaires de Caen, 2011, p. 39-49.

d'Europe méditerranéenne (comprenant la Turquie et le Maroc) tandis que l'édition du *Projet* de 1713 et les suivantes, au regard des objections, marquent un repli autour de l'Europe chrétienne. Mais la question des frontières septentrionales et orientales est loin d'être résolue. Si la Russie est intégrée à l'Europe pour mieux assurer sa sûreté, la Turquie entre ou sort d'Europe selon les besoins de la cause. Dans l'ouvrage de 1713, les Turcs ne sont pas considérés comme les « ennemis naturels » de la République chrétienne, ainsi que l'avaient cru Henri IV et Sully. Saint-Pierre envisage que des traités de ligue offensive et défensive puissent être passés avec des souverains non chrétiens, écarte l'objection faite à propos des souverains mahométans selon laquelle « il ne serait guère dans la bienséance de leur donner voix au Congrès »<sup>6</sup>, et propose finalement de leur accorder des Résidents – qui n'auraient donc pas le même statut que les Plénipotentiaires, étant dépourvus de droit de vote – dans la capitale de l'Union<sup>7</sup>. Mais par la suite, il n'hésite pas à envisager une Ligue ou une « association générale aux Chrétiens » afin de se défendre contre une potentielle attaque des Turcs<sup>8</sup>, jusqu'à opérer une véritable volte-face : l'édition de 1717 s'achève par une dissertation prouvant en trois parties que l'Union européenne rendrait l'expulsion des Turcs d'Europe *avantageuse, facile et glorieuse*, d'autant que l'on pourrait s'approprier leurs conquêtes en Europe, en Afrique (en Égypte) et en Asie<sup>9</sup>. L'*Abrégé* de 1729, en revanche, ne reprend pas ces conclusions : si Saint-Pierre n'envisage plus d'associer l'Empire ottoman, l'idée de « croisade » est absente<sup>10</sup>.

Au-delà de la teneur conjoncturelle du propos, que l'auteur revendique dans son avertissement de 1715<sup>11</sup>, il faut invoquer la volonté de s'en tenir à la mise en œuvre d'un *grand dessein* : l'exécution du projet de « police générale de l'Europe » est réaliste et non « chimérique ». Saint-Pierre répond ainsi à l'objection selon laquelle, malgré les avantages du « Système de la paix », nul souverain puissant n'acceptera de se dessaisir d'une partie de sa souveraineté et de signer le traité établissant l'arbitrage permanent. Le *Projet de paix perpétuelle* n'est pas la *République* de Platon<sup>12</sup> : il suffirait, pour que le traité préconisé s'applique, de faire signer cinq personnes (le roi de France, d'Espagne, du Portugal, des Anglais, le représentant des Hollandais) en s'en remettant non à leur raison, mais à leurs passions – cupidité et ambition<sup>13</sup>. Or ce réalisme commande la géométrie variable de l'Europe : ses frontières sont celles des souverainetés (monarchies ou républiques, grandes ou petites, puissantes ou faibles) qu'il faut fédérer. Aucune doctrine, donc, sur la nature des frontières « naturelles » de l'Europe : les restrictions ou les concessions de Saint-Pierre répondent à l'optique d'un art politique volontariste, fondé sur un calcul prudentiel.

Corrélativement, Saint-Pierre ne tient pas de discours sur la conciliation des religions ou sur la « culture » européenne. Comme l'a montré Bruno Bernardi<sup>14</sup>, Saint-Pierre se dote d'un concept pauvre de l'Europe afin de satisfaire son ambition politique. Il ne considère pas ce qui pourrait diviser ou unir, du point de vue de la différence des religions et des caractères nationaux, les habitants du continent : « L'Union qu'on propose n'est pas la conciliation des Religions différentes, mais la Paix entre nations de différentes religions. Or qu'y a-t-il

<sup>6</sup> Abbé Castel de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, désormais PPP, S. Goyard-Fabre (éd.), Paris, Fayard, 1986, p. 161. Le texte reprend les deux tomes parus à Utrecht chez A. Schouten en 1713 et y ajoute un troisième volume, le texte paru sous le nom de *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle entre les Souverains chrétiens* paru à Utrecht en 1717.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 191. Voir Jean-Marie Beyssade, « Quelles frontières pour l'Europe ? L'Islam pour l'abbé de Saint-Pierre et J.-J. Rousseau », in Jean-Jacques Rousseau, *politique et nation* (Actes du 2<sup>e</sup> colloque international de Montmorency, 1995), R. Pomeau et al. (dir.), Paris – Montmorency, H. Champion – Musée Jean-Jacques Rousseau, 2001, p. 859-870.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 579.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 689-693.

<sup>10</sup> Saint-Pierre, *Abrégé du projet de paix perpétuelle inventé par le roi Henri le Grand... approprié à l'état présent des affaires générales de l'Europe*, Rotterdam, J. D. Beman, 1729.

<sup>11</sup> PPP, p. 703.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 241-242.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 242-246. L'ensemble de l'objection et de la réponse est repris, moyennant quelques légères corrections, dans l'*Abrégé*, p. 167-172.

<sup>14</sup> Bruno Bernardi, « Rousseau et l'Europe : sur l'idée de société civile européenne », in *Principes du droit de la guerre, Écrits sur le Projet de paix perpétuelle*, B. Bachofen et C. Spector (dir.), B. Bernardi et G. Silvestrini (éds.), Paris, Vrin, 2008, p. 295-330.

d'impossible ? »<sup>15</sup> L'exemple de l'Allemagne, le lien entre l'Espagne et la Hollande témoignent de la viabilité d'une association politique entre catholiques et protestants. Selon la règle du *statu quo ante*, le *Projet* prévoit donc de laisser chacun dans sa religion comme dans ses autres possessions.

En dernière instance, la théorie politique de Saint-Pierre est contractualiste, sur le modèle de Hobbes ou de Pufendorf<sup>16</sup>. Dans l'état de guerre causé par l'anarchie internationale, le droit de tous sur toutes choses s'autodétruit ; la liberté absolue des souverains est synonyme d'insécurité, de dépendance et de servitude. Seule peut garantir la paix l'institution d'un tiers doté du pouvoir de contraindre, qui n'est autre que l'ensemble des États réunis en Diète européenne, observant l'égalité des voix dans les délibérations<sup>17</sup>. Dans cette optique, l'Europe comme collection de souverainetés susceptibles de s'associer n'est pas l'Europe de la culture mais tout au plus, si l'on ose l'anachronisme, l'Europe du *marché*. Dans les innombrables formulations des avantages escomptés de la signature du traité établissant la Diète européenne, l'argument est récurrent : au-delà des intérêts dynastiques, il s'agit de rendre le commerce plus facile et plus sûr, d'encourager la liberté des échanges et d'assurer ainsi la prospérité des peuples dont celle des princes dépend<sup>18</sup>.

### *Montesquieu : l'Europe contre l'Empire*

Il reste que Montesquieu juge « chimérique » le *Projet de paix perpétuelle* et semble rejoindre l'accusation énoncée par Voltaire et tant d'autres, contre « Saint-Pierre d'Utopie »<sup>19</sup>. L'un des premiers philosophes à avoir théorisé l'idée de République fédérative n'a pas conçu l'Europe comme une confédération ni comme une fédération, les deux concepts n'étant pas encore distingués comme ils le sont à présent – la « confédération » conservant la souveraineté des États membres, la « fédération » supprimant leur souveraineté externe

Dans les *Considérations sur la monarchie universelle en Europe* (1734), l'Europe est d'abord présentée comme une entité cohérente, traversée par les rivalités entre puissances souveraines, mais dégagée du modèle impérial légué par Rome et repris à leur compte par plusieurs empereurs, papes ou monarques depuis Charles Quint. Reconnu dans sa singularité, l'espace politique européen est caractérisé à la fois par sa géographie accidentée, favorable à la pluralité des souverainetés, et par son histoire qui exclut désormais l'Empire : pour toute une série de raisons, la reconstitution, chez les modernes, d'une hégémonie continentale semblable à celle de l'empire romain, est dorénavant impossible<sup>20</sup>. Plusieurs phénomènes convergent, selon Montesquieu, pour opposer Europe et Empire : l'évolution de l'art de la guerre et la redéfinition moderne de la « puissance », économique et non territoriale. Si la politique réaliste ne peut désormais aspirer qu'à un enrichissement par le commerce, il n'est plus lucide de recourir aux voies anciennes pour augmenter sa puissance : désormais, le commerce qui unit et enrichit s'oppose à la guerre qui sépare et détruit.

---

<sup>15</sup> PPP, p. 281.

<sup>16</sup> Voir Merle L. Perkins, *The Moral and Political Philosophy of the Abbé de Saint-Pierre*, Genève – Paris, Droz – Minard, 1959, chap. 4 : Saint-Pierre aurait étendu la théorie hobbesienne à l'échelle internationale (p. 58). Et l'inflexion donnée par Youmna Charara, « Autour du projet de paix perpétuelle : la critique du pouvoir politique chez l'abbé de Saint-Pierre et Rousseau », *Études Jean-Jacques Rousseau*, n° 12, 2001, p. 157-168.

<sup>17</sup> Voir Saint-Pierre, *Abbrégé*, p. 173.

<sup>18</sup> PPP, p. 137-138.

<sup>19</sup> L'ironie transparait dans le *Dossier de l'Esprit des lois* : « L'abbé de Saint-Pierre, qui était le meilleur honnête homme qui fut jamais, ne sait, pour chaque inconvénient, dire autre chose si ce n'est qu'il faut assembler dix honnêtes gens. On dirait que c'est un major qui choisit des soldats, et qui dit : « Il faut qu'ils aient 5 pieds, 8 pouces ». Il faut que les lois commencent par travailler à faire des honnêtes gens, avant de penser à la choisir. Il ne faut pas commencer par parler de ces gens-là. Il y en a si peu que cela ne vaut pas la peine » (*Mes Pensées*, in *Mes Pensées et le Spicilège*, L. Desgraves éd., Paris, Robert Laffont, 1991, 1718).

<sup>20</sup> Introduction de C. Larrère à Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, suivie des *Considérations sur la monarchie universelle*, C. Volpilhac-Auger et C. Larrère édés., Paris, Gallimard, Folio Classique, 2008, p. 251-254. L'œuvre est inédite mais l'essentiel est passé dans *L'Esprit des lois*.

L'Europe s'en trouve unifiée sans être uniformisée pour autant : « L'Europe n'est plus qu'une nation composée de plusieurs, la France et l'Angleterre ont besoin de l'opulence de la Pologne et de la Moscovie, comme une de leurs provinces a besoin des autres ; et l'État qui croit augmenter sa puissance par la ruine de celui qui le touche s'affaiblit ordinairement avec lui »<sup>21</sup>. Depuis la découverte du Nouveau Monde, l'Europe est animée par le commerce, qui permet la communication des peuples et favorise leur enrichissement mutuel. En Europe, la satisfaction réciproque des besoins est source d'interdépendance entre les sociétés elles-mêmes (et pas seulement entre États). Conscient que la diversité culturelle de l'Europe fait partie de son génie politique, l'auteur de *L'Esprit des lois* conçoit l'Europe comme une vaste « société civile », un système des besoins, de la division du travail et des échanges : « Un prince croit qu'il sera plus grand par la ruine d'un État voisin. Au contraire ! Les choses sont telles en Europe que tous les États dépendent les uns des autres. La France a besoin de l'opulence de la Pologne et de la Moscovie, comme la Guyenne a besoin de la Bretagne, et la Bretagne, de l'Anjou. L'Europe est un État composé de plusieurs provinces »<sup>22</sup>.

Certes, Montesquieu n'imagine pas l'Europe comme une confédération ; mais il met en place les outils pour théoriser une forme riche et complexe de l'alliance défensive. Plutôt que de concevoir *in abstracto* la bonne échelle de la démocratie, il réfléchit aux conditions de survie des républiques dans un contexte géopolitique où celles-ci sont aux prises avec de puissantes monarchies et de vastes empires. Les petites démocraties sont en effet confrontées à un dilemme tragique : trop petites, elles risquent de perdre leur liberté, au sens de leur souveraineté externe ; trop grandes, elles encourent le risque de perdre leur liberté politique par le renforcement excessif du pouvoir exécutif. Pour survivre, les petites démocraties doivent donc se fédérer, sans renoncer pour autant à leur fonctionnement démocratique<sup>23</sup>.

Dans *L'Esprit des lois*, la république fédérative procède d'une « convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former »<sup>24</sup>. Elle combine les avantages intérieurs du gouvernement populaire et les avantages extérieurs de la monarchie. Définie comme une « société de sociétés » fondée sur un pacte d'union libre et volontaire, la confédération est vouée à la défense face aux guerres offensives conduites par les monarchies belliqueuses. La mise en commun de certains pouvoirs de chaque État membre s'en trouve justifiée.

Surtout, l'auteur de *L'Esprit des lois* insiste sur la stabilité de cette forme politique : elle comprend la possibilité d'arbitrages, de soutiens mutuels en cas de sédition ou de sécession et de correction des abus, sans s'apparenter pour autant à un État supranational. La confédération semble ainsi tendue entre une conception faible et une conception forte de l'association. D'un côté, celle-ci forme une entité supérieure, dont les membres ne disposent plus de toutes leurs compétences, en matière de politique étrangère notamment : « Une république qui s'est unie par une confédération politique s'est donnée tout entière, et n'a plus rien à donner » (*EL*, IX, 3). De l'autre, l'association des États ne dissout pas pour autant leur souveraineté ou leur *étaticité* : la république fédérative « peut périr d'un côté, sans périr de l'autre ; la confédération peut être dissoute et les confédérés rester souverains » (*EL*, IX, 1).

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>22</sup> Montesquieu, *Mes Pensées*, n°318, in *Mes Pensées et le Spicilège*, L. Desgraves éd., Paris, Robert Laffont, 1991. Nous citons d'autres textes à l'appui de cette thèse dans notre *Montesquieu et l'émergence de l'économie politique*, Paris, Champion, 2006, chap. 4.

<sup>23</sup> Voir Catherine Larrère, « Montesquieu et l'idée de fédération », in *L'Europe de Montesquieu, Cahiers Montesquieu*, n° 2, 1995, p. 137-152. Montesquieu n'utilise jamais le concept de « fédération » qui n'existe pas à l'époque.

<sup>24</sup> *EL*, IX, 1. En l'attente de l'édition critique dirigée par Jean Terrel et Catherine Volpillac-Auger, nous nous contenterons d'indiquer *EL*, suivi du livre et du chapitre.

Après Pufendorf, Montesquieu apporte ainsi de nombreux éléments à une théorie de la fédération distincte de l'État fédéral<sup>25</sup>. En premier lieu, le rôle central du « pacte fédératif (*foedus*) » : la nature de la République fédérative se conçoit à partir de sa fondation sous forme de convention. Car la fédération s'oppose aussi à l'Empire, c'est-à-dire à l'agrégation d'États par l'action d'une puissance contraignante : elle repose sur la libre association des États membres, et non sur une volonté unilatérale d'annexion. Le pacte qui la fonde consiste en un libre échange de consentements entre les entités politiques associées<sup>26</sup>. Dans cette théorie, la République fédérative ne fait pas disparaître le caractère d'unité politique des États membres qui l'ont conclu ; le contrat social ne donne pas lieu à une fusion des unités politiques constituantes dans un ensemble plus vaste<sup>27</sup>. En second lieu, la République fédérative se fixe des fins propres et vise notamment la *sûreté commune*, soit la paix externe et interne par la lutte conjointe contre les invasions et les insurrections. Ce qui importe alors est la contrainte politique structurelle qui pèse sur les États confédérés : une confédération dont les États membres seraient dotés de régimes politiques hétérogènes serait plus fragile.

Montesquieu y ajoute enfin une attention inédite aux règles de prise de décision au sein des confédérations. Ces réflexions sont consignées dans un texte inédit, compris dans un dossier indiquant des « matériaux de dissertation qui n'ont pu entrer dans *L'Esprit des lois* »<sup>28</sup>. Sans cerner les raisons pour lesquelles l'auteur a abandonné le projet de publier ces analyses pourtant abouties, il convient de faire droit à son approche typologique. En transposant sa classification des gouvernements à ce qu'il nomme les « constitutions confédératives », le philosophe a contribué à une théorie originale des confédérations en fonction des « différentes manières de s'unir ». Là où l'auteur du *Contrat social* concevra une forme de confédération européenne dotée d'institutions d'arbitrage sans préciser leurs procédures de décision, l'auteur de *L'Esprit des lois* s'interroge sur la meilleure manière de régler les dissensions qui ne manquent pas de survenir au Conseil de la confédération, ou sur le *meilleur régime* confédératif.

La thèse défendue par Montesquieu est la suivante : « Plus la confédération approche de la démocratie, plus elle est parfaite »<sup>29</sup>. La confédération démocratique est caractérisée par deux propriétés décisives : en premier lieu, elle est une forme d'association au sein de laquelle chaque État conserve sa « souveraineté » et demeure libre de rompre les liens qui l'unissent aux autres à tout moment ; en second lieu, les décisions au sein du Conseil de la confédération où siègent les élus des cités ou États confédérés sont prises à l'unanimité, ce qui revient à accorder un droit de veto. L'éloge de la confédération de Lycie (en Asie mineure au VI<sup>e</sup> siècle) permet d'esquisser les grands traits d'un fonctionnement démocratique de l'union : le nombre de voix alloué aux différentes cités doit être proportionnel à leur population, tout comme le montant de l'impôt prélevé ; la nomination de certains magistrats nationaux dépend du Congrès, l'alliance avec des puissances étrangères suppose le consentement unanime des membres. L'exemple de la Lycie montre qu'au-delà de la diplomatie et des affaires extérieures, les républiques fédérées peuvent mutualiser certains aspects de leur souveraineté et avancer vers une forme d'intégration politique : elles peuvent veiller au respect de la bonne forme de gouvernement et mutualiser certaines décisions en matière économique et commerciale notamment, sans perdre leur caractère démocratique pour autant. Dans une confédération aristocratique en revanche, « tout est réglé par l'avis du plus grand nombre, dirigé par des chefs aristocratiques », et un État qui rompt l'union peut être puni par le corps entier uni contre lui<sup>30</sup>. Enfin, la confédération monarchique (la pire aux yeux

---

<sup>25</sup> Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 119, 23.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 184-185.

<sup>28</sup> Voir la présentation du Dossier 2506/06 par Catherine Volpillac-Augier, *Œuvres complètes de Montesquieu*, 4, Oxford, Voltaire Foundation, 2008, p. 767-769.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 770.

<sup>30</sup> *Ibid.*

de Montesquieu) est sous l'emprise décisionnelle d'un « peuple dominant » ; ceux qui veulent rompre le pacte se trouvent en état de commettre un crime de « lèse-majesté » ; cette forme politique s'apparente à un empire<sup>31</sup>.

Toutefois, l'analyse ne distingue pas seulement différents types de confédération ; elle met également en relief la difficulté qui hante la meilleure forme, soit la forme démocratique de confédération : dans une association de démocraties où la souveraineté des États associés est maintenue et les décisions prises à l'unanimité, « il faut encore que la Constitution aille »<sup>32</sup>. Le risque de paralysie n'est pas mince alors qu'il s'agit d'assurer la défense commune et donc, idéalement, de pouvoir décider dans l'urgence en parlant d'une seule voix. Montesquieu en extrait une condition analogue à celle qui condamne les démocraties aux petits États. La confédération démocratique ne fonctionne qu'à petite échelle : « cela ne peut avoir lieu que dans le cas où les membres unis sont en petit nombre »<sup>33</sup>.

### *Peut-on confédérer des puissances hétérogènes ? Le scepticisme rousseauiste*

Or ce genre de régime confédératif pourrait-il prendre sens à l'échelle européenne ? Telle est la question explorée par Rousseau. Comme Montesquieu, Rousseau est peu convaincu par la solution présentée par Saint-Pierre : « L'abbé de Saint-Pierre bienfaisant et sans passion semblait un Dieu parmi les hommes mais en voulant leur faire adopter ses principes et leur faire goûter sa raison désintéressée il se rendait plus enfant qu'eux »<sup>34</sup> ; « En s'adressant aux princes, il ne devait pas ignorer qu'il parlait à des enfants beaucoup plus enfants que les autres et ne laissait pas de leur parler raison comme à des sages »<sup>35</sup>. Rousseau juge « impraticables » les propositions de Saint-Pierre et refuse le principe même d'une utopie politique :

[...] l'examen approfondi de ses ouvrages de politique ne me montra que des vues superficielles, des projets utiles mais impraticables, par l'idée dont l'auteur n'a jamais pu sortir, que les hommes se conduisaient par leurs lumières plutôt que par leurs passions. La haute opinion qu'il avait des connaissances modernes lui avait fait adopter ce faux principe de la raison perfectionnée, base de tous les établissements qu'il proposait, et source de tous ses sophismes politiques. Cet homme rare, l'honneur de son siècle et de son espèce, et le seul peut-être, depuis l'existence du genre humain, qui n'eut d'autre passion que celle de la raison, ne fit cependant que marcher d'erreur en erreur dans tous ses systèmes, pour avoir voulu rendre les hommes semblables à lui, au lieu de les prendre tels qu'ils sont, et qu'ils continueront d'être. Il n'a travaillé que pour des êtres imaginaires, en pensant travailler pour ses contemporains<sup>36</sup>.

Il reste que Rousseau a pris au sérieux la forme confédérative pour les républiques. Loin d'avoir exclu la confédération au nom de l'indivisibilité de la souveraineté et de l'unité de la citoyenneté, le Citoyen de Genève l'a présentée comme la seule solution possible du dilemme républicain identifié par Montesquieu : les républiques, si elles ne parviennent pas à s'isoler du monde, sont vouées à être conquises et à perdre leur liberté. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, Rousseau n'a jamais argué de la nécessité d'une singularité ethnoculturelle des peuples pour exclure la possibilité de leur association politique. À ses yeux, le projet de Saint-Pierre n'est pas utopique en soi, mais impossible à réaliser *ici et maintenant*. Plus encore, l'auteur du *Contrat social* n'a pas jugé la confédération européenne contraire à l'existence des États : sous certaines conditions,

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 771.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 770.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Fragments*, OC, III, Paris, Gallimard, 1964, p. 659.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 662.

<sup>36</sup> *Confessions*, livre IX, OC, I, Paris, Gallimard, 1959, p. 422. L'expression de projet « impraticable » revient sous la plume de Rousseau dans un billet adressé à Mme Dupin le 6 mai 1759 : « Qu'il ne soit plus question, s'il vous plaît, Madame, du petit écrit dont votre bonté pour moi vous a fait désirer la copie. *En rédigeant cet abrégé, je sais que le projet était impraticable*, et que, quand il ne l'aurait pas été par lui-même, il le serait devenu par la forme que je lui ai donnée ; mais j'écrivais pour le public et non pour les ministres. J'espère que, de ma vie, je n'aurai rien à écrire pour ces gens-là » (n. s.).



l'Europe pourrait devenir une « confédération réelle » ou un « vrai corps politique » sans remettre en question les souverainetés nationales. Aussi n'a-t-il pas seulement défendu le principe d'une alliance défensive a minima : il a envisagé, non sans la prendre au sérieux, l'hypothèse d'une confédération politique capable de dissuader les puissantes principautés de les envahir et de les dominer.

Pour comprendre ce paradoxe, il convient de faire droit à l'*Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*. Dans cette œuvre parue en 1761, Rousseau engage le dialogue avec le *Projet de paix perpétuelle* ou du moins avec son *Abrégé*<sup>37</sup>. Son protocole de lecture n'est pas aisé à restituer : à la demande de Mme Dupin, Rousseau doit effectuer un travail d'envergure sur les œuvres de Saint-Pierre. L'*Extrait du Projet de paix perpétuelle* dispose d'un statut singulier, car la contribution originale de l'auteur demeure difficile à évaluer. Texte de commande en hommage à son illustre prédécesseur, l'*Extrait* n'est pas une œuvre parmi d'autres de Rousseau : celui-ci tente d'y résumer et d'y approfondir les principes de l'abbé de Saint-Pierre, de mettre en valeur ses idées afin de leur donner tout leur prix<sup>38</sup>. Rousseau avait prévu de publier à sa suite un très critique *Jugement du Projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, mais il y renonça finalement<sup>39</sup>, induisant par-là un profond malentendu sur sa position à l'égard de la confédération européenne. Il faut donc adopter ici un protocole de lecture singulier : Rousseau tente de rendre justice, positivement et négativement, à un projet qu'il s'est approprié à sa façon. Dans l'*Émile*, il convoquera la séquence *Extrait-Jugement* en évoquant des « raisons pour » et des « raisons contre » la confédération européenne. Il avait eu, dit-il, le projet de chercher, dans ses *Institutions politiques*, « comment on peut établir une bonne association fédérative, ce qui peut la rendre durable, et jusqu'à quel point on peut étendre le droit de la confédération sans nuire à celui de la souveraineté »<sup>40</sup>.

Pour Rousseau, les petites républiques doivent pouvoir résister à l'ambition des grandes puissances monarchiques grâce à une solution défensive de type confédérative<sup>41</sup>. Dans le sillage de Saint-Pierre et de Montesquieu, l'auteur prend lui aussi au sérieux l'idée d'« association fédérative » : les confédérations permettent de laisser l'État « maître au-dedans » tout en le défendant, au dehors, des agressions injustes.

L'*Extrait* part de la difficulté de toute réforme intérieure de l'État en raison du chaos international. Selon Rousseau, les hommes en ont fait « trop ou trop peu » dans les relations sociales en assurant une paix intérieure toujours mise en péril par les risques de guerres. Comment remédier, dès lors, à l'anarchie entre les États et comment sortir de l'état de guerre ? La confédération émerge d'emblée comme seule solution possible : « S'il y a quelque moyen de lever ces dangereuses contradictions, ce ne peut être que par une forme de gouvernement confédérative, qui, unissant les peuples par des moyens semblables à ceux qui unissent les individus, soumette également les uns et les autres à l'autorité des lois ». Rousseau demeure ici fidèle aux idées de Saint-Pierre : la forme confédérative passe par la signature d'un Traité qui serait l'analogie, entre les peuples, du contrat social qui doit lier les individus en les soumettant également à l'autorité des lois.

---

<sup>37</sup> Nous reprenons ici les acquis de Céline Spector, « Le *Projet de paix perpétuelle* : de Saint-Pierre à Rousseau », in Rousseau, *Principes du droit de la guerre. Écrits sur la Paix Perpétuelle*, op. cit., p. 229-294. Selon A. Robinet, Rousseau ne connaissait véritablement que l'*Abrégé* dans lequel sont puisés les cinq articles (« Corps social et souveraineté nationale dans le conflit Saint-Pierre – Leibniz – Rousseau », in Jean-Jacques Rousseau, *Politique et Nation*, Actes du II<sup>e</sup> Colloque international de Montmorency (1995), Paris, Champion, 2001, p. 143 sq.).

<sup>38</sup> Rousseau, *Confessions*, livre IX, p. 422-423. La liste des imprimés qui avaient été mis à la disposition de Rousseau comprend, au tome I, l'*Abrégé du Projet de paix perpétuelle* et, au tome II, le *Supplément à l'Abrégé* (voir la liste établie par Rousseau, OC, III, p. 672-682).

<sup>39</sup> Le *Jugement* fut publié en 1782 de façon posthume dans l'édition des *Œuvres complètes* de Moutou et Du Peyrou. Voir J.-L. Lecercle, « L'abbé de Saint-Pierre, Rousseau et l'Europe », *Dix-huitième siècle*, n° 25, 1993, p. 13-39.

<sup>40</sup> *Émile*, OC, IV, Paris, Gallimard, 1969, p. 848, n. s.

<sup>41</sup> *CS*, III, 15. Rousseau avoue n'avoir jamais intégré sa théorie de la confédération aux *Institutions politiques* (*CS*, IV, 9, OC, III, p. 470).

Avant d'en venir à la proposition de Saint-Pierre, Rousseau opère cependant un détour par l'histoire. Comme on l'a souvent rappelé, l'apport de Rousseau par rapport à Saint-Pierre tient à sa vision de l'Europe. L'*Extrait* invoque la possibilité de confédérations pré-politiques, issues de l'union des intérêts, du rapport des maximes, de la conformité des mœurs :

Outre ces confédérations publiques, il s'en peut former tacitement d'autres moins apparentes et non moins réelles, par l'union des intérêts, par le rapport des maximes, par la conformité des coutumes, ou par d'autres circonstances qui laissent subsister des relations communes entre des peuples divisés. C'est ainsi que toutes les Puissances de l'Europe forment entre elles une sorte de système qui les unit par une même religion, par un même droit des gens, par les mœurs, par les lettres, par le commerce, et par une sorte d'équilibre qui est l'effet nécessaire de tout cela, et qui, sans que personne songe en effet à le conserver, ne serait pourtant pu si facile à rompre que le pensent beaucoup de gens<sup>42</sup>.

L'Europe forme un « système », soit une confédération tacite. Rousseau évoque les raisons historiques qui permettent de comprendre la formation d'une telle confédération. Le concept « d'équilibre » est mobilisé ici non pour désigner l'équilibre des puissances européennes, mais pour désigner les rapports d'interdépendance associés à la constitution d'une société unifiée par la religion, le droit des gens, les mœurs, les lettres et le commerce. L'ensemble de ces facteurs religieux, économiques, artistiques et politiques favorise l'unification de ce que Rousseau nomme, au sujet d'une Europe dont il ne précise pas les contours, une « société réelle ». Alors que l'Asie ou l'Afrique sont décrits comme une « idéale collection de Peuples qui n'ont de commun qu'un nom », l'Europe serait une « société réelle qui a sa religion, ses mœurs, ses coutumes et même ses lois »<sup>43</sup>

La genèse de cette société européenne peut être reconstituée : alors que l'Antiquité, séparant hommes libres et esclaves, ou Grecs et Barbares, rendait son avènement impossible, l'Empire romain marque un premier progrès ; cet Empire forme une « union politique et civile » entre les cités-membres en communiquant aux vaincus le droit à la citoyenneté romaine et en les faisant bénéficier d'un même code de lois. À ce lien juridique (« chaîne de justice et de raison » formé par le Code de Théodose, les *Institutes* de Gaius ou le *Digeste*) s'est ajouté par la suite un autre lien, de nature religieuse. Il revient au Sacerdoce comme à l'Empire d'avoir formé « le lien social de divers peuples, qui, sans avoir aucune communauté réelle d'intérêts, de droits ou de dépendance, en avait une de maximes et d'opinions, dont l'influence est encore demeurée, quand le principe a été détruit »<sup>44</sup>. L'union européenne est sociale, religieuse et morale (au sens des mœurs) autant que juridique et économique. L'unité religieuse opérée dans l'Empire romain depuis le IV<sup>e</sup> siècle, moment où le christianisme devint religion officielle, n'aurait pas été brisée malgré le Schisme orthodoxe et la Réforme protestante.

Rousseau conjugue à cette analyse des mœurs européennes une réflexion sur la situation géographique de l'Europe, « plus également peuplée, plus également fertile, mieux réunie en toutes ses parties » que tout autre continent. C'est alors « le mélange continu des intérêts », y compris commerciaux et coloniaux, entre souverains qui en tisse le lien, mais aussi les « communications faciles » grâce aux voies navigables ou encore « l'humeur inconstante des habitants, qui les porte à voyager sans cesse et à se transporter fréquemment les uns chez les autres » ; c'est enfin l'invention de l'imprimerie et le goût des lettres, qui crée une « communauté d'études et de connaissance », envisagée sur le même plan que la complémentarité des climats et des besoins qui crée l'interdépendance économique. Ce passage de l'*Extrait*, qui ne trouve aucun précédent chez Saint-Pierre, est crucial : Rousseau envisage ici, au-delà de la constitution d'un espace politique, celle d'un espace public ; il conçoit « une société plus étroite entre les nations de l'Europe » que dans toute autre partie du monde, dont les peuples dispersés ne sauraient s'unir en une véritable association.

---

<sup>42</sup> Rousseau, *Extrait du Projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, in *Principes du droit de la guerre. Écrits sur la Paix Perpétuelle* (désormais *Extrait*), *op. cit.*, p. 89.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Aussi élabore-t-il une conception originale de la « société civile » européenne : l'Europe ne se réduit pas à une collection de souverainetés rivales ; elle est dotée d'un véritable « esprit »<sup>45</sup>.

Pour autant, l'argument stipulant l'existence d'un « esprit européen » ne doit pas être mal interprété. Car la similitude des mœurs et l'interdépendance des nations ne suffisent pas à harmoniser les volontés. La « société réelle », en Europe, ne préjuge nullement de l'existence d'une concorde réelle entre ses peuples : guerres, usurpations, révoltes caractérisent la société civile corrompue, si bien que ce qui pourrait être ferment d'union devient germe de discordes et de contradictions réelles. Rousseau souligne le décalage entre l'humanité des maximes et la violence des guerres. En l'absence de lois pour réguler leurs conflits, les États s'affrontent pour faire prévaloir leurs intérêts et entrent en rivalité pour leurs droits. Le paradoxe est là : en Europe, les divisions sont d'autant plus funestes que les liaisons entre les nations sont plus intimes. L'indétermination des frontières suscite la perpétuation de l'état de guerre. Dès lors, comment établir un art politique perfectionné, et trouver, selon les termes du *Manuscrit de Genève* contemporain de l'*Extrait*, le remède dans le mal ? À défaut d'unir l'humanité, une confédération pourrait du moins unir l'Europe : « Par de nouvelles associations, corrigeons, s'il se peut, le défaut de l'association générale »<sup>46</sup>.

Afin de concevoir cette union, une première solution est exclue par Rousseau : l'empire ou la monarchie universelle. S'il existe un équilibre européen, celui-ci provient de la nature, du découpage géographique du continent où les nations sont naturellement bornées par des montagnes, des mers ou des fleuves. En Europe, la pluralité politique est naturelle. La pluralisation des souverainetés est l'effet de la fragmentation du territoire. Il donne lieu à un ordre spontané, qui n'a pas besoin de législateur pour se constituer ni se perpétuer. De ce point de vue, il est impossible de rétablir une monarchie universelle, c'est-à-dire une forme d'hégémonie impériale semblable à celle qu'avait jadis établie l'Empire romain.

Cependant, cette analyse géopolitique de l'Europe en termes d'équilibre se prête à une objection évidente. Pourquoi ne pas conserver cet équilibre européen, s'il s'avère stable et autorégulé ? Selon Rousseau, c'est la nature même de cet équilibre dynamique qui le rend pernicieux, car il ne conduit pas au repos et à la paix, tout au contraire : entre les puissances européennes, l'action et la réaction des forces en présence suscite une « agitation continuelle », des efforts vains et « toujours renaissants ». L'équilibre visant à faire en sorte que nulle nation ne devienne hégémonique ne s'opère donc pas au profit des souverains. Or les corps politiques luttent continuellement pour renforcer leur puissance : « l'état de guerre est naturel entre les puissances » qui luttent pour leur conservation dans une situation où leur survie peut s'avérer incompatible avec celle des autres<sup>47</sup>. L'État doit maintenir sa force relative dans un contexte inégalitaire ; l'équilibre n'est jamais parfait.

La nécessité de la confédération européenne trouve enfin sa source dans l'impuissance du « doux commerce »<sup>48</sup>. Non seulement les échanges économiques ne portent pas à la paix (contrairement à ce que prétendait Montesquieu), mais ils ne permettent pas d'accroître la puissance au point de fonder une hégémonie durable. Alors que Émeric Crucé ou l'abbé Saint-Pierre considéraient l'essor des échanges économiques comme remède aux violences étatiques, Rousseau y perçoit une entrave à toute hégémonie durable et, étrangement, une cause de « fanatisme politique »<sup>49</sup>. Loin d'être source de paix, le commerce est source de guerre car il ne suffit pas à

<sup>45</sup> Voir Bruno Bernardi, « Rousseau et l'Europe : sur l'idée de société civile européenne », art. cit., p. 295-330.

<sup>46</sup> *MsG*, I, 2, OC, III, p. 288.

<sup>47</sup> Voir la contribution de Florent Guénard, « Puissance et amour de soi. La théorie de la guerre dans la pensée de Rousseau », in Rousseau, *Principes du droit de la guerre. Écrits sur l'abbé de Saint-Pierre*, op. cit., p. 193-228.

<sup>48</sup> Sur ce concept, voir Albert O. Hirschman, *Les Passions et les Intérêts*, trad. P. Andler, Paris, P.U.F., 1997.

<sup>49</sup> *Extrait*, op. cit., p. 97.

satisfaire les désirs d'hégémonie ; l'équilibre du commerce, pas plus que l'équilibre des puissances, ne permet d'apprivoiser les désirs de domination.

À l'issue de cette première analyse, l'idée de confédération européenne s'impose donc comme seule rationnelle au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle : il existe entre tous les peuples de l'Europe (la Turquie exceptée) une « liaison sociale imparfaite, mais plus étroite que les nœuds généraux et lâches de l'humanité »<sup>50</sup> ; paradoxalement, l'imperfection de cette société rend la condition de ceux qui la composent pire que la privation de toute société ; dès lors, ces premiers liens, qui rendent cette société nuisible, la rendent en même temps « facile à perfectionner », « en sorte que tous ses membres pourraient tirer leur bonheur de ce qui fait actuellement leur misère, et changer en une paix éternelle, l'état de guerre qui règne entre eux »<sup>51</sup>. La distance entre Rousseau et Saint-Pierre apparaît dans ce dernier moment. À l'évidence, le premier ne peut sérieusement juger l'Europe « facile à perfectionner ». Peut-être faut-il déceler l'ironie au moment même où la solution au « problème » posé va être énoncée. La question est de savoir comment achever par la raison et par la volonté l'ouvrage commencé par le hasard : « comment la société libre et volontaire, qui unit tous les États européens, prenant la force et la solidité d'un vrai Corps politique, peut se changer en une confédération réelle », ce qui forcera toutes les parties à « concourir au bien commun »<sup>52</sup> ?

Rousseau demeure ici fidèle à l'esprit de l'*Abrégé du Projet de paix perpétuelle* de Saint-Pierre. Il s'agirait d'abord de profiter de l'institution déjà existante des Diètes générales où se rendent les États d'Europe, instituées notamment lors des traités de Westphalie et d'Utrecht. Dans le cadre de ce Congrès des « Plénipotentiaires du corps européen », le projet tel que le présente Rousseau consisterait à faire signer un traité de confédération formulé en cinq articles permettant l'*établissement d'une alliance perpétuelle et irrévocable entre les Souverains contractants*, alliance soutenue par un Congrès permanent au sein duquel tous les différends seraient réglés par voie d'arbitrage. Mais le philosophe fait subir d'importantes modifications à l'énoncé des cinq articles présents dans l'*Abrégé du Projet de paix perpétuelle* de Saint-Pierre. Comme on l'a relevé, il semble jouer, dans le premier article, sur la polysémie du terme « Souverains » (« les Souverains contractants établiront une alliance perpétuelle et irrévocable »)<sup>53</sup>. Alors que Saint-Pierre proposait une *ligue des rois* pour la défense du *statu quo* territorial, Rousseau semble vouloir *fédérer les peuples* souverains, estimant qu'une confédération ne peut s'établir qu'entre des nations égales et maîtresses de leurs destins. De fait, le Citoyen de Genève semble proposer une union entre les *peuples* plutôt qu'entre les *princes* ou les *États*, comme en témoigne l'évolution du manuscrit et la biffure : « Pour lever la contradiction que je viens de remarquer il n'y a point de forme de gouvernement plus avantageuse que la confédérative parce qu'elle ~~unit ôte la désunion des États~~ unit les peuples par des liens semblables à ceux qui unissent les individus »<sup>54</sup>. Corrélativement, Rousseau passe sous silence la question de la conservation de la forme politique de chaque État, laissant ouverte la voie d'une démocratisation possible des monarchies. Sans doute est-il délicat de savoir si Rousseau joue réellement de l'ambiguïté de l'expression *souverains* pour faire passer ses idées « sous le manteau » de Saint-Pierre. Ce qui importe est toutefois que le philosophe ait pu prendre au sérieux la possibilité d'une confédération défensive européenne qui ne mette pas en péril les souverainetés associées.

Enfin, le contrat social à l'échelle européenne vise à réserver la liberté autant que la sécurité : « D'ailleurs, il y a bien de la différence entre dépendre d'autrui, ou seulement d'un corps dont on est membre, et dont chacun est chef à son tour ; car en ce dernier cas on ne fait qu'assurer sa liberté, par les garants qu'on lui donne ; elle s'aliénerait entre les mains d'un maître, mais elle s'affermirait dans celle des associés ». Lorsque Saint-Pierre défendait le projet de confédération européenne, il

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 99. Voir G. A. Roggerone, *Saint-Pierre e Rousseau. Confederazione, democrazia, utopia*, Milan, Franco Angeli, 1985, p. 44-46.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 88.

envisageait un contrat de type hobbesien. La crainte de la sanction était le seul mobile permettant de contrebalancer les passions et les intérêts contraires à la pérennité de l'association. Or Rousseau, pour sa part, ne s'en tient pas à cette vision hobbesienne du contrat. Il utilise sa conceptualité propre : au niveau des individus comme au niveau des peuples, la difficulté est de concevoir une association qui préserve et garantisse la liberté des membres associés. Le moment fondateur est décrit de manière analogue dans l'*Extrait* et dans le *Contrat social* : si l'usage de la force est nécessaire pour rendre effective l'association issue de la conciliation des intérêts divergents et soutenir l'intérêt commun contre les forces centrifuges, l'association doit désormais garantir, tout autant que la sûreté, la « liberté » des corps politiques associés. Elle doit, en un mot, les *forcer à être libres*<sup>55</sup>.

Il reste toutefois une question en suspens, qui va s'avérer décisive : celle qui regarde l'avantage des parties contractantes à signer le traité confédératif. Le parti pris est réaliste : il faut montrer que les souverains auraient intérêt, non seulement à la paix, mais à la paix instituée par le moyen de la Confédération européenne. Pourquoi accepteraient-ils de se défaire volontairement d'une partie de leur souveraineté, et de substituer une interdépendance au système d'« indépendance absolue » qui les régissait jusqu'alors ? Il semble impossible d'ôter aux souverains le droit de se faire justice ou de jouir de la gloire des conquêtes, en les forçant à devenir équitables et pacifiques. Rousseau récuse ici l'argument de Saint-Pierre : il n'existe aucun « dédommagement » à tant de cruelles privations.

C'est sur cette question – l'impossibilité de trouver des « dédommagements » à la perte de souveraineté – qu'apparaît la divergence majeure avec le *Projet de paix perpétuelle*. Quelles raisons ont les hommes d'être justes, si ce n'est par vertu, par intérêt ou par désir de réputation ? Or chez les princes, le renom ne s'acquiert pas grâce à la justice : « Ces discours, dans les cabinets des ministres, ont couvert de ridicule l'auteur et ses projets »<sup>56</sup>. La théorie des relations internationales doit se fonder sur l'intérêt des souverains plutôt que sur leur hypothétique désir de gloire éclairé. La toute fin de l'*Extrait* laisse donc entrevoir une faille relative à l'exécution : les Souverains adopteraient ce projet, s'ils consultaient leurs vrais intérêts ; mais comment garantir que les hommes ne soient pas « insensés », et que ce ne soit pas « folie » d'être sage parmi les fous<sup>57</sup> ?

Le *Jugement sur le Projet de paix perpétuelle*, où Rousseau s'exprime à découvert, manifeste un scepticisme plus grand encore : dans les circonstances de domination des monarchies absolues, l'institution d'une confédération européenne est hors d'atteinte. Car les souverains désireux d'accroître leur puissance se trompent sur les moyens adéquats à cette fin. Emportés par l'amour-propre et le désir de domination, ils se leurrent sur leur intérêt véritable. Rousseau ne dénonce pas seulement le machiavélisme des gouvernements qui bafouent les droits des peuples, et, au-delà, les droits de l'humanité. Il renverse l'argumentation de Saint-Pierre, pour qui la puissance des rois était rationnellement fondée sur le bonheur des peuples. Le *Contrat social* étayera la démonstration en ironisant sur un « sermonneur politique » dans lequel on reconnaît Saint-Pierre : l'intérêt que poursuivent les souverains n'est pas le bien-être et la puissance de leur peuple, mais leur faiblesse, afin de leur ôter toute aptitude à la résistance<sup>58</sup>. Enfin, la confédération européenne est vouée à l'échec pour une raison conjoncturelle. Comment tous les souverains pourraient-ils s'accorder sur leurs intérêts au même moment et « voir dans le bien de tous le plus grand bien qu'il peut espérer pour lui-même » ? Là où Saint-Pierre n'avait cessé de souligner que le moment est au plus haut point propice à l'exécution du Projet, Rousseau considère que les moyens d'exécuter le projet trahissent la naïveté de son auteur : « il s'imaginait bonnement qu'il ne fallait qu'assembler un congrès, y proposer ses articles, qu'on les allait signer et que tout serait fait »<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 105-106.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 105, n. s.

<sup>58</sup> *CS*, III, 6, ; voir *CS*, I, 4.

<sup>59</sup> *Jugement*, p. 121-122.

La conclusion du *Jugement* est donc à double détente. S'il se réalise, le corps politique européen durera « éternellement ». Les doutes portent sur la possibilité de son instauration dans le contexte politique du temps, celui de la domination des monarchies absolues. Pour que la mise en œuvre du projet puisse être envisagée, il faudrait soit la médiation d'un négociateur hors pair, soit la transformation des États membres de la confédération afin qu'ils ne soient plus régis par des gouvernements despotiques. La condition de la confédération européenne réside dans une transformation des régimes politiques eux-mêmes. Pour Rousseau, la républicanisation des États pourrait être le préalable à la réalisation d'une confédération entre les peuples d'Europe<sup>60</sup>. Mais une telle transformation des monarchies en républiques, avant la Révolution française, lui paraît hors d'atteinte : s'il fait état de l'efficacité possible des révolutions (la Hollande et la Suisse sont nées de l'expulsion des tyrans), Rousseau ne conçoit la révolution que comme une voie exceptionnelle et dangereuse, exclue pour les peuples corrompus par une longue servitude.

En dernière instance, le Citoyen de Genève ne s'exprime donc pas en faveur d'une républicanisation des grandes monarchies européennes. Un fragment sur le projet de paix perpétuelle l'affirme sans équivoque : « en examinant la constitution des États qui composent l'Europe j'ai vu que les uns étaient trop grands pour pouvoir être bien gouvernés, les autres trop petits pour pouvoir se maintenir dans l'indépendance. Les abus infinis qui règnent dans tous m'ont paru difficiles à prévenir mais impossibles à corriger parce que la plupart de ces abus sont fondés sur l'intérêt même des seuls qui les pourraient détruire. J'ai trouvé que les liaisons qui subsistent entre toutes les puissances ne laisseraient jamais à aucune d'elles le temps et la sûreté nécessaire pour refondre sa constitution... »<sup>61</sup>. Il n'est pas de républicanisation possible des grandes monarchies ; l'homme moderne ne peut faire fond sur la vertu<sup>62</sup>. Aussi la conclusion du *Jugement* tient-elle compte des conditions historiques et politiques qui prévalent alors en Europe. Comme Montesquieu, Rousseau juge utopique l'idée de confédération européenne qui relève de la chimère et de l'esprit de système. Saint-Pierre aurait succombé, au fond, à la « folie de la raison »<sup>63</sup>.

\*

La solution que propose Rousseau à la situation d'anarchie internationale serait-elle une confédération des peuples ? Il n'en est rien. Stanley Hoffman l'a depuis longtemps établi : bien que Rousseau considère que l'absence de supérieur commun au-dessus des États soit cause de perpétuation de l'état de guerre, il ne propose pas d'État mondial ni même de fédération européenne pour y mettre fin<sup>64</sup>. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'auteur du *Contrat social* ne tente pas ici de regagner les avantages du pacte qui rend les hommes libres et vertueux : une fédération pourvue d'un corps législatif et de pouvoirs coercitifs serait en conflit avec le caractère indivisible de la souveraineté ; l'essence de la volonté générale (indestructible, inaliénable, incapable d'être représentée) est telle que toute formule de pouvoir législatif partagé détruirait la liberté politique. La seule possibilité serait donc celle de la *confédération* qui aurait en commun des organes exécutifs mais où les pouvoirs législatifs resteraient séparés dans les entités nationales ; on peut concevoir des associations de gouvernements mais non de peuples. À cet égard, le choix de Rousseau n'est sans doute plus le nôtre : les confédérations « ne mettent pas fin à la folie, elles offrent simplement aux petits États un moyen d'être sages parmi les fous »<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> Voir Frédéric Ramel et Jean-Pierre Joubert, *Rousseau et les relations internationales*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 2000, p. 31.

<sup>61</sup> Rousseau, Fragment sur le *Projet de paix perpétuelle*, p. 127.

<sup>62</sup> *Jugement sur la Polysynodie*, OC, III, p. 643.

<sup>63</sup> Montesquieu, *Mes Pensées*, n° 1718.

<sup>64</sup> Stanley Hoffman, *Rousseau on International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

<sup>65</sup> S. Hoffman, « Rousseau, la guerre et la paix », *Annales de philosophie politique*, n° 5, PUF, 1965, p. 231.