

# CHAPITRE I. L'ORDRE INTERNATIONAL D'ANCIEN RÉGIME EN QUESTION

## I. LES FONDEMENTS DE LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

### 1) LES CONCEPTS ESSENTIELS

Au XVIII<sup>e</sup> siècle comme aujourd'hui, plusieurs grands facteurs régissent les relations internationales. Pour reprendre l'expression de Fernand Braudel, il s'agit des « forces profondes » qui conditionnent la structuration et le fonctionnement de la société planétaire. On peut en dénombrer quatre principales :

- **l'identité**, qui suppose, malgré le caractère encore imprécis des frontières, un territoire stable et circonscrit, une population aux critères d'appartenance établis (ethniques, linguistiques, religieux...) et des institutions reconnues, qu'elles soient relativement simples comme dans les systèmes tribaux d'Afrique ou élaborées comme dans les grands États d'Europe ou d'Extrême Orient. Fondée sur la géographie, l'anthropologie et l'histoire, l'identité peut être forte ou diffuse, consensuelle ou imposée. L'Angleterre ou la France constituent des exemples d'identité forte, l'empire ottoman d'une identité composite et le plus souvent faible ;
- **l'altérité**, qui définit la relation de chaque entité humaine à l'Autre, sur la base d'une double image de soi et de l'étranger. Dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, où le temps et la distance continuent d'entretenir la méconnaissance, cette relation s'étage de l'isolement des sociétés primitives d'Afrique, d'Amérique et d'Océanie à l'expansionnisme conquérant des grands pays colonisateurs d'Europe en passant par la fermeture volontaire (Japon), la « domination close » (Chine), la résistance aux menaces extérieures (Pologne, empire moghol des Indes), la soumission (territoires colonisés), la coexistence (Cantons suisses) et l'ouverture (Provinces unies). L'altérité procède encore souvent de la religion. Les conflits entre chrétienté et Islam, les différentes formes de conversion – au christianisme en Amérique, à l'Islam en Afrique par exemple –, les relations complexes entre religions et sagesse aux Indes et en Asie du Sud-Est ou la position particulière du judaïsme en témoignent. S'y ajoutent, de plus en plus au long du Siècle des Lumières, les « confrontations de civilisation », les Européens s'attachant à magnifier, de manière pacifique ou belliqueuse, la supériorité de leur « modèle » ;

- **la force**, qui tient compte du positionnement géographique, de la superficie, de la population, des ressources et du degré de développement politique, économique, social et culturel de chaque entité. Statique, ce principe mesure les atouts et les faiblesses de chaque système et, par conséquent, son potentiel de progrès, de stagnation voire de régression. Entre le niveau très archaïque de certaines sociétés, tels les Aborigènes d'Australie, et le caractère déjà « avancé » de certains pays comme la Grande-Bretagne, l'éventail de ces potentiels est largement ouvert, déterminant les États forts, comme la France, les pays en équilibre, telle la monarchie des Habsbourg et les entités faibles comme la plupart des petits états allemands et italiens ou nombre de royaumes asiatiques ;
- **la puissance**, qui met en jeu, de façon dynamique cette fois, les critères de la force. Elle repose avant tout sur la conscience que les peuples et les États ont de leurs intérêts et, par suite, du projet qu'ils se donnent pour les mettre en œuvre. La puissance implique par conséquent les capacités, notamment diplomatiques, militaires, commerciales, technologiques et, bien sûr, politiques que chaque entité humaine peut utiliser pour agir sur son environnement extérieur, que cette volonté soit « positive », dans le sens du bon voisinage, de la coopération et de l'interdépendance soit « négative », dans le sens de l'isolationnisme, de l'intimidation, de la menace ou de l'agression. C'est le jeu de la puissance, en conditionnant les trois paramètres fondamentaux de la **géopolitique**, à savoir l'interrelation, la guerre et la paix, qui fonde la dynamique des relations internationales.

## 2) LA DOMINATION DE L'EUROPE

Bien entendu, tous ces critères sont variables et combinables, dans le temps comme dans l'espace, comme l'ont bien montré les cycles historiques qui se sont succédé depuis l'Antiquité sur toute la planète. Mais il est tout aussi évident qu'ils déterminent, entre les diverses entités humaines comme entre les divers continents, une hiérarchie du pouvoir. Depuis les Grandes Découvertes de la fin du XV<sup>e</sup> siècle et l'accélération du progrès, sous toutes ses formes, qu'elles ont engendrée, ces forces profondes ont essentiellement bénéficié à l'Europe. Seul continent à s'être employé à « découvrir » le monde avant de le « penser » et de le maîtriser, l'Europe s'est efforcée de créer un véritable système international organisé autour d'elle-même et de ses valeurs. Ceci grâce à la mise en œuvre d'un nombre important de facteurs :

- l'affirmation, proclamée par les cartes et les atlas, de ses **avantages géostratégiques**, au cœur des terres émergées de l'hémisphère Nord. Cessant, après avoir repoussé les menaces venues d'Asie ou d'Afrique (invasions mongoles, arabes ou turques), d'être un simple cap eurasien, elle s'est identifiée comme un continent autonome et ouvert sur le monde. En effet, reprenant les traditions de l'Antiquité, l'Europe a multiplié expéditions, explorations et missions qui lui ont permis de « connaître » le globe : en 1770-80, les voyages de Cook en sont un exemple célèbre mais non unique. De ce fait l'Europe a mis en œuvre une

double vision de son destin, à la fois thalassocratique, en prenant le contrôle des grandes routes maritimes de la planète, et terrestre, en ouvrant les voies de son expansion vers l'Est. C'est ainsi qu'elle a pu tracer ses propres limites. À l'Est, le tsar Pierre le Grand l'a bornée à l'Oural ; à l'Ouest et au Sud, l'Atlantique et la Méditerranée la séparent de l'Amérique et de l'Afrique ; au Sud-Est, par contre, la délimitation est plus indécise selon qu'elle aille jusqu'au Bosphore ou se cantonne aux frontières occidentales de l'empire ottoman ;

- la reconnaissance de sa **force démographique** : à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, avec 180 millions d'habitants contre 2 à l'Océanie, 20 aux Amériques, 80 à l'Afrique et 600 à l'Asie, l'Europe possède la population la plus dense et la mieux répartie de la planète, ce qui lui permet non seulement de développer ses potentialités économiques mais aussi de disposer d'excédents de population capables d'aller s'installer au-delà de son territoire, principalement dans les colonies ;
- l'utilisation de sa **puissance** sous toutes ses formes : religieuse et culturelle, technologique et militaire, économique et financière, politique et diplomatique. Cette puissance s'appuie sur une conception hégémonique du monde. L'Europe affiche en effet sa supériorité ethnique, scientifique et idéologique par tous les moyens : mise en esclavage, contrôle, colonisation ou conquête.

En imposant ainsi sur tout le globe le contact et le rapport de force, l'Europe a établi une géopolitique du monde à son profit qui se traduit par une hiérarchie des territoires et des peuples qui s'exprime ainsi, par ordre décroissant de domination :

- les espaces colonisés : l'essentiel du continent américain (Nord, Centre et Sud), la Caraïbe, les Philippines, le Bengale et les comptoirs de l'Inde (Bombay, Goa, Pondichéry) ainsi que l'Australie du Sud-Est et la majorité de l'Insulinde. On peut y rajouter les espaces dominés, en continu, par la Russie, de l'Oural au Pacifique ;
- les espaces exploités : comptoirs d'Afrique (Golfe de Guinée, Afrique australe) et d'Asie (Malacca, Macao...) ;
- les espaces contrôlés : Indes (majorité de l'empire moghol et des états princiers), principautés et états tribaux d'Afrique noire ;
- les espaces sous influence : empires perse et ottoman, royaumes d'Asie du Sud-Est, Maroc.

Il faut ajouter à ces terres la majorité des mers et océans, ce qui place l'Europe au cœur de multiples réseaux militaires, commerciaux ou politiques étreignant la planète toute entière : la Mer du Nord, la Méditerranée, l'Atlantique et la « route des Indes » forment ainsi les axes de la thalassocratie européenne.

N'échappent à cette hégémonie ou à ce contrôle que quelques grands empires orientaux (Chine et Japon), divers pays de l'Asie Centrale et les territoires non découverts ou indépendants du Pacifique (reste de l'Australie, Nouvelle-Zélande, Polynésie), des Amériques (Amazonie, grandes plaines du Nord...) ou des zones polaires et sub-polaires

Sans rivale, l'Europe maîtrise donc l'espace mondial. Parce qu'elle est la zone la plus développée de la planète, elle en détermine aussi les rythmes conjoncturels et

le temps du progrès : dès le XVIII<sup>e</sup> siècle la société internationale compte déjà des zones en avance et des zones en retard, ces écarts ayant encore leur incidence dans la géostratégie actuelle. Mais, si elle constitue le seul véritable système international de la planète, cette Europe forme-t-elle une authentique communauté, voire un ensemble unifié ?

## II. LE SYSTÈME EUROPÉEN AU TEMPS DES LUMIÈRES

### 1) LES RÊVES DE L'UNITÉ

Puisant au souvenir de la première tentative d'unification qu'elle ait connue, celle de Rome, l'Europe a tenté, tout au long du Moyen Âge, d'établir son unité sous une double tutelle : la Croix et l'Empire. Mais l'espace chrétien s'est brisé à deux reprises : dès 1054 lors du schisme orthodoxe et à nouveau au début du XVI<sup>e</sup> siècle lors de la rupture entre le catholicisme et les diverses formes de protestantisme. Quant au projet de « monarchie universelle », porté par les divers empires d'Orient et d'Occident, il paraît révolu depuis l'échec de Charles Quint au mitan du XVI<sup>e</sup> siècle.

Mais, même si elles n'ont pas abouti, ces tentatives ont toutefois laissé des traces dans les mentalités collectives du XVIII<sup>e</sup> siècle. Quoique divisée en multiples confessions, l'Europe est toujours perçue globalement comme chrétienne, notamment dans ses rapports avec les peuples qui lui sont extérieurs et le christianisme sert toujours de substrat à ses valeurs idéologiques et politiques. De même le « rêve impérial » se survit dans l'idée d'une unité européenne supérieure aux États. Reprenant l'image de Vitoria qui, au XVI<sup>e</sup> siècle, décrivait l'Europe comme une « grande famille », Montesquieu ou Voltaire voient dans le continent « une vaste république divisée en plusieurs provinces », une perception qui s'inscrit dans le long processus de la construction européenne. [□]



Si le concept d'Europe, hérité de l'Antiquité, se précise, à partir du haut Moyen Âge, dans le cadre de la *Respublica christiana* et de l'Empire d'Occident, les premiers projets concrets d'unification européenne, n'apparaissent qu'à partir du XV<sup>e</sup> siècle. Parmi eux citons :

- 1463 : projet du roi de Bohême Georges Podiebrad
- 1623 : le « Nouveau Cynée » d'Emeric Crucé (ou Lacroix)
- 1638 : le « Grand Dessein », d'Henri IV, roi de France, réécrit par Sully
- 1677 : le projet du philosophe Leibniz (« De jure suprematus et legationis principium Germaniae »)
- 1693 : le projet de William Penn (« Essay towards the present and future peace of Europe »)
- 1713 : le projet de Paix perpétuelle de l'Abbé de St Pierre
- 1747 : le projet de l'Abbé Mably (« Droit public de l'Europe fondé sur les traités »)

- 1789 : le projet de J. Bentham (« Principes de droit international », publiés en 1839)

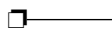
Tous ces projets reposent, peu ou prou, sur l'idée d'une assemblée représentative des États et sur la mise en place d'institutions collectives (exécutif, administration, justice, armée) soutenues par un droit et des impôts communs.

La « République des Lettres », le mouvement des Lumières, la suprématie de la langue française (qui est d'ailleurs devenue la langue diplomatique depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle), le cosmopolitisme des élites aristocratiques et marchandes témoignent bien de cette permanence, du moins au sommet de la société, d'un tropisme unitaire. C'est ce que l'on retrouve, en matière de relations internationales, dans l'idéal de la paix. Hérité de la *pax romana* et de la Paix de Dieu chrétienne, cet idéal repose sur la parité des peuples et le partage de valeurs communes. Une conception que les théoriciens des temps modernes ont ancré dans la raison, la morale et l'utilitarisme tels Suarez au XVI<sup>e</sup> siècle, Pufendorf au XVII<sup>e</sup>, l'abbé de St Pierre, Gentz ou Kant au XVIII<sup>e</sup>. On rappellera, à ce propos, que les principaux actes diplomatiques, à savoir les traités, ont toujours eu pour but le maintien ou le rétablissement d'une paix qu'à chaque fois on proclame pérenne.

## 2) LA RÉALITÉ DES FAITS

### A) LES PRINCIPES

Postuler l'unité de l'Europe revient à concéder que cette unité n'est que putative. Tous les théoriciens ont dû admettre que la réalité de l'Europe était bien celle de la division du continent en entités séparées : les États. C'est pourquoi philosophes et politiques se sont attachés à donner à ces États le monopole des relations internationales pour mieux consolider la communauté européenne. Fruits de l'histoire, les États ont été définis par un territoire, une population et des institutions. À ces dernières ont été conférés deux attributs fondamentaux : la **souveraineté** et la **légitimité** [□].



Issus de la pensée de Platon et d'Aristote, ces principes ont été affirmées par les canonistes médiévaux qui, à la fin du XII<sup>e</sup> siècle, à propos de la France, déclarèrent que « le roi est empereur en son royaume », c'est-à-dire indépendant de toute tutelle impériale extérieure. Par la suite les légistes de Philippe le Bel ont fondé ces deux concepts dans le droit public pour mieux exclure l'autre source de tutelle : la papauté. Au XVI<sup>e</sup> siècle Machiavel dans « Le Prince » et Jean Bodin dans « La République » leur ont donné une dimension globale, Richelieu leur ajoutant au XVII<sup>e</sup> siècle, avec la notion de « raison d'État », une perspective « éthique » spécifique. Les critères de souveraineté et de légitimité ont été placés

à la base du système international par les Traités de Westphalie de 1648 qui ont édicté le refus de toute référence à des valeurs religieuses supérieures au droit international, l'égalité de droit des États, la non-ingérence dans leurs affaires intérieures et confié la garantie de la paix au directoire des grandes puissances.

La Glorieuse Révolution de 1688 a, sur la base du Bill des Droits de 1689, fondé la souveraineté et la légitimité de l'Angleterre sur la conjonction de la Couronne, symbole du pouvoir royal, et des deux Chambres du Parlement, les Lords, incarnation de la légitimité religieuse et nobiliaire, et les Communes, émanant, via l'élection, de la population... Dès le début du XVII<sup>e</sup> siècle, les Provinces unies, sont allées plus loin en conférant leur souveraineté et leur légitimité à des institutions républicaines représentatives.

La souveraineté confère à l'État une autorité pleine et entière sur son territoire et ses peuples et une totale liberté d'action en matière de politique intérieure comme de politique étrangère. Quant au principe de légitimité, il donne à l'État seul trois missions essentielles : la sécurité, la promotion de l'intérêt collectif et le « bien du peuple », autrement dit la défense, la diplomatie et la stratégie économique. La guerre et la paix, l'expansion du territoire et/ou des zones d'influence ainsi que les affaires monétaires, douanières et commerciales sont donc au cœur des fonctions régaliennes.

C'est pour assurer ces missions que l'État s'est institutionnalisé. Dans le domaine des affaires étrangères, l'un des plus structuré, cela passe, au siècle des Lumières, par :

- la création de symboles : armoiries, drapeaux, hymnes ;
- la centralisation de la politique extérieure autour des détenteurs du pouvoir exécutif, en général le monarque ou, dans certains cas, son principal ministre. L'implication d'une forme quelconque de pouvoir législatif reste exceptionnelle, sauf en Grande-Bretagne ou aux Provinces unies ;
- l'attribution à un ministre spécialisé doté d'une administration spécifique du domaine des « Affaires étrangères » ;
- la mise en place de réseaux extérieurs permanents : ambassadeurs, consuls et agents ;
- une articulation constante entre l'administration des affaires extérieures et celles chargées de la défense (Guerre, Marine) et de l'économie (Finances, Commerce...).

Cette institutionnalisation de l'État est inséparable de l'émergence depuis la fin du Moyen Âge, d'une véritable société internationale européenne. Fruit du jeu des forces profondes et de la géopolitique, la prise de conscience que les États du continent devaient définir leurs interrelations a imposé trois conséquences : la mise en place de modes de régulation, la hiérarchisation des acteurs et l'élaboration de modèles diplomatiques.

## B) LES MODES DE RÉGULATION

Ils s'organisent en trois dispositifs.

**Le droit international**, dont les thèses de Grotius (1583-1645), notamment son *Traité de la guerre et de la paix* de 1625, ont tracé les grands traits. Ces caractéristiques reposent sur le principe d'un droit naturel, supérieur aux droits des États, fondé sur la morale et la raison, dont les impératifs fonctionnels sont la paix et la sécurité collectives. Ce nouveau « droit des gens » garantirait l'intégrité des biens et des personnes, la légitimité d'une « guerre juste » contre l'arbitraire, la violence ou l'iniquité, la reconnaissance de biens communs de l'humanité, comme la haute mer par exemple, voire même la nécessité du consentement des peuples aux changements de souveraineté de leurs territoires. Sans aller aussi loin, même s'ils ont reconnu le droit à la sécession et à l'indépendance des Provinces unies vis-à-vis du roi d'Espagne, c'est dans ce cadre conceptuel que les Traités de Westphalie ont confirmé les principes de l'organisation de l'Europe comme une collectivité d'États souverains coexistant au sein d'une communauté régie par des principes juridiques d'ordre civil et cherchant à établir la paix sur la base d'accords et de traités contraignants. Pour rendre ce processus crédible et gérable, les plénipotentiaires de 1648 l'ont assorti de deux corollaires : le principe d'un relatif équilibre des puissances pour éviter les tentatives hégémoniques de certains États – en ce cas ceux des Habsbourg de Vienne et de Madrid – et celui d'une garantie internationale placée sous la houlette des pays capables de faire respecter, par leur poids politique et militaire, l'ordre ainsi établi, en l'occurrence la France et la Suède. De ce fait l'égalité théorique des États se trouvait complétée à la fois par un mode hiérarchique de relation, distinguant les puissances locales, régionales, continentales voire mondiales, et par le principe de l'équilibre. Désormais les traités deviennent la base des relations internationales.

**La diplomatie** qui suppose le dialogue officiel entre les États ainsi que la protection de leurs intérêts et de leurs ressortissants grâce aux réseaux permanents des ambassadeurs et de consuls. [□]



Succédant aux envoyés ou plénipotentiaires à rôle ponctuel, les ambassadeurs sont devenus, à compter du XVI<sup>e</sup> siècle, les représentants permanents d'un État auprès d'un autre avec une triple mission de renseignement, d'influence et de négociation. Le droit international leur a reconnu divers privilèges d'immunité et de préséance. Aux côtés de ce corps diplomatique naissant, le corps consulaire, héritier des corporations marchandes transnationales du Moyen Âge, s'est également formé pour assurer la protection des biens et des personnes ressortissant de l'État qui les accréditent.

Tout ceci en vue d'établir les sphères d'influence et les alliances indispensables à l'affirmation de la puissance et à la recherche de la sécurité de chaque État. Difficile

combinaison qui implique aussi bien le recours aux relations dynastiques, comme le Pacte de famille de 1761 unissant les Bourbons de France, d'Espagne, de Naples et de Parme, ou les « sympathies de longue durée » comme celles existant entre la France et la Pologne, que l'appui sur des traités, permanents, tel le Traité Methuen de 1703 liant la Grande-Bretagne et le Portugal, ou réversibles à l'instar du renversement des alliances de 1756 faisant passer l'Angleterre du camp autrichien à celui de la Prusse et la France de l'alliance de Berlin à celle de Vienne. Bien évidemment, la diplomatie intervient à la fin des conflits quand il s'agit de négocier les traités de paix, sur la base des rectifications de frontières, d'échanges de populations et de territoires ou d'avantages commerciaux. On notera que dans la majorité de ces arrangements l'avis des populations ne compte guère : au XVIII<sup>e</sup> siècle la politique repose sur des États, pas encore sur des nations même si, par exemple dans le cas de la vente de la Corse par la République de Gênes à la France en 1768 ou lors du premier partage de la Pologne en 1772, les prémices du sentiment national commencent à se manifester.

À défaut d'être toujours « juste », comme le souhaitaient St Augustin, St Thomas d'Aquin ou Grotius, **la guerre** est reconnue comme un des moyens de résoudre les conflits de puissance et d'établir une paix plus stable et plus équilibrée. C'est pourquoi l'Europe s'est coalisée contre les prétentions hégémoniques, espagnoles au temps de Philippe II, françaises au temps de Louis XIV. À la guerre « injuste » de la puissance hégémonique s'oppose la « guerre justifiée » de ceux qui lui résistent : le Traité d'Utrecht de 1713 mettra fin aux tentatives de domination et imposera la règle de l'équilibre qui prévaudra tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, sous la houlette du Royaume-Uni. Les conflits récurrents qui ont ponctué le siècle des Lumières ont bien mis en évidence les modalités et les fonctions de la guerre « moderne » :

- une mobilisation massive des finances publiques – soit entre 50 et 90 % des budgets – pour le recrutement d'armées de mercenaires et de professionnels et pour l'équipement de flottes de combat. La guerre a ainsi largement concouru à la construction et au renforcement de l'État mais elle en teste aussi l'efficacité : le système britannique, reposant sur une fiscalité bien répartie et sur un crédit maîtrisé grâce à la Banque d'Angleterre, contraste ainsi avec le système français, alimenté par une dette très mal contrôlée. Désormais, la puissance économique et financière devient, aux côtés du critère démographique, un des supports essentiels de la capacité militaire (cf. tableau en annexe) ;
- des opérations terrestres, principalement menées sur les « champs de bataille de l'Europe » (Pays-Bas autrichiens, Saxe, Allemagne du Sud, Pologne) avec alternances de sièges et de batailles rangées, et des opérations maritimes combinant blocus des côtes, course et piraterie, bombardement des ports et, surtout, attaques sur les positions coloniales du camp opposé tout particulièrement dans la Caraïbe, le Nord Est américain et l'espace indien ;
- le tout dans le but non pas d'écraser ou de détruire l'Autre mais de le contraindre à mettre des bornes à sa volonté de puissance et à restaurer l'équilibre général. On notera ici que la notion d'ennemi n'a pas la même fonction qu'aujourd'hui même si elle est parfois utilisée pour stimuler la mobilisation d'un pays contre un autre (cf. le conflit émergent entre l'Autriche et la Prusse) ou pour justifier,