

La naissance du Quai d'Orsay coïncide, à quelques mois près, avec celle du Second Empire : c'est dans les premiers jours de septembre 1853 que le Ministère des Affaires étrangères s'installe dans les nouveaux bâtiments construits pour lui : le nouvel hôtel sur le quai de la Seine et les bureaux voisins sur l'Esplanade des Invalides. Et très vite « le Quai d'Orsay » prend un sens métonymique qu'il conserve de nos jours, pour désigner l'ensemble du Ministère chargé de la diplomatie française¹.

L'histoire du Quai d'Orsay impérial s'achève exactement dix-huit ans plus tard, dans les premiers jours de septembre 1870, à l'heure où parvient à Paris la nouvelle d'une défaite militaire traumatisante.

La politique étrangère de Napoléon III a été abondamment étudiée et commentée. Pas sa diplomatie. On se contente généralement d'admettre que les relations entre Napoléon III et ses diplomates ont été tendues, *primo* du fait d'une diplomatie secrète et parallèle menée à l'encontre de la diplomatie officielle, *secundo* en raison des idées novatrices de l'Empereur qui auraient pris le conservatisme des diplomates à rebrousse-poil. Les hommes du Quai d'Orsay impérial auraient donc été de simples exécutants, contraints et forcés, d'une politique qu'ils désapprouvaient. Emile Ollivier a résumé cette idée en parlant du « conflit sourd qui exista presque constamment entre ses diplomates et lui »². Les rapports entre le Ministère des Affaires étrangères et Napoléon III seraient-ils tout entiers contenus dans cette seule expression : un « conflit sourd » ?

Disons-le d'emblée : ce n'est pas la conviction que l'historien tire d'une longue immersion dans les archives diplomatiques du Second Empire.

Commencer par la fin est à la fois un devoir et un risque. Un devoir, car le Second Empire a fini dans un désastre, et si ce désastre était avant tout militaire, il n'en sanctionnait pas moins tragiquement la politique étrangère de Napoléon III. L'historien doit évidemment en chercher les causes. Il veillera seulement à ne pas transformer sa quête de la causalité en une rhétorique de tribunal qui lui est étrangère. L'histoire est connaissance et non jugement.

¹ Cf. Jean Baillou (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Paris, Editions du CNRS, 1984, 2 vol. La partie sur le Second Empire, à la fin du 1^{er} volume, est due à André Mattéi.

² Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, Paris, Garnier frères, 1898, t. 3, p. 119.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

On devine que la réputation des diplomates de cette époque et celle des ministres placés à leur tête ne pas des plus enviabiles. Dès 1871, Renan explique dans *Réforme intellectuelle et morale* que « la cause du mal » fut « un déplorable régime politique qui a fait dépendre l'existence d'une nation des présomptueuses vantardises de militaires bornés, des dépits et de la vanité blessée de diplomates inconsistants »³. Emile Ollivier accusera les diplomates d'être inaptes à « formuler un jugement net et précis » : « Presque tous sont ce que Napoléon appelait dédaigneusement des *ambassadeurs à conversations*, dont l'application principale est de répéter en détail leurs entretiens avec les ministres et les souverains, en évitant de se compromettre par une opinion trop tranchée. [...] Là-dessus, ministre ayant à prendre un parti, débrouillez-vous »⁴. A l'appui de son réquisitoire, il cite Guizot, à contre-emploi : « La diplomatie abonde en démarches, en propos sans valeur qu'il ne faut ni ignorer, ni croire » ; et Bismarck, évidemment plus impitoyable encore : « Personne, pas même le plus malveillant des démocrates ne se fait une idée de ce qu'il y a de nullité et de charlatanisme dans cette diplomatie. »

Commencer par la fin, on le comprend, expose l'historien et son lecteur à un risque, celui de ne voir dans la diplomatie du Second Empire que la débâcle de 1870, et dans ladite débâcle que le versant diplomatique. Ce serait doublement absurde. Une telle mise en perspective ne permet absolument pas de comprendre les hommes de ce temps. Pour un diplomate né sous Louis XVIII, formé sous Louis-Philippe, parvenu aux responsabilités sous Napoléon III et retraité sous la Troisième République, le Second Empire n'est pas la période la plus sombre de l'histoire diplomatique française, mais la plus brillante ; ce n'est pas la descente aux enfers, mais le temps de la reconquête de la puissance. Entre la gloire du Congrès de Paris en 1856 et la chute de l'Empire en 1870, la distance est proprement vertigineuse. Les correspondances privées des diplomates regorgent de preuves de leur fierté et de leur satisfaction. Ce livre en citera le moment venu. Voici un premier exemple :

« Vraiment on peut à bon droit être fier de représenter la politique française comme vous le faites à Paris, et d'en être les interprètes

³ Ernest Renan, *Réforme intellectuelle et morale*, dans *Histoire et parole. Œuvres diverses*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 1984, p. 643. Dans le même chapitre, Renan évoque encore « l'étourderie de nos diplomates, leur vanité, leur sottise dans l'Autriche », des « diplomates vaniteux et ignorants ».

⁴ Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, *op. cit.*

INTRODUCTION

à l'étranger. [...] la France, Dieu merci ! n'a [...] plus besoin, aujourd'hui, qu'on lui fasse toucher du doigt les grandes choses que l'Empereur accomplit pour elle. L'Europe voit bien assez la haute et magnifique position que la France occupe aujourd'hui dans le monde. Soyons-en heureux, fiers même, et sachons en profiter »⁵.

Pour ce diplomate comme pour la plupart de ses collègues, le Second Empire est l'apogée de la diplomatie française au XIX^e siècle et même, à certains égards, un « âge d'or ». Plus que jamais auparavant, les diplomates de Carrière règnent sur les postes à l'étranger comme sur ceux du « Département » (l'administration centrale), car Napoléon III impose très peu d'« intrus » à sa diplomatie. A la tête même du Quai d'Orsay ne se succèdent, à une exception près, que des ambassadeurs. Drouyn de Lhuys est ministre de juillet 1852 à mai 1855, le comte Walewski jusqu'en janvier 1860, Edouard Thouvenel jusqu'en octobre 1862, de nouveau Drouyn de Lhuys jusqu'en août 1866, puis le marquis de Moustier, le marquis de La Valette, le prince de La Tour d'Auvergne se succèdent jusqu'en décembre 1869, avant que l'Empire libéral ne confie le Quai d'Orsay au comte Daru, seul ministre extérieur à la Carrière, laquelle reprend ses droits à la fin du règne : le duc de Gramont est ministre de mai à août 1870, puis La Tour d'Auvergne pour les dernières semaines.

*

L'histoire du Second Empire a connu de grands progrès au cours des dernières décennies. Cette période, qui n'a jamais cessé d'intéresser le public cultivé, a fini par attirer aussi à elle des chercheurs et des érudits de haut niveau, universitaires ou non⁶, d'abord sous l'angle des questions économiques, sociales, culturelles, religieuses, puis du point de vue de l'histoire politique. Dans le même temps, les biographes ont porté un regard toujours plus aigu sur la personnalité singulière de Napoléon III⁷. La politique étrangère n'est pas en reste, et les travaux de haut niveau ont été menés sur les relations de la France avec l'Italie, l'Allemagne, la Roumanie, le monde arabe, la Chine, le Mexique, les Etats-Unis, etc. Sur chacun de ses sujets, le lecteur dispose d'ouvrages de grande qualité.

⁵ Lettre particulière de Barrot à Thouvenel, Madrid, le 23 juin 1860. Papiers Thouvenel, vol. 3, f. 89.

⁶ Ces progrès de la connaissance historique ont permis la réalisation du *Dictionnaire du Second Empire* publié sous la direction de Jean Tulard (Fayard, 1995).

⁷ Eric Anceau, *Napoléon III. Un Saint-Simon à cheval*, Paris, Tallandier, 2008.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

Par ailleurs, l'un des plus importants ministres des Affaires étrangères du Second Empire, Thouvenel, a trouvé son biographe aux Etats-Unis : Lynn M. Case a publié en 1976 aux Editions A. Pedone *Edouard Thouvenel et la diplomatie du Second Empire* (traduction française par Guillaume de Bertier de Sauvigny). En offrant une étude détaillée de son action en tant qu'ambassadeur puis comme ministre, l'auteur a montré combien l'action des agents français était importante pour saisir toute l'ampleur de la diplomatie de cette époque, qu'on ne peut décidément réduire aux pensées et aux actes d'un seul homme, fût-il l'Empereur. Cet ouvrage illustre une nouvelle préoccupation, celle d'une étude sur les hommes qui, autour du souverain, ont conduit la diplomatie de la France pendant deux décennies.

Sur le Quai d'Orsay lui-même, il existe un chapitre de la grande histoire du Ministère des Affaires étrangères et du corps diplomatique français publiée en 1984 sous la direction de Jean Baillou. Ce travail rédigé par André Mattei est d'autant plus remarquable que l'auteur a dû défricher une zone laissée à l'abandon par l'historiographie. Mais un chapitre, même de grande qualité, ne peut tout dire : l'histoire du Quai d'Orsay impérial méritait une étude plus vaste, tenant compte des travaux récents sur le Second Empire, mais aussi des nouvelles perspectives ouvertes en histoire de l'administration dans le sillage de Jean Tulard, et dans l'histoire des relations internationales autour de Georges-Henri Soutou⁸.

Dans la préface du livre de Guy Thuillier intitulé *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*⁹, Jean Tulard définit l'histoire administrative par quatre caractères : c'est « avant tout une étude de mentalités » ; c'est une réflexion sur la longue durée qui détermine les mutations et les tournants ; c'est une « histoire du réel administratif et non une histoire idéologique » ; c'est enfin une étude qui n'oublie pas la vie quotidienne des agents de l'Etat. Il indique des directions qu'on tentera de suivre ici en étudiant le Quai d'Orsay sous Second Empire. *Primo* « l'histoire d'une institution ou d'un corps vus sous l'angle de leurs idées propres, de leurs traditions, de leur style. Cette vision doit contribuer à mettre l'accent sur les variations d'une administration à l'autre ». *Secundo* « le plan de l'individu : son passé,

⁸ Notamment : Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, coll. « Nouvelle Clio », 2007.

⁹ Jean Tulard, « préface » à Guy Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates au XIX^e siècle*, Paris-Genève, Droz, 1980.

INTRODUCTION

sa formation, sa carrière, ses ressources privées, ses idées, son rôle dans son administration ». *Tertio* « le plan de la décision administrative ; comment on décide et comment on exécute »¹⁰.

De manière frappante, ces directions données par Jean Tulard rejoignent les préoccupations actuelles de l'histoire des relations internationales, qui s'intéresse de plus en plus au processus de décision, aux pratiques et institutions diplomatiques, aux traditions et valeurs communes sans lesquels on ne peut comprendre un « système international ».

*

L'historien se retrouve exactement dans la situation d'un reporter ou d'un politologue entreprenant une enquête sur la diplomatie d'une grande puissance actuelle. Un tel chercheur se contenterait-il d'analyser les actes publics et d'assister aux conférences de presse ? Certes non. Il tâcherait de passer derrière le décor, d'explorer les coulisses, de s'immerger parmi les diplomates, au Ministère et dans les ambassades, pour savoir ce qu'ils pensent, comment ils vivent et comment ils agissent, à quel niveau se prennent les décisions, selon quels critères, sous quelles influences, suivant quels processus. Il se placerait autant que possible à l'intérieur du système pour mieux le comprendre, il n'oublierait pas que la diplomatie est affaire d'hommes, de pratiques, de mots ; qu'elle s'inscrit dans un « quotidien », y compris dans ses aspects les plus matériels.

Tel est le projet de ce livre sur le Quai d'Orsay impérial. L'historien n'a pas les mêmes possibilités que l'essayiste contemporain, mais il dispose de sources suffisantes pour observer la diplomatie du Second Empire « de l'intérieur » même du Quai d'Orsay, à travers les yeux de ses hauts fonctionnaires et de ses diplomates.

En effet, pour mener à bien cette recherche, les sources sont nombreuses, variées et souvent peu connues. Certains diplomates importants, ainsi que des personnalités majeures du régime, ont publié leurs mémoires ou des correspondances. Mais le véritable socle de cette recherche est constitué d'archives, conservées pour l'essentiel au Ministère des Affaires étrangères.

¹⁰ *Ibid.*

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

Les dossiers de la série « Personnel » permettent de connaître les diplomates et fonctionnaires du Quai d'Orsay ayant eu un rôle sous le Second Empire, soit dans les bureaux, soit dans les services extérieurs. Sans établir une véritable prosopographie du personnel diplomatique du Second Empire, qui mériterait un ouvrage particulier, cette première recherche a permis de dresser un « portrait » du diplomate de cette époque.

L'étude des structures du Ministère a été conduite à partir des séries administratives, les travaux particuliers de la direction commerciale dans les séries correspondantes, et les rapports avec les autres départements ministériels à partir des séries interministérielles.

Mais l'essentiel des archives sur lesquelles se fonde cette étude est la série des « Papiers d'agents et archives privées ». Sur la période étudiée, les fonds sont assez nombreux, quoique d'un intérêt inégal. Parmi les diplomates dont les archives sont conservées au Quai d'Orsay, certains n'ont laissé que quelques documents ou des copies de dépêches. D'autres, en revanche, ont gratifié les historiens de séries de correspondances extrêmement riches, notamment les Papiers Thouvenel, Walewski, Gramont, Moustier, Sartiges, Chaudordy, Rayneval, Barrot, etc. Les Papiers Thouvenel, en particulier, sont d'un intérêt exceptionnel. Successivement directeur politique, ambassadeur, ministre des Affaires étrangères, Thouvenel a, dans chacune de ces fonctions, échangé des milliers de lettres particulières avec la plupart de ses collègues. Or, les agents sont plus sincères et se livrent plus volontiers dans ces lettres particulières que dans leurs dépêches officielles. Leur lecture éclaire non seulement les événements politiques, mais aussi les opinions des diplomates et surtout le fonctionnement de la vie diplomatique du temps.

On regrette évidemment de n'avoir pu retrouver les archives personnelles du ministre Drouyn de Lhuys, personnalité essentielle du Quai d'Orsay impérial. Le peu qui soit conservé au Quai d'Orsay – des lettres particulières écrites à Walewski au début de la guerre de Crimée dans un volume de la série « Mémoires et documents ; France » – redouble le regret, tant le ministre avait un style clair et une pensée pénétrante.

La « pierre angulaire » de cette histoire du Quai d'Orsay impérial est l'ensemble – complet et inédit – des *Souvenirs du Ministère des Affaires étrangères* d'Hippolyte Desprez. Haut fonctionnaire du Quai d'Orsay, entré à la direction des affaires politiques comme rédacteur

INTRODUCTION

en 1853, devenu sous-directeur à la veille du Congrès de Paris, puis directeur au lendemain de Sadowa, poste qu'il devait conserver jusqu'en 1880, Desprez a vécu tout le Second Empire de l'intérieur du Quai d'Orsay, et à des fonctions de responsabilités élevées. Comme directeur politique à partir de 1866, il est même le principal collaborateur du ministre, le premier fonctionnaire du Quai. Desprez a écrit dans sa retraite des *Souvenirs* très riches sur les événements auxquels il a assisté ou pris part, sur les hommes avec lesquels il a travaillé – ses supérieurs ou ses subordonnés – ou sur les méthodes de la diplomatie de son temps. Ces quatre cartons de manuscrits offrent un témoignage irremplaçable sur la vie du Quai d'Orsay comme sur la politique étrangère du Second Empire. Les *Souvenirs* sont restés inédits, d'abord par la volonté de l'auteur tant que son fils serait dans la Carrière, puis par l'oubli dans lequel ils sont tombés. Ils mériteraient d'être édités intégralement, comme le meilleur document disponible sur le Ministère des Affaires étrangères au XIX^e siècle. En attendant, ils seront cités abondamment dans ce livre, à chaque fois qu'une situation pourra s'en trouver éclairée.

Ajoutons à ces sources conservées dans les dépôts publics celles que des descendants de diplomates du Second Empire ont aimablement accepté d'ouvrir pour nourrir cette recherche : les familles Sartiges, d'Astorg, Bourée, Viel-Castel et Béguin-Billecocq.

L'ensemble de cette documentation permet de reconstituer le « monde des diplomates » de cette époque, de retrouver leur regard sur les événements internationaux et sur la politique française, d'évaluer la part qu'ils y ont prise, de saisir le fonctionnement du Quai d'Orsay et de la diplomatie européenne en général, de comprendre les rapports entre le Ministère des Affaires étrangères et l'Empereur pour analyser les processus de décision. On peut en tirer une idée des champs d'action de plus en plus variés de la diplomatie et mieux comprendre les continuités et les transformations des relations internationales au cours du XIX^e siècle.

« Nous avons essayé, en recueillant avec minutie [...] la documentation nécessaire, de recréer l'atmosphère spéciale qui est celle où se décident toujours la guerre et la paix. Intérêts et générosités, sympathies ou rancunes, loyauté ou duplicité, ces sentiments communs aux peuples comme aux individus qui s'affrontent avant que les puissances ne jettent les dés de fer ou posent les armes, nous sont révélés dans les

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

correspondances et entretiens privés ou officiels des agents diplomatiques »¹¹.

L'auteur de ces lignes est Eugène de Guichen, dans son « étude d'histoire diplomatique » sur la guerre de Crimée publiée par A. Pedone en 1936. Aujourd'hui, elle serait peut-être taxée d'archaïsme par certains historiens. Nous n'aurons pas cet orgueil.

Un auteur plus ancien encore, Albert Sorel, disait jadis à l'un de ses élèves : « Il n'y a pas d'histoire définitive. Il n'y a que des historiens qui se croient définitifs. Mais les uns écrivent d'après les sources, les autres de seconde main. Les premiers seuls comptent »¹². C'est pourquoi, dans le livre qu'on va lire, le document inédit sera toujours privilégié. Il n'est pas de meilleure méthode pour connaître la diplomatie du Second Empire « de l'intérieur » que de s'installer dans les bureaux du Quai d'Orsay parmi les hauts fonctionnaires ou dans les ambassades parmi les diplomates, et d'observer.

*

La première partie permettra de décrire le Ministère des Affaires étrangères au début du Second Empire, dans son attitude à l'égard du nouveau régime, dans la construction matérielle du nouvel hôtel des Affaires étrangères – le Quai d'Orsay proprement dit –, dans l'organisation du Département, son fonctionnement et son budget, dans la répartition des rôles à la tête du Quai d'Orsay entre le ministre, le directeur politique et le chef de cabinet au début de la période, enfin dans l'action diplomatique elle-même qui justifie l'appellation de « Quai d'Orsay classique ».

La deuxième partie montrera ce Quai d'Orsay en action, dans la première période du Second Empire, et analysera le rôle actif qu'il a joué depuis la crise des Lieux saints jusqu'à la guerre de Crimée et le Congrès de Paris, vécu comme un apogée. Les diplomates se distinguent alors par leur esprit d'initiative, par une diplomatie inventive et offensive en Orient, et par une réflexion sur les modes d'influence possible de la France à travers le monde. Mais au milieu du règne, à ce Quai d'Orsay conquérant succède un Quai d'Orsay divisé.

¹¹ Vicomte de Guichen, *La Guerre de Crimée (1854-1856) et l'attitude des puissances européennes. Etude d'histoire diplomatique*, Paris, A. Pedone, 1936, p. 7.

¹² Emile Dard, « Albert Sorel », dans *Conférences d'information*, Ecole libre des Sciences politiques, 18 décembre 1942, t. II, p. 7.

INTRODUCTION

La troisième partie montrera comment la question italienne a créé un profond clivage au Ministère et comment cette division a marqué la vie diplomatique, non seulement dans les affaires italiennes, mais aussi dans la politique à l'égard de l'Allemagne, tension qui culmine dans les événements de l'été 1866.

La dernière partie mettra en lumière la modernisation du Quai d'Orsay sous Napoléon III, par la professionnalisation du personnel, l'implication du Ministère dans les questions économiques et techniques, l'essor de la diplomatie multilatérale dans laquelle le Quai d'Orsay est en pointe, la perception du rôle désormais essentiel de l'opinion publique, et enfin l'adaptation difficile de la diplomatie à l'ère de la démocratie parlementaire, sans laquelle on ne peut comprendre la guerre de 1870.