

CONCLUSION

Une politique personnelle opposée à la diplomatie officielle ; une politique des nationalités contraire à la diplomatie traditionnelle ; et pour finir des erreurs fatales dont la responsabilité est partagée entre le Quai d'Orsay et les Tuileries : voilà ce que l'on retient généralement de la politique étrangère de Napoléon III. Tout n'est pas faux, sans doute, dans ces clichés. Mais on a vu au long de ce livre les fragilités d'une construction historiographique souvent partielle et partiale. Et il a fallu reconstruire le véritable Quai d'Orsay impérial.

A l'heure du bilan, trois questions se posent.

Quelle est la part de la continuité, quelle est la part de la modernisation dans le fonctionnement de la diplomatie française ?

Quel rôle les diplomates ont-ils joué dans une politique extérieure confrontée aux transformations de l'Europe et du monde, et notamment à l'émergence des nationalités ?

Que peut-on dire des processus de décision en politique étrangère sous Napoléon III ?

*

« Qu'est ce que la diplomatie aujourd'hui ? Je pourrais le résumer en une phrase : de l'artisanat au service d'objectifs précis, en utilisant tous les instruments d'une boîte à outils inchangée, dans un monde transformé. » Celui qui tient ces propos n'est pas un diplomate de Napoléon III mais Jean-David Levitte, ambassadeur de France, en 2011¹. A première vue, chaque mot pourrait s'appliquer à la diplomatie à la fin du Second Empire : un artisanat, des outils inchangés, un monde transformé. Il est pourtant un point sur lequel le parallèle achoppe : c'est

¹ Jean-David Levitte, « La diplomatie aujourd'hui », communication devant l'Académie des sciences morales et politiques le 17 janvier 2011, *Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques*, n°1, p. 79.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

« la boîte à outils ». Car le règne de Napoléon III correspond, dans l'histoire de la diplomatie, à certaines modernisations non négligeables, conçues non en opposition avec le modèle classique mais comme sa consolidation.

Le cas le plus net est celui de la carrière diplomatique. Le Second Empire ne l'a certes pas démocratisée et la République aura encore bien des réformes à faire. Mais il l'a rationalisée et surtout professionnalisée. Or, cette mutation profonde s'est faite dans la fidélité au modèle du diplomate classique. Les diplomates du Second Empire forment un groupe homogène ; ils sont diplomates de carrière pour la plupart, formés sous la Monarchie de Juillet et ralliés au nouveau régime. Ils ont eu évidemment une formation classique, marquée par le souvenir du Grand Siècle mais aussi des Lumières ; ils appartiennent en majorité à un monde aristocratique sans être fermés aux collègues issus de la bourgeoisie qui se sont bien intégrés dans la vie diplomatique européenne ; ils partagent cette vie internationale souvent depuis l'âge de 18 ou 20 ans ; ils en connaissent les codes, les pratiques, les règles de mesure, de raison, d'équilibre, de savoir-vivre ; ils perpétuent un mode d'action fondé sur la sociabilité d'une élite cosmopolite, francophone, cohérente. La diplomatie du temps est une diplomatie de sociabilité et de conversation, de naturel et d'humanisme, de politesse et de refus des attitudes extrêmes. Cet art de vivre n'est pas une fin en soi : il est une manière de concevoir les relations internationales, de les maintenir dans le cadre d'un consensus tacite indispensable aux bons procédés et à la confiance, d'une *fides* antique qui est au cœur du classicisme. Les ambassadeurs du Second Empire ne sont guère éloignés du portrait du diplomate idéal que certains théorisent à cette époque du XIX^e siècle, en s'inspirant largement de modèles de l'Ancien Régime – ou plus anciennement encore, de la Renaissance. Il ne s'agit pas de restaurer un monde disparu, mais de perpétuer un mode de vie qui paraît pleinement adapté dans l'Europe diplomatique de ce temps.

On entre dans la Carrière par cooptation ; mais l'avancement se fait sur les critères de la compétence, de l'investissement personnel, de la qualité des travaux. Sous le Second Empire, la Carrière connaît un âge d'or. Non seulement tous les ministres en sont issus, mais le pouvoir se garde de nommer trop de personnalités extérieures aux postes diplomatiques – ce qui fait du Second Empire une exception. Tout diplomate peut donc espérer atteindre les plus hauts grades, devenir ambassadeur, et même ministre. Le corps diplomatique de l'Empire est

CONCLUSION

caractérisé par une cohésion qui a peu d'équivalents sous d'autres régimes. En même temps, la frontière entre la sphère du politique et la sphère du fonctionnaire tend à se préciser, même s'il a existé des exceptions.

L'installation dans les bâtiments neufs et splendides du Quai d'Orsay, inaugurés en septembre 1853, ne doit pas faire illusion : l'administration centrale des Affaires étrangères rationalise ses structures sans les modifier. C'est l'un des plus petits départements ministériels, où la politique étrangère est mise en œuvre par quelques personnes, autour du ministre. A la tête des « bureaux », le directeur politique prolonge la tradition des « grands commis » des Affaires étrangères, incarnée par Hippolyte Desprez, nommé directeur en 1866. Les principaux collaborateurs du ministre sont des hommes de la maison, des professionnels de la dépêche diplomatique, des hauts fonctionnaires d'une indéniable compétence. Le cabinet du ministre commence à prendre un peu d'importance, à la fin du Second Empire, sans que le duo formé du ministre et du directeur des affaires politiques ne soit jamais menacé. Les relations entre le ministre et l'administration se caractérisent donc par leur grande fluidité, d'autant plus que le ministre est lui-même issu de ce microcosme. En revanche, la charge de travail s'accroît au cours du règne, du fait de la multiplication des affaires et de leur gravité, mais aussi de la centralisation croissante de la décision diplomatique, phénomène qui tend à s'accélérer avec la généralisation du télégraphe. Les fonctionnaires du Département sont peu nombreux, mais leur nombre s'accroît.

Le travail diplomatique lui-même reste fondé sur l'art de la correspondance, dont le critère majeur est la clarté du style, notion classique par excellence. Même l'essor du télégraphe ne l'a pas détrônée. Au contraire, la production de correspondance diplomatique n'a jamais été aussi importante qu'à la fin du Second Empire.

Le Quai d'Orsay a remporté de grands succès en adoptant franchement les pratiques nouvelles de négociations multilatérales dans des domaines techniques et économiques, où il peut consolider le rayonnement de la France tout en œuvrant à l'intérêt général. Les diplomates français sont à la pointe de cette mutation de la diplomatie qui s'élargit à des champs d'action nouveaux. Le Second Empire invente la diplomatie monétaire, en fondant l'Union monétaire de 1865 dite « latine », puis en lançant une vaste campagne diplomatique pour rallier le plus grand nombre d'Etats au système monétaire français. Le projet est significatif, même s'il n'avait pas encore abouti en 1870, faute

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

d'une volonté politique claire de la part de Napoléon III, qui a freiné dans cette affaire le dynamisme du Quai d'Orsay. Dix ans plus tôt, les négociations du traité de commerce franco-anglais s'étaient faites avec la participation du Ministère des Affaires étrangères. Les agents de la direction des affaires commerciales furent ensuite chargés de négocier tous les traités de commerce conclus avec le reste de l'Europe. Même si les questions économiques restent l'apanage des « techniciens » auxquels les diplomates « généralistes » se mêlent peu, le Quai d'Orsay s'est montré ouvert à la libéralisation des échanges commerciaux et à la multiplication des traités, qui contribuent à rapprocher les peuples et à former une communauté internationale, fille du Concert européen, compatible avec une vision classique de la diplomatie.

Mais les mutations de la diplomatie les plus lourdes de conséquences concernent le poids de l'opinion publique. On a eu d'emblée conscience, au Quai d'Orsay, du poids croissant de la presse dans la formation de l'opinion. Le Ministère a modernisé son organisation sur ce point, en diffusant des informations puis en publiant des correspondances diplomatiques. Mais pouvait-il faire jeu égal avec les hommes d'Etat sans scrupules qui gouvernaient dans certaines autres capitales ?

Ainsi, malgré le procès intenté à « l'ancienne diplomatie » après 1870, il n'est guère possible de dire que le Quai d'Orsay impérial est mort de son inadaptation à la modernité. La professionnalisation a mis la sociabilité humaniste au service de l'Etat moderne. C'est ainsi que le Second Empire a vu se constituer un métier moderne, non par une révolution, mais sur la base de la perpétuation d'un modèle classique adapté aux évolutions du siècle.

*

Quelle part cette diplomatie a-t-elle prise dans les transformations de l'Europe, entre 1850 et 1870, où la France a tenu, bien souvent, le premier rôle ? Finalement, faut-il donner raison à Emile Ollivier, lorsqu'il accusait les diplomates français d'être « endormis au milieu des transformations du monde » et d'avoir voulu maintenir « les arrangements territoriaux de 1815 » comme s'ils étaient « l'arche sainte »²?

² Emile Ollivier, *L'Empire libéral. Etudes, récits, souvenirs*, Paris, Garnier, 1898, t. 3, p. 122-123.

CONCLUSION

La réalité est beaucoup plus nuancée. Confrontée d'emblée à la question d'Orient, l'un de ses sujets de prédilection, la diplomatie française a déployé toute son énergie et même son talent à contester les ambitions russes sur l'Empire ottoman et à rallier les Anglais et les Autrichiens pour préserver l'équilibre européen menacé. La guerre de Crimée s'accompagne d'une vigoureuse campagne diplomatique où les fonctionnaires du Quai d'Orsay se sont illustrés. Le Congrès de Paris est tout autant leur heure de gloire que celle de Napoléon III. La France est l'arbitre de l'Europe : c'est ce que nous avons appelé « le printemps des diplomates ». Cet apogée est suivi d'une période d'initiatives du Quai d'Orsay lui-même, notamment dans l'Europe danubienne et balkanique. En revanche, tenu à l'écart de la nouvelle politique italienne décidée aux Tuileries, le Quai d'Orsay joue pourtant un rôle pendant la guerre d'Italie et dans les mois qui suivent. L'Empereur laisse opérer son ministre lors de l'annexion de la Savoie et de Nice, grand succès de la diplomatie officielle. Mais l'Italie échappe bientôt à la fois au Quai d'Orsay et aux Tuileries. La diplomatie officielle tente de reprendre la question italienne en mains dès 1860, mais elle se divise profondément entre deux tendances. Pour autant, il serait trop simple d'opposer, dans ce clivage, partisans et adversaires du principe des nationalités.

En réalité, la querelle des nationalités qui traverse le Quai d'Orsay tout au long du Second Empire prend des formes différentes selon les domaines géographiques concernés. Au sujet des nations de l'Europe orientale, si les diplomates ne sont pas tous d'accord sur la capacité d'autonomie des nations chrétiennes de la Turquie d'Europe, tous s'accordent à penser que leur émancipation progressive va dans le sens de la civilisation mais qu'il faut attendre – plus ou moins longtemps – leur maturité. Tous s'entendent aussi pour voir dans cette émancipation une nécessité pour éviter que ces nations ne tombent dans la sphère d'influence russe. Non seulement la France peut tirer avantage du mouvement des nationalités en Orient, mais elle a le devoir même de s'y impliquer, pour contenir les ambitions russes.

En Italie, la connaissance de l'histoire et celle du « terrain » plaident, aux yeux de presque tous les diplomates, pour une forme fédérative et non pour un Etat unitaire. Les intérêts de la France vont aussi clairement dans ce sens, du fait de la protection du pouvoir temporel du Pape à Rome. Or, le projet initial de Napoléon III est conforme à ce schéma. Mais l'attitude à l'égard du Piémont, entre complaisance et résistance, crée une profonde division entre les

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

diplomates favorables au gouvernement piémontais et – après coup – à l'unité italienne, et les conservateurs qui se montrent sceptiques ou nettement hostiles.

En ce qui concerne le monde allemand, la politique de défense des Etats secondaires, au détriment à la fois des plus petits qui suscitent l'incrédulité et des deux plus grands qu'il convient d'équilibrer, s'appuie aussi sur une certaine vision de la nationalité allemande. Puisque le Nord et le Sud, distincts par la religion, les traditions, l'histoire, les formes politiques, les intérêts mêmes, sont objectivement si différents, il semble normal de résister aux projets bismarckiens, projets conformes aux intérêts des Prussiens mais non à ceux des Allemands. C'est sans doute dans leur vision du sentiment national allemand que les diplomates sont les plus éloignés des réalités. En attendant, les événements de 1866 creusent le fossé entre une minorité favorable à la Prusse après avoir été favorable au Piémont, et une majorité d'agents inquiets puis déboussolés. Une chose est sûre : si en 1870 la majorité des diplomates ne souhaite pas une guerre contre la Prusse, tous sont hostiles à la politique incarnée par Bismarck et attendent une occasion de rétablir l'équilibre politique de l'Europe à l'avantage de la France.

Si l'on tente une vision transversale, on constate que les diplomates avaient conscience du mouvement des nationalités et le considéraient comme l'un des phénomènes majeurs de l'Europe moderne. Ils avaient aussi conscience, peut-être plus que d'autres en raison de leur pratique du « terrain », de la grande variété des situations et de la multiplicité des évolutions possibles. Le cas de la France, vieil Etat et vieille Nation, pouvait certes être un modèle, mais il restait, en Europe, une exception. Dans la plupart des cas, qu'il s'agît de l'Orient, de l'Italie, de l'Allemagne et même de l'Empire d'Autriche, la solution qui, dans l'immédiat, paraissait la plus réaliste aux diplomates français n'était pas l'Etat-Nation, mais la confédération ou l'empire respectueux des autonomies locales. Les empires, intelligemment réformés, pouvaient donner aux nationalités une quasi-indépendance, comme la Roumanie dans l'Empire ottoman ou la Hongrie dans la Double Monarchie. C'est dans ce sens que Desprez suggère pour la Pologne, en 1863, un statut inspiré des Principautés roumaines (statut dont il est en partie l'inspirateur), après avoir rédigé en 1859 le projet de statuts de la Confédération italienne qui n'a jamais pu voir le jour. Les confédérations, comme celles que la France voulut créer en Italie et défendre en Allemagne, pouvaient

CONCLUSION

respecter les identités régionales particulières et les plus viables des Etats existants. Les unités nationales, telles qu'elles se sont faites en Italie et en Allemagne, n'étaient nullement, à leurs yeux, imposées sous cette forme par les réalités de sentiments nationaux : ils ont résulté de la révolution pour l'une, de la guerre pour l'autre.

Chez les diplomates ne régnait donc pas d'hostilité de principe à la cause des nationalités, surtout lorsqu'il s'agissait d'émanciper une nation d'une domination étrangère. Cette défense pouvait être conforme à l'intérêt de la France et à ses traditions diplomatiques, comme en Orient et, dans une moindre mesure, en Italie du Nord ou en Allemagne du Sud. Mais s'il fallait choisir entre la défense des nationalités et les intérêts de la France, le doute ne pouvait exister. Les diplomates n'étaient guère, comme Napoléon III, assaillis par l'idée fixe qu'il fallait prendre de vitesse la Révolution pour éviter d'être emporté par elle, et donc, concrètement, favoriser à tout prix le mouvement des nationalités pour ne pas laisser ce terrain aux révolutionnaires. Ils comprirent bien que ce sont deux aristocrates, dignes ministres de vieilles monarchies, serviteurs de leur roi, et non de dangereux révolutionnaires, qui ont entraîné la politique française vers ses pires déconvenues, en poussant Napoléon III sur la pente naturelle de son esprit. Selon la grande majorité des diplomates français, les comportements diplomatiques d'un Cavour ou d'un Bismarck étaient nettement subversifs. Bien plus que les causes italiennes ou allemandes prises en elles-mêmes. Pis : agissant sous le couvert de l'Europe monarchique et en son sein même, ces deux hommes d'Etat représentaient, pour une France fière de sa diplomatie classique, un danger aussi grand que tous les Mazzini ou que tous les Kossuth. Se laisser séduire par eux revenait à ouvrir les portes de Troie au funeste cheval.

En somme, une « politique des nationalités » n'était pas nécessairement, essentiellement mauvaise ; elle pouvait être compatible avec la grandeur et les traditions classiques. C'est la manière dont elle fut conduite, mue par la passion romantique chez les uns, par le calcul perfide chez les autres, prompts à piétiner les règles de la diplomatie classique, qui faisait de la « politique des nationalités », aux yeux de beaucoup, le produit d'une modernité dévoyée.

Hors d'Europe, la diplomatie connaît un élargissement géographique considérable. L'ouverture du Siam, de la Chine et du Japon conduit le Quai d'Orsay à une réflexion sur les moyens d'influence que la France pouvait mettre en œuvre dans ces régions du

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

monde. Elle tente ainsi de tenir son rang face à la puissance commerciale de l'Angleterre et, déjà, des Etats-Unis. Les Français comptent alors beaucoup sur une diplomatie religieuse, grâce à l'essor des missions catholiques françaises. Dans les Amériques, en revanche, la France peine à développer sa présence diplomatique, faute de moyens et faute d'un personnel disposé à affronter les difficultés d'une vie quotidienne éprouvante et périlleuse. L'expédition du Mexique est décidée en dehors du Quai d'Orsay qui, contrairement à Napoléon III, n'a jamais cru à la victoire des Sudistes dans la guerre de Sécession américaine. Avec les Etats-Unis, le Quai d'Orsay impérial est resté distant et sceptique, ne pouvant définir clairement quelle place la grande République américaine pouvait prendre dans un système international conçu et dominé par l'Europe.

Il existe, au fond, un principe commun à l'idée que les diplomates français de ce temps se faisaient des relations internationales en Europe et hors d'Europe. Ce principe consiste à rapprocher les valeurs de civilisation, les pratiques diplomatiques et l'acceptation du droit des gens. Au dessus des Etats et des Nations, il existe en Europe une communauté culturelle, diplomatique et juridique. C'est la sphère classique de la diplomatie. L'Orient est dans une sphère intermédiaire : il est extérieur à l'Europe par la religion et les valeurs, mais il participe depuis longtemps à ses institutions diplomatiques et est intégré dans le droit public européen au Congrès de Paris en 1856. Les Amériques sont aussi une sphère intermédiaire, mais bien différente de l'Orient : l'origine est européenne, mais les pratiques diplomatiques n'en font pas encore un membre à part entière du système international. Quant au reste du monde, le droit des gens et les usages diplomatiques s'y répandent peu à peu, au fur et à mesure de la signature des traités, de l'ouverture des légations, de l'adoption des pratiques de négociations européennes. Se déplace ainsi à travers le monde une frontière juridique invisible mais essentielle dans la vision du monde des diplomates du XIX^e siècle. Cette frontière est celle de la diffusion universelle d'un droit des gens né en Europe, voué à régir la diplomatie mondiale de l'avenir. Cette ouverture du monde ne paraît aucunement incompatible avec la diplomatie classique – elle en est même le prolongement moderne.

*

CONCLUSION

Reste l'épineuse question des processus de décision en politique étrangère sous Napoléon III.

A l'avènement du régime, le personnel diplomatique, bien que largement formé sous la Monarchie de Juillet et resté libéral au fond, accepte le régime autoritaire et le justifie – comme l'Europe elle-même – par la nécessité de faire barrage à la Révolution. L'archétype de ces diplomates est Drouyn de Lhuys, qui est nommé ministre dès 1852. Il est une sorte d'incarnation du diplomate classique : libéral et non romantique sous Louis-Philippe, héritier des traditions du Ministère des Affaires étrangères, de ses grands commis et de ses juristes, classique aussi dans sa culture et jusque dans son style, il s'impose comme le chef de file d'une génération de diplomates qui attend du Second Empire ce que la Monarchie de Juillet n'a pas donné à la France : la première place en Europe gagnée par une diplomatie volontaire et ferme, par une « autorité morale » nouvelle.

Il est habituellement admis que les ministres de Napoléon III n'étaient que des exécutants. On admet de surcroît qu'en matière de diplomatie, le « secret de l'Empereur » les privait de toute maîtrise de la politique extérieure. L'idée est répandue aussi que les affaires étrangères relevaient d'une sorte de « domaine réservé », c'est-à-dire qu'elles se traitaient directement entre le chef de l'Etat et son ministre des Affaires étrangères. Un texte, parmi beaucoup d'autres, relance le débat sur les rapports entre le Quai d'Orsay, les Tuileries et les autres ministres sous le Second Empire. Evoquant la présidence de Thiers après 1871, Hippolyte Desprez écrit dans ses *Souvenirs* :

« Il est convenu de dire que les ministres de Napoléon III n'étaient que des commis, devant sa volonté ; mais comment dénommer ceux de M. Thiers ? Je n'en ai jamais vu pour ma part de plus subordonnés sous le Second Empire. Aucun de ceux que j'ai connus alors n'aurait accepté de la part de l'Empereur pareille intervention de tous les instants dans les affaires de son département »³.

On ne peut être plus clair. Ce qui l'est moins, c'est la réalité du fonctionnement du pouvoir sous Napoléon III, parce qu'il n'a pas existé, en politique étrangère, un processus de décision unique, mais plusieurs, successivement ou même simultanément.

En livrant sa vision des premières années du règne de Napoléon III, Emile Ollivier écrit dans *L'Empire libéral* :

³ Papiers Desprez, 21, 8, f. 7.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

« [L'Empereur] gouverne à l'aide d'un cabinet privé et de ministres. Le cabinet privé représente la partie immuable et intime de son gouvernement ; les ministres en sont les agents extérieurs et variables »⁴. Et il ajoute : « Surtout dans la première portion de son règne, il a réellement gouverné lui-même ; dans les hautes sphères, il a été vraiment le maître de sa politique [...] surtout dans la politique extérieure »⁵.

Cette affirmation est très discutable et l'on pourrait lui opposer de multiples témoignages de diplomates. Si Napoléon III avait été le seul décideur de la politique étrangère, l'ambassadeur Adolphe Barrot aurait-il écrit à son collègue Thouvenel, en pleine crise orientale à la veille de la guerre de Crimée : « Les six mois qui viennent de s'écouler resteront comme un magnifique monument que l'Empereur a élevé pour inaugurer son règne et son ministre des Affaires étrangères, tout le monde le reconnaît, a été, dans cette grande œuvre, le plus noble et le plus habile architecte qu'il pût choisir »⁶.

Mais le témoignage le plus décisif est encore celui de Desprez, car il connaît les rouages du Quai d'Orsay. Dans un passage décisif de ses *Souvenirs*, il écrit au sujet des premières années du Second Empire :

« Quelle part l'Empereur prenait-il à la direction de notre politique extérieure ? Quel degré de liberté et d'initiative laissait-il à ses ministres ? Et quand je dis que M. Drouyn de Lhuys a pris telle résolution et a donné tel ordre ne serait-il pas plus exact d'attribuer la résolution et l'ordre à l'Empereur lui-même ? Ce serait certainement plus conforme à la constitution, puisque l'Empereur était tout et que rien ne pouvait se faire qu'en son nom. Mais il n'est pas moins certain qu'à l'époque dont je parle, l'Empereur ne se manifestait pas à ce point dans les actes de son gouvernement, il laissait la plus grande latitude d'appréciation et d'action à son ministre des Affaires étrangères et surtout il n'avait avec les agents des puissances à Paris aucun de ces rapports devenus plus tard si fréquents dans les affaires d'Italie et d'Allemagne au grand détriment de l'action diplomatique. Le ministre au surplus ne l'eût pas souffert, et nous le verrons au cours des négociations futures renoncer à son portefeuille pour avoir constaté que le souverain s'était entendu avec l'ambassadeur d'Angleterre en dehors de lui et contrairement à ses vues. M. Drouyn de Lhuys, en imprimant à notre politique extérieure une direction nouvelle,

⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁵ *Ibid.*, p. 82.

⁶ Copie d'une lettre particulière de Barrot à Thouvenel, Bruxelles, le 8 janvier 1854. Papiers Barrot, vol. 4, f. 80.

CONCLUSION

restait donc maître de la suivre dans la pleine liberté de son jugement sans être contrarié par aucune intervention irrégulière du souverain, sans même avoir à craindre d'être obligé de subir des ordres à l'élaboration desquels il n'aurait pas coopéré. L'Empereur lui témoignait une confiance entière et s'abstenait avec la plus grande attention de ce qui aurait pu blesser ses susceptibilités. M. Drouyn de Lhuys aurait pu se croire le ministre parlementaire d'un souverain constitutionnel, et cet état de choses se prolongea assez pour lui permettre de conduire suivant ses vues les négociations qui ont précédé la guerre et de préparer les bases essentielles de la paix future »⁷.

L'Empereur, a écrit Adrien Dansette, est « à la fois chef d'Etat et chef du gouvernement. Pendant la première partie du règne, il ne permet pas au Conseil de discuter les affaires. Elles sont traitées dans son cabinet avec le ministre compétent »⁸. En réalité, les deux méthodes ne sont pas incompatibles et les témoignages publiés par les ministres du temps confirment que l'Empereur recevait les ministres, mais que les Conseils étaient aussi des moments de réelles délibérations.

Autre débat, celui de l'Empereur seul « chef du gouvernement ». En effet, tout au long du Second Empire, certains ministres ont tenté de jouer le rôle de premier ministre sans le titre. Ce fut le cas de Fould, qui avait pris l'habitude de provoquer des tête-à-tête informels et officieux avec ses collègues. Mais en réalité, il leur demandait surtout des informations plus qu'il ne leur donnait des instructions. Fould a tenté de s'imposer comme chef informel du gouvernement. Il n'y est pas vraiment parvenu.

Après 1855, Walewski a sans doute moins de poids que Drouyn de Lhuys face à l'Empereur et face aux autres ministres. Si le processus de décision en politique étrangère a évolué à cette époque de l'Empire autoritaire, c'est plutôt dans le sens d'un engagement personnel manifeste de l'Empereur lui-même, dont la diplomatie parallèle sera un moment le corollaire. En 1857, l'entrevue confidentielle entre Napoléon III et Alexandre II à Stuttgart se déroule en présence de Walewski. Un an plus tard, Napoléon III est seul avec Cavour à Plombières. Les affaires d'Italie donnent lieu à un dédoublement très net de la diplomatie, Napoléon III agissant fréquemment par des moyens parallèles, tout en refusant que son ministre démissionne. L'Empereur souhaite alors jouer à deux tables en même temps : celle

⁷ Papiers Desprez, 19, 2, f. 11-12.

⁸ Adrien Dansette, « Empire (Second) », *Encyclopedia Universalis*, t. 8, p. 241.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

des diplomates et celle des révolutionnaires, tout en conservant parmi ses ministres deux tendances opposées, voire hostiles, pour s'appuyer tantôt sur l'une, tantôt sur l'autre. Ce système de bascule restera l'un de ses modes de gouvernement favoris. Ricasoli disait : « L'Empereur ne dit rien, et garde toujours entre les deux fractions de son conseil la contenance que gardait Jupiter dans l'Olympe entre les divinités amies de Troie »⁹.

Le grand moment de la diplomatie secrète reste donc la période qui va de l'été 1858 à l'automne 1859. Mais on ne peut y rattacher la négociation du traité commercial avec l'Angleterre, dont le Quai d'Orsay a été informé dès l'origine et dans laquelle il a joué son rôle.

Ministre des Affaires étrangères en janvier 1860, Thouvenel est en rapports constants et directs avec l'Empereur, mais il se lie très vite avec Rouher, formant peu à peu avec lui un groupe au sein du gouvernement. Il existe une réelle communion d'idées entre eux, une confiance s'est créée dans les événements, et à partir de 1861 puis surtout en 1862, ils font front commun contre les conservateurs qui tentent de renverser Thouvenel et de retourner la politique italienne de l'Empereur.

Le rôle croissant de Rouher dans la politique étrangère a donc débuté par sa complicité avec le ministre des Affaires étrangères au sein du gouvernement. Elle se poursuit, après le retour de Drouyn de Lhuys en octobre 1862, d'une manière exactement inverse, dans une confrontation incessante avec le Quai d'Orsay. Ce conflit permanent s'aggrave à partir d'octobre 1863, lorsque Rouher succède à Billault comme ministre d'Etat. Rouher, allié à Fould, échoue à faire « tomber » Drouyn de Lhuys, jusqu'à l'été 1866. C'est alors qu'il établit enfin son emprise sur la politique étrangère, et y conservera un rôle actif et parfois direct, comparable à celui d'un premier ministre, jusqu'à son départ du gouvernement en juillet 1869. Avec l'avènement de l'Empire libéral, Emile Ollivier tentera lui aussi de s'imposer comme chef du cabinet français pour l'ensemble de sa politique intérieure et extérieure. Telle est l'une des ambiguïtés de la crise de juillet 1870.

Si le Second Empire a marqué la pratique institutionnelle en matière diplomatique, c'est paradoxalement moins dans le sens du fameux « domaine réservé » que dans celui de l'affirmation d'un « premier ministre informel » dans la politique étrangère.

⁹ Cité par Imbert de Saint-Amand, *Le règne de Napoléon III (1861)*, Paris, Plon, 1898, p. 308.

CONCLUSION

Il a donc existé sous le Second Empire plusieurs processus de décision en politique étrangère. Sur le plan du fonctionnement institutionnel, il est alors inexact de dire que Napoléon III a constamment conduit, et conduit seul, la politique étrangère de la France. Il se montra souvent hésitant. Sa maladie, à la fin du règne, provoqua même un réel flottement.

Mais le principal problème résida moins dans les rapports entre l'Empereur et ses ministres des Affaires étrangères que dans l'habitude prise par le monarque d'entretenir des relations directes avec les agents étrangers à Paris. C'est surtout de cette manière qu'il rendit difficile le fonctionnement de la diplomatie classique.

Pour autant la crise de 1870 – crise de la décision et perçue comme telle par les agents du Quai d'Orsay – est encore d'une autre nature, car elle pose moins la question du fonctionnement du Quai d'Orsay ou de la diplomatie française en général, que du gouvernement sous l'Empire libéral. En effet, la précipitation témoignait sans doute d'une accélération générale de l'action diplomatique, mais ne révélait pas de faiblesse structurelle de l'appareil diplomatique proprement dit. Les décisions fatales de juillet 1870 révèlent surtout l'infatuation qui s'était emparée, depuis le début du règne, des élites politiques françaises – y compris des diplomates.

« Tous les esprits étaient habitués alors à s'intéresser chaque jour, comme par un privilège spécial de la France, aux grandes affaires de l'Europe, écrit Desprez. L'Empire s'était livré aux entraînements de ce jeu plein de séductions avec une ardeur encouragée par le pays et dont le ralentissement eût paru une véritable défaillance. Non seulement on intervenait par voie diplomatique dans les incidents journaliers de la vie internationale, comme il appartient à chacune des principales puissances ; mais on se tenait constamment prêt à assumer toutes les responsabilités, à prendre toutes les initiatives que des calculs plus ou moins justes pouvaient suggérer. On s'était complu jusqu'au dernier jour dans ce rôle de régulateur des destinées européennes, et quand on acceptait le défi de la Prusse en 1870, on croyait encore obéir à la mission civilisatrice de la France, chargée de maintenir l'équilibre territorial dans l'ancien monde, aussi bien qu'aux lois de l'honneur et aux exigences de l'intérêt national »¹⁰.

*

¹⁰ Papiers Desprez, 22, 4, f. 9.

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

Les hommes du Quai d'Orsay impérial n'étaient ni romantiques ni positivistes ; ils n'étaient pas réactionnaires mais plutôt libéraux ; ils étaient conservateurs mais ce terme ne suffit pas à les définir car ils ne pouvaient se satisfaire de l'Europe diplomatique de Metternich et de Guizot. Selon eux, la France méritait de rayonner davantage et, en ce sens, le Second Empire a comblé en partie leurs vœux ; ils n'étaient pas des traditionalistes de la diplomatie, n'étant pas hostiles à la modernité, à condition que celle-ci ne remît pas en cause les principes essentiels. La meilleure façon de les qualifier est donc de les dire « classiques ». En ajoutant cette précision importante : si l'on dressait un parallèle avec la Querelle des Anciens et des Modernes, ils seraient du côté des Modernes.

Mais de quelle modernité ? Si 1870 est une date cruciale pour la diplomatie, c'est surtout parce que la modernité victorieuse, dénuée de scrupules et prête à manipuler les opinions publiques pour jeter les nations les unes contre les autres, était en tous points contraire à celle que les diplomates avaient espéré voir advenir, fondée sur des valeurs et des pratiques communes, une morale tacitement admise, une certaine idée du bien commun. Pour beaucoup, ce n'était pas une page que se tournait, mais plutôt un livre qui se fermait.

Vers la fin du *Guépard*, le prince dit à Chevalley :

« [...] après quoi, ce sera différent, mais pire. Nous fûmes les Guépards, les Lions : ceux qui nous succéderont, seront les Chacals, les Hyènes. Et tous tant que nous sommes, Guépards, Chacals, Brebis, nous continuerons à nous considérer comme le sel de la terre. »

« Ils se remercièrent mutuellement, se saluèrent. Chevalley grimpa dans la voiture de poste. Le cheval, tout plaies et famine, commença son long voyage »¹¹.

¹¹ Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, Paris, Seuil, 1959, p. 171.