

mailing recto

YVES BRULEY

Le Quai  
d'Orsay  
Impérial



EDITIONS A. PEDONE  
13, RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS



## PRÉFACE

Le magnifique ouvrage d'Yves Bruley étudie tous les aspects du Quai d'Orsay sous le Second Empire et nous en donne une vision globale. On y trouve en effet bien sûr la description de la politique extérieure, mais sans oublier ses rapports avec la politique intérieure, le droit international, l'administration, la sociologie et la culture des diplomates. Et sans oublier non plus, à côté des objectifs politiques, les enjeux économiques et idéologiques de la diplomatie impériale. L'axe essentiel, au fond, c'est le passage du Quai d'Orsay de la diplomatie classique à la modernité : là aussi, on constate le rôle essentiel du Second Empire, comme dans bien d'autres domaines de notre vie nationale.

La modernité diplomatique est marquée, outre les techniques nouvelles comme le télégraphe, par la prise en compte des nouveaux espaces extra-européens, comme les Amériques. On voit la prise en compte de la religion, de la culture, de l'économie (le ministère des Affaires étrangères a participé plus qu'on ne le croit à la négociation des traités de commerce), la place des « Unions », qui sont comme le début d'une gouvernance mondiale « technique ». Après tout, le créateur du Canal de Suez n'avait-il pas commencé sa carrière comme consul ? On voit également apparaître le rôle de la Presse et de l'opinion, même si on constate là un retard par rapport à la Grande-Bretagne.

Cependant il n'y a pas de rupture avec ce qui précède, c'est-à-dire avec le Concert européen, système de référence admis par tous les diplomates, malgré l'expérience humiliante de 1840 pour cette génération, quand, à nouveau, la France s'est retrouvée isolée face aux vainqueurs de 1815. On le voit bien avec la grande figure de Drouyn de Lhuys. C'est le diplomate classique du Concert européen, dans une tension dialectique, certes, avec les nouvelles tendances. Mais le Second Empire, c'est bien là aussi un compromis, c'est à la fois le nouveau principe des nationalités, et en même temps la poursuite de l'ancien Concert ; cette tension, voire cette contradiction, est l'un des axes essentiels du livre, qui décrit à la fois l'apogée de la diplomatie classique et les débuts d'une diplomatie nouvelle.

En effet le Quai d'Orsay joue un rôle essentiel dans les transformations de l'Europe. C'est en Orient, selon la terminologie de l'époque, qu'apparaît la première tension, qui provoque la première démission de Drouyn de Lhuys : faut-il en effet poursuivre le Concert, ou donner, contre la Russie, la priorité à l'alliance anglaise ? Napoléon III, sans sortir complètement du Concert (on va négocier beaucoup, avant et pendant la guerre de Crimée) estime nécessaire de faire bouger les lignes fixées en 1815, et de faire parler « Sa Majesté le canon », comme disait le tzar Nicolas I<sup>er</sup>.

Mais finalement on revient au Concert, et même on le perfectionne, avec le Congrès de Paris, premier vrai congrès multilatéral. C'est l'apogée, c'est bien le « Printemps des diplomates », selon une jolie formule de l'auteur ! Ensuite vient l'« offensive orientale » du Quai d'Orsay, y compris grâce à des diplomates qui connaissent les pays de l'Europe orientale et des Balkans, comme Desprez, par exemple, qui connaît la Roumanie. On voit défiler des diplomates un peu aventuriers, loin de l'image classique. Ensuite viennent les affaires italiennes : là le Quai, au départ opposé aux conceptions de l'Empereur, est largement laissé à l'écart. Puis, avec l'arrivée de Thouvenel, il rejoint la politique impériale et joue pour la Savoie et Nice, affaire brillamment menée, un rôle essentiel.

Ceci dit, certes, le traité de Turin de mars 1860 est nouveau et commence à introduire le droit des peuples dans le droit international, mais pas à 100% : c'est un « traité de cession » entre Victor-Emmanuel à Napoléon III, au fond très classique, même s'il est entendu que la volonté des populations ne doit pas être forcée. Mais au départ on ne prévoit pas un plébiscite, on pense tout au plus à un vote des députés locaux. Nous sommes-là dans la transition, le compromis, souligné par l'Empereur lui-même lorsqu'il a reçu la délégation savoyarde, quand il rappela les trois facteurs de l'annexion : l'accord des souverains, l'accord des populations, mais aussi l'accord de l'Europe. Le Second Empire participe pleinement de cette ère positiviste, pour laquelle le plus important est de régler les problèmes, sans se perdre dans les théories, et qui n'hésite pas à établir les compromis les plus pragmatiques.

Ensuite on voit le Quai face au problème des nationalités. C'est tout à fait passionnant, une étude fine de la position des diplomates montre que la vision classique opposant le Quai et l'Empereur de

façon diamétrale sur ce sujet est trop simple, le Quai n'est pas par principe contre les nationalités. Mais on pourrait résumer ainsi le débat : pour le Quai, les « petites nationalités » (comme la Roumanie), c'est très bien, les grandes (comme l'Italie ou l'Allemagne) non, car leur unification pourrait être dangereuse pour la France. Très différente est la position de Napoléon III, favorable aux « grandes nationalités ». Et on peut penser qu'il voyait mieux les choses : les conceptions allemandes d'une partie du Quai d'Orsay étaient tout simplement dépassées et pas viables, même si en sens inverse Benedetti s'est fait des illusions sur « l'alliance avec la Prusse ». Napoléon III estimait que l'essentiel était d'éviter la formation d'une grande Allemagne, incluant l'Empire austro-hongrois, comme il en avait été question en 1849. De son côté Bismarck avait compris que le Concert européen n'accepterait jamais cette grande Allemagne ; sa formule d'une « petite Allemagne » était aux yeux de l'Empereur acceptable, même s'il eût préféré une Allemagne triple – Allemagne du Nord, Allemagne du Sud, Autriche – un peu comme pour l'Italie, avec le Piémont, une Italie centrale, et Naples.

Est-ce que, moins fatigué et mieux entouré, Napoléon III n'aurait pas maintenu en 1870 la politique définie en 1866 par la « circulaire La Valette », reconnaissant l'évolution de la question allemande, l'essentiel étant d'être en bons termes avec la nouvelle Allemagne ? Certes dans la crise finale les responsabilités sont ailleurs qu'au Quai et plutôt chez des gens comme Rouher, dont le rôle est bien mis en lumière. Mais le Quai a été très absent dans la gestion de la crise de 1870, et d'une façon générale, sa politique allemande est restée loin des réalités.

Le vrai problème, c'est sans doute le processus de décision gouvernemental, parfaitement étudié. Tout remonte bien sûr aux Tuileries, mais le Cabinet de l'Empereur est réduit en nombre, et médiocre en qualité. C'est une grande faiblesse, traditionnelle pour notre politique extérieure d'ailleurs, soit dit au passage, car si l'Empereur a son mot à dire sur tous les sujets, il n'est pas épaulé par son entourage. De toute évidence le processus de décision politico-stratégique est très imparfait, on le voit en particulier en 1870. Mais le Quai d'Orsay, même modernisé, a sa part de responsabilités dans l'échec final de la politique extérieure du Second Empire : il reste tout de même fondamentalement conservateur, et perçoit moins les nouvelles forces profondes à l'œuvre en Europe que ne le fait

LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

Napoléon III, malgré les immenses erreurs commises par ce dernier dans la gestion de la politique extérieure. C'est l'une des conclusions que l'on tire de ce grand livre, qui contribue de façon éclatante à la toute récente résurrection du XIX<sup>e</sup> siècle diplomatique dans l'historiographie française.

*Georges-Henri Soutou,  
membre de l'Institut*

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 française<sup>1</sup>.

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 »<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> volume, est due à André Mattéi.

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

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 »<sup>3</sup>. 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 »<sup>4</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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 ».

<sup>4</sup> Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, *op. cit.*

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 »<sup>5</sup>.

Pour ce diplomate comme pour la plupart de ses collègues, le Second Empire est l'apogée de la diplomatie française au XIX<sup>e</sup> 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 non<sup>6</sup>, 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 III<sup>7</sup>. 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.

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

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

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



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 Soutou<sup>8</sup>.

Dans la préface du livre de Guy Thuillier intitulé *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX<sup>e</sup> siècle*<sup>9</sup>, 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,

---

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

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

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 »<sup>10</sup>.

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.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

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

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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

correspondances et entretiens privés ou officiels des agents diplomatiques »<sup>11</sup>.

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 »<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>11</sup> 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.

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

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.

## Table des matières

Préface, par Georges-Henri Soutou.....	5
Introduction. ....	13

### PREMIÈRE PARTIE. LE QUAI D'ORSAY CLASSIQUE

#### CHAPITRE PREMIER

LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LE RÉTABLISSEMENT DE L'EMPIRE .....	29
--	----

L'agonie de la République.....	30
Le Deux-Décembre au Ministère des Affaires étrangères .....	33
Un césarisme diplomatique ? .....	35
De la République à l'Empire .....	39

CHAPITRE II. – LA NAISSANCE DU QUAI D'ORSAY .....	47
---	----

L'hôtel des Capucines.....	48
Le chantier de nouveau Ministère .....	51
Le nouvel Hôtel du ministre des Affaires étrangères .....	54

CHAPITRE III. – LE « DÉPARTEMENT » AU TRAVAIL.....	59
--	----

La vie des bureaux et le « service intérieur » .....	59
L'organisation générale du Ministère.....	62
L'apparente stabilité des « bureaux » .....	66
Le Quai d'Orsay et son budget : de l'or partout, de l'argent nulle part.....	69

CHAPITRE IV. – A LA TÊTE DU QUAI D'ORSAY.....	73
---	----

Drouyn de Lhuys, parangon des diplomates classiques .....	74
Contre Guizot .....	77
Le diplomate du président.....	79
Le premier chef de file de la diplomatie impériale .....	82
Le ministre et son chef de cabinet .....	84
Le ministre et le directeur politique.....	86

CHAPITRE V. – L'APOGÉE DE LA DIPLOMATIE CLASSIQUE.....	91
--	----

Une diplomatie de la conversation.....	92
Une diplomatie de la correspondance.....	98

## LE QUAI D'ORSAY IMPÉRIAL

Le télégraphe et la correspondance classique.....	102
Le secret des archives.....	106
L'école des diplomates .....	108
Le maître du protocole, mémoire de la diplomatie classique.....	110

## DEUXIÈME PARTIE. LE QUAI D'ORSAY CONQUÉRANT

CHAPITRE PREMIER. – LE RÉVEIL DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE .....	119
La crise russe de la diplomatie française.....	119
Les diplomates français et les Lieux saints .....	123
De la crise des Lieux saints à la guerre d'Orient .....	125
Débat sur les causes de la guerre.....	131
CHAPITRE II. – LE QUAI D'ORSAY ET LES TUILERIES PENDANT LA GUERRE DE CRIMÉE .....	135
La marche à la guerre vécue au Ministère.....	135
Alliance franco-anglaise ou Concert européen ?.....	141
Démissions à la tête du Quai d'Orsay.....	147
CHAPITRE III. – LE PRINTEMPS DES DIPLOMATES .....	155
Le fils de Napoléon au Quai d'Orsay .....	155
Le Congrès de Paris, ou l'Europe au Quai d'Orsay .....	161
Le Congrès au travail .....	165
Jusqu'où le nouveau Concert européen peut-il aller ?.....	170
L'apogée du Quai d'Orsay impérial .....	173
CHAPITRE IV. – L'OFFENSIVE ORIENTALE DU QUAI D'ORSAY .....	179
Le Quai d'Orsay, bastion de la cause nationale roumaine.....	179
Henri Delarue, agent du Quai d'Orsay au Monténégro.....	183
Incertitudes sur les nations balkaniques.....	189
Les espérances du Quai d'Orsay en Perse .....	194
CHAPITRE V. – LA DIPLOMATIE FRANÇAISE À L'ÉCHELLE DU MONDE.....	199
Le Quai d'Orsay et le Siam : ambitions diplomatiques ou coloniales ? .....	199
La France dans l'ouverture de la Chine .....	203
Le Japon sera-t-il « la France de l'Asie » ? .....	207
Le Quai d'Orsay et les Etats-Unis .....	210
Le Quai d'Orsay et l'expédition du Mexique .....	212



TROISIÈME PARTIE.  
LE QUAI D'ORSAY DIVISÉ

CHAPITRE PREMIER. – LE QUAI D'ORSAY ET L'ITALIE .....	223
Catholicisme « Grand Siècle » et gallicanisme diplomatique .....	224
De l'alliance romaine à l'alliance piémontaise .....	228
Le Quai d'Orsay et l'Italie en 1859 .....	232
L'échec du programme italien et la démission de Walewski .....	237
Thouvenel ministre des Affaires étrangères .....	241
Le Quai d'Orsay et l'annexion de la Savoie et de Nice .....	242
CHAPITRE II. – LE TEMPS DES CLIVAGES .....	245
L'unification de l'Italie et la division du Quai d'Orsay .....	245
Deux partis au sein du personnel diplomatique .....	249
La nomination d'un nouveau directeur politique .....	252
Thouvenel et la question romaine .....	254
Le retour des conservateurs au Quai d'Orsay .....	256
Drouyn de Lhuys et la question romaine .....	258
Le duel politique entre Rouher et Drouyn de Lhuys .....	262
CHAPITRE III. – L'ALLEMAGNE, LA POLOGNE ET LE DANEMARK .....	267
Le problème allemand .....	267
Le Quai d'Orsay dans la crise polonaise .....	272
La crise danoise : « L'Europe était en désarroi » .....	275
CHAPITRE IV. – POUR OU CONTRE BISMARCK ? .....	281
Prospectives sur l'évolution de l'Allemagne .....	281
Le drame de l'été 1866 .....	286
La « Circulaire La Valette » .....	291
La statue du Commandeur .....	293
CHAPITRE V. – LE QUAI D'ORSAY APRÈS 1866 .....	297
Quel nouveau ministre ? .....	297
Les désillusions de l'alliance franco-prussienne .....	299
Le Quai d'Orsay et le « vice-empereur » .....	302
Le directeur politique et le chef de cabinet .....	303
Les très riches heures du marquis de Moustier .....	308
La Valette au Quai d'Orsay .....	310
Les derniers ministres du Second Empire .....	313
Triumvirat ou duumvirat ? .....	316

QUATRIÈME PARTIE.  
LE QUAI D'ORSAY MODERNE

CHAPITRE PREMIER. – UNE DIPLOMATIE DE PROFESSIONNELS .....	327
La constitution du personnel impérial .....	327
L'âge d'or des diplomates de carrière.....	332
Les « intrus » .....	334
Le profil social : une élite en train de s'ouvrir.....	338
L'entrée dans la Carrière.....	340
L'avancement et la Carrière rationalisés.....	343
L'apprentissage de la souplesse.....	348
CHAPITRE II. – LE QUAI D'ORSAY ET LE COMMERCE INTERNATIONAL.....	353
Le Quai et le Canal .....	353
« C'est une affaire française » .....	357
Les diplomates et l'économie.....	359
Un diplomate libre-échangiste : His de Butenval .....	361
Le Quai d'Orsay complice du « coup d'Etat douanier » .....	365
CHAPITRE III. – LE QUAI D'ORSAY ET LE CONCERT EUROPÉEN.....	371
Les principes du Concert européen .....	371
Le Concert européen et l'Europe des nations .....	373
Les harmonies orientales du Concert européen .....	376
La diplomatie multilatérale technique .....	379
La diplomatie multilatérale sur la navigation fluviale.....	382
La naissance de la diplomatie monétaire .....	384
Concert européen et communauté internationale.....	388
CHAPITRE IV. – LE QUAI D'ORSAY ET L'OPINION PUBLIQUE .....	391
Diplomatie et discrétion .....	391
Les griefs contre la presse étrangère .....	394
La politique novatrice de Drouyn de Lhuys .....	397
Les limites de la « presse officieuse » en diplomatie.....	401
Les publications diplomatiques du <i>Livre jaune</i> .....	405
L'éphémère bureau de la presse étrangère .....	409
CHAPITRE V. – L'EMPIRE LIBÉRAL ET LA GUERRE DE 1870 AU QUAI D'ORSAY..	413
Les diplomates et la libéralisation de l'Empire.....	413
Les projets d'Emile Ollivier pour le Quai d'Orsay .....	417
Daru au Quai d'Orsay .....	420
Juillet 1870 au Quai d'Orsay.....	423
Le Quai d'Orsay à l'écart du processus de décision .....	428
Une crise de la décision.....	429
La chute de l'Empire .....	433

TABLE DES MATIÈRES

CONCLUSION .....	439
ANNEXES	
Annexe 1. – Les ministres des Affaires étrangères de 1852 à 1870 .....	453
Annexe 2. – Les principales fonctions de l'administration centrale et leurs titulaires, de 1852 à 1870 .....	454
Annexe 3. – Définition des fonctions au Département des Affaires étrangères à la fin du Second Empire .....	456
Annexe 4. – La diplomatie française dans le monde sous le Second Empire....	458
Annexe 5. – Textes relatifs à la carrière diplomatique .....	464
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE .....	465
INDEX. ....	477
REMERCIEMENTS .....	485

mailing verso



### Le Quai d'Orsay est né « impérial ».

Dès son avènement, Napoléon III relance le chantier du splendide ministère où la diplomatie française s'installe enfin à l'été 1853. La politique étrangère de Napoléon III a été abondamment étudiée. Pas sa diplomatie. Voici la première étude sur une histoire aussi riche que mal connue. L'opinion a surtout retenu « le secret de l'Empereur » et la débâcle de 1870, sanction logique des erreurs d'une diplomatie inadaptée. Ce livre renverse très largement cette construction historique. Non pour réhabiliter une politique, mais pour établir le véritable rôle du Ministère des Affaires étrangères, à un tournant de son histoire. Le lecteur est placé au cœur même du Quai d'Orsay et observe la diplomatie « de l'intérieur » : comment le ministre travaille avec son cabinet et son administration, comment se prennent les décisions avec Napoléon III, comment les diplomates agissent à travers le monde. Les milliers de documents inédits – lettres, mémoires et autres – révèlent un Quai d'Orsay inattendu : une diplomatie « classique » mais en pleine modernisation, des ambassadeurs parfois déroutés par l'Empereur mais partie prenante de ses succès, des diplomates à la conquête d'une « autorité morale » pour la France. Un élan brisé par la guerre de 1870.

*YVES BRULEY, professeur agrégé et docteur en histoire des relations internationales, ancien pensionnaire de la Fondation Thiers (Institut de France – CNRS), est chargé de mission à l'Académie des sciences morales et politiques et maître de conférences à Sciences-Po.*

ISBN 978-2-233-00652-0

32 €

---

#### Yves BRULEY : Le Quai d'Orsay Impérial

Commande soit aux Editions A. PEDONE - 13 Rue Soufflot - 75005 PARIS, soit par télécopie: 01.46.34.07.60 ou sur [editions-pedone@wanadoo.fr](mailto:editions-pedone@wanadoo.fr) - 32 € l'ouvrage - 39 € par la poste.

Le montant peut être envoyé par :

 Chèque bancaire Règlement sur facture

ISBN 978-2-233-00652-0

 Carte Visa

N°...../...../...../.....

Cryptogramme.....

Date de validité.....

Signature :

Nom.....

Adresse.....

Ville.....Pays.....