

## LE QUAI D'ORSAY SOUS L'EMPIRE LIBÉRAL

Il est difficile d'aborder l'histoire du Quai d'Orsay sous l'Empire libéral sans être tenté de commencer par la fin, c'est-à-dire par la crise diplomatique de juillet 1870 et la décision de relever l'infernal défi lancé par Bismarck. Depuis cent cinquante ans, cette crise et cette décision interrogent à bon droit les historiens. Mais faut-il pour autant se limiter à cette seule perspective ? En effet, l'Empire libéral est un sujet du plus grand intérêt du point de vue de l'histoire diplomatique, en tant que régime politique, avec son personnel et sa politique, impliquant évidemment sa politique étrangère. Il doit être abordé pour lui-même, sans que l'on y cherche seulement les prodromes des événements tragiques qui ont conduit à la guerre. Au demeurant, la problématique de l'Empire libéral comme régime politique et celle de la déclaration de guerre se rejoignent, tant il est vrai que la nature parlementaire du régime fut décisive dans les fatales journées de juillet 1870.

On cherchera donc ici, en s'appuyant sur des archives inédites, à savoir d'abord comment un ministère aussi important que celui des Affaires étrangères (important par les enjeux qui lui sont confiés plus que par le personnel ou par le budget) a vécu la mutation du régime en Empire libéral, qui furent les ministres, comment ils se sont adaptés au nouveau fonctionnement des institutions et quelle politique ils ont menée avant que la candidature Hohenzollern ne donne une direction nouvelle à leur diplomatie et à l'histoire européenne (1).

---

(1) Sur l'histoire du Quai d'Orsay sous le Second Empire, qu'on me permette de renvoyer à mon ouvrage : Yves Bruley, *Le Quai d'Orsay impérial. Histoire du Ministère des Affaires étrangères sous Napoléon III*, Paris, A. Pedone, 2012 ; et à mes notices sur La Valette, La Tour d'Auvergne, Daru et Gramont dans le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, Paris, Fayard, 2005. J'ai en outre publié le récit inédit de la crise de juillet 1870 par le directeur des affaires politiques du Quai d'Orsay dans : Yves Bruley, *La diplomatie du Sphinx. Napoléon III et sa politique internationale*, Paris, CLD, 2015, p. 299-332.

## De l'Empire autoritaire à l'Empire libéral

Le 12 juillet 1869, tout juste un an et un jour avant la dépêche d'Ems, Napoléon III avait annoncé les importantes transformations constitutionnelles qui, en étendant les prérogatives du Corps législatif et du Sénat, marquaient l'avènement de l'Empire libéral (2). Tous les ministres, dominés par la figure du plus puissant d'entre eux, Eugène Rouher, surnommé « le vice-empereur », donnèrent leur démission le jour même. Le ministre des Affaires étrangères se trouvait alors le marquis de La Valette. Ce diplomate de carrière, ancien ambassadeur à Constantinople et à Rome, était devenu grâce à Rouher ministre de l'Intérieur (28 mars 1865-13 novembre 1867), avant d'être nommé au Quai d'Orsay (17 décembre 1868). Il y remplaçait le marquis de Moustier, que la maladie allait emporter quelques semaines plus tard (3).

Charles de La Valette ne conserva le portefeuille des Affaires étrangères que durant sept mois, jusqu'au 17 juillet 1869 (sa démission avait été annoncée le 12). La question de son maintien aurait pu se poser, car il était diplomate professionnel et la tradition du Second Empire était, depuis le début, de confier la direction du Quai d'Orsay à un homme de la Carrière. Au surplus, le ministre paraît avoir été favorable à l'évolution libérale de l'Empire (4). Mais en prenant une part active à la vie politique depuis le début de la décennie, dans l'entourage de Rouher puis comme ministre, La Valette était devenu un homme politique avant tout. En outre, ses liens avec Eugène Rouher étaient aussi personnels, puisqu'une fille du « vice-empereur »

---

(2) Devant les députés, Eugène Rouher donna lecture le 12 juillet d'un message de l'empereur Napoléon III, daté de la veille et communiqué en conseil des ministres.

(3) Sur Léonel de Moustier, ministre des Affaires étrangères depuis septembre 1866, voir en dernier lieu dans ce numéro l'article de Xavier Lacroix, qui donne une bibliographie sommaire. Le remplacement de Moustier était semble-t-il décidé depuis septembre 1868. Walewski paraît avoir été sollicité, mais il mourut soudainement à Strasbourg, sur le chemin du retour à Paris. Si l'on en croit les souvenirs de Darimon (Alfred Darimon, *Histoire de douze ans (1857-1969). Notes et souvenirs*, Paris, E. Dentu, 1883, p. 339-340), Napoléon III se rapprocha alors de l'ancien ministre Édouard Drouyn de Lhuys. Mais celui-ci aurait posé pour condition de son retour aux affaires de ne jamais être exposé à subir les démentis du ministre d'État, Eugène Rouher, avec lequel il avait eu moult conflits dans le passé. Napoléon III défendit son principal ministre. Le choix de La Valette s'imposa alors d'autant plus naturellement qu'il avait quitté entre-temps le ministère de l'Intérieur et se trouvait donc disponible.

(4) Le livre de souvenirs d'Alfred Darimon (*Histoire de douze ans, op. cit.*, p. 390-393) contient d'intéressants détails à ce sujet. Le député républicain raconte une conversation avec La Valette en juillet 1869, où l'ancien ministre lui montra une note qu'il avait remise à Napoléon III à la fin de 1867, lui recommandant de marcher franchement vers le régime parlementaire. Et, puisque plus rien ou presque ne restait de la constitution de l'Empire, il fallait en rédiger une autre et la soumettre à un plébiscite, seul en mesure de refonder solidement la légitimité du régime impérial. C'est finalement ce qui fut décidé au printemps de 1870.

reur » avait épousé un beau-fils de La Valette. Enfin, il avait joué un rôle décisif en juillet 1866 pour décider Napoléon III à tenter un rapprochement avec Bismarck, politique qui avait finalement échoué. Pour toutes ces raisons, il était assez logique qu'il ne fût pas reconduit dans ses fonctions (5).

Mais à ces raisons politiques s'ajoutait un autre motif, très révélateur en lui-même de l'avènement de l'Empire libéral. Diplomate expérimenté, La Valette était un négociateur hors pair, un homme plein d'aisance et d'habileté dans la conversation, et il avait fait ses preuves en de nombreuses circonstances, y compris lors de conférences internationales (6). Mais il perdait ses moyens lorsqu'il fallait parler en public. Voici en quels termes son principal collaborateur au Quai d'Orsay, le directeur des Affaires politiques Hippolyte Desprez a évoqué « cet orateur toujours embarrassé et si facilement troublé quand il avait à parler devant les chambres » :

« La perspective de parler en public paralysait toutes ses facultés, huit jours à l'avance ; il en perdait le sommeil. Il fallait lui préparer ce qu'il avait à dire ; il s'efforçait de l'enfoncer dans sa mémoire. Le moment venu d'ouvrir la bouche, après avoir balbutié quelques paroles plus ou moins liées, il était inévitablement obligé de recourir aux feuillets manuscrits qu'il ne perdait jamais de vue et qu'il froissait d'une main nerveuse (7). »

Inapte à la vie parlementaire, La Valette ne pouvait rester ministre sous l'Empire libéral. Il demanda à échanger le Quai d'Orsay contre l'ambassade de France à Londres, où résidait une partie de sa famille. C'est pourquoi, pour le remplacer, le choix de l'ambassadeur à Londres, le prince de La Tour d'Auvergne, était la solution la plus pratique.

Cependant, Napoléon III paraît avoir d'abord sollicité Édouard Drouyn de Lhuys, son ministre des Affaires étrangères de décembre 1848 après l'élection présidentielle, puis de 1852 après le Coup d'État, puis de 1862 après les échecs de la politique italienne. Napoléon III l'avait déjà appelé en 1868, mais la place encore dominante de Rouher au gouvernement faisait obstacle au retour de Drouyn de Lhuys. Le départ de Rouher en juillet 1869 changeait la donne. Mais si l'on en croit le témoignage d'Oskar von

---

(5) Darimon relate une rencontre en juin 1869, au cours de laquelle le ministre lui avoua qu'on avait « tenté des démarches auprès de lui pour le détacher de M. Rouher », et donc le maintenir au Quai d'Orsay, mais il déclara : « Je suis déterminé à m'en aller si M. Rouher s'en va. » Alfred Darimon, *Histoire de douze ans...*, *op. cit.*, p. 368.

(6) Il dirigea avec autant de brio que de succès la conférence internationale de Paris (au Quai d'Orsay) de janvier-février 1869 sur la question crétoise, qui permit d'éloigner le risque d'une guerre ouverte entre l'Empire ottoman et la Grèce.

(7) Hippolyte Desprez, *Souvenirs du Ministère des Affaires étrangères*. Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), Papiers d'agents archives privées (PAAP), Papiers Desprez (H.), vol. 20, fasc. 6, f° 21-22.

Meding, agent hanovrien à Paris fort bien renseigné, Drouyn de Lhuys temporisa (8). Reçu par Napoléon III à Saint-Cloud le 11 juillet, Drouyn accepta le principe d'un retour aux affaires, mais une fois achevée la transition vers l'Empire libéral, et surtout après que les affaires romaines seraient clarifiées. En clair, des scrupules moraux et religieux l'empêchaient d'endosser lui-même l'abandon de pouvoir temporel du pape, prix inévitable d'une alliance de la France avec Victor-Emmanuel II. Il proposa donc à Napoléon III, en attendant que le moment soit venu de le rappeler, de nommer pour quelques mois au ministère des Affaires étrangères « un homme sans programme politique ». Il indiqua le nom du marquis de Talhouët, député de la Sarthe, conservateur et libéral alors en vue, « homme fort riche mais très insignifiant (9) ». Napoléon III refusa de nommer Talhouët – qui allait pourtant devenir ministre, mais aux Travaux publics, le 2 janvier 1870 – parce que ses relations avec le centre gauche « ne lui permettaient pas de faire une politique sérieuse et secrète (10) ».

L'Empereur aurait pu aussi nommer le duc de Gramont, ambassadeur à Vienne, nettement plus adapté à la fonction et qui, lui, attendait impatiemment d'être appelé au Ministère (11). Mais le choix du prince de La Tour d'Auvergne, bien qu'il n'eût aucune ambition ministérielle – et peut-être pour cette raison-même –, se révélait finalement la plus pratique, car elle permettait de libérer l'ambassade à Londres que désirait le ministre sortant. Desprez ajoute *cum grano salis* :

« La Valette aurait pu sans doute conserver la direction des Affaires étrangères qui restaient hors de cause dans cette évolution de nos lois fondamentales. Mais l'occasion lui avait paru favorable pour s'assurer un grand poste diplomatique à sa convenance. Il allait être remplacé à l'hôtel du Quai d'Orsay par le prince de La Tour d'Auvergne alors représentant de l'Empereur près la reine d'Angleterre et lui succéder à Londres, c'est-à-dire dans la plus belle et la plus enviée de toutes nos ambassades, vers laquelle il se sentait au reste attiré par ses habitudes et ses relations sociales très anglaises. On ne manqua pas de voir ce chassé-croisé un bon tour de l'ai-

---

(8) Cet épisode est rapporté par Oscar Meding, représentant officieux à Paris du roi déchu de Hanovre, dans son livre de souvenirs édité par Victor Tissot sous le titre *De Sadowa à Sedan. Mémoires d'un ambassadeur secret aux Tuileries*, Paris, E. Dentu, 1885, p. 305.

(9) *Ibid.* p. 307.

(10) *Ibid.*

(11) Je le déduis d'une lettre personnelle qu'il adresse alors, le 18 juillet 1869 exactement, à son ami Escudier, et qui contient un véritable programme politique : « [...] j'ai une petite politique à moi, bien étudiée, bien réfléchie, très nette et très définie et si jamais je venais aux affaires je n'en ferai pas d'autres. » (AMAE, PAAP, Papiers Gramont, vol. 1, f° 120). Certes, comme l'avait noté son bienveillant biographe Constantin de Grunwald (*Le duc de Gramont. Gentilhomme et diplomate*, Paris, Hachette, 1950, p. 174), l'ambassadeur y affirme aussi qu'il n'a « aucun penchant pour ce portefeuille ». Mais sa dénégation est évidemment sujette à caution.

mable ministre. Ce qui est certain, c'est que M. de La Valette était avant tout ami de son repos et préférerait de beaucoup le sort relativement tranquille d'un ambassadeur à Londres aux destinées laborieuses et agitées d'un ministre des Affaires étrangères dans l'état si incertain de l'Europe (12). »

### Le ministre malgré lui

Promu, donc, pour cause de permutation avec le ministre sortant, Henry de La Tour d'Auvergne n'accepta la charge qu'à contre-cœur, contraint et forcé, par dévouement pour le souverain et par sens du devoir. Nous connaissons quelques détails sur cette nomination par les archives de famille de La Tour d'Auvergne que son biographe Émile Lesueur put consulter dans l'entre-deux-guerres (13). Le 12 juillet, Napoléon III fait pressentir l'ambassadeur, qui répond négativement, invoquant son inexpérience parlementaire. L'Empereur insiste et il reçoit le lendemain un nouveau refus, ainsi argumenté :

« Il ne suffit pas, aujourd'hui, de connaître un peu la politique étrangère pour faire un ministre passable ; il faut pouvoir parler en public, au besoin soutenir une discussion et c'est là une tâche qui me paraît tout à fait au-dessus de mes forces [...]. C'est, si vous voulez, une question de nerfs (14). »

Le 14 juillet, depuis le château de Saint-Cloud, l'Empereur télégraphie à La Tour d'Auvergne :

« Il est très important pour moi que vous acceptiez le ministère des Affaires étrangères. D'ici à six mois, vous n'aurez pas à aller à la Chambre et, là encore, il ne doit s'agir que de discours écrits. Votre refus m'obligerait à des mutations qui me seraient désagréables. Acceptez. Napoléon (15). »

L'ordre ne laissait guère de choix à l'ambassadeur, qui s'inclina. La date de ce télégramme permet de relativiser les négociations engagées parallèlement avec Émile Ollivier, sollicité pour devenir ministre mais sans être le pivot du futur gouvernement, qui aurait été le ministre de l'Intérieur

(12) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 6, f° 68-69.

(13) Émile Lesueur, *Le prince de La Tour d'Auvergne et le secret de l'Impératrice. Contribution à l'histoire diplomatique du second Empire*, Paris, Eugène Figuière éditeur, 1930. A la fin de l'ouvrage (p. 298 et suivantes), l'auteur donne un inventaire assez précis des « Archives de la famille de La Tour d'Auvergne », qui paraissent différentes des « Papiers La Tour d'Auvergne » remis par la famille aux Archives nationales en 1962 et inventoriés par Olivier Poncet en 2004. Ces Papiers ne comportent que très peu de documents diplomatiques sur l'ambassadeur et ministre qui nous intéresse ici. L'inventaire, à la cote 644 AP/5 ne mentionne que deux dossiers de correspondances : on est loin des « centaines de lettres » dépouillées jadis par Émile Lesueur.

(14) Cité par É. Lesueur, *Le prince de La Tour d'Auvergne...*, *op. cit.*, p. 207.

(15) *Ibid.*

Forcade de la Roquette (16). Ne voulant pas être « un simple adjutant (17) », Ollivier déclina l'offre. Le 16 juillet, il réfléchit encore à une équipe qu'il dirigerait et dans laquelle il se réserverait le portefeuille des Affaires étrangères (18). Il n'en fut rien et le lendemain 17 juillet, La Tour d'Auvergne fut nommé avec les autres ministres, parmi lesquels Ollivier ne figurait pas.

Il était clair, tant pour le nouveau ministre que pour son souverain, qu'il s'agissait d'un gouvernement de transition. La Tour d'Auvergne l'écrira lui-même plus tard : « Mes collègues et moi nous avons considéré, dès le principe, que notre mission finissait nécessairement avec la vérification des pouvoirs. Je m'étais toujours pour ma part, exprimé dans ce sens aussi nettement que possible [...] (19). » En effet, les travaux du Corps législatif étaient suspendus jusqu'à l'entrée en vigueur du sénatus-consulte qui ne devait lui-même être promulgué que le 8 septembre (20). Puis il faudrait attendre la validation de tous les députés élus aux législatives de mai et juin 1869 ou aux élections partielles opérées à l'automne, et enfin le Corps législatif pourrait siéger. Aussi les ministres n'en avaient-ils que pour quelques mois, tout au plus.

Si, à la différence de son prédécesseur, le nouveau ministre ne perdait pas tous ses moyens en montant à la tribune, de toute évidence le Parlement n'était pas « son monde ». Cet ambassadeur, étranger à la politique parisienne, ayant passé les vingt dernières années loin de Paris, n'avait aucun goût personnel pour la vie parlementaire et ne pouvait y avoir aucun poids.

Mais il ne lui était pas hostile en principe. À cet égard, La Tour d'Auvergne est représentatif de la majorité des diplomates français du Second Empire. Formés sous la Monarchie de Juillet et issus de milieux conservateurs mais non réactionnaires, ils n'étaient pas fermés aux idées libérales. Ce que les diplomates avaient eu le plus de peine à accepter, dans le fonctionnement institutionnel des années 1860, était le système du ministre d'État. Chargé de porter la parole de ses collègues devant les parlementaires, y compris sur la politique étrangère, il était loin d'avoir les

---

(16) Éric Anceau, *L'Empire libéral. Genèse, avènement, réalisations*, Paris, SPM, 2017, tome 1, p.384.

(17) *Ibid.*

(18) *Ibid.*, p. 385.

(19) Lettre de La Tour d'Auvergne à Prosper Bourée, ambassadeur à Constantinople. Paris, 27 janvier 1870. Bibliothèque municipale de Dijon (BMD), Papiers Bourée, Ms 2257, f° 271.

(20) Il rétablit la responsabilité des ministres qui défendront eux-mêmes leurs projets de loi. Le droit d'interpellation est renforcé. Les droits d'initiative et d'amendement sont rendus au Corps législatif, dont le président et les membres du bureau sont élus par les députés.

compétences nécessaires. En somme, on envoyait devant les chambres des hommes condamnés à parler de ce qu'ils ne connaissaient pas. D'où il résultait, aux yeux des diplomates, des erreurs ou des confusions. Le duc de Gramont recourt à cette plaisante comparaison : « C'est un peu comme si quelqu'un, quelqu'ami auquel j'aurais prêté mon appartement, me changeait de place tous les meubles, me bousculait tous mes livres et me quittait avec ses compliments en me laissant le soin de tout remettre en ordre (21). » Dans les années 1860, cette pratique était aggravée par la fâcheuse tendance du ministre d'État de profiter de sa position pour imposer sa tutelle sur la politique étrangère – ce que Rouher parvint à faire entre 1866 et 1869. Or, avec les réformes de 1869, le ministère d'État disparaissait : à l'avenir, le ministre des Affaires étrangères aurait à défendre lui-même sa politique au Parlement. De ce point de vue au moins, la libéralisation du régime pouvait satisfaire les diplomates, s'il n'y avait la nécessité de parler à la tribune et d'y déployer une éloquence qui leur était généralement étrangère ou une rhétorique d'assemblée qui leur répugnait.

Le principal atout de La Tour d'Auvergne était l'excellente réputation dont il jouissait en Europe : diplomate très expérimenté, ayant été en poste en Italie et en Allemagne avant une longue ambassade à Londres, il était connu pour son sang-froid et son bon sens, non dénué de scepticisme. Hippolyte Desprez, toujours directeur politique au Quai d'Orsay, décrit ainsi son nouveau ministre, qu'il connaissait depuis près de vingt ans :

« Dès ses premiers grades [dans la carrière], il s'était fait remarquer par une justesse d'esprit singulière que relevaient encore la netteté et la précision et son langage. Pendant tout le temps qu'il avait été mêlé aux grandes affaires du pays, c'est par ce trait, chez lui dominant, qu'on a pu le distinguer. Il était le bon sens même pour les idées et pour l'expression. Son jugement était droit et sûr en toutes choses. Il manquait certainement de hardiesse et, par tempérament, il eût reculé devant toute grande entreprise. Mais il ne serait pas opportun de lui en faire un reproche. Ce rare bon sens, un peu timide, était justement ce qui nous manquait le plus en ce moment. Combien n'eût-il pas été désirable que le prince de La Tour d'Auvergne pût se consolider au Ministère et y prolonger longtemps sa présence ? Son sang-froid eût été bien à sa place dans les complications qui se préparaient (22). »

---

(21) AMAE, PAAP, Papiers Gramont, vol. 3, f. 49. Lettre particulière du duc de Gramont, ambassadeur à Vienne, à Thouvenel, ministre des Affaires étrangères, Vienne, le 15 mars 1862.

(22) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 7, f° 3-6.

L'autorité dont le ministre jouissait en Europe était un avantage évident pour la France, surtout dans sa politique de rapprochement avec l'Autriche. Bien qu'il fût nettement hostile à la politique de Bismarck, – et en cela aussi il était représentatif de la majorité des diplomates français – son tempérament modéré et circonspect l'incitait plutôt à chercher l'apaisement, ou tout au moins à éviter les crises entre Paris et Berlin. Telle était la ligne politique du côté français, au moins en attendant que la triple alliance en négociation avec l'Autriche et avec l'Italie ait pris quelque solidité. Car la grande affaire du moment était l'échange de lettres entre Napoléon III, François-Joseph et Victor-Emmanuel II au sujet d'une alliance entre les trois pays. Faute de pouvoir conclure des traités, bloqués par les revendications italiennes dans la question romaine, il fallait se contenter de ces échanges informels et totalement secrets entre souverains, dont la valeur était grande, cependant, car il y avait bien entente et convergence des intérêts pour faire barrage aux ambitions de la Prusse.

La Tour d'Auvergne considérait avec beaucoup d'inquiétude la formation de l'unité allemande qui suivit de si près, mais avec d'autres méthodes, celle de l'Italie. Généralement sceptique sur le principe des nationalités, surtout parce qu'il était profondément réfractaire aux théories, le ministre faisait une différence entre l'Italie et l'Allemagne. Selon lui, l'unité italienne ne pouvait être durable, car elle était « un ordre de choses révolutionnaire et passager, contraire aux traditions historiques de la péninsule et destiné à périr par le réveil des instincts de décentralisation qui [avaient] présidé à son développement antérieur (23) ». Mais cette incrédulité ne s'étendait pas à l'unification allemande, bien au contraire. Desprez résume ainsi l'opinion de son ministre :

« En Allemagne aussi, la décentralisation avait présidé au développement historique des forces nationales ; mais elle avait toujours eu pour contrepois des institutions fédératives plus ou moins étroites qui pouvaient encore se resserrer avec le temps. Le nouveau ministre de l'Empereur ne méconnaissait pas comme en Italie la puissance d'impulsion qui entraînait les Allemands à se concentrer davantage. Les Prussiens se constituaient les représentants de ce mouvement des idées et employaient toute l'autorité acquise par leurs victoires à préparer l'unité définitive. Il la croyait réalisable et périlleuse pour nos propres destinées (24). »

---

(23) *Ibid.*, f° 23.

(24) *Ibid.*, f° 25.



Pendant les cinq mois que La Tour d'Auvergne passa à la tête du Quai d'Orsay, les relations franco-prussiennes restèrent dans l'expectative. Le ministre et l'Empereur n'eurent pas à résoudre la contradiction entre la position du premier, hostile aux nationalités mais soucieux avant tout d'éviter la confrontation avec Bismarck aussi longtemps que possible, et celle de Napoléon III, partisan en principe de l'Europe des nationalités mais qui, « à l'opposé de son ministre, écrit Desprez, inclinait par tempérament militaire pour une politique énergique (25) ». Cette contradiction fut pour La Tour d'Auvergne « le tourment de cet esprit si droit et si loyal (26) ». La période fut dominée par d'autres sujets, tels que les préparatifs et l'ouverture du concile général du Vatican (27), et surtout par la Question d'Orient. En effet, au moment de l'inauguration du Canal de Suez, la crise entre l'Empire ottoman et l'Égypte du khédive Ismaïl faillit dégénérer en guerre (28).

La Tour d'Auvergne n'avait accepté le portefeuille des Affaires étrangères qu'à titre transitoire, et sans intention de le conserver longtemps. Lorsque le nouveau cabinet fut formé par Émile Ollivier, dont les opinions en diplomatie à bien des égards différaient des siennes, le ministre quitta le Quai d'Orsay, en attendant qu'une grande ambassade se libère pour lui (29).

### Les projets d'Émile Ollivier pour les Affaires étrangères

De son côté, Émile Ollivier se préparait à exercer le pouvoir et réfléchissait à la future diplomatie de l'Empire libéral. Il était nécessaire à ses yeux d'organiser son adaptation aux temps nouveaux, ceux de la démocratie et du Progrès.

En juillet 1869, tandis que le premier gouvernement de l'Empire libéral était sur le point de se former et qu'il avait envisagé, s'il en prenait la tête, de s'installer au Quai d'Orsay, Ollivier avait préparé des notes sur le

---

(25) *Ibid.*, f° 30.

(26) *Ibid.*

(27) Il est ouvert solennellement le 8 décembre 1869 par le pape Pie IX.

(28) Sur cet épisode de la Question d'Orient : Yves Bruley, *La diplomatie du Sphinx. Napoléon III et sa politique internationale*, Paris, CLD, 2015, p. 247-267.

(29) Il attendit quelques mois, et c'est la nomination du duc de Gramont au Quai d'Orsay après la démission inattendue de Napoléon Daru qui permit à La Tour d'Auvergne de retrouver une ambassade : il fut nommé à celle de Vienne que l'élévation de Gramont libérait. Le poste avait alors une importance cruciale. La Tour d'Auvergne fut de nouveau appelé au Quai d'Orsay après la chute du gouvernement d'Ollivier, dans le contexte des premières défaites, le 10 août 1870. Ainsi fut-il le dernier ministre des Affaires étrangères du Second Empire. Il mourut en 1871.

Ministère des Affaires étrangères. Ces documents, conservés dans les Papiers Ollivier aux archives diplomatiques françaises, aujourd'hui à La Courneuve, contiennent un projet de création d'un « service de la statistique générale, de l'économie politique et de la législation comparée ». Ce service nouveau serait rattaché à la direction des affaires politiques.

« Depuis quelques années, les questions de gouvernement sont sans cesse à l'ordre du jour dans les réunions privées et dans les feuilles publiques, comme dans les assemblées de l'État. Notre société marche, à grands pas, vers le progrès [...]. Du reste, la multiplicité des relations, la facilité des rapports établis par la vapeur et l'électricité créent, chaque jour, des besoins nouveaux qui, en compliquant le service administratif, réagissent directement sur les vieux errements de notre société (30). »

Or, dans le temps présent, explique-t-il, l'État peut être amené à puiser des règles juridiques dans d'autres pays. Encore faut-il connaître le droit qui prévaut dans les pays étrangers, les théories qui les portent, les mérites qui les maintiennent. Il y a lieu, dans cette période de modifications institutionnelles, d'étudier spécialement les régimes politiques des autres grands pays.

« Aussi l'administration ne saurait trop se préoccuper de faciliter, sous ce rapport, la tâche ardue des hommes d'État dont la responsabilité est sans cesse engagée devant l'opinion publique. Mieux qu'aucun autre, le Département des Affaires étrangères serait en mesure, par l'intermédiaire de ses agents à l'étranger, de recueillir des matériaux précieux (31). »

Émile Ollivier indique ensuite une liste de matières qui pourraient donner lieu à des recherches spécialisées de la part des diplomates français :

« Législation - Organisation judiciaire, maritime, militaire, financière - Rapports des Corps de l'État entre eux et avec le Pouvoir exécutif - Presse - Instruction Publique - Communautés religieuses - Universités - Travail des ouvriers et des enfants - Colportage - Manufactures - Corporations - Sociétés de secours mutuels - Coalitions - Systèmes monétaires - Industrie - Travail - Producteur - Monopoles légaux - Caisses d'épargne, de retraite - Asiles pour les vieillards, les infirmes, les enfants - Sociétés de bienfaisance - Finances - Institutions de crédit - Mines - Banques - Impôts populations - Chemins de fer - Colonisation - Établissements pénitenciers - Prisons - Bagnes - Recherches sur les règlements par lesquels l'autorité publique entend diriger la marche de certaines branches d'activité productrice - Influence des lois sur l'accroissement, la distribution ou la diminution des richesses des

(30) AMAE, PAAP, Papiers Ollivier, vol. 1, f. 16. Note d'Émile Ollivier, datée de juillet 1869.

(31) *Ibid.*, f. 16-17.

nations - S'éclairer enfin, le plus possible, sur toutes les conditions sociales qui sont favorables ou nuisibles aux gouvernements (32). »

Le projet n'aura pas de suite, Émile Ollivier ayant finalement pris le portefeuille de la Justice le 2 janvier 1870, et le temps manquera à l'Empire libéral pour susciter des réformes structurelles dans l'appareil diplomatique. Mais l'attention à l'économie politique des puissances étrangères, à la nécessaire connaissance approfondie des nations européennes, que l'on trouve ici exprimée nettement, sera l'un des axes les plus souvent cités après 1870 pour réformer la diplomatie et pour former les diplomates – ce sera l'esprit de l'École des sciences politiques. En ce domaine, Ollivier a donc été précurseur.

En novembre 1869, il rédigea une longue note intitulée « Programme libéral à proposer au Ministre des Affaires étrangères » (33) :

« Dans toute société, le principe d'autorité et celui de la liberté sont appelés à se trouver constamment en présence ; or, pour que le calme existe et que le développement des forces vitales se produise sans entrave, il faut établir une pondération équitable entre ces deux principes, en prenant pour base l'état de civilisation de chaque nation. C'est en se conformant à cette loi politique, qu'on substituera aux révolutions violentes les révolutions pacifiques graduellement amenées sans secousse et sans péril.

À ce point de vue, il importe d'examiner si le Ministre des Affaires étrangères ne devrait pas songer à se concilier, dès à présent, non seulement les sympathies de la majorité de la chambre, mais, en outre, du pays entier en prenant l'initiative de mesures libérales qui répondraient aux besoins de la France et donneraient cours à ses aspirations (34). »

Déjà, en promulguant le sénatus-consulte du 9 septembre 1869, l'Empereur s'est engagé à soumettre au Corps législatif les clauses des traités relatifs à des tarifs de douane et celles réglant les relations postales. Pourquoi ne pas aller plus loin, demande Ollivier ?

« Plus que personne, les membres du Corps législatif connaissent les besoins de nos populations ; en éclairant le gouvernement par des débats publics, ils le mettent à même de mieux diriger les ressources du pays [...]. Quelque soin qu'apporte l'administration dans l'étude d'affaires aussi complexes et aussi délicates (35) ; quelque compétent que soit un bureau, on ne saurait cependant être mieux éclairé que par un débat public. [...]

---

(32) *Ibid.*

(33) AMAE, PAAE, Papiers Ollivier, vol. 1. Le document n'est pas folioté.

(34) *Ibid.*

(35) Ollivier range dans cette catégorie les conventions suivantes : littéraires et artistiques, exécution des jugements à l'étranger, compétence judiciaire, télégraphiques, monétaires, établissement de chemins de fer internationaux, rectification et liquidation des successions de leurs nationaux par les agents diplomatiques et consulaires, extradition des malfaiteurs, arrestation provisoire, répression des délits forestiers, ruraux et de pêche, paiements de mandats et d'articles d'argent, marques de fabrique, hypothèques.

Le Département des Affaires étrangères resterait, comme par le passé, entièrement maître de diriger les négociations diplomatiques, d'apprécier leur opportunité et de décider dans quelles limites il conviendrait au gouvernement de se lier vis-à-vis des Puissances étrangères. La sanction du Corps législatif n'aurait d'autre résultat que de mettre l'administration à l'abri des récriminations acerbes trop souvent dirigées contre nos traités (36). »

Toutefois, une telle réforme pouvait ne pas sembler prioritaire en comparaison d'autres secteurs de l'activité gouvernementale, puisque, estimait-il, « la France est en paix avec toutes les puissances, et [...] du côté des frontières aucun gros nuage n'assombrit l'horizon. [...] Il semble que le Département des Affaires étrangères n'aura pas de choc bien redoutable à soutenir (37) ».

### **Napoléon Daru, ministre des Affaires étrangères du cabinet du 2 janvier 1870**

Jusqu'à présent, Napoléon III avait toujours choisi ses ministres des Affaires étrangères parmi les diplomates professionnels. Pour la première fois, le bureau du ministre, au Quai d'Orsay, allait être occupé par un homme politique étranger à la diplomatie. Il s'agissait du comte Napoléon Daru (1807-1890), nommé le 2 janvier 1870 avec le cabinet dirigé par Émile Ollivier avec le titre de vice-président du Conseil.

S'il n'était pas diplomate, Daru pouvait se prévaloir d'une grande expérience politique. Fils de l'ancien ministre de Napoléon et protecteur de Stendhal, polytechnicien, officier d'artillerie, pair de France sous Louis-Philippe, député de la Manche en 1849, il devint vice-président de l'Assemblée législative. Il protesta contre le coup d'État du 2 décembre, fut interné quelques jours à Vincennes, puis retourna à la vie privée et siégea à l'Académie des sciences morales et politiques, bastion libéral sous l'Empire autoritaire. Il renoua avec la vie parlementaire en mai 1869 et faisait figure de chef du centre-gauche quand Émile Ollivier forma son gouvernement.

Celui qui devait être au Quai d'Orsay son principal collaborateur, le directeur des affaires politiques Hippolyte Desprez, fait dans ses *Souvenirs* inédits un intéressant parallèle entre Daru et Ollivier :

« Les antécédents n'étaient pas identiques ; ce n'est pas par les mêmes voies que tous les deux étaient parvenus sur le terrain où ils se rencontraient ; ils ne marchaient pas rigoureusement vers le même but. M. Ollivier était trop puissant par la parole pour n'être pas un parlementaire résolu ; mais, chez lui, le démocrate l'emportait encore sur le libéral, et il se conten-

---

(36) *Ibid.*

(37) *Ibid.*

tait de la dose de libéralisme que l'Empereur accordait au pays, parce que l'Empire ainsi constitué lui paraissait mieux qu'aucun autre gouvernement assurer le règne de la démocratie. M. Daru était avant tout un libéral et un parlementaire ; et, comme ses amis de cette école, il ne laissait pas d'être en défiance contre les tendances démocratiques de l'Empire. Mais il espérait que la pratique du régime qu'il s'agissait d'inaugurer amènerait progressivement le souverain aux usages des gouvernements libres (38). »

Daru était avec Ollivier et Buffet l'un des trois hommes essentiels du gouvernement et il concevait son rôle politique indépendamment du portefeuille qui lui était confié. Comme ministre, il restait l'homme d'un « parti », ou si l'on préfère d'une tendance politique du Parlement. Desprez souligne le fait comme une nouveauté : « [...] Chose tout à fait nouvelle chez nos ministres des Affaires étrangères, le nouveau titulaire auquel il était facile de se retrancher dans la spécialité de son rôle prétendait rester avec tout l'homme de son opinion. Il y attachait son honneur, en véritable et honnête parlementaire (39). »

Pourtant, il n'appliqua pas ce principe au personnel de l'administration centrale : tous les directeurs restèrent en fonction. En arrivant au Quai d'Orsay, où il fut très bien accueilli, le comte Daru conserva même le chef de cabinet de son prédécesseur, ce qui constituait, même alors, une singularité. Le comte Armand, choisi six mois plus tôt par La Tour d'Auvergne, resta donc en poste. Mais pour le seconder dans la politique intérieure et parlementaire, le nouveau ministre fit venir à ses côtés plusieurs membres de sa famille : son fils, ses deux gendres, et même l'un de ses neveux. Ce dédoublement du cabinet, l'un officiel et diplomatique, l'autre informel et voué à la politique intérieure, annonçait un usage qui allait devenir fréquent au Quai d'Orsay sous la Troisième République.

Grâce à des lettres de son frère Paul Daru, conservées à la Bibliothèque municipale de Dijon, il est possible de reconstituer la vie quotidienne du ministre avec une précision assez rare pour cette époque :

« Mon frère se lève à bien 4 heures du matin, écrit Paul Daru ; cela a du reste été toujours son habitude, il travaille jusqu'à 9 heures, puis il s'occupe jusqu'à midi de son Département, quand il n'a pas conseil [des ministres], puis il va dans les commissions de la Chambre et au Conseil d'État jusqu'à 2 heures, puis à la Chambre jusqu'à 6. Il se remet au travail à son Département jusqu'à 7 h[eu]res, il dîne et reprend le travail à 9 heures jusqu'à 11 h ½ (40). »

(38) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 7, f° 45-46.

(39) *Ibid.*, f° 47.

(40) Bibliothèque municipale de Dijon (BMD), Papiers Bourée, Ms 2257, f° 269. Lettre de Paul Daru à Prosper Bourée, s.l., 26 janvier 1870.

Ces détails n'ont rien d'anecdotique, car un tel emploi du temps est fort différent de celui de ses prédécesseurs et témoigne d'un tournant non négligeable dans la vie du Quai d'Orsay. En effet, malgré une puissance de travail peu commune (il est à l'œuvre presque 20 heures par jour), Daru doit partager son temps entre, d'une part, son Ministère, et d'autre part les autres lieux de pouvoir – le Parlement, les Tuileries, le ministère de la Justice où se trouve Ollivier. Si l'on suit les indications de Paul Daru, la direction du Ministère occupe le ministre « seulement » pendant 6 à 10 heures par jour, soit une petite moitié de son temps de travail. Retenons moins les chiffres que la proportion : désormais, le ministre des Affaires étrangères ne consacre plus que la moitié de sa journée au Quai d'Orsay.

Voilà un changement majeur par rapport aux ministres de l'Empire autocratique, qui se consacraient entièrement à l'action diplomatique. Auparavant, le ministre donnait lui-même l'impulsion au Ministère, recevait chaque jour les chefs de service, lisait la plupart des correspondances reçues et se trouvait parfaitement au fait des affaires en cours. Il n'en alla plus ainsi avec l'Empire libéral, la vie parlementaire absorbant une grande partie du temps ministériel. Les fonctionnaires du Département n'en furent que plus sollicités et l'un des effets de la libéralisation du régime, au Quai d'Orsay, fut donc l'accroissement du rôle de l'Administration.

Daru ne procéda à aucun changement important parmi les ambassadeurs. Cependant, il fut tenté de remplacer l'ambassadeur à Berlin, Vincent Benedetti, un proche de Rouher qui, pendant l'été 1866 après Sadowa, avait fortement incité Napoléon III à rechercher l'alliance de Bismarck – une politique vouée dramatiquement à l'échec le plus complet. Depuis, même si une partie du personnel diplomatique le regardait avec défiance, Benedetti s'était en quelque sorte amendé et avait perdu toute illusion au sujet de Bismarck. Daru, finalement, consentit à le maintenir à son poste. Plaçant la psychologie au-dessus de la politique, il pensa que Benedetti ayant eu grandement à se plaindre de Bismarck, saurait reprendre avantage sur lui et y réussirait peut-être mieux qu'aucun autre. Les événements de juillet 1870 ne devaient pas lui donner raison.

Enfin, il y avait le cas particulier de Rome où le marquis de Banneville était ambassadeur depuis 1868, mais dont la mission se trouva singulièrement compliquée par la tenue du concile général convoqué au Vatican par Pie IX. Le diplomate était *a priori* pleinement qualifié, mais Daru, catholique libéral et gallican, très sensible aux questions abordées alors par le concile, lui reprochait de ne pas s'opposer avec assez de succès au projet pontifical de proclamation du dogme de l'infaillibilité. Certains évêques français anti-infaillibiliste se plaignaient d'un soutien qu'ils estimaient insuffisant de la part de l'ambassadeur. Banneville fut même convoqué à Paris pour s'expliquer et put donner, de vive voix, des renseignements sur l'état des esprits à Rome. Le Conseil des ministres l'écouta, et après avoir entendu ses explications, « le gouvernement jugea qu'il devait lui continuer

sa confiance et que personne n'était plus apte à manœuvrer habilement et dignement au milieu des difficultés de toute nature dont il était entouré (41) ». Il était d'autant moins nécessaire de le remplacer que Daru s'efforçait d'obtenir de Rome la possibilité d'envoyer un ambassadeur extraordinaire auprès du concile. Il avait sollicité pour cette fonction Albert de Broglie qui, selon Desprez, « paraissait disposé à accepter la proposition de représenter la France au concile », nonobstant l'embarras qu'il y avait pour lui de recevoir cette mission de l'Empire. Mais le refus du pape le dispensa opportunément de prendre officiellement parti et l'idée fut abandonnée.

### Quelle politique étrangère pour l'Empire libéral ?

Sur le plan diplomatique, Daru estima en arrivant au Quai d'Orsay que l'attitude française manquait de fermeté vis-à-vis de l'Allemagne et que la politique d'expectative, défendue par La Tour d'Auvergne, avait assez duré. Le nouveau ministre ne souhaitait pas la guerre à brève échéance, mais cet ancien militaire n'en refusait pas l'idée. Hippolyte Desprez écrit dans ses *Souvenirs* :

« Il [Daru] avait le sentiment très juste de dangers de plus en plus menaçants, de complications redoutables, et son grand désir eût été de trouver le moyen de les prévenir plutôt que d'avoir à y faire face. [...] Son patriotisme était très affirmatif et un peu cassant. Il n'échappait pas à la tendance ordinaire chez ceux qui passent directement de l'opposition au pouvoir : il était en défiance contre tout ce que ses prédécesseurs avaient fait ou laissé faire. Puisant au reste ses inspirations dans les données les mieux justifiées de l'ancienne politique française en Allemagne, il réprouvait énergiquement la politique des grandes agglomérations et les accroissements de la Prusse. Son sentiment était qu'avant lui le ministère des Affaires étrangères avait montré trop de faiblesse dans les rapports avec cette puissance et que le moment était venu de résister avec plus d'énergie à ses empiètements. Il ne reculait point devant l'idée d'explications très franches avec elle (42). »

Desprez estime même que le « langage un peu brusque et absolu sur ce sujet [a pu] contribuer dans une certaine mesure à exciter les défiances de la Prusse, et à précipiter l'exécution de ses résolutions hostiles (43) ». Ces extraits des *Souvenirs* inédits de Desprez pourraient laisser penser que Daru avait mené au Quai d'Orsay une politique belliqueuse à l'égard de la Prusse. Il n'en est rien. Si le ministre voulait réagir contre une supposée faiblesse de ses prédécesseurs, il plaçait, comme tout le gouvernement de l'Empire libéral, la consolidation intérieure du régime avant le redressement de sa

(41) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 7, f° 61.

(42) *Ibid.*, f° 64-65.

(43) *Ibid.*, f° 72.

situation extérieure. Dans une lettre du 26 janvier, Paul Daru, qui accompagnait son frère dans ses activités ministérielles, écrit sans ambiguïté :

« Dans ces circonstances graves, il est bien essentiel que des questions extérieures ne viennent pas aggraver les difficultés intérieures. C'est le plus grand désir de mon frère qui ne cesse de me répéter : "il me faut deux ans de paix et de tranquillité pour accomplir l'œuvre entreprise. Je désire que tous les représentants de la France partagent avec moi cette conviction" (44). »

Dans son esprit, il n'est donc pas question d'utiliser les tensions internationales à des fins de politique intérieure, mais au contraire d'attendre que les institutions nouvelles se consolident en France pour, dans un second temps, redonner à la France sa primauté diplomatique si durement affectée ces dernières années par les ambitions de la Prusse.

C'est donc dans ce dessein que Daru, en s'emparant de la question allemande, proposa un désarmement réciproque. Ne tenant pas à présenter directement cette idée au gouvernement de Berlin, il sollicite Lord Clarendon, alors au *Foreign Office*, pour être l'intermédiaire auprès de Bismarck. L'homme d'État britannique, au sommet de son prestige en Europe, accepta.

Daru força la main de son administration, car au Quai d'Orsay, la proposition avait été mal reçue. On pensait, à la direction politique, que le désarmement pourrait être un marché de dupes, car à effectif égal, la réduction des effectifs des armées n'aurait pas d'effets équivalents en France et en l'Allemagne-du-Nord. Si le projet était accepté et mis en œuvre, la France serait perdante. Mais Daru tenait à son projet et passa outre les critiques de son entourage. Desprez suppose qu'en agissant ainsi, le ministre « donnait une satisfaction à sa conscience d'honnête homme, tout en croyant faire un acte de sage politique (45) ». En fait, cette politique visait à afficher la modération de la France et à contraindre la Prusse, par son refus, à manifester ses intentions menaçantes.

En effet, Bismarck refusa les bons offices de l'Angleterre en vue d'un désarmement. Il le fit avec hauteur, en affectant de croire qu'on lui demandait de réformer les institutions militaires et sociales de la Prusse, autant dire l'impossible. Les autres arguments étaient plus nettement de mauvaise foi. Bismarck affirma que la Prusse était menacée par les velléités d'agrandissements de la France et surtout qu'il y avait un risque de voir les États

---

(44) BMD, Papiers Bourée, Ms 2257, f° 269. Lettre de Paul Daru à Prosper Bourée, s.l., 26 janvier 1870.

(45) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 7, f° 68.



du Sud de l'Allemagne s'allier avec l'Autriche contre l'Allemagne du Nord. Or, il était mieux placé que personne pour savoir que lesdits États avaient signé des traités secrets d'alliance défensive avec Berlin. Enfin, il fit usage d'une parade inattendue, prétendant que la santé du tsar Alexandre II donnait des signes d'inquiétude et que son successeur potentiel, le grand-duc héritier, étant réputé plus favorable à la France, la Prusse se mettrait en danger si elle désarmait. En rappelant cet argument, Desprez note :

« Il faut convenir que le maître-homme ne se trompait pas sur les sentiments intimes de celui qui devait être un jour Alexandre III. Les insinuations sur lesquelles reposait son raisonnement n'en étaient pas moins purement fantaisistes, et manquaient en tout cas de respect envers les augustes personnages mis en cause. Il faut qu'il se soit trouvé bien à court d'idées pour recourir à un pareil argument (46). »

Après l'échec – prévisible et sans doute prévu par Daru – de l'offre de désarmement franco-allemand, en février 1870, le mois de mars vit l'archiduc Albert, chef de l'armée autrichienne, faire une visite à Napoléon III, avec lequel il élaborait un plan de coopération militaire, témoignant ainsi de la volonté de Vienne de poursuivre la recherche d'une alliance avec Paris.

Bien que Daru ne fût pas tenu dans le secret de tous les échanges entre l'archiduc Albert et l'empereur Napoléon III, il avait parfaitement saisi l'importance de la visite. Il voulut lui donner un grand éclat, en organisant dans les salons du Quai d'Orsay l'une des plus brillantes fêtes – et sans doute la dernière – que l'on y vit au cours du Second Empire.

### **L'instabilité ministérielle**

Le comte Daru ne se considérait certes pas comme un ministre de transition. Pourtant, sa présence au Quai d'Orsay allait prendre fin soudainement. Il démissionna le 14 avril 1870 avec son collègue Louis Buffet, ministre des Finances. La cause est totalement indépendante de la diplomatie. Il y eut un différend entre Daru, Buffet et les autres ministres sur le recours au plébiscite pour la validation des changements institutionnels. Mais le motif précis de la démission ne se laisse pas aisément saisir, car au fond Daru n'était pas hostile au plébiscite en principe. Plusieurs lettres conservées à Dijon permettent d'y voir un peu plus clair. Dans une lettre à son ami Prosper Bourée, ambassadeur à Constantinople, Napoléon Daru justifie ainsi sa démission :

---

(46) *Ibid.*, f° 69.

« J'avais consenti à faire partie du cabinet à deux conditions: la première était que la politique suivie serait une politique d'apaisement, de réconciliation, telle en un mot que toutes les forces du parti conservateur fussent réunies dans un seul faisceau de manière à pouvoir opposer une digue puissante au flot révolutionnaire qui monte. La seconde était que tous conseils, toute influence des ministres de la Couronne, seraient écartés. J'ai cru voir que ces deux conditions n'étaient pas remplies. Une mesure que j'ai combattue en conseil, précisément la mesure relative au régime plébiscitaire, était de nature à diviser profondément le parti libéral. On avait paru le comprendre d'abord, et j'avais pu compter sur des concessions. Puis, tout d'un coup, les choses ont changé de face ; j'ai attribué ce changement à des influences occultes ; je me suis retiré. [...] Le parti de la réaction a relevé la tête, et remonte même avec quelque hardiesse. Mon entrée au Ministère avait été un épouvantail pour tout ce monde-là [...] (47). »

Toute la lettre montre l'amertume de Daru devant ce qu'il estime être le retour en force des adversaires de l'Empire libéral. Mais la déception qu'il ressent après son départ du ministère concerne aussi la diplomatie : « Je n'ai pas renoncé sans regret à l'œuvre que j'avais entreprise en Europe ; il m'aurait fallu un peu de temps pour l'accomplir (48). » Il estime que son passage au Quai d'Orsay a tout de même permis une clarification de la position de la France : « C'est là mon seul mérite, ajoutez-t-il, si c'en est un ; j'aime à marcher droit dans les affaires extérieures comme dans les toutes les autres, et à dire nettement ce que je pense (49). »

Une autre lettre, écrite par son frère Paul Daru au même ambassadeur Prosper Bourée, permet de mieux comprendre la démission, non souhaitée, du ministre, et la part d'accident dans les circonstances qui ont décidé de son départ.

« ... Vous savez que mon frère a quitté le ministère sur la question plébiscitaire, en voici les motifs.

Lorsque le Cabinet proposa les modifications de la Constitution au Sénat, il fut unanimement décidé que les modifications qui touchaient aux bases de la Constitution seraient soumises à la ratification du peuple, à fin qu'elles fussent légalisées et qu'elles ne pussent plus être contestées. Mon frère, comme M. Buffet, donnèrent leur adhésion, mais mon frère et M. Buffet donnèrent leur adhésion à la condition qu'on ne soumettrait au vote que les modifications seulement et non la constitution du 20 avril 1870 dont

---

(47) BMD, Papiers Bourée, Ms 2120, f° 294. Lettre de Napoléon Daru à Prosper Bourée, Paris, le 29 avril 1870.

(48) *Ibid.*, f° 296.

(49) *Ibid.*

ils contestaient les articles 13 (50) et 45 (51) et ils demandèrent aussi comme condition que dans l'avenir la faculté plébiscitaire ne put être [illisible] que d'un commun accord entre les trois pouvoirs (52). »

Ce n'est donc pas le principe du plébiscite qui était en cause, mais son contenu et surtout le fait de réduire les futurs plébiscites à la décision seule de l'Empereur. Fallait-il rompre pour cela ? Daru n'en était pas convaincu, comme le montre la suite de la lettre de son frère :

« C'est mon frère qui le premier souleva la question au Conseil, l'Empereur y fit des objections en raison de son fils et de sa dynastie pour lesquels, à l'occasion des réformes il voulait avoir une confirmation. Buffet répondit très vivement, peut-être sa forme fut-elle mauvaise. L'Empereur insista, Vaillant (53) déclara partager l'opinion de mon frère qui résuma en termes modérés la question. On alla aux voix, l'Empereur eut la majorité.

Le lendemain matin de bonne heure, sans avoir consulté mon frère, Buffet se rendit aux Tuileries et remit sa démission entre les mains de l'Empereur qui l'accepta. Il vint ensuite trouver mon frère au Ministère et lui rendit compte de sa conduite.

Mon frère en fut fort irrité, il lui dit qu'il s'était trop hâté, qu'il gâtait les affaires, que sans doute il aurait fallu finir par là, si l'Empereur avait persisté, mais qu'il avait la conviction qu'il finirait par céder, et que quant à lui, il persisterait jusqu'à la discussion du Sénat à faire tous les efforts pour obtenir une concession. Que dans ce cas il demanderait à Buffet de considérer sa démission comme nulle (54). »

Daru alla trouver Napoléon III, qu'il trouva hésitant et qui préféra finalement ne pas suivre la demande du ministre, choix que Daru attribue à « de mauvaises influences ». Il faut donc en déduire que le ministre des Affaires étrangères ne voulait pas *a priori* démissionner sur l'affaire du plébiscite, mais que son collègue Buffet lui a forcé la main.

La séparation avec l'Empereur fut « très amicale », précise Paul Daru, qui rapporte ce propos de Napoléon III à son frère en le quittant : « Vous serez ma ressource après ceux-ci qui ne dureront pas sans vous [...] (55). »

---

(50) Constitution du 20 avril 1870, art. 13 : « L'empereur est responsable devant le Peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel. »

(51) Constitution du 20 avril 1870, art. 45 : « Les changements et additions apportés au plébiscite des 20 et 21 décembre 1851, par la présente Constitution, seront soumis à l'approbation du Peuple, dans les formes déterminées par les décrets des 2 et 4 décembre 1851 et 7 novembre 1852. Toutefois, le scrutin ne durera qu'un seul jour. »

(52) BMD, Papiers Bourée, Ms 2120, f° 298-299. Lettre de Paul Daru à Prosper Bourée, Paris, le 3 mai 1870. Il faut entendre les « trois pouvoirs » comme l'Empereur, le gouvernement et les assemblées.

(53) Maréchal Vaillant, ministre de la Maison de l'Empereur et des beaux-arts.

(54) *Ibid.*

(55) *Ibid.*, f° 299.

Cette conviction rejoignait celle de Daru lui-même, qui envisageait son départ comme provisoire et prévoyait un rapide retour au pouvoir, cette fois à la tête du cabinet. Dans sa lettre du 29 avril, il écrivait :

« Je crois que l'Empereur regrettera la situation que nous lui avons faite dans l'opinion, qu'il va perdre. Nous avons rétabli son prestige qui s'effaçait, et produit en sa faveur un mouvement d'opinion qui se retire. Quand il comparera dans 2 ou 3 mois la situation qu'il aura alors à celle qu'il avait, il y réfléchira et l'expérience ne manquera pas de l'éclairer. [...]

D'ici à trois mois ma situation dans l'opinion sera, je crois, excellente. Je profiterai, sans le vouloir, des fautes que le gouvernement va nécessairement commettre. [...] Si j'ai la force nécessaire pour briser les Corses, les intrigants, et pour dissoudre la Chambre, je rentrerai aux affaires dans de meilleures conditions (56). »

La crise que Daru escomptait pour revenir au pouvoir était de politique intérieure, et non extérieure, tant il est vrai que l'ancien ministre estimait que la paix extérieure était la condition de la stabilisation de l'Empire libéral. Mais après le plébiscite, Daru devint plus optimiste. En témoigne une lettre du 11 mai :

« Je crois savoir que l'Empereur est fort calme, n'est pas grisé par le succès que le plébiscite a obtenu, succès qui a dépassé toutes les espérances. L'Empereur a l'esprit naturellement modéré ; il paraît comprendre que son intérêt et l'intérêt du pays veulent que l'on ne dévie pas de la politique suivie depuis le 2 janvier. Il ne veut pas se jeter dans les bras de la réaction [...]. J'ai été passer quelques jours dans mon pays la semaine dernière, et j'ai vu combien, dans l'esprit de nos populations, l'Empire autoritaire avait perdu de terrain. La France, par une rare fortune, est libérale sans être révolutionnaire; cela ne lui est pas arrivé souvent (57). »

Une lettre du 27 mai confirme cette impression de confiance dans l'avenir. Daru y livre à son correspondant quelques considérations générales sur les Français et la liberté :

« L'opinion publique, en France, s'est calmée immédiatement après l'agitation plébiscitaire d'une façon merveilleuse. On s'est remis partout au travail, et l'on ne demande guère autre chose que la paix, et un peu de stabilité dans l'avenir. On n'aime pas la liberté pour elle-même, mais comme un moyen de se garantir des maux que l'on craint. Le financier redoute l'excès des dépenses si le gouvernement n'est pas contrôlé; le producteur redoute les traités de commerce improvisés aux Tuileries ; d'autres craignent la

---

(56) BMD, Papiers Bourée, Ms 2120, f° 295. Lettre de Napoléon Daru à Prosper Bourée, Paris, le 29 avril 1870.

(57) *Ibid.*, f° 304. Lettre de Napoléon Daru à Prosper Bourée, le 11 mai 1870.

guerre éclatant tout d'un coup. Chacun a sa raison d'aimer la liberté, plutôt comme une arme défensive, que par penchant pour elle (58). »

Autrement dit, en bon libéral, Daru pense que la liberté protège la France d'une guerre « éclatant tout d'un coup ». Il faut regretter que nous n'ayons pas des lettres de l'ancien ministre au sujet de la crise de juillet 1870, qui a vu le Parlement contraindre le gouvernement à une décision rapide, dans une fatale précipitation.

Mais en bon libéral encore, il était plus inquiet au sujet du démocrate et républicain Émile Ollivier : « La patience n'est pas la vertu principale de notre jeune premier ministre ; il est méridional et s'emporte aisément. Jusqu'où ira-t-il ? [...] J'espère cependant qu'il se contiendra pendant les deux mois que peut encore durer la session actuelle ; qu'il se mûrira pendant la fin de l'année, et que les choses se comporteront bien (59). »

### Le duc de Gramont au Quai d'Orsay

Émile Ollivier assura lui-même l'intérim des Affaires étrangères, non sans gourmandise tant la fonction lui paraissait un sommet à atteindre pour lui (60). Il défit soigneusement l'œuvre de Daru, en prenant la défense des intérêts du khédivé d'Égypte dans les affaires orientales et en renonçant à toute politique interventionniste au concile du Vatican. Mais Napoléon III ne tenait pas à lui laisser durablement la direction de sa diplomatie et demanda au chef du gouvernement de trouver sans plus tarder un nouveau ministre des Affaires étrangères. Arthur de La Guéronnière fit acte de candidature (61). Le célèbre journaliste, auteur jadis de brochures qui firent date dans la politique italienne et resté proche de l'Empereur, avait trouvé refuge dans la diplomatie depuis deux ans, en obtenant d'être nommé ministre de France à Bruxelles. Ollivier écarta cette idée et suggéra plutôt de choisir un diplomate de carrière plus expérimenté. De

---

(58) *Ibid.*, f° 305. Lettre de Napoléon Daru à Prosper Bourée, le 27 mai 1870.

(59) *Ibid.*, f° 305.

(60) À ce sujet, Hippolyte Desprez écrit dans ses souvenirs que cet intérim avait, dans l'esprit d'Ollivier, un sens politique réel : « Le moment ne lui sembla pas venu de réclamer la grande situation que donne à celui qui en est investi la direction des rapports avec l'étranger. Mais il était heureux de la remplir provisoirement pendant un temps suffisant pour se rendre compte de ce qu'elle est et montrer qu'il n'était pas au-dessous des aptitudes qu'elle exige. De fait, contrairement à ce qui arrive d'ordinaire pour les intérimaires il ne resta pas inactif. » AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 7, f° 76.

(61) « [...] avec la bénédiction de Girardin qui espérait ainsi influencer le ministère par son intermédiaire », affirme Éric Anceau dans *L'Empire libéral...*, *op. cit.*, t. II, p.724.

son côté, Napoléon III aurait souhaité un profit de parlementaire. Opinions intéressantes par le chassé-croisé qu'elles représentent entre celui qui a incarné la démocratie libérale dans l'opposition et celui qui vient d'établir l'Empire libéral... Le sort permit alors de faire émerger un candidat, le duc de Gramont, ambassadeur à Vienne (62). Tandis qu'un deuil familial l'amena opportunément à Paris, il avait rendu visite au Prince Napoléon, ami de longue date malgré des opinions très différentes, et c'est chez lui qu'il rencontra Ollivier. Celui-ci fut aussitôt persuadé qu'il avait trouvé son ministre :

« Tout en lui était noble, distingué : la personne haute, élégante, d'une allure fière. [...] Quelque insouciance entraînait dans cette nature élevée, ce qui, joint à un sentiment de l'honneur toujours en éveil, en faisait le type accompli de notre vieille aristocratie. Il voyait les choses à vol d'oiseau et n'avait pas goût à se perdre en leurs profondeurs, mais cette vue était claire et juste. Il connaissait les prudences de la diplomatie, il en ignorait les astuces (63). »

Napoléon III connaissait depuis longtemps le duc de Gramont, étant ami de jeunesse de son oncle le comte d'Orsay, mais il exprima des réticences sur les capacités du diplomate qui, n'étant ni député ni sénateur, risquait de manquer de force (64). Toutefois, aucun parlementaire ne semblait apte à ces fonctions parmi ceux qui soutenaient le gouvernement, que l'on voulait garder politiquement homogène. Gramont n'appartenant *a priori* à aucun « parti », pouvait convenir à tous. L'Empereur céda. Il aurait ajouté : « D'ailleurs, n'importe qui conviendra, puisque nous sommes décidés à ne rien faire (65). » Gramont avait la réputation d'être compatible avec les idées libérales. Mais surtout, ce qui a dû être décisif est la priorité diplomatique du moment, qui était plus que jamais d'œuvrer au rapprochement avec l'Italie et surtout avec l'Autriche. Or, Gramont était ambassadeur à Vienne depuis 1861 et partisan de longue date d'une alliance franco-autrichienne face à la Prusse. À tel point que son arrivée au pouvoir fut interprétée à Berlin comme un acte de défiance, voire d'hostilité. Mais les opinions du nouveau ministre étaient connues ; elles n'étaient guère plus

---

(62) Le seul ouvrage biographique est toujours celui de Constantin de Grunwald, *Le duc de Gramont. Gentilhomme et diplomate*, Paris, Hachette, 1950. Cette personnalité, si intéressante par son rôle dans les événements de 1870 mais aussi par toute sa carrière, mériterait une nouvelle étude.

(63) Émile Ollivier, *L'Empire libéral. Études, récit, souvenirs*, Paris, Garnier frères, 1908, t. 13, p.434.

(64) Éric Anceau dans *L'Empire libéral...*, *op. cit.*, t. II, p. 725.

(65) Cité par Éric Anceau, *ibid.*

marquées que celles de La Tour d'Auvergne ou de Daru ; et l'intention de Napoléon III, comme on l'a vu, n'était pas de faire un acte belliqueux.

Au sujet de son successeur, Daru écrivait dans lettre du 11 mai : « J'espère que M. le duc de Grammont (*sic*) va prendre prochainement le ministère des Affaires étrangères, et que sous son administration on évitera au moins les grosses fautes (66). » Gramont fut nommé ministre des Affaires étrangères le 14 mai et prit ses fonctions le 15. Daru écrit encore le 27 mai :

« [Il] me paraît un esprit sage et appliqué. Je l'ai vu avant son départ pour Vienne ; il m'a paru animé de bonnes intentions. Sur la question romaine, il hésite beaucoup, il ne sait que faire ; mais sur la question allemande et sur la question d'Orient, il me semble dans la bonne voie, et nous nous sommes l'un et l'autre assez bien entendu. Il a l'air charmé d'habiter le Quai d'Orsay ; peut-être ne sait-il pas bien les tracasseries qui l'y attendent (67). »

En s'installant au Quai d'Orsay, où il se voyait en ministre durable d'un régime durable, il forma un cabinet avec des fidèles et se préoccupa des nominations futures, sans toutefois changer les directeurs de l'administration centrale, qui lui convenaient. Il voulut faire du zèle. Estimant que l'alliance de l'Empire avec les institutions parlementaires, sanctionnée par le plébiscite, ouvrait une nouvelle ère, il décida d'y associer le personnel diplomatique en obligeant chaque agent à signer une formule de serment, comme cela avait été fait après le coup d'État du 2 décembre. Le directeur politique, Desprez, évoque cette mesure douteuse avec un mélange d'amertume et d'ironie :

« Tous s'inclinèrent. Les dernières signatures arrivaient des postes les plus lointains lorsque l'Empire déjà touchait au terme de son existence. Ces serments ont été emportés dans la tempête ; mais ils n'ont pas délié ceux qui les ont prononcés, du respect dû à la mémoire du Souverain envers lequel ils s'étaient engagés (68). »

Gramont effectua un rapide aller-retour à Vienne, afin d'y rompre son établissement. Cette visite lui réserva une surprise : le comte de Beust, désormais son homologue autrichien et son interlocuteur principal depuis des années, lui révéla l'existence de négociations secrètes, connues seulement d'une poignée de personnes (69), visant à conclure une alliance entre la France, l'Italie et l'Autriche. Bien qu'ambassadeur à Vienne, Gramont

---

(66) BMD, Papiers Bourée, Ms 2120, f° 303. Lettre de Napoléon Daru à Prosper Bourée, le 11 mai 1870.

(67) *Ibid.*, f° 305-306, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 8, f° 26.

(69) Outre les trois souverains, la négociation était connue de Beust et Metternich pour l'Autriche, Nigra pour l'Italie, Rouher et La Valette pour la France. Soit huit personnes. Ce secret était la condition du succès. Rien ne transpara à l'époque.

n'avait pas été mis dans la confiance. Beust lui expliqua comment, en 1869, l'accord n'avait pu se concrétiser à cause de la Question romaine, ne lui cachant pas qu'il regrettait le point d'honneur de Napoléon III sur ce sujet, et qu'un abandon définitif de Rome aux Italiens paraissait aux Autrichiens un sacrifice acceptable afin d'obtenir l'alliance des trois puissances. Beust porta à la connaissance de Gramont l'échange de lettres de l'automne 1869 entre les trois souverains, qui étaient un gage d'une entente destinée à s'affermir.

D'ailleurs, dans la première quinzaine de juin, le général Lebrun fit une visite secrète à Vienne, afin de poursuivre les échanges entamés en mars entre Napoléon III et l'archiduc Albert sur les projets de coopération armée, en cas de guerre entre la France et la Prusse.

### Juin-juillet 1870

Dans ce passage très éclairant de ses *Souvenirs* inédits, Desprez se rappelle ce mois de juin 1870 qui précéda la grande crise :

« La Prusse à ce moment se préoccupait de plus en plus des symptômes de résistance qui se manifestaient dans les États du Sud et, sans avoir pénétré les confidences qui s'échangeaient entre la France et l'Autriche, avait l'oreille aux écoutes. En supposant que la présence du général Lebrun à Vienne pendant le mois de juin lui eût entièrement échappé, elle n'avait pas certainement fermé les yeux sur la visite de l'archiduc Albert à Paris au mois de mars. Elle se disait que si l'entente n'était pas encore consacrée par des conventions écrites, elle était dans la nature des choses, qu'elle s'imposerait tôt ou tard et que le moment pouvait être très prochain. [...] Elle avait intérêt à ce que l'heure du conflit ne se fit pas attendre, et que l'accord ne devint pas plus intime entre des adversaires dont l'union pouvait lui être funeste. On sentait son état d'esprit à ses attitudes fiévreuses ; et l'on ne se dissimulait pas que nous pouvions être entraînés bientôt pas la force des choses à accepter la lutte ; mais malgré les militaires qui nous pressaient de leur fournir l'occasion qu'ils attendaient avec une confiance pour le moins égale à celle des Prussiens, nous nous efforcions aux Affaires étrangères d'éviter les causes de froissement et de ne donner au cabinet de Berlin aucune raison de croire à un désir de lui créer des difficultés ou de l'irriter (70). »

C'est précisément dans ces journées de la mi-juin, alors que la France cherchait avant tout à mener une diplomatie prudente et d'éviter toute crise pour faire aboutir les échanges avec l'Autriche, que l'on fut informé à Paris des intrigues nouées en vue d'une candidature du prince Léopold Hohenzollern-Sigmaringen au trône d'Espagne. Napoléon III fut le premier

---

(70) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 8, f° 32-35.



à en avoir vent. Il informa le duc de Gramont (17 juin), qui jugea prudent de ne pas entrer en controverse avec Berlin avant toute confirmation. Sollicité, l'ambassadeur de France à Madrid exprima son scepticisme sur une telle candidature. Gramont écrivit alors à Benedetti, pour lui demander de prendre à Berlin, avec tout le tact nécessaire, ses propres renseignements – tout en l'autorisant à partir en congé, suivant la demande qu'il en avait faite, preuve que l'on ne prenait pas la rumeur au sérieux.

Le coup de tonnerre n'éclata que dans l'après-midi du 3 juillet, lorsque Gramont reçut par le télégraphe de Madrid la nouvelle, non de la candidature du prince Léopold mais de son acceptation de l'offre qui lui était faite, et la convocation prochaine des Cortès pour le désigner comme roi d'Espagne.

Le 5 juillet, Gramont adressa à toutes les grandes puissances des dépêches dénonçant le préjudice que causerait à la France la désignation d'un Hohenzollern pour le trône d'Espagne. Mais le même jour, on put croire que la crise diplomatique allait se doubler d'une crise parlementaire. En effet, une partie de l'opposition déposa une demande d'interpellation, dont l'esprit était de vérifier si la fermeté de la diplomatie française était à la hauteur de l'événement. Le gouvernement devait prendre position publiquement. Pour rester maître du mouvement au Corps législatif, les ministres préparèrent la déclaration parlementaire prévue pour le lendemain 6 juillet. Le Conseil des ministres rédigea une déclaration que Gramont fut chargé de lire et qui s'achevait ainsi : « [...] nous saurions remplir notre devoir sans hésitation et sans faiblesse. » L'assemblée et l'opinion applaudirent, mais ce « coup de clairon » ne pouvait qu'aggraver les tensions nationalistes.

Dans ses *Souvenirs*, Desprez se montre sévère avec le Parlement, qu'il rend responsable de cette première erreur, et tout spécialement « ceux qui, par esprit d'hostilité contre l'Empire ou par susceptibilité patriotique sincère, [ont] formulé l'interpellation parlementaire que les ministres voulaient écarter (71) ». En agissant ainsi, pour des mobiles politiques, ils mirent un terrible engrenage en mouvement. « C'est leur attitude qui a provoqué la déclaration et c'est par la déclaration que le gouvernement subissant l'entraînement de l'opinion a pris devant le pays les engagements qui l'ont conduit si loin (72). »

---

(71) *Ibid.*, f° 62.

(72) *Ibid.*

Pour autant, rien n'était joué encore le 6 juillet, si le gouvernement de Berlin avait souhaité l'apaisement. Mais, écrit Desprez,

« la paix n'était pas le but que poursuivait M. de Bismarck. Il n'avait pas imaginé la candidature du Prince de Hohenzollern simplement pour aider les Espagnols à trouver un roi. Il en attendait d'autres effets. Il savait qu'elle causerait la plus vive émotion en France [...]. Il ne s'était point arrêté devant la perspective d'une commotion européenne propice à ses desseins (73). »

La suite est connue (74) : la négociation de Benedetti à Ems ; l'annonce par le prince Antoine du retrait de la candidature de son fils Léopold au trône d'Espagne ; la « dépêche d'Ems » diffusée dans toute l'Europe par Bismarck ; la décision de mobiliser, prise par les ministres le soir du 14 juillet, dans la crainte d'être renversés par les députés le lendemain.

« Aux Affaires étrangères, écrit Hippolyte Desprez dans ses Souvenirs, l'action des bureaux s'était trouvée à peu près annulée depuis le 5 juillet jusqu'au 15. Les événements se précipitaient avec une telle rapidité, qu'il n'y avait guère eu place que pour la correspondance télégraphique rédigée par M. de Gramont, soit seul, soit en collaboration avec M. Ollivier (75). »

Autrement dit, le Quai d'Orsay fut court-circuité et, dans la précipitation de la crise, on laissa la diplomatie se décider sans les diplomates. La révolution télégraphique fut un élément essentiel, en ce qu'elle modifiait le rythme de la diplomatie et sacrifiait le temps de l'argumentation. Mais si le télégraphe favorisa la précipitation, il ne peut en être tenu pour responsable.

En réalité, dans les journées de juillet 1870, c'est le temps parlementaire qui imposa son rythme. Puis, lorsque la guerre fut envisagée, le temps militaire vint imposer le sien. D'ailleurs, les deux coïncidaient, qui poussaient l'exécutif à se décider au plus vite. Mais ni l'un ni l'autre ne coïncidait avec le temps diplomatique. Il en eût été différemment si le Parlement n'avait pas été en session au moment de la candidature Hohenzollern, car le gouvernement n'eût pas couru le risque d'un renversement immédiat, il n'aurait pas eu à répondre à des interpellations, et il aurait fallu une convocation des assemblées, forcément différée de quelques jours, pour voter les crédits militaires.

Les retrouvailles entre la diplomatie et la démocratie parlementaire tournèrent donc à la tragédie en 1870, sur fond de nationalisme exacerbé

(73) *Ibid.*, f° 67.

(74) J'ai donné quelques éléments sur cette crise telle qu'elle a été vécue au Quai d'Orsay dans : Yves Bruley, *Le Quai d'Orsay impérial, op. cit.*, p. 423 sq.

(75) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 8, f° 179-181.

de part et d'autre du Rhin. Mais si l'on considère toute la période écoulée depuis juillet 1869, il faut bien reconnaître que la libéralisation de l'Empire ne correspond pas à un changement fondamental de régime diplomatique. Certes, comme il a été dit, la vie quotidienne du ministre des Affaires étrangères se trouva modifiée au détriment de l'action diplomatique, ce qui renforça le rôle des agents du Ministère – à l'exception notable des événements de juillet 1870 où ils furent dramatiquement mis à l'écart. Mais le personnel de la diplomatie française, tant à l'extérieur qu'au Département, n'a pas été renouvelé par l'Empire libéral. Daru n'a pas laissé entrevoir une politique nouvelle dans le choix des hommes – ce que l'on verra la Troisième République faire très largement. Seul Ollivier avait eu des projets de réformes structurelles pour moderniser l'administration centrale, mais n'a pu les mettre en œuvre.

La contrainte nouvelle du régime libéral était de disposer de ministres capables de prendre la parole à la tribune d'une assemblée et disposant d'un certain « poids » au parlement, ce qui excluait un bon nombre d'excellents professionnels de la diplomatie – et aurait dû exclure Gramont au profit d'un parlementaire comparable à Daru ou d'Ollivier lui-même. Mais Napoléon III ne s'est pas résolu à confier au chef du gouvernement les clefs du Quai d'Orsay, sans doute pour ne pas perdre le contrôle de la politique extérieure. Au demeurant, rien ne permet de supposer que la décision fatale de juillet 1870 eût été différente avec Ollivier comme ministre des Affaires étrangères.

Quelque part dans ses *Souvenirs* – et presque par inadvertance –, Desprez a cette remarque à propos de l'Empire libéral : « Ce régime nouveau n'a pas donné ce que l'on espérait, et il a été pour beaucoup dans les entraînements belliqueux que nous allions subir (76). » Il est vrai que dans la crise de juillet 1870, la session parlementaire en cours a placé l'exécutif sous la pression quotidienne du législatif, et l'a entraîné dans la précipitation plutôt que vers la retenue, alors qu'il y avait encore place pour une négociation européenne sur la question espagnole – donnant le temps nécessaire pour conclure l'alliance avec l'Autriche et l'Italie. Si le gouvernement se décida à la guerre le soir du 14 juillet 1870, c'est parce qu'il craignait d'être renversé par les députés s'il soutenait l'idée d'une conférence internationale, que l'opinion publique aurait interprétée comme un signe de faiblesse face à l'Allemagne. Mais c'est surtout parce qu'il a été crédule

---

(76) AMAE, PAAP, Papiers Desprez, vol. 20, fasc. 8, f° 16.

devant l'incroyable infatuation militaire, selon laquelle, en provoquant la guerre le plus vite possible, la France pourrait remporter une victoire décisive avant même d'avoir conclu ses alliances diplomatiques. Et c'est ainsi que l'Empire tomba dans le piège tendu par Bismarck.

Yves BRULEY  
Maître de conférences à l'École Pratique  
des Hautes Études (EPHE, PSL)

## RÉSUMÉS

### La vie d'une ambassade française au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle : la légation de France à Berlin dans les années 1850

Complémentaires à la facette politique de l'histoire diplomatique, les aspects quotidiens et matériels d'une ambassade sont ici abordés en s'appuyant sur un fonds d'archives inédits. Les archives privées du marquis de Moustier, diplomate en poste à Berlin sous le Second Empire, décrivent l'hôtel de la légation, le personnel diplomatique, les fêtes, la relation avec l'aristocratie locale, en somme la vie courante d'une représentation diplomatique au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

Complementary to the political facet of diplomatic history, the daily and material aspects of an embassy are addressed here thanks to an unpublished archive collection. The private archives of the Marquis de Moustier, a diplomat posted in Berlin during the Second Empire, shed light on the legation hotel, the diplomatic staff, the celebrations, the relationship with the local aristocracy, in short the everyday life of a diplomatic representation in the mid-19th century.

### Le Quai d'Orsay sous l'Empire libéral

L'histoire diplomatique de la fin du Second Empire ne saurait se limiter à l'analyse des causes de la guerre de 1870. L'Empire libéral modifia en effet le fonctionnement de la diplomatie entre l'été 1869 et l'été 1870. En s'appuyant sur des archives inédites, cet article retrace l'histoire du Ministère des Affaires étrangères sous trois ministres successifs : le prince Henry de La Tour d'Auvergne, le comte Napoléon Daru, le duc Agénor de Gramont.

Diplomatic history of the end of the Second Empire does not only provide analysis of the causes of the Franco-Prussian War of 1870. The « Empire libéral » also brought modifications to diplomatic proceedings from summer 1869 to summer 1870. Based upon unpublished archives, this article relates the history of the Quai d'Orsay under the authority of three successive ministers : prince Henry de La Tour d'Auvergne, comte Napoléon Daru and duc Agénor de Gramont.

## Diplomatie de réhabilitation et politique d'équilibre : les relations diplomatiques et économiques de la Confédération helvétique après la Première Guerre mondiale

Aucun historien n'a établi correctement jusqu'à ce jour l'orientation de la politique étrangère de la Confédération helvétique à la fin de la Première Guerre mondiale. Même si des études de cas existent sur certaines thématiques particulières, aucun article ou livre n'a fourni jusqu'à présent un cadre d'analyse satisfaisant pour l'ensemble de la politique extérieure de la Suisse durant cette période.

Le présent article cherche à combler cette lacune. Il démontre comment les élites suisses ont opté pour une politique d'équilibre dans leurs relations économiques et diplomatiques avec les grandes puissances après la guerre. Cette stratégie se situait en rupture partielle avec la politique menée avant le conflit, la Confédération ayant été influencée profondément par les rapports privilégiés qu'elle entretenait avec le Reich wilhelmien durant la Belle-Époque. Par conséquent, en dépit de l'infraction formelle commise à la neutralité lors de l'entrée dans la Société des Nations en 1920, la politique étrangère suisse devient, en pratique, plus neutre après l'armistice. Cette orientation se maintiendra jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

The foreign policy of the Swiss Confederation after the First World War currently remains unknown. Although some case studies have dealt with related topics, no single book or article has provided a satisfying analytical framework on the Swiss foreign policy until now.

This paper aims to fill this gap. It provides a fresh interpretation of Switzerland's international relations after the war, demonstrating how Swiss elites chose to pursue a balanced policy in their diplomatic and economic relations with the great powers. This political strategy was new in comparison to the pre-war policy of the Confederation, which was deeply influenced by its privileged relationship with Imperial Germany. Consequently, despite the formal infringement made upon neutrality through entry into the League in 1920, Swiss foreign policy became more neutral in practice after the war. This political position remained in place until the Second World War.

## Un portrait inédit d'Aristide Briand

Dans ce texte inédit, daté de 1954, Marcel Plaisant (1887-1958) dresse un portrait d'Aristide Briand, qu'il a bien connu dans les années vingt, au Parlement mais aussi comme négociateur auprès de la SDN et à Locarno.

This is a hitherto unpublished testimony dating from 1954, by Marcel Plaisant (1887-1958), drawing a portrait of Aristide Briand whom Plaisant happened to know at the Parliament in the twenties, as well as a negotiator to the Society of Nations and in Locarno.

1887 ————— 2020



# LA REVUE

## D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE

Créée en 1887, la Revue d'Histoire Diplomatique a pour ambition de contribuer à la connaissance de l'histoire en général et des relations internationales en particulier. Emanation de la Société d'Histoire Diplomatique fondée un an plu tôt et présidée aujourd'hui par le Prince Gabriel de Broglie, Membre de l'Académie Française, elle a pour mission de refléter le double caractère de cette société mêlant diplomates et historiens.

La Revue d'histoire diplomatique de part son contenu a gagné une autorité reconnue par les chercheurs et universitaires du monde entier comme en témoigne sa présence dans un très grand nombre de bibliothèques universitaires à travers le monde qu'elles soient ou non de pays francophones (citons pour exemples les bibliothèques des Université de Tokyo, des universités de Princeton et d'Harvard, du MGIMO de Moscou, du Max Planck institut, des universités de Cambridge, d'Oxford, de la Sorbonne et de Sciences Pô Paris...).

Sans qu'il ne nous appartienne de juger le bien fondé des classements des revues, la RHD est sensible au fait d'être régulièrement classée en catégorie B. Enfin la présence de cette revue en langue française en accès libre dans des universités anglophones, nous apparait être gage de sa bonne tenue universitaire.

En cette 133<sup>ème</sup> année la revue dirigée par les professeurs Georges Henri Soutou, membre de l'Académie des sciences morales et politiques et Maurice Vaïsse, Professeur des universités, poursuit son rythme régulier de parution trimestrielle et conserve son érudition par un comité de rédaction associant universitaires et diplomates.

Editée par une maison d'éditions indépendante spécialisée depuis les années 1880 en droit international et diplomatie, la Revue d'histoire diplomatique est exclusivement financée par les abonnements de ses lecteurs, garantissant ainsi à ces derniers son sérieux et son indépendance.

---

### Bulletin d'abonnement de La Revue d'histoire diplomatique

Editions A. PEDONE - 13 Rue Soufflot - 75005 PARIS - télécopie: +33 (0)1.46.34.07.60 [librairie@pedone.info](mailto:librairie@pedone.info)  
Règlement : 90 € pour la France - 105 € pour l'Europe - 125 € pour le reste du Monde.

- Chèque bancaire  
 Carte bancaire ( Bleu - Visa - Mastercard )

N° ...../...../...../..... Date de validité :.....

Cryptogramme ..... Signature :

Nom.....

Adresse.....

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