

Université Paris I
Panthéon-Sorbonne

Bulletin
de
l'Institut
Pierre Renouvin

numéro 42
Automne 2015

BULLETIN DE L'INSTITUT PIERRE RENOUVIN

1, rue Victor Cousin

75005 Paris

Tél. : 01 40 46 27 90

Télécopie : 01 40 51 79 34

Courriel de l'IPR : ipr@univ-paris1.fr

Courriel du Bulletin: bulletin_ipr@yahoo.fr

Site Internet : <http://ipr.univ-paris1.fr>

REDACTION :

Marie-Pierre Rey, Rédactrice en chef

Gisèle Borie, Secrétaire de rédaction

Céline Paillette, Marie de Rugy, Secrétaires de rédaction adjointes

Alya Aglan, Farid Ameer, Houda Ben Hamouda, Laurence Badel, Anaïs Fléchet, Annick Foucrier, Robert Frank, Jean-Michel Guieu, Mathieu Jestin, Hélène Harter, Véronique Hébrard, Catherine Horel, Audrey Kichelewski, Annick Lempérière, Marie-Françoise Lévy, Antoine Marès, Florian Michel, Jean-Philippe Namont, François-Xavier Nérard, Céline Paillette, Jenny Raflik, Marie de Rugy, Pierre Singaravélou, Alain Soubigou, Hugues Tertrais, Nicolas Vaicbourdt.

© Institut Pierre Renouvin, 2015

ISSN 1775-4305 (version électronique depuis 2010)

ISSN 1276-8944 (numéros papier 1997 à 2009)

en ligne sur le site de l'Institut Pierre Renouvin :

<http://ipr.univ-paris1.fr/>

et sur CAIRN : <http://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin.htm>

SOMMAIRE

DU « CONCERT EUROPEEN » AU CONCERT MONDIAL, 1815-2015

From the Concert of Europe to the World Concert 1815-2015

ÉDITORIAL- EDITORIAL

JEAN-MICHEL GUIEU

p. 9

MARIE-PIERRE REY

- Le congrès de Vienne, un outil diplomatique à réhabiliter ?
The Vienna Congress : a diplomatic tool to be rehabilitated?

p. 21

CATHERINE HOREL

- Du congrès de Vienne au traité de Saint-Germain. L'Autriche et le Concert européen, 1815-1919
From the Vienna Congress to the Treaty of Saint-Germain. Austria and the European Concert of Powers 1815-1919

p. 33

ANNE COUDERC

- L'Europe et la Grèce, 1821-1830. Le Concert européen face à l'émergence d'un État-nation
Europe and Greece, 1821-1830 : the Concert of Europe facing the Emergence of a Nation-State

p. 47

HELENE HARTER

- La conférence d'Algésiras de 1906. Un nouveau rôle pour les États-Unis dans le concert des nations ?
The Algeiras Conference of 1906. A Changing Role for the United States in the Concert of Nations?

p.75

VINCENT LANIOL

- Faire la paix sans l'ennemi ? L'exemple de la Conférence de la Paix de 1919
Peacemaking without the Enemy? The Peace Conference of 1919

p.89

ANTOINE MARES

- Plus d'absences que de présence : la Tchécoslovaquie dans les conférences internationales
More Times Absent than Present: Czechoslovakia in International Conferences

p. 101

NICOLAS VAICBOURDT

- La conférence de Washington, 1921-1922 : l'idéal d'un nouveau congrès de Vienne pour le xx^e siècle ?
The Washington Conference. The Dream of a New Congress of Vienna?

p. 115

NOËL BONHOMME

- Du groupe des Sept au groupe des Vingt : nouveau concert des puissances ou dilution du pouvoir ? (1975-2015)
From the Group of Seven to the Group of Twenty: New Concert of Powers or Dilution of Power? 1975-2015

p. 129

COMPTE RENDU DE THESE

LIDVINE WARCHOL

- La Pologne en France : les relations entre intellectuels français et polonais de 1966 à 1983
Poland in France: Relations between French and Polish Intellectuals from 1966 to 1983

p. 143

VIE DES CENTRES

Toutes les informations concernant les centres sont disponibles sur le site <http://ipr.univ-paris1.fr>

Centre de recherches d'histoire nord-américaine
Directrice : Annick FOUCRIER

Centre de recherches d'histoire de l'Amérique latine et du monde ibérique
Directrice : Annick LEMPÉRIÈRE

Centre de recherches sur l'histoire de l'Europe centrale contemporaine
Directeur : Antoine MARÈS

Centre de recherches sur l'histoire des Slaves
Directrice : Marie-Pierre REY

Centre d'histoire de l'Asie contemporaine
Directeur : Pierre SINGARAVELOU

Centre d'histoire des relations internationales contemporaines
Directrice : Laurence BADEL

Guerre, politique et sociétés
Directrice : Alya AGLAN

Éditorial

Du « Concert européen » au concert mondial, 1815-2015

JEAN-MICHEL GUIEU

Maître de conférence Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Institut Pierre Renouvin – SIRICE UMR 8138

Mots-clés : Europe contemporaine - Concert européen - Diplomatie multilatérale - Grandes Puissances - Congrès diplomatique.

From the Concert of Europe to the World Concert 1815-2015

Keywords : *Contemporary Europe* - Concert of Europe - Multilatéral Diplomacy - Great Powers - Diplomatic Congress.

La perspective du bicentenaire du congrès de Vienne a suscité un regain d'intérêt des historiens pour cet événement, s'accompagnant d'une moisson de nouvelles publications¹, toutefois largement plus nombreuses dans le monde anglophone ou germanophone qu'en France². Celles-ci autorisent une lecture plus nuancée – et globalement plus positive – de l'œuvre de Vienne, dans la continuité des travaux publiés depuis environ deux décennies, notamment l'ouvrage pionnier de l'historien américain Paul W. Schroeder³.

Il ne pouvait être question, dans l'espace nécessairement restreint du *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, de rouvrir à son tour un dossier qui a suscité depuis deux siècles une si abondante littérature. Il est néanmoins

¹ Pour un aperçu de ces nouvelles publications, on peut consulter le *Review Essay* de Katherine B. Aaslestad, "Serious Work for a New Europe: The Congress of Vienna after Two Hundred Years", *Central European History*, n° 48, 2015, p. 225-237.

² Cf. Michel Kerautret, « Quelques réflexions sur l'historiographie française du congrès de Vienne », *Napoleonica. La Revue*, n° 22, 2015/1, p. 87-103.

³ Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

apparu souhaitable aux directeurs de ce numéro, Hélène Harter et Jean-Michel Guieu, de saisir l'occasion de ce bicentenaire pour s'interroger sur l'évolution, de Vienne aux récents sommets du G20, de la diplomatie de congrès et de conférences.

Balayant deux siècles d'histoire des relations internationales, les études de cas présentées dans les pages qui suivent ne sauraient prétendre à une quelconque exhaustivité ; elles entendent plutôt proposer une réflexion sur la diplomatie multilatérale et plus particulièrement la notion de « concert » des puissances, que l'on qualifie aujourd'hui plus volontiers de « diplomatie de club »⁴. Si le « Concert européen » a été l'incarnation au XIX^e siècle de cette « forme fruste du multilatéralisme »⁵, permettant aux grandes puissances d'imposer leur volonté aux plus petits États, on doit remarquer que cette pratique semble se prolonger jusqu'à nos jours, malgré les critiques qu'elle a toujours suscitées. Au départ limitée aux grandes puissances européennes, la pratique du « Concert » a d'ailleurs dû progressivement intégrer d'autres puissances extra-européennes, au premier rang desquelles les États-Unis d'Amérique dont on verra s'affirmer le rôle à travers plusieurs des contributions rassemblées dans ce numéro.

Aux origines du « Concert européen »

Le congrès de Vienne (novembre 1814-juin 1815) appartient, selon Jean-Baptiste Duroselle, au « trois grands congrès [de] l'histoire de l'Europe moderne »⁶, avec celui de Westphalie qui met fin, en 1648, à la guerre de Trente Ans et celui organisé à Paris au lendemain de la Grande Guerre. Fin novembre 1918, le Quai d'Orsay voyait d'ailleurs le congrès de Vienne

⁴ Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

⁵ Maurice Vaïsse, « Une invention du XIX^e siècle », in Bertrand Badie et Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2007, p. 13-22, ici p. 14.

⁶ Jean-Baptiste Duroselle, *L'Europe. Histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1990, p. 312.

comme « le précédent qui ressemble le plus » au congrès qui devait se tenir dans la capitale quelques semaines plus tard :

[Le congrès de Vienne] eut à réorganiser l'Europe après les guerres napoléoniennes ; seul il peut, par l'ampleur des problèmes soulevés et par le nombre des participants, être comparé au congrès de 1918 : la plupart des petits États, en effet, y prirent part avec toutes les grandes Puissances européennes. [...] L'œuvre du congrès de Vienne subsista une quarantaine d'années, sans assurer complètement la paix ; elle fut détruite au nom du principe des nationalités, qui est l'une des bases de la paix prochaine : ce droit doit naturellement se concilier avec le rapport et la garantie des droits des minorités, qu'implique la nécessité de maintenir l'homogénéité des États »⁷.

Cette note montre assez bien l'image du congrès de Vienne qui dominait encore au sein des milieux diplomatiques français un siècle plus tard, celle d'une œuvre fort imparfaite, rapidement balayée par l'éveil des nationalités. Cette analyse assez négative du règlement de 1815 a longtemps prévalu, comme en témoigne cette observation d'Antonin Debidour rédigée en 1891 : « Les diplomates de 1815 ont mis une année à pourvoir l'Europe de mauvaises lois. Il lui faudra plus d'un siècle pour réparer le mal qu'ils lui ont fait »⁸.

L'historiographie a aujourd'hui renoncé à faire des négociateurs de Vienne les artisans d'une paix réactionnaire, répudiant les aspirations libérales et ignorant les sentiments nationaux. Dans une synthèse récente, Thierry Lentz a écrit qu'« étant donné la complexité des questions, des appétits des uns et des autres et – ne l'oublions pas – du dramatique coup

⁷ *Documents diplomatiques français*, série « Armistices et paix 1918-1920 », Bruxelles, Peter Lang, 2014, vol. 1, Document n°227, Note sur le Congrès de la Paix, 21 novembre 1918, p. 303-304.

⁸ Antonin Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe depuis l'ouverture du congrès de Vienne jusqu'à la clôture du Congrès de Berlin (1814-1878)*, Paris, Félix Alcan, 1891, tome 1, p. 69, cité par Michel Kerautret, art. cit., p. 99.

de théâtre que constitua le retour de Napoléon, les diplomates de Vienne aboutirent au meilleur compromis possible »⁹.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la contribution de Marie-Pierre Rey qui s'efforce de « rendre justice à l'extraordinaire travail qu'accomplit le Congrès et à son apport considérable au plan diplomatique, géopolitique et juridique »¹⁰. L'auteur rappelle les proportions proprement inouïes de ce Congrès où furent représentés quelque 216 États, même si ce furent les quatre puissances vainqueurs – l'Autriche, la Prusse, le Royaume-Uni et la Russie (bientôt rejoints par la France, grâce à l'habileté de Talleyrand) – qui orientèrent les débats. Malgré leurs nombreux désaccords, les coalisés parvinrent à faire triompher les principes d'« équilibre » et de « légitimité », tout en cherchant à rompre avec les pratiques diplomatiques du XVIII^e siècle et à bâtir la paix sur des normes et des règles de droit communes. Dans un ouvrage récent, Mark Jarrett défend l'idée qu'ils ont ainsi voulu créer un « nouveau système de droit public en Europe »¹¹. Influencé par l'œuvre de Paul W. Schroeder, Georges-Henri Soutou a également montré que les vainqueurs de Napoléon avaient voulu mettre sur pied un nouveau système européen qui ne reposât « pas seulement sur une série d'équilibres de type mécanique », mais aussi sur « des structures juridiques et diplomatiques et sur des valeurs »¹². L'Acte final du congrès de Vienne (9 juin 1815) liait, en effet, ses huit signataires au nouveau règlement territorial, qui ne pourrait être modifié sans leur consentement. En outre, les quatre vainqueurs avaient jeté les bases d'un système destiné à assurer durablement la « tranquillité » de l'Europe, par l'intermédiaire de deux traités, la Sainte Alliance conclue le 26 septembre 1815 et la Quadruple Alliance signée le 20 novembre 1815.

⁹ Thierry Lentz, *Le congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe (1814-1815)*, Paris, Perrin, 2013, p. 336.

¹⁰ Marie-Pierre Rey, « Le congrès de Vienne, un outil diplomatique à réhabiliter ? ».

¹¹ Mark Jarrett, *The Congress of Vienna and Its Legacy: War and Great Power Diplomacy after Napoleon*, Londres, I. B. Tauris, 2014.

¹² Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 24-25.

Ces deux textes témoignaient toutefois de conceptions divergentes de l'ordre européen d'après-guerre¹³. Conclue à l'initiative d'Alexandre I^{er}, la Sainte Alliance rassemblait en effet le tsar de Russie, l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse. Ceux-ci s'engageaient, au nom des préceptes chrétiens qui les unissaient, à se prêter « en toute occasion et en tous lieux assistance, aide et secours »¹⁴. Toutes les puissances européennes se rallièrent à ce traité, à l'exception de l'Empire ottoman musulman, du Saint-Siège et surtout du Royaume-Uni. Le cabinet britannique n'était pas prêt, en effet, à accepter un quelconque devoir d'obéissance des grandes puissances « à un principe abstrait d'intervention, s'imposant à eux indépendamment des circonstances »¹⁵. C'est pourquoi, ils proposèrent de constituer une Quadruple Alliance, seulement ouverte aux quatre puissances victorieuses (Grande-Bretagne, Prusse, Russie, Autriche) et destinée à garantir le traité signé avec la France le même jour (second traité de Paris, 20 novembre 1815) : le devoir d'intervention était ici limité au seul retour au pouvoir de Napoléon, ou d'un membre de sa famille, ou à une attaque française contre les troupes d'occupation alliées. En cas de nouveaux désordres révolutionnaires en Europe, ces quatre puissances s'engageaient néanmoins « à concerter entre elles »¹⁶ les mesures à prendre (art. II) et convenaient « de renouveler, à des époques déterminées, [...] des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen de mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples, et pour le maintien de la paix de l'Europe »¹⁷ (art. VI). Ce fut là l'origine du « Concert européen » qui allait marquer l'histoire de l'Europe au XIX^e

¹³ Cf. Bruno Arcidiacono, *Cinq types de paix : une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVII^e-XX^e siècle)*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 404.

¹⁴ *Le congrès de Vienne et les traités de 1815. Précédé et suivi des actes diplomatiques qui s'y rattachent*, Paris, Amyot, 1863-1864, vol. 2, p. 1548.

¹⁵ B. Arcidiacono, *Cinq types de paix...*, *op. cit.*, p. 403.

¹⁶ *Le congrès de Vienne...*, *op. cit.*, p. 1637

¹⁷ *Ibid.*, p. 1638.

siècle¹⁸. Toutefois ce terme, dont Metternich passe pour l'inventeur dans les années 1830, ne se diffusa pas avant les années 1880 dans le langage courant¹⁹.

L'hégémonie des grandes puissances européennes (1815-1914)

Les historiens font traditionnellement durer la période du « Concert européen » de 1815 à 1914. Cette méthode de concertation ne concerne toutefois que les grandes puissances européennes : la Russie, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse (puis l'Allemagne à partir de 1871), mais aussi la France, intégrée dans le « concert des Alliés » en 1818 (à la suite du congrès d'Aix-la-Chapelle), sans oublier l'Italie à la fin du XIX^e siècle. Dans cette configuration du système international, « les petites puissances doivent s'incliner devant l'intérêt supérieur de l'Europe défini par les grandes capitales »²⁰.

La « méthode privilégiée » du « Concert européen », rappelle Georges-Henri Soutou, est alors la « réunion de congrès, ou, à un niveau plus modeste, de conférences d'ambassadeurs, qui permettaient de dégager le consensus nécessaire »²¹. Cela permettra indéniablement aux grandes puissances d'éviter tout affrontement entre elles jusqu'à la Guerre de Crimée (1854-1856), et jusqu'en 1914, l'Europe échappera à tout conflit généralisé, malgré un certain nombre de guerres.

Dans un premier temps, les congrès entre souverains de la Sainte Alliance aboutissent à la formulation d'un droit d'intervention anti-révolutionnaire : le congrès de Laybach (1821) autorise ainsi l'intervention de l'Autriche en Italie et celui de Vérone (1822) celle de la France en Espagne. Mais ce « système des congrès » réunissant les cinq grandes

¹⁸ Jacques-Alain de Sédouy, *Le Concert européen : aux origines de l'Europe (1814-1914)*, Paris, Fayard, 2009.

¹⁹ Jean-Baptiste Duroselle, « Le "Concert européen" », *Relations Internationales*, n° 39, automne 1984, p. 271-285, ici p. 273.

²⁰ G.-H. Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours...*, *op. cit.*, p. 26.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

puissances européennes, qualifiées parfois de « pentarchie », cesse avec la mort en 1822 de Castlereagh, le ministre britannique des Affaires étrangères, puis celle du tsar Alexandre I^{er} en 1825, qui en avaient été les principaux concepteurs.

L'épreuve de l'indépendance de la Grèce qui s'ouvre en 1821 conduit incontestablement vers une évolution du Concert européen qui est moins, selon l'analyse d'Anne Couderc, « un tournant radical, accompagné de nouveaux principes et de nouvelles méthodes [qu']une synthèse, ou une hybridation de pratiques qui s'étaient opposées dans la période précédente », celle de l'« intervention » des grandes puissances dans les affaires intérieures des États et celle de la « médiation » qui avait la faveur de la Grande-Bretagne et qui reposait davantage sur la négociation bilatérale²². Dans cette affaire, l'action du Concert européen, restreint toutefois à la Grande-Bretagne, la Russie et la France, permet d'imposer à l'Empire ottoman l'existence d'un État grec indépendant en 1830, première étape des créations nationales du XIX^e siècle.

Le Concert européen évolue à partir de ce moment vers une « forme plus modeste, avec des intermittences et des horizons moins vastes » consistant « à prévenir, à limiter ou à liquider certaines crises européennes »²³, comme le remarque en 1909 Charles Dupuis, professeur de droit international à l'École libre des sciences politiques. Le « concert » ne peut ainsi empêcher l'unification de l'Italie et de l'Allemagne. Il s'applique désormais « à peu près exclusivement aux démembrements successifs de l'Empire ottoman »²⁴, à l'image du congrès de Berlin réuni en 1878.

Le destin du « Concert européen » est fortement lié aux ambitions rivales de ses membres et passe successivement d'une domination britannique à un leadership allemand à l'époque de Bismarck, après que Napoléon III a

²² Anne Couderc, « L'Europe et la Grèce, 1821-1930. Le Concert européen face à l'émergence d'un État-nation ».

²³ Charles Dupuis, *Le principe d'équilibre et le Concert européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras*, Paris, Perrin, 1909, p. 197.

²⁴ J.-B. Duroselle, « Le "Concert européen" », art. cit., p. 283.

échoué dans sa tentative de replacer la France au centre du jeu diplomatique, malgré le succès du Congrès qu'il a organisé à Paris en 1856²⁵. Dans ces rivalités entre les grandes puissances, la place de l'Autriche décline lentement, marquée par sa défaite en 1866 contre la Prusse. Catherine Horel décrit ainsi une puissance qui ne « s'est jamais donné les moyens de sa puissance. Ses succès diplomatiques sont systématiquement contredits par ses faiblesses structurelles, qu'elles soient d'ordre financier ou militaire »²⁶.

Dans le dernier tiers du XIX^e siècle, la constitution en temps de paix de blocs d'alliances antagonistes (d'un côté la Triplice rassemblant autour de l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie ; de l'autre, la Triple Entente composée de la France, de la Russie et de la Grande-Bretagne) est « tout à fait contraire à l'esprit du Concert européen, multilatéral et non exclusif »²⁷ et amène progressivement à sa destruction. De surcroît, l'expansion coloniale amène les puissances européennes à privilégier « les négociations bilatérales et les « compensations » réciproques »²⁸, comme en témoigne la conclusion de l'Entente cordiale en 1904. La diplomatie de conférence prévaut néanmoins à deux reprises au sujet du Maroc (conférences de Madrid en 1880 et d'Algésiras en 1906) et de l'Afrique équatoriale (conférence de Berlin en 1884-1885). Mais ce ne sont plus seulement les grandes puissances qui se réunissent et les pays représentés ne sont plus uniquement européens : parmi les treize participants de la conférence d'Algésiras figurent ainsi les États-Unis d'Amérique. Comme le souligne Hélène Harter dans sa contribution, le président Theodore Roosevelt est en effet « convaincu que les États-Unis ont vocation à être une grande

²⁵ Voir Yves Bruley, *La diplomatie du Sphinx : Napoléon III et sa politique internationale*, Éditions CLD, 2013, ainsi que Gilbert Ameil, Isabelle Nathan, Georges-Henri Soutou (dir.), *Le congrès de Paris (1856) : un événement fondateur*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.

²⁶ Catherine Horel, « Du congrès de Vienne au traité de Saint-Germain. L'Autriche et le Concert européen 1815-1919 ».

²⁷ G.-H. Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours...*, *op. cit.*, p. 105.

²⁸ J.-B. Duroselle, « Le "Concert européen" », *art. cit.*, p. 283.

puissance et que pour l'être, il faut participer aux conférences diplomatiques au côté des puissances européennes »²⁹.

La première mondialisation de la fin du XIX^e siècle impose en outre l'organisation du multilatéralisme sur une plus vaste échelle, tant pour les besoins de la coopération technique (Unions télégraphique ou postale par exemple) que pour les nécessités de concertation internationale en matière d'humanisation de la guerre et de développement du droit international : les Conférences internationales de la Paix de La Haye rassemblent ainsi un nombre croissant d'États non-européens (19 sur 26 en 1899, 20 sur 44 en 1907). Dans un souci de démocratisation de la société internationale, Léon Bourgeois, président de la délégation française lors de ces deux conférences, s'efforce alors de transcrire l'égalité juridique entre tous les États participants, grands et petits, dans l'organisation des débats et certaines questions de procédure³⁰.

La « mondialisation » du Concert au XX^e siècle

La Grande Guerre porte un coup fatal au Concert européen accusé d'avoir été incapable d'empêcher la guerre, voire d'avoir favorisé l'impérialisme des grandes puissances. Dans le même temps, le conflit a favorisé l'essor des États-Unis sur la scène internationale qui, par la voix du président Wilson, se font les champions d'une « nouvelle diplomatie », en rupture avec l'équilibre européen et la diplomatie secrète, et prônent une démocratisation des relations internationales en appelant à la création d'une association générale des nations fondée sur l'égalité juridique de ses membres. Lors la conférence de la paix réunie à Paris en 1919, il revient néanmoins aux cinq Grands, qualifiés de puissances « à intérêts généraux », et avant tout à Wilson, Lloyd George et Clemenceau (dans le

²⁹ Hélène Harter, « La conférence d'Algésiras de 1906. Un nouveau rôle pour les États-Unis dans le concert des nations ? ».

³⁰ Cf. Stanislas Jeannesson, « Léon Bourgeois aux conférences de La Haye de 1899 et 1907 : solidarisme et démocratisation des relations internationales », *Histoire, économie & société*, 2014/2, p. 107-120, ici p. 114.

cadre de leurs délibérations au sein du « Conseil des Quatre »), de prendre les principales décisions. Les petites nations, dites à « intérêts particuliers », à l'image de la Tchécoslovaquie de Beneš étudiée par Antoine Marès³¹ doivent se contenter de présenter leurs revendications aux grandes puissances et de participer aux diverses commissions techniques mises en place au sein de la conférence. L'absence à Paris des puissances vaincues, qui tranche avec les précédents congrès de Vienne (1815), Paris (1856) ou Berlin (1878), trouve son explication, comme le rappelle Vincent Laniol³², dans le fait que la conférence ouverte le 18 janvier 1919 est en réalité chargée de fixer entre les Alliés les grandes lignes des futurs traités, dont les détails auraient dû ensuite être négociés avec les puissances vaincues. Mais l'impossibilité d'aboutir rapidement a transformé cette « conférence des préliminaires de paix » en un véritable « congrès de la Paix », d'où sort un traité complet que les Allemands ne pourront pas négocier.

La Conférence de la Paix de 1919 donne toutefois naissance à une organisation internationale d'un type nouveau, la Société des Nations. À l'opposé du Concert européen du XIX^e siècle, son Assemblée et son Conseil fonctionnent selon le principe de l'égalité juridique de tous les États et l'unanimité est nécessaire pour aboutir à une décision. Les « représentants des principales puissances alliées et associées » (les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon) possèdent néanmoins le privilège de siéger en permanence au Conseil, organe décisionnel de la SDN. Du fait de l'absence des États-Unis, les grandes puissances européennes (France, Grande-Bretagne, Italie, puis Allemagne à partir de 1926) y tiennent donc une place considérable, ce qui explique sa paralysie dès lors que l'une d'entre elles est en cause. L'organisation genevoise se révèle néanmoins, comme le souligne Antoine Marès, une enceinte permettant à de petites puissances, telles la Grèce, la Roumanie

³¹ Antoine Marès, « Plus d'absences que de présence : la Tchécoslovaquie dans les conférences internationales ».

³² Vincent Laniol, « Faire la paix sans l'ennemi ? L'exemple de la Conférence de la Paix de 1919 ».

et la Tchécoslovaquie, d'y jouer un rôle nettement supérieur à leur poids réel.

La Société des Nations souffre toutefois de la concurrence que les États-Unis – dont l'isolationnisme est tout relatif – lui font subir. La conférence que ces derniers décident d'organiser à Washington de novembre 1921 à février 1922 leur permet ainsi, comme le montre Nicolas Vaicbourdt, de « signifier leur rang de grande puissance, hors du forum de la Société des Nations, et selon une démarche opposée à celle de Wilson »³³. Elle aboutit à la signature d'un traité des cinq Puissances portant sur une limitation des armements navals, ainsi qu'à deux traités, ceux des quatre et des neuf Puissances, concernant les questions d'Extrême-Orient et du Pacifique.

La conclusion des accords de Locarno, le 16 octobre 1925, semble pour sa part fonder en Europe, « un nouveau Concert européen » investissant la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne « d'un rôle prééminent dans la gestion de l'ordre européen » et « [établissant] entre elles les bases d'une concertation permanente »³⁴. On assiste ainsi à un progressif glissement de la Société des Nations des idéaux wilsoniens vers un système plus pragmatique de « concert »³⁵, l'organisation genevoise servant en quelque sorte d'auxiliaire à la politique des grandes puissances³⁶. En 1933, le Pacte à Quatre (Italie, Allemagne, France et Grande-Bretagne) reprendra en vain l'idée d'un « directoire européen »³⁷. Ce « dessaisissement des « petits » États » des questions de sécurité européenne suscite en Europe centrale de « réelles réticences » évoquées

³³ Nicolas Vaicbourdt, « La conférence de Washington (1921-1922) : l'idéal d'un nouveau congrès de Vienne pour le xx^e siècle ? ».

³⁴ G.-H. Soutou, « L'ordre européen de Versailles à Locarno », in G.-H. Soutou et Claude Carlier (dir.), *1918-1925, comment faire la paix ?*, Paris, Economica, 2001, p. 324.

³⁵ Voir Zara S. Steiner, *The Lights That Failed: European International History, 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 630.

³⁶ *Ibid.*, p. 299.

³⁷ DDF, 1^{re} série, tome III, n°226, 2 mai 1933, cité par Jean-Baptiste Duroselle, « Le "Concert européen" », art. cit., p. 285.

par Antoine Marès, dont les accords de Munich en 1938 marquent de manière emblématique « la limite extrême à laquelle on peut arriver ».

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'idée d'une « paix de directoire »³⁸ se retrouve pourtant au cœur du projet d'Organisation des Nations unies : celui-ci confère en effet, dans l'espoir de la perpétuation de la Grande Alliance antihitlérienne, un rôle prépondérant aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France et Chine) dont l'unanimité est nécessaire pour l'adoption des résolutions. Comme on le sait, la désunion des vainqueurs paralyse rapidement le système et laisse place à une compétition bipolaire.

Le développement des structures de négociation multilatérale dans la seconde moitié du xx^e siècle, n'empêche pas la réapparition de « pratiques oligarchiques aussi anciennes que le multilatéralisme lui-même »³⁹, observe Noël Bonhomme, qui retrace l'histoire de la formation du « système des G », de l'émergence du G7 au G20. Cette concertation qui rassemble originellement, dans les années 1970, « les démocraties industrialisées » perdra néanmoins de sa cohérence au fur et à mesure de son élargissement, dans la période post-Guerre froide, à la Russie (G8), puis aux puissances à économie émergente (G20).

Au total, si le « Concert européen » a donc disparu en 1914 et si le multilatéralisme à l'échelle internationale a connu un spectaculaire développement à partir de 1945, on ne peut toutefois que constater, avec Bertrand Badie, la permanence d'une « prétention des plus grands – ou de ceux qui se considèrent comme tels – à se partager le pilotage du monde. Cette loi d'airain de "l'oligarchie diplomatique" a la vie dure »⁴⁰.

³⁸ B. Arcidiacono, *Cinq types de paix...*, *op. cit.*, p. 417.

³⁹ Noël Bonhomme, « Du Groupe des Sept au Groupe des Vingt : nouveau concert des puissances ou dilution du pouvoir ? (1975-2015) ».

⁴⁰ B. Badie, *La diplomatie de connivence...*, *op. cit.*, p. 257.

Le congrès de Vienne, un outil diplomatique à réhabiliter ?

MARIE-PIERRE REY

Mots-clés : Europe – Vienne – 1815 – Relations internationales – Diplomatie.

The Vienna Congress : a diplomatic tool to be rehabilitated?

Keywords : Europe – Vienna – 1815 – International Relations – Diplomacy.

Le congrès de Vienne constitua un événement fondateur pour la diplomatie du XIX^e siècle¹. Il est la conséquence de la campagne de France² qui, à l'issue de trois mois de combats acharnés, s'est achevée par la bataille de Paris le 30 mars 1814, l'entrée des coalisés dans la capitale française le 31³, la première abdication de Napoléon, le retour du roi début mai et la signature du premier traité de Paris le 30 mai. Ce traité, qui ramène la France à ses frontières de 1792, se prononce aussi pour l'occupation de Malte par l'Angleterre, l'indépendance de la Hollande, l'union des États allemands par un « lien fédératif » et il prévoit également

¹ Ancienne élève de l'ENS, Marie-Pierre Rey est professeur d'histoire russe et soviétique à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, directrice du Centre de recherches en histoire des Slaves et directrice de l'IPR. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages et articles portant sur l'histoire russe au XIX^e siècle. Parmi les derniers ouvrages, *L'effroyable tragédie, une nouvelle histoire de la campagne de Russie*, (Flammarion, 2012 et poche Flammarion 2014) et *1814, un Tsar à Paris* (Flammarion, 2014 et poche Flammarion 2015).

² Pour une vision d'ensemble de la campagne de France, voir Jacques-Olivier Boudon, *1814, la campagne de France*, Paris, Belin, 2014.

³ Sur l'occupation de la France en 1814, voir Marie-Pierre Rey, *1814, un Tsar à Paris*, Paris, Flammarion, 2014 et Champs Flammarion, 2015.

un partage de l'Italie⁴ ; il ne s'attaque pas toutefois aux autres questions internationales, cruciales mais laissées pour l'heure en suspens, au premier rang desquelles figurent le destin de la Pologne, le futur de la dynastie saxonne et celui de Murat, l'avenir des États du pape. D'où la nécessité de convoquer un « congrès général », prévu à Vienne, pour régler les problèmes encore en suspens et en finir avec l'épopée napoléonienne non seulement sur le plan territorial, mais aussi sur les plans géopolitique et politique : il s'agit en effet de garantir une paix durable au continent, de promouvoir de nouveaux principes qui seront admis par tous et de lancer de nouvelles normes en matière de droit international.

Pourtant, très tôt, en dépit des objectifs majeurs qui étaient les siens, le Congrès eut mauvaise presse : dans son journal⁵, le Suisse Jean-Gabriel Eynard, richissime financier devenu secrétaire particulier de Charles Pictet de Rochemont, délégué suisse au Congrès, énonce sans nuance :

Le Congrès a prouvé que l'Europe manque de gens de mérite ; rois et ministres sont très médiocres ; tous ceux qui ont habité Vienne à cette époque diront la même chose, pour peu qu'ils aient suivi ce qui s'est passé ici⁶.

En France, le Congrès nourrit tout au long du XIX^e siècle une véritable légende noire qui prit comme cible la prétendue faiblesse, voire la trahison, de Talleyrand et reprocha à ce dernier, dans une reconstruction quelque peu anachronique, d'avoir alors sacrifié les intérêts français au bénéfice de la Prusse. D'autres encore s'en prirent au mode de fonctionnement du Congrès. À propos de la commission statistique, Pierre Renouvin écrit ainsi dans son *Histoire des relations internationales*, qu'elle « traduisait

⁴ Thierry Lentz, *Le congrès de Vienne, une refondation de l'Europe ; 1814-1815*, Paris, Perrin, 2013, p. 16.

⁵ *Au congrès de Vienne. Journal de Jean-Gabriel Eynard*, publié avec une introduction et des notes par Édouard Chapuisat, Paris, Plon Nourrit et Cie, 1914.

⁶ *Ibid.*, p. 325.

imperturbablement en âmes les indications qu'on lui donnait sur les échanges de territoires envisagés, et troqua âme contre âme, mille carré contre mille carré, quantitativement et sans se préoccuper de sentimentalités nationales.⁷ » Mais en réalité, et ce sera tout le sens de cette contribution, ces critiques et ces jugements sévères ne sauraient rendre justice à l'extraordinaire travail qu'accomplit le Congrès et à son apport considérable au plan diplomatique, géopolitique et juridique.

Avec le congrès de Vienne, tout confine à la démesure : sa durée – il siège de novembre 1814 à juin 1815 et se conclut par la signature d'un Acte final le 9 juin –, le nombre vertigineux des États qui s'y trouvent présents ou représentés – 216 États dont deux empereurs, cinq rois et 209 principautés –, le nombre de personnes présentes (500 diplomates accrédités auxquels s'ajoutent épouses, secrétaires, domestiques, policiers, demi-mondaines...), l'importance de ses décisions – il remodèle entièrement la carte de l'Europe – et ses coups de théâtre puisque c'est durant son déroulement que prend place l'épisode des Cent-Jours (1^{er} mars-18 juin 1815). Avec ses séances officielles, ses conciliabules de salons, ses apartés, ses réceptions, ses revirements, ses célébrations en marge des discussions politiques, mais aussi sa structure – il s'organise bientôt en commissions et comités –, le Congrès inaugure aussi l'ère de la diplomatie professionnelle moderne ; l'on ne s'étonnera donc pas que plusieurs diplomates contemporains – dont Henry Kissinger qui dans son ouvrage *Diplomacy* lui consacre une réflexion aboutie et détaillée – se soient intéressés à l'événement et lui aient consacré nombre d'ouvrages et articles⁸.

Pour tenter de rendre compte de l'apport du Congrès dans toute sa richesse, on reviendra tout d'abord sur l'atmosphère très particulière dans laquelle il prit place. On s'arrêtera ensuite sur les enjeux du Congrès en

⁷ Pierre Renouvin, *Histoire des relations internationales*, Paris, Hachette, tome 2, 1994 (nouvelle édition), p. 360.

⁸ Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster Paperbacks, 1994.

termes géopolitiques et politiques et aux figures qui y jouèrent un rôle clef. Enfin on rappellera les principaux résultats auxquels le Congrès aboutit, en soulignant leur portée mais aussi leur ambiguïté, sinon leur ambivalence.

Une atmosphère très singulière

Réunissant nombre de princes, de princesses et d'aristocrates de tout rang, le Congrès n'a cessé d'alterner des séances de travail auxquelles les diplomates se sont très sérieusement attelés et des mondanités et festivités, parmi lesquelles des concerts éblouissants – dont celui de l'ouverture du Congrès donné par Beethoven –, des dîners enchanteurs, des fêtes, des bals, masqués ou non, des représentations de théâtre et d'opéra... Arrivé dans la capitale autrichienne le 12 septembre 1814, l'aide de camp d'Alexandre I^{er}, Alexandre Mikhailovski-Danilevski, qui a laissé aux historiens un très précieux journal relatant son séjour à Vienne, écrit de manière bien caractéristique à la date du 20 décembre :

La cour de Vienne a une imagination intarissable pour organiser des divertissements et des fêtes. Récemment, il y a eu un carrousel⁹ comme je n'en avais jamais vu auparavant. Il a eu lieu dans le plus grand et le plus beau manège qui se puisse trouver en Europe, en présence de tous les monarques et d'un public nombreux, au sein duquel se trouvaient presque tous nos contemporains les plus célèbres. Les chevaliers qui combattaient étaient issus des meilleures familles aristocratiques – et une aristocratie telle que l'aristocratie autrichienne, il n'y en a pas en Europe –, ils étaient vêtus de manière brillante sur de très beaux chevaux. Chaque chevalier avait la dame de ses pensées et de son cœur, comme cela se faisait jadis. Elles étaient assises en face des Souverains, parées d'une telle quantité de pierres précieuses, que les regarder faisait mal aux yeux. [...] Depuis quelque temps, auprès de la cour, on a installé un théâtre, où jouent des jeunes gens issus des meilleures familles. [...] Récemment, on a joué une comédie française intitulée *La pension des demoiselles à Suresnes* dont un des acteurs était notre général-major le prince Potocki et dans le théâtre installé dans la

⁹ Au sens de spectacle d'équitation militaire.

maison de la princesse Bagration, où se trouvaient présents presque tous les monarques, jouait le général comte Ojarovski. C'est pour le moins singulier de voir des généraux russes déguisés en arlequins¹⁰.

Les participants jouent les généreux amphitryons. Ainsi, lorsque le tsar Alexandre I^{er} invite l'empereur François à déjeuner, il fait préparer par ses cuisiniers français des plats traditionnels autrichiens mais il les accompagne de son vin de Bourgogne favori, le seul qu'il s'autorise et qu'il fait venir des caves de Saint-Pétersbourg trois fois par semaine¹¹.

Le goût du Congrès pour les intrigues amoureuses, les fêtes et les spectacles lui donne très vite une réputation de légèreté et d'insouciance qu'alimentent caricatures et des gravures hostiles. Et la saillie du prince de Ligne – « Le Congrès danse, mais il ne marche pas !¹² » – donne la mesure des commentaires acerbes que le congrès de Vienne suscite chez ses contemporains. Toutefois, si les participants au sommet diplomatique paraissent s'étourdir en danses et en mondanités, ils n'en demeurent pas moins lucides sur la portée de leurs responsabilités et de leurs décisions autant que sur la finalité première du Congrès : de manière symptomatique, Alexandre Mikhaïlovski-Danilevski reproduit ainsi (toujours à la date du 20 décembre) des vers composés à l'occasion du carrousel :

Mes amis, vive la danse,
Si nous lui devons la paix,
Pour que de cette danse
Nous ne fassions pas les frais.
Mais si tout l'hiver on danse,
Il se pourrait bien, dit-on,
Qu'au printemps on entre en danse

¹⁰ Aleksandr Ivanovich Mihajlovskij-Danilevskij, *Memuary, 1814-1815* [Mémoires, 1814-1815], collection Rukopisnye Pamjatniki, vypusk n° 6, Saint-Pétersbourg, 2001, p. 136-137. Traduction de M.-P. Rey.

¹¹ *Ibid.*, p. 186.

¹² La saillie fut reprise dans *Le Moniteur* du 3 décembre 1814 et se répandit par la suite, sous la plume de plusieurs mémorialistes et par les historiens.

Au son bruyant du canon. [...] ¹³.

Amusants, ces vers parlent d'eux-mêmes : si l'on se divertit au Congrès, l'on est en même temps bien conscient qu'il s'agit d'œuvrer en faveur d'une paix durable et sûre pour le continent.

Participants et enjeux

Si l'on compte 216 représentations à Vienne, toutes ne pèsent pas d'un même poids et la taille des délégations est d'ailleurs très variable. Tel diplomate, polyvalent, représente plusieurs micro-États tandis que la délégation russe, la plus nombreuse, compte jusqu'à 53 personnes et que les délégations prussienne, britannique et française en comptent respectivement 46, 25 et 15 ¹⁴. Le Congrès rassemble les grands diplomates de l'époque : Metternich pour l'Autriche ; Talleyrand pour la France ; Lord Castlereagh, puis le duc de Wellington et Lord Clancarty pour le Royaume-Uni ; le prince von Hardenberg et le baron von Humboldt pour la Prusse ; le comte Löwenhielm, pour le royaume de Suède et Hans Reinhard, accompagné de Pictet de Rochemont, pour la Confédération des xxii cantons suisses. Quant à la Russie, elle est représentée par son empereur : Alexandre I^{er} est, en effet, le seul monarque à participer directement aux travaux du Congrès ; mais pour l'assister, il prend soin de recourir au soutien et à l'expertise du prince André Razoumovski, son ancien ambassadeur à Vienne, du comte de Stackelberg, alors ambassadeur à Vienne, du vice-ministre Karl de Nesselrode, du baron d'Anstett et de ses deux principaux conseillers diplomatiques, Charles-André Pozzo di Borgo et Joannis Capo d'Istria. Aux 216 États représentés,

¹³ Aleksandr Ivanovich Mihajlovskij-Danilevskij, *Memuary, 1814-1815* [Mémoires, 1814-1815], *op. cit.*, p. 144. La chanson est citée en français dans le journal.

¹⁴ Chiffres donnés par Thierry Lentz, in *Le congrès de Vienne*, *op. cit.*, p. 52.

s'ajoutent encore des groupes de pression très divers, des lobbys dirait-on aujourd'hui, soit un total de 300 délégations.

Au congrès de Vienne, il n'y eut que deux séances plénières, celle qui ouvrit les débats le 3 novembre 1814 et celle qui les conclut le 9 juin, avec la signature de l'Acte final. Et ce sont bien les représentants des quatre puissances vainqueurs, Autriche, Prusse, Royaume-Uni et Russie qui dominent les débats et les orientent. À la veille de l'ouverture du Congrès et durant ses premières séances, la France fait figure de paria et, comme telle, elle est tenue à l'écart. Mais le talent, le savoir-faire et l'habileté de Talleyrand auront bientôt raison de cet ostracisme et dès janvier 1815 – on y reviendra plus loin –, la France sera autorisée à siéger aux côtés des vainqueurs. L'organe qui domina les travaux du Congrès fut donc constitué par la commission des Quatre, transformée en commission des Cinq au début de l'année 1815. Mais l'on compta aussi une commission des Huit, soit la commission des Cinq élargie à l'Espagne, au Portugal et à la Suède, admis au titre des vainqueurs à participer à certaines discussions. Enfin, des comités *ad hoc* virent le jour : certains étaient en charge de questions territoriales – affaires d'Allemagne, conférence sur la Confédération germanique, affaires de Suisse, affaires de Gênes, affaires de Toscane, duché de Bouillon –, et d'autres en charge de questions thématiques telles la conférence sur l'abolition de la traite, la commission sur la libre circulation des rivières, la commission sur les rangs et les préséances, la commission statistique – à laquelle revenait la tâche ardue et sensible de dénombrer les populations pour procéder à une redistribution équitable des territoires en balance – et la commission de rédaction, chargée des textes eux-mêmes.

Si, à l'heure du combat contre Napoléon, en 1813 comme en 1814, la coalition, unie pour abattre « le tyran » avait réussi à s'entendre et à préserver son unité, une fois l'empereur des Français vaincu, l'unité s'avère plus fragile. Certes, les anciens coalisés se retrouvent sur des

principes qu'ils ont à cœur de promouvoir ensemble. C'est en particulier le cas du principe d'« équilibre » qui donne naissance au « Concert européen »¹⁵ et à la diplomatie des congrès, chargés de régler collectivement litiges et tensions et qui vaudra à la France une certaine magnanimité : contrairement aux Prussiens arrivés à Vienne avec un esprit de vengeance, Autrichiens, Britanniques et Russes auront en effet le souci « d'établir un équilibre politique aussi parfait que possible entre les puissances »¹⁶ et ce point de vue prévaudra au fil des négociations. Et c'est aussi le cas du principe de « légitimité » mis en avant pour valider le retour sur les trônes d'Europe des « dynasties légitimes » mais pas forcément dans leurs anciennes frontières et pas forcément non plus sur la base du *statu quo ante* : c'est ainsi qu'en France le retour des Bourbons, fondé sur une charte constitutionnelle, ne signera pas le retour à la monarchie absolue d'Ancien Régime.

Mais dans le même temps, dès les débuts du Congrès, des ambitions antinomiques, voire franchement opposées, se font jour. Sous la houlette du prince de Metternich, maître de cérémonie du Congrès, la diplomatie autrichienne a à cœur de faire oublier l'attitude longtemps ambiguë qui a été la sienne à l'égard du régime napoléonien ; elle aspire à retrouver une position centrale dans le continent européen, en avançant ses pions en Italie et en Allemagne – où elle se heurte à la Prusse –, et cherche aussi à contrecarrer les ambitions russes en Pologne. Alexandre I^{er} et ses conseillers diplomatiques se méfient, eux, des Britanniques. Ils leur reprochent de vouloir dominer les mers tout en affectant une attitude « généreuse » au motif qu'ils n'affichent aucune revendications territoriales autres que coloniales ; en parallèle, ils revendiquent sur la Pologne des droits privilégiés, acquis par leur coûteuse victoire sur

¹⁵ Voir, sur cette thématique, le très précieux ouvrage de Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, 2007.

¹⁶ Clément Wenceslas Lothaire de Metternich, *Mémoires, Documents et écrits divers laissés par le prince Metternich*, Paris, 1880-1884, 8 tomes, ici tome I, p. 200.

Napoléon en 1812 et leur participation déterminante au succès de la campagne de France en 1814. *A contrario*, les États autrichien, britannique et français ne veulent pas laisser à la Russie les coudées franches en Pologne et refusent que cette dernière s'en empare à son seul avantage. Enfin, la Prusse, soutenue par la Russie, revendique toute la Saxe, au grand dam de la Grande-Bretagne et de la France, laquelle redoute de voir une unité allemande se faire à ses portes.

Intelligemment et cyniquement instrumentalisés par Talleyrand qui voit dans ces mésententes sur les questions saxonne et polonaise une opportunité favorable pour ramener la France dans le jeu international et en finir avec son statut de paria, ces désaccords aboutissent le 3 janvier 1815 à la signature d'un traité secret d'alliance défensive, lequel, visant la Russie et la Prusse, unit la France, l'Autriche et la Grande-Bretagne. Rendant compte de son œuvre à Louis XVIII, Talleyrand lui écrit non sans fierté, au sujet de son coup de maître :

Maintenant, Sire, la coalition est dissoute et elle l'est pour toujours. Non seulement la France n'est plus isolée en Europe ; mais Votre Majesté a déjà un système fédératif tel que cinquante ans de négociations ne semblaient pas pouvoir parvenir à lui donner [...] ¹⁷.

En réalité, à cette date, la menace de guerre brandie par l'alliance du 3 janvier 1815 ne paraissait guère susceptible de dépasser le stade de la menace : personne à Vienne ne désirait repartir en campagne, la lassitude était trop grande. Mais, poussée dans ses retranchements et sommée par les Russes de trouver fin janvier un compromis, la Prusse dut accepter le 8 février 1815 de nouvelles frontières. Ces dernières faisaient glisser le pays vers l'ouest, lui assurait sur un plan démographique comme en termes de superficie, un territoire équivalent à celui de 1805 mais désormais coupé en deux par un corridor d'une quarantaine de kilomètres de large. Frédéric-Auguste était certes maintenu sur le trône de Saxe, mais

¹⁷ *Ibid.*, p. 137.

il régnait à présent sur un pays amputé de près de 40 % de son territoire. Le même jour, soit le 8 février 1815, le sort de la Pologne fut également scellé au fil de ce qui s'apparenta à un quatrième partage¹⁸.

Par rapport à ses ambitions initiales, Alexandre I^{er} obtient largement satisfaction mais il se vit tout de même imposer des concessions de taille. Certes, il conserve la majeure partie de l'ancien duché de Varsovie, ce qui lui permet de contrôler Varsovie et le bassin central de la Vistule, et il obtient le droit d'user du titre de roi de Pologne ; mais il doit céder les régions du nord-ouest (dont celle de Poznan et de Kalisch soit environ 810 000 habitants) à la Prusse et la Galicie occidentale (région de Tarnopol, soit 400 000 personnes) à l'Autriche¹⁹, tandis que Cracovie devient une ville libre. En outre, le traité reconnaît qu'en dépit des nouvelles dispositions territoriales, la nation polonaise constitue une seule entité historique, ce qui laissait la porte ouverte à une éventuelle reconstitution d'un État souverain ; en outre il énonce dans son article V le droit des Polonais à bénéficier d'institutions nationales et représentatives – idée clef qui sera reprise dans l'article I de l'Acte de clôture du traité de Vienne – et se prononce en faveur de la liberté d'échange et de commerce entre les différentes régions polonaises.

Ainsi, courant février, deux grandes questions diplomatiques étaient en passe d'être réglées, tandis que le devenir de l'Italie et celui de la confédération allemande restaient encore en suspens. Or c'est à ce moment que le Congrès apprit, avec consternation, le débarquement de Napoléon à Golfe Juan, un événement qui allait de nouveau changer la donne, à la grande déception de Talleyrand. Le retour de Napoléon contribua en effet à resserrer une nouvelle fois les rangs de la coalition contre la France – le traité du 3 janvier 1815, chef-d'œuvre de Talleyrand,

¹⁸ Après les trois partages successifs du xviii^e siècle.

¹⁹ L'Autriche reçoit en outre l'Illyrie, le Tyrol, la Lombardie et Venise et retrouve ainsi sa prééminence en terre italienne.

ne fut plus à l'ordre du jour – et les travaux du Congrès, accélérés, aboutirent à la signature de l'Acte final du 9 juin 1815.

Des mesures phares

Au chapitre des mesures adoptées dans un Acte de clôture rédigé en français et constitué de 121 articles, figurèrent donc des mesures territoriales qui contribuèrent à dessiner ou redessiner les contours et les frontières d'un certain nombre d'États. Le congrès de Vienne confirma en effet les dispositions et la logique du premier traité de Paris du 30 mai 1814²⁰ et créa des États-tampon destinés à « contenir » le danger français: la Belgique désormais agrégée aux Provinces Unies forme le royaume des Pays Bas au nord, la Prusse augmentée de possessions rhénanes à l'est, le Piémont-Savoie au sud-est; une nouvelle Confédération germanique, composée de 39 États allemands et dotée d'une Diète fédérale siégeant à Francfort voit également le jour, bloquant la Russie à l'ouest; l'indépendance, la souveraineté et la neutralité de la Confédération suisse sont garanties, sur l'insistance d'Alexandre I^{er}, lequel soutint avec constance les positions défendues par son ancien précepteur, le Suisse républicain Laharpe. Mais des mesures non territoriales furent également adoptées: ainsi de la réglementation qui confirme la libre circulation des fleuves d'Europe, érigés en biens communs des États arrosés par leurs eaux; ou bien encore, grâce à l'insistance conjugée du Royaume-Uni et de la Russie, de la condamnation morale de la traite des noirs²¹.

²⁰ Après la bataille de Waterloo, le second traité de Paris, signé le 20 novembre 1815, porta une nouvelle atteinte aux frontières de la France en ramenant cette dernière à ses contours de 1790 et en la privant d'une grande partie de son empire colonial. À cette date, la mansuétude des coalisés n'était plus de mise.

²¹ Il s'agissait alors de condamner le principe de la traite, mais pas encore celui de l'esclavage.

Tous les États d'Europe ne signèrent pas l'Acte de juin 1815, ce fut ainsi le cas du Saint-Siège et de l'Empire ottoman mais le texte n'en revêtit pas moins une importance capitale. Il faut enfin insister sur la nature du texte : à une multitude de traités bilatéraux, on préféra, sur l'insistance de la Grande-Bretagne, un acte final collectif qui fruit d'efforts partagés et de concessions mutuelles, engageait l'ensemble des signataires.

Imparfait, critiquable par certains de ses arbitrages, par sa priorité donnée à la stabilité souvent comprise comme un retour partiel à l'ordre ancien au détriment des identités et des dynamiques nationales comme du droit des peuples, le congrès de Vienne contribua néanmoins à mettre en place non seulement de nouvelles frontières et de nouveaux principes (équilibre et légitimité) mais aussi de nouvelles pratiques au plan international : désormais, les agrandissements ou changements territoriaux ne pouvaient plus être entérinés par la force ou la menace de la force, mais uniquement par le recours à des traités établis selon une norme juridique admise de tous ; et en parallèle, le recours à la concertation comme mode de fonctionnement entre États européens était appelé à devenir une norme. Enfin, par les contacts, la sociabilité et les réseaux qu'il impulsa le congrès de Vienne contribua à l'émergence, au moins au sein des élites, d'un sentiment commun d'appartenance européenne.

Après le maelstrom causé par la Révolution française et l'Empire, ces nouvelles règles et ces nouvelles pratiques allaient, de fait, permettre à l'Europe de retrouver la paix pour plusieurs décennies et, si des guerres partielles, bilatérales ou régionales eurent encore lieu au fil du XIX^e siècle, il n'empêche que, pendant presque un siècle, on évita tout conflit généralisé. Le recours aux congrès (Paris, 1856 ; Berlin, 1878 et 1885) constitua une bonne soupape de sécurité et, de ce point de vue, le congrès de Vienne, matrice originelle du système européen, constitua un instrument de paix efficace.

Du congrès de Vienne au traité de Saint-Germain. L'Autriche et le Concert européen, 1815-1919

CATHERINE HOREL

Mots-clés : Autriche – Empire des Habsbourg – Autriche-Hongrie – Congrès de Vienne – Première Guerre mondiale.

From the Vienna Congress to the Treaty of Saint-Germain. Austria and the European Concert of Powers 1815-1919

Keywords : *Austria – Habsburg Empire – Austria-Hungary – Vienna Congress – First World War*

À la veille du congrès de Vienne¹, la situation de la monarchie des Habsbourg a bien changé depuis la formulation de la légendaire devise de l'empereur Frédéric III, « AEIOU »². Sans être apocryphe, elle est une construction postérieure à l'instauration de la domination de la maison

¹ Catherine Horel est directrice de recherche au CNRS (UMR SIRICE).

² La devise était propre à l'empereur Frédéric III. Elle a généré une abondante littérature dont émergent essentiellement deux variantes : *Austria est imperare orbi universo* (il appartient à l'Autriche de régner sur l'univers) et *Austria eri in orbe ultima* (l'Autriche sera la première sur le globe). L'empereur lui-même n'ayant jamais précisé la signification qu'il lui donnait, la formule a été reprise vers le milieu du xvii^e siècle pour caractériser une prétendue volonté de puissance universelle de l'Autriche.

d'Autriche sur le continent européen après le règne de Charles Quint. À cette époque la puissance des Habsbourg est en effet à la fois continentale et coloniale. Leurs possessions espagnoles et autrichiennes lui font atteindre une dimension mondiale. La position de la monarchie a évolué progressivement vers une concentration de ses territoires héréditaires : la séparation des branches autrichienne et espagnole tout d'abord, l'avènement des Bourbons sur le trône d'Espagne ensuite, ont repoussé les Habsbourg vers l'Europe centrale. Au cours du XIX^e siècle, la tendance à une translation orientale de la monarchie va se confirmer tout en limitant sa marge de manœuvre internationale. Il n'est pas anodin que François-Joseph, qui accède au pouvoir lors du bouleversement révolutionnaire de 1848, choisisse la devise « *Viribus unitis* ». Elle dit bien la nécessité de rassembler les forces internes avant de songer à une quelconque ambition extérieure.

La configuration de l'Europe centrale évolue entre 1815 et 1914 dans un sens favorable à l'idée de l'État-nation, fondamentalement étrangère à la conception dynastique de l'Autriche. Le premier pas dans ce sens est la dissolution du Saint Empire romain germanique sous les coups de boutoir de Napoléon dont la politique expansionniste favorise la naissance en Allemagne, mais aussi en Italie, d'une conception nationale de l'État. Pour ne pas être en reste et consolider sa position, l'Autriche devient elle-même un empire en 1804³. Le terme cache toutefois une réalité qui est loin de la notion d'empire : l'Autriche demeure un conglomérat d'États dotés de droits historiques et associés aux Habsbourg essentiellement par mariages ou par échanges, plus rarement par conquêtes. Les autres provinces ont été acquises de même, au fur et à mesure de l'expansion du duché d'Autriche. Ces recompositions ne sont pratiquement plus possibles au XIX^e siècle en raison de l'affermissement de l'idée nationale qui fait se dresser les

³ Christine Lebeau, « Quel gouvernement pour quel empire ? Du Saint-Empire à l'empire d'Autriche », *Monde(s). Histoire, espaces, relations*, n° 2, 2012, p. 151-166.

peuples et leurs champions dès lors qu'une crise ou une guerre nécessite un redécoupage territorial.

Les conquêtes napoléoniennes introduisent en Europe centrale un désordre dont l'Autriche ne peut que pâtir. Elles font en outre suite à la secousse révolutionnaire qui a fait s'agiter les diètes, notamment en Hongrie, potentiellement toujours suspecte de rébellion. Devant l'impossibilité de s'opposer à la poussée napoléonienne, il faut donc tenter de l'endiguer et de la diriger vers un autre objectif. Les opérations de Napoléon contre la Russie offrent à l'empereur François et à Metternich une opportunité : l'Autriche poursuit sa politique traditionnelle d'alliances matrimoniales en proposant l'union entre Marie-Louise et l'empereur des Français. Du point de vue de l'Autriche, il s'agit d'une mésalliance, mais dans ce cas, ce sont les intérêts stratégiques qui priment en détournant Napoléon de Vienne. En effet, la Russie indispose l'Autriche en raison de sa guerre contre la Turquie. Des révoltes contre la domination ottomane ont éclaté au début du siècle, poussant l'Autriche et la Russie à intervenir. La Russie menace de s'implanter dans l'arrière-cour balkanique de l'Autriche en soutenant ouvertement l'insurrection serbe de 1804. Le traité de Bucarest en 1812 consacre l'autorité de la Russie sur les chrétiens orthodoxe et reconnaît l'autonomie de la Serbie⁴. La rivalité austro-russe est ainsi établie et hormis quelques épisodes de réconciliation, va dominer l'Europe orientale jusqu'à la Première Guerre mondiale⁵. Il s'agit donc pour l'Autriche de reprendre la main et de montrer sa force : le même objectif

⁴ Les Russes perdent les conquêtes effectuées sur l'Empire ottoman lors de cette campagne au Caucase et en mer Noire et recentrent donc leur présence dans l'espace balkanique. Robert Mantran (dir.), *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard, 1989, p. 440.

⁵ Les sources sur la politique extérieure de la monarchie des Habsbourg au XIX^e siècle sont innombrables : pour un panorama complet, voir le tome VI de la série *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Adam Wandruszka, Peter Urbanitsch (dir.), *Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen*, 2 vol., Vienne, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 1989-1993.

sous-tend l'annexion de la Bosnie-Herzégovine en 1908. Mais Napoléon échoue devant Moscou et le calcul de Metternich est mis en échec. Il faut donc se résoudre à revenir au jeu diplomatique, un exercice dans lequel Metternich et ses successeurs vont montrer un talent qui va souvent faire oublier que la politique de puissance de l'Autriche cache le plus souvent une absence de moyens.

1815-1848 : l'illusion de la puissance

Le congrès de Vienne qui se déroule du 1^{er} novembre 1814 au 9 juin 1815 n'a pas pour seul but de mettre un terme à l'épopée napoléonienne. Pour l'Autriche, il doit instaurer un nouvel ordre européen susceptible d'empêcher une nouvelle aventure de ce genre. Or, les conceptions de Metternich vont se heurter surtout aux visions prussiennes. La Prusse, en effet, se voit comme le vainqueur de Napoléon suite à la « bataille des nations » de Leipzig en 1813, qui est immédiatement interprétée à Berlin comme un succès national. Le projet prussien est basé sur trois notions qui sont étrangères à Metternich : le nationalisme, le libéralisme et le parlementarisme. La Prusse envisage l'issue du congrès comme l'affirmation de sa « victoire » tandis que Metternich veut rétablir un équilibre des puissances. Le chancelier autrichien est un acteur majeur du Concert européen, non par esprit de conservatisme comme on l'a souvent représenté, mais afin de créer un système basé sur le confédéralisme contre les mouvements unitaires allemand et italien. La création à l'automne 1815 de la Confédération germanique permet dans un premier temps de satisfaire cet objectif. Elle permet également de détourner pour un temps la Prusse d'une alliance avec la Russie qui aurait abouti à la reconstitution de la Pologne, mais sous domination russe, ce que l'Autriche ne peut accepter⁶. La Confédération a également pour but que les États

⁶ La rivalité au sujet de la Pologne resurgit durant la Première Guerre mondiale, Allemands et Autrichiens voulant placer sur le trône polonais, qui un Hohenzollern, qui un archiduc Habsbourg. Timothy Snyder, *The Red Prince*.

allemands gardent leur indépendance, ce qui éloigne le spectre de l'unité allemande sous obédience prussienne. La question constitutionnelle allemande (*deutsche Verfassungsfrage*) n'est toutefois que temporairement résolue. Le même processus était prévu par Metternich pour l'Italie mais la résistance du royaume de Piémont-Sardaigne empêche la naissance d'une *Lega italica*. En échange, l'Autriche obtient la Lombardie-Vénétie et la Dalmatie suite à la dissolution des Provinces Illyriennes créées par Napoléon. L'Autriche semble donc sortir victorieuse du congrès de Vienne avec des gains territoriaux conséquents et un prestige restauré. Ses avantages sont bien plus de l'ordre de la stratégie que d'un bénéfice économique : l'abandon des États catholiques allemands contre la Lombardie-Vénétie mécontente les Allemands de l'Empire. Le maintien de la Galicie et le statut d'autonomie accordé à Cracovie sont rapidement source de problèmes même si sur le long terme, les Galiciens deviennent des soutiens de Vienne. La Dalmatie est certes pauvre mais offre une façade maritime continue. De la sorte, l'Empire se retrouve plus concentré territorialement ce qui est son principal atout.

Durant la période du *Vormärz* qui précède la révolution de 1848, Vienne garde donc un œil attentif sur les deux problèmes majeurs que sont l'Allemagne et l'Italie, tout en surveillant également son voisinage oriental. L'Empire ottoman est alors considéré par la Russie et la Grande-Bretagne comme une puissance faible et déclinante. Il est par conséquent dans l'intérêt de l'Autriche de préserver l'intégrité de l'Empire ottoman, une politique qui devient une constante jusqu'à la révolution jeune-turque.

Les relations entre Vienne et Paris sont peu cordiales, alors que les deux puissances ont pourtant, durant cette période, des intérêts communs : préserver l'ordre issu des traités et la paix en Europe, défendre le système monarchique restauré malgré les séquelles napoléoniennes et

révolutionnaires toujours apparentes⁷. La principale pomme de discorde demeure l'Italie, mais si la confrontation reste dans des limites raisonnables, elle grève cependant les relations jusqu'au règne de Napoléon III. Dans les relations internationales, deux pôles dominant après 1815 : l'Angleterre et la Russie. L'Autriche s'efforce d'éviter que la France ne s'oriente vers la Russie et les rares périodes de détente, durant ce premier demi-siècle, ont pour but de ménager la France afin de contrer les ambitions russes. Mais rapidement, Metternich réalise que l'Angleterre offre de meilleures garanties que la France contre la Russie, surtout dans les Balkans, ce qui explique aussi pourquoi, plus tard, on s'irritera à Vienne de voir les trois puissances se rapprocher et l'on accusera la France d'être à la remorque de l'Angleterre. Ces intérêts divergents font de la Sainte Alliance, fondée à grands renforts de symboles chrétiens entre la Russie, la Prusse et l'Autriche, une construction illusoire à long terme. Metternich s'en indignait d'ailleurs en l'appelant « eine Theaterdekoration »⁸. Elle montre effectivement son peu de validité lors de la crise grecque : la Russie, la Grande-Bretagne et la France se prononcent pour l'indépendance de la Grèce contre l'Autriche. Le spectre de la Russie dans les Balkans se précise d'autant plus que le traité d'Andrinople, signé en 1829, officialise le rôle de la Russie dans les principautés danubiennes où elle était déjà admise comme protectrice des populations chrétiennes. Mais pour le moment, l'intégrité ottomane reste préservée et la poussée de la Russie semble contenue.

La révolution de 1830 creuse une première brèche dans l'ordre européen issu des traités. Elle confirme aux yeux de Metternich que la France est demeurée le foyer incandescent de l'idéologie libérale le plus actif en Europe parce qu'elle en est aussi le berceau et le conforte dans ses

⁷ Catherine Horel, « La France et l'Empire d'Autriche, 1815-1918 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 32, 2010, p. 57-79.

⁸ Helmut Rumpler, *Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie, Österreichische Geschichte 1804-1914*, Vienne, Ueberreuter, 1997, p. 140.

craintes et sa méfiance vis-à-vis de la royauté constitutionnelle. La révolution polonaise qui éclate à Varsovie en 1831 fait écho à l'autre crainte de Metternich au sujet de l'idée nationale. Elle menace en outre d'attirer les Polonais de Galicie dans le mouvement.

1848-1866 : la fédéralisation manquée

La révolution de 1848 ressemble dans un premier temps au cauchemar de Metternich : triomphe du libéralisme, du nationalisme et de la démocratie dans laquelle le chancelier ne voulait voir que démagogie. L'irruption du nationalisme dans la politique extérieure de la monarchie change radicalement son orientation. Les décideurs doivent faire entrer dans leur pensée stratégique les données du réveil national qui touche tous les peuples de la monarchie, en premier lieu ceux qui s'appuient sur leur droit d'État (Tchèques, Hongrois, Croates, Polonais) ou qui disposent dorénavant d'un relai dans un nouvel État national (Italiens et Allemands à partir de 1861 et 1870, Serbes et Roumains). En 1848, ce sont les Italiens et les Hongrois qui vont obliger l'Autriche à entrer en guerre et à bouleverser l'ordre issu du congrès de Vienne. Dans le même temps, la révolution a gagné une partie des États allemands, faisant voilet en éclats la Confédération germanique et ouvrant la voie à l'unité allemande, y compris en ralliant les provinces allemandes de l'Empire. L'éclatement potentiel de l'ordre européen voulu par Metternich passe par une sécession de la Hongrie et un regroupement au centre du continent de la Grande Allemagne en vertu d'une alliance de l'Autriche avec la nouvelle Confédération germanique, qui formerait ainsi un *Reich* de 45 millions d'habitants. Cette perspective est inacceptable pour la France qui se résout au maintien de l'Autriche. Celle-ci de son côté se ressaisit et parvient à mater la révolution italienne, d'une part, et le séparatisme hongrois, d'autre part. Dans le premier cas, c'est une victoire à la Pyrrhus qui ne peut à moyen terme que freiner le mouvement de l'unité italienne. Dans le second, la reprise en main ne peut se faire que grâce à l'aide du tsar

Nicolas I^{er}, dans un des derniers moments de « solidarité des trônes » entre Vienne et Saint-Pétersbourg.

Le néo-absolutisme qui caractérise la période 1848-1861 se traduit par un accroissement de la centralisation de l'Empire au mépris du droit d'État des pays héréditaires. Les tentatives de réforme de la monarchie dans un sens fédéraliste menées par le parlement de Kremsier en opposition à celui de Francfort qui préparait l'unité *grossdeutsch*, puis par le Diplôme d'octobre 1860 sont les seules et dernières chances de la monarchie de sortir de l'impasse. Le centralisme remis en vigueur par la Patente de février 1861 puis l'instauration du dualisme avec le Compromis de 1867 entre l'Autriche et la Hongrie bloquent le système que François-Joseph n'aura pas la volonté de remettre en question. Dès lors la plupart des questions nationales de la monarchie sont potentiellement des questions extérieures.

La question italienne revient sur le devant de la scène avec l'arrivée au pouvoir de Napoléon III qui en fait une priorité de sa politique étrangère : il est favorable à l'unité mais en gardant à la France une sphère d'influence. Or, ceci ne peut s'accomplir qu'au détriment de l'Autriche. La guerre qui va suivre entre le royaume de Piémont-Sardaigne et l'Autriche est une démonstration de l'abandon de l'ancienne politique de Metternich. François-Joseph commet deux erreurs : il se laisse provoquer et croit ensuite que la Confédération germanique et en l'espèce, la Prusse, vont combattre à ses côtés en raison de l'engagement de la France pour les Italiens. La campagne est à la fois une démonstration de la faiblesse de l'armée autrichienne et un échec personnel pour le jeune empereur qui s'est mis à sa tête. Mais les forteresses autrichiennes tiennent et la marine inflige aux Italiens la défaite de Lissa. L'armistice de Villafranca (11 juillet 1859) ôte à l'Autriche la Lombardie, mais elle garde la Vénétie et les Habsbourg demeurent possessionnés en Toscane. Pour son soutien à l'unité italienne, Napoléon III obtient pour la France le comté de Nice et la Savoie.

La guerre austro-sarde a révélé le déficit de puissance de l'Autriche depuis le congrès de Vienne. Dès lors qu'une autre grande puissance se mêle du jeu (ici la France), l'Autriche ne parvient pas à vaincre. Elle doit donc envisager toute initiative de politique extérieure dans un système d'alliance. Pareillement, si elle était agressée (par la Russie par exemple), elle ne saurait se défendre seule. La France pourrait de ce fait constituer pour l'Autriche un allié acceptable dans sa confrontation avec la Prusse. François-Joseph constate en effet que la Prusse non seulement ne l'a pas soutenu mais qu'elle œuvre à son affaiblissement afin de réaliser l'unité allemande. Suite à la guerre de Crimée, l'entente avec la Russie est définitivement compromise puisque l'Autriche s'est opposée, en accord avec sa politique consistant à éloigner la Russie des Balkans, au contrôle par celle-ci des Principautés danubiennes (Moldavie et Valachie).

Après la guerre des Duchés (1864) remportée par la Prusse, Bismarck dévoile au début de 1866 son projet de rénovation de la Confédération germanique dont l'Autriche est purement et simplement exclue, cela revient donc à mettre face à face l'Autriche et la Prusse. Dans un premier temps, la France soutient les initiatives de Bismarck, pensant à tort que la solution confédérale ne se traduira pas nécessairement par une domination prussienne. La Grande-Bretagne est alors occupée à d'autres desseins et la Russie ne pardonne pas à l'Autriche l'affaire de la Moldavie-Valachie, enfin le roi d'Italie conclut une alliance avec la Prusse. L'Autriche se retrouve donc seule, avec à ses côtés quelques États confédérés (Bavière, Wurtemberg, Bade, Hesse et Saxe). La guerre austro-prussienne est rapidement terminée : la monarchie habsbourgeoise était militairement mal préparée et handicapée de surcroît par une situation économique mauvaise. La défaite de Königgrätz (Sadowa) du 3 juillet 1866 est lourde de conséquences pour l'Autriche. L'arbitrage qui suit est en partie entre les mains de la France, mais malgré des conseils avisés, Napoléon III maintient son soutien à la Prusse qu'il espère ainsi accommoder au détriment de l'Autriche qui lui proposait la Vénétie en échange d'un soutien contre la Prusse. Mais c'est le royaume d'Italie qui reçoit cette province en

échange de son appui à la Prusse, ce qui lui permet de parachever son unité. La Prusse gagne sur tous les tableaux et l'Autriche est désormais réduite à gérer l'espace entre l'Allemagne et la Russie. C'est une catastrophe à plus d'un titre : un prestige entamé et des finances ruinées ; la monarchie perd son rôle en Allemagne et elle est définitivement exclue d'Italie. Isolée internationalement, l'Autriche perd toute initiative jusqu'en 1878. Sur le plan intérieur, la gravité de la situation lui impose de s'entendre avec la Hongrie en scellant le Compromis de 1867. La transformation de l'Empire en Autriche-Hongrie va avoir des conséquences intérieures car le système dualiste bloque l'évolution vers une structure fédérale. Sur le plan international, François-Joseph doit maintenant compter avec les Hongrois pour faire ses choix de politique extérieure.

Dès avant la guerre austro-prussienne, l'Autriche tente de renouer avec la France : entre Sadowa et Sedan, une sorte d'idylle franco-autrichienne se déroule. Jamais les deux États n'ont été aussi proches d'une entente et pourtant tout va échouer. Les raisons sont diverses mais il faut insister sur l'importance du facteur personnel. Pour le souverain Habsbourg, Napoléon III reste « une canaille ». En outre, François-Joseph ne se résout pas à la perte de l'ancrage allemand de la monarchie. Napoléon III fait preuve de légèreté et, plus généralement, les deux protagonistes montrent une certaine inconsistance. Ils se trompent également sur le rapport des forces : en 1866 Napoléon III pense que l'Autriche va l'emporter et en 1870 François-Joseph ne peut imaginer une défaite de la France. En définitive les deux puissances ont laissé passer l'occasion de s'opposer à la Prusse et surtout d'arrêter l'escalade impérialiste et unificatrice de Bismarck.

La désastreuse aventure mexicaine distend également le lien entre Paris et Vienne. Sur l'initiative de la France qui a envahi le pays, le frère de François-Joseph, Maximilien, devient en 1863 empereur du Mexique mais les choses tournent au désavantage des troupes coloniales. Après trois ans de combats entre les Républicains et les troupes françaises, Maximilien est exécuté par les soldats de Juarez le 19 juin 1867, quelques jours après le couronnement de François-Joseph comme roi de Hongrie à

Budapest. Cet échec est non seulement douloureux sur le plan personnel mais il détermine également la fin de toute ambition coloniale de l'Autriche. La monarchie des Habsbourg va désormais se limiter à une politique plus modeste destinée à empêcher que son voisinage balkanique lui devienne hostile.

1866-1918 : la puissance en question

Les échecs des années précédentes montrent les limites de la puissance autrichienne lorsqu'elle est confrontée à des adversaires mieux armés et déterminés. En outre, le Concert européen a changé de nature depuis le processus d'unification de l'Allemagne et de l'Italie, cette dernière étant devenue la sixième puissance. Le caractère dynastique de l'Empire le met en décalage au regard des mouvements nationaux. Or, ce sont précisément eux qui agitent l'arrière-cour balkanique. La région est toutefois la seule qui reste à l'Autriche pour affirmer son influence. Elle va s'y concentrer tandis que la plupart des autres puissances se lancent dans l'expansion coloniale.

À la faveur des insurrections contre l'Empire ottoman, l'Autriche-Hongrie va faire de la Bosnie-Herzégovine son terrain d'action et tente de faire des nouveaux États-nations des alliés. Mais le Concert européen a également son mot à dire puisque ses membres sont presque tous impliqués d'une manière ou d'une autre dans la région, soit directement (Autriche, Russie, Italie) soit en vertu d'intérêts géostratégiques plus larges (Grande-Bretagne et France). À partir de 1879, le *Zweibund* lie l'Autriche à l'Allemagne. L'insurrection qui éclate en 1875 menace la stabilité dans les Balkans : l'Herzégovine, la Bosnie et le Monténégro sont touchés. Devant l'impuissance ottomane, la crise dégénère. Les puissances interviennent, l'Autriche en premier en la personne de son ministre des Affaires étrangères Gyula Andrassy. Elles menacent les Ottomans de l'occupation de la Bosnie par l'Autriche-Hongrie, la Russie se saisissant de la Bessarabie qui est un de ses objectifs. Soutenus par la Russie, la Serbie et

le Monténégro s'allie contre le Sultan. Des manifestations de solidarité slave ont lieu dans la monarchie.

L'Autriche-Hongrie voit dans son arbitrage le moyen de redorer son blason diplomatique et elle espère profiter de cette crise pour gagner en influence dans la région. Son but est de s'appropriier la Bosnie et l'Herzégovine, tandis que la Russie veut exercer une tutelle sur la Bulgarie. Après que la Sublime Porte a promis de réaliser les réformes réclamées tant sur le terrain que par les puissances, les combats cessent mais reprennent de plus belle en 1877, menant cette fois le Concert européen à réunir une conférence afin d'empêcher la Russie de garder l'initiative dans la région, une perspective dont personne ne veut. Le congrès de Berlin de juillet 1878 consacre l'indépendance totale de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie. La Bulgarie que les Russes voulaient contrôler demeure formellement divisée, la Roumélie orientale étant partagée entre Roumains et Serbes⁹. L'Autriche-Hongrie doit ainsi renoncer à maintenir l'intégrité de l'Empire ottoman, qui lui semblait jusque-là une garantie pour neutraliser les projets nationaux et l'influence russe, et que les Hongrois soutenaient sans réserve car il était un frein à l'expansion slave du sud. L'occupation de la Bosnie-Herzégovine est un succès pour l'Autriche-Hongrie qui montre une fois de plus une grande habileté dans le jeu diplomatique, malgré sa faiblesse structurelle. Tout se passe comme si l'on revenait au congrès de Vienne : l'Autriche semble gagner sur le tapis vert. Mais tout comme ses conquêtes de 1815, la Bosnie-Herzégovine se révèle problématique. La province est sous-développée et potentiellement rebelle. En effet la Serbie ne peut admettre la domination autrichienne sur un territoire qu'elle convoite. Malgré la politique austrophile menée par la dynastie Obrenović, le traumatisme est ancré dans les mentalités et instrumentalisé par les opposants. Le retour des Karađorđević, à la suite du coup d'État de 1903, change l'orientation de la politique extérieure qui devient résolument anti-autrichienne et atteint son point culminant en juillet 1914.

⁹ Elle est finalement réunie à la Bulgarie en 1885. Celle-ci devient définitivement indépendante en 1908 par la proclamation unilatérale du roi Ferdinand.

La crise de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine en octobre 1908 est l'une des étapes qui conduit à la Première Guerre mondiale. Après 30 ans de gestion des deux provinces, l'Autriche-Hongrie veut reprendre l'initiative d'une politique étrangère dynamique sous la direction du ministre Alois Lexa von Aehrenthal. Elle intervient dans un contexte de tensions régionales après la révolution jeune-turque et coïncide avec la proclamation de l'indépendance bulgare. Or, le Concert européen est encore assez solide pour éviter alors le déclenchement d'un conflit. Toutefois l'Autriche-Hongrie s'aliène définitivement la Serbie et son alliée russe. Le mécanisme qui désamorce la crise est enclenché à Paris et Londres qui s'emploient à calmer la Russie. Les Français et les Britanniques sont en effet plus préoccupés par les initiatives coloniales de l'Allemagne, qui menace leurs conquêtes africaines, que par une province balkanique. De même, les guerres balkaniques qui suivent¹⁰ restent circonscrites. Elles posent toutefois la question de l'attitude de l'Autriche-Hongrie, la puissance régionale la plus directement concernée – notamment par la Seconde Guerre balkanique – et qui aurait pu trouver là l'occasion de mettre fin à l'hypothèque serbe. La Première Guerre balkanique se solde en effet par le traité de Londres, le 30 mai 1913, qui prévoyait la création de l'Albanie dont l'Autriche-Hongrie voulait faire un élément de sa stratégie dans les Balkans. Or l'Italie a également des vues sur ce pays afin de consolider son poids dans l'Adriatique. La Serbie est une fois de plus frustrée car elle n'obtient pas l'accès à la mer. L'Autriche-Hongrie ne profite pas alors de son avantage. En juillet 1914, il est trop tard.

Le seul partenaire fiable de l'Autriche demeure l'Allemagne, puisque l'Italie, membre toutefois de la Triplice, ne fait pas mystère de ses

¹⁰ 1912-1913 : la Première Guerre balkanique se termine par la victoire de l'Entente balkanique (Serbie, Monténégro, Bulgarie, Grèce) contre l'Empire ottoman. La Seconde oppose la Bulgarie à ses anciens alliés pour la suprématie sur les territoires conquis, mais elle est défaite et le traité de Bucarest (10 août 1913) lui ôte tous les territoires conquis précédemment.

ambitions balkaniques et profite en outre de l'irrédentisme des populations italiennes de la monarchie. L'Autriche-Hongrie surestime la puissance allemande, ce qui est une des raisons de l'entrée en guerre de 1914. Les militaires autrichiens dans leur ensemble sont favorables à une politique plus agressive et poussent à en découdre avec la Serbie. La diplomatie en revanche ne retrouve pas en 1914 l'élan de 1908 qui avait permis à Aehrenthal de mener à bien l'annexion de la Bosnie-Herzégovine.

Depuis le congrès de Vienne, l'Autriche, puis l'Autriche-Hongrie ne s'est jamais donné les moyens de sa puissance. Ses succès diplomatiques sont systématiquement contredits par ses faiblesses structurelles, qu'elles soient d'ordre financier ou militaire. En juillet 1914, elle semble peu armée pour un conflit qui va s'avérer plus long que prévu. Or, elle tient jusqu'à l'effondrement d'octobre 1918, ce qui surprend beaucoup d'observateurs internationaux. Malgré la contestation des nationalités, le loyalisme dynastique demeure sa force ; elle est bien telle que la décrit François-Joseph en 1915 « in der heutigen Welt eine Anomalie », puisque ses adversaires sont tous des États-nations. C'est bien pour cela qu'ils vont encourager les diverses nationalités de l'Empire à réclamer leurs droits, ce qui va amener sa dissolution. Le traité de Saint-Germain, signé le 10 septembre 1919, consacre le démembrement de l'ancienne Autriche-Hongrie et interdit à la fois le retour de la dynastie des Habsbourg et l'*Anschluss*. L'Empire, que le Concert européen s'accordait à maintenir comme un élément nécessaire de l'équilibre des puissances, a cessé d'être une anomalie. Les traités de paix consacrent les promesses faites par l'Entente aux nationalités et créent un nouvel ordre européen qui correspond certes mieux au *Zeitgeist* en érigeant à la place d'un Empire multinational des États-nations dont l'équilibre est toutefois trop aléatoire et fondé sur le ressentiment. L'ancien espace danubien est devenu une région clivée et morcelée, précisément ce que l'on voulait éviter un siècle plus tôt.

L'Europe et la Grèce, 1821-1830

Le Concert européen face à l'émergence d'un État-nation

ANNE COUDERC

Mots-clés : Concert européen, Sainte Alliance, Question d'Orient, Grèce, Empire ottoman, Grande-Bretagne, Russie, nation, nationalisme.

Europe and Greece, 1821-1830 : the Concert of Europe facing the Emergence of a Nation-State

Keywords : *Concert of Europe, Holy Alliance, Eastern Question, Greece, Ottoman Empire, Great Britain, Russia, Nation, Nationalism.*

L'indépendance de la Grèce fut une affaire européenne¹. Le fait est bien connu : le vif intérêt des Lumières pour l'Antiquité avait mis la Grèce à l'honneur depuis le xviii^e siècle. En quête des racines de la civilisation européenne, les voyageurs s'étaient succédé dans l'Empire ottoman, à la recherche de ses vestiges, médailles ou colonnes, et même de ses habitants, en se plaisant à voir leurs descendants dans les sujets chrétiens

¹ Anne Couderc est maître de conférences à l'université Paris 1 et membre de l'UMR SIRICE. Ses travaux portent sur la formation de l'État grec et sur l'histoire des relations internationales au xix^e siècle, en particulier l'histoire et l'historiographie de la Question d'Orient. Elle a co-dirigé, avec Olivier Delouis et Petre Guran, *Héritages de Byzance dans l'Europe du Sud-Est (xvi^e-xx^e siècle)*, Athènes-Paris, École française d'Athènes, de Boccard, coll. « Mondes Méditerranéens et Balkaniques », 4, 2013.

du sultan, *avilis* par des siècles de *captivité* ou d'*esclavage*². La *régénération* de la Grèce était devenue un thème récurrent depuis la Révolution française et l'Empire, suffisamment partagé par les élites de tous milieux pour survivre à ces régimes ; le soulèvement *hellène* de 1821 fut de ce fait salué avec enthousiasme autant par les représentants du courant libéral que par des milieux beaucoup plus conservateurs. On connaît bien aussi l'émotion internationale suscitée par la répression ottomane, au lendemain des massacres de Chio en 1822, par le siège et la chute de Missolonghi en 1826 et les ravages du Péloponnèse par les troupes égyptiennes d'Ibrahim Pacha venues en renfort. La vague de sympathie philhellène, portée par tous les *media* de l'époque, presse, théâtre, concerts, littérature, peinture, affiches, mobilier, assiettes peintes, tapisseries, vêtements, pénétra tous les foyers³. Plusieurs études récentes ont mis en lumière le caractère transnational de cette grande émotion européenne à l'origine des départs de volontaires prêts, à l'instar de Byron, à combattre et à mourir en Hellènes pour défendre la cause sacrée de la *civilisation* contre la *barbarie*⁴.

Pendant, l'histoire du mouvement national grec comporte encore, à plus d'un égard, de nombreux champs à explorer ou à reconsidérer, autant

² Cf., sur ces thématiques, Françoise et Roland Étienne, *La Grèce antique : archéologie d'une découverte*, Paris, Gallimard, 1990 ; Georges Tolia, *La médaille et la rouille : l'image de la Grèce moderne dans la presse littéraire parisienne (1794-1815)*, Paris, Athènes, Hatier, 1997 ; Chrissanthi Avlami (dir.), *L'Antiquité grecque au XIX^e siècle : un exemplum contesté ?*, Paris, L'Harmattan, 2000.

³ Jean Dimakis, *La guerre de l'indépendance grecque vue par la presse française, de 1821 à 1824. Contribution à l'étude de l'opinion publique et du mouvement philhellénique en France*, Thessalonique, Institut d'études balkaniques, 1968.

⁴ Cf. contributions de Robert Frank, « Émotions mondiales, internationales et transnationales » et de Hervé Mazurel, « Le moment philhellène de l'Occident romantique », *Monde(s)*, n° 1, 2012, respectivement p. 47-70 et p. 71-88 ; Sandrine Maufray, *Le Philhellénisme franco-allemand (1845-1848)*, Paris, Belin, 2011 ; Hervé Mazurel, *Vertiges de la guerre. Byron, les philhellènes et le mirage grec*, Paris, Les Belles Lettres, 2013.

du point de vue intérieur que de la façon dont il s'inscrit dans l'histoire européenne. L'histoire la plus traditionnelle apparaît, d'une façon classique, fortement tributaire de conceptions essentialistes développées au XIX^e siècle, les *Hellènes* de 1821 étant avant tout considérés comme les descendants de Périclès et de Léonidas, relevant la tête après des siècles de domination romaine, franque puis ottomane. L'autre interprétation, longtemps proposée en Grèce, qui n'était au demeurant pas opposée à la première, a été, sous l'influence du marxisme, une dénonciation du rôle impérialiste et oppresseur des Grandes Puissances. L'historiographie grecque récente est déjà fortement revenue sur ces schémas interprétatifs. L'étude de l'origine et de l'organisation sociale des combattants de 1821, qui étaient loin de former un groupe homogène, la prise en compte des enjeux locaux de leur lutte, souvent plus prégnants que ceux d'une nation encore bien abstraite, ont déjà donné lieu à de riches monographies⁵. L'historiographie occidentale, de son côté, a longtemps présenté des tendances comparables à celles de l'historiographie grecque, en particulier parce que peu de questions ont été posées sur la nature politique et l'identité du mouvement hellène : toute la tradition historique occidentale apparaît influencée par le philhellénisme et les études récentes sur le philhellénisme n'ont pas réellement remis ce biais en cause. Les Grecs sont présentés de prime abord comme formant une nation anciennement constituée entrée dans une phase de réveil, forçant la méfiance et l'admiration de l'Europe et contraignant le Concert européen à reconnaître leur nouvel État. Quant à la politique des Grandes Puissances et du

⁵ Sur l'histoire et l'historiographie de la construction de l'État grec, voir notamment l'article de synthèse de Kostas Kostis, « The Formation of the State in Greece, 1830-1914 », in Marco Dogo, Guido Franzinetti (dir.), *Disrupting and Reshaping. Early Stages of Nation-building in the Balkans*, Ravenna, Longo Editore, 2002, p. 47-64 et son récent ouvrage sur le même thème : *Les « enfants gâtés de l'histoire »*. *La formation de l'État grec moderne, XVIII-XXI^e siècle*, Athènes, Polis, 2013 [en grec]. Sur les conditions de la nationalisation de la société grecque, voir entre autres Sia Anagnostopoulou, *The Passage from the Ottoman Empire to the Nation-States: a Long and Difficult Process. The Greek Case*, Istanbul, Isis Press, 2004.

Concert européen dans la crise grecque, elle est rarement étudiée dans sa dimension de système. Elle est le plus généralement décrite, comme une toile de fond, en termes d'*atermoiements*, d'*attentisme*, ou de calculs géopolitiques qui certes furent réalité mais qui ne sont pas à même d'expliquer en profondeur ce qui s'est réellement passé entre l'Europe et la Grèce.

Sans doute, pour tenter de comprendre les interactions entre le Concert européen et le mouvement hellène et leurs effets sur les formes de gouvernance européenne comme sur la définition de la nation grecque, faut-il s'efforcer de considérer l'ensemble du contexte européen de l'époque. En particulier, la prise en compte de la réaction aux révoltes qui éclatèrent simultanément dans les colonies espagnoles, en Espagne, au Portugal et dans l'Italie sous domination autrichienne est indispensable pour comprendre la façon dont le soulèvement grec fut appréhendé.

C'est de cet aspect que cette contribution entend traiter. L'historiographie consacrée aux relations internationales présente la décision de reconnaître l'État grec, prise par le Concert européen dans une forme réduite à la France, la Grande-Bretagne et la Russie, comme un *tournant*, voire une *première entorse* à une politique inspirée jusque-là par l'esprit de la Sainte Alliance⁶. L'idée générale est en effet que l'Autriche ne parvint pas après 1825 à contrer l'influence libérale britannique ni les tendances philhellènes

⁶ Sur ces questions et pour tous les développements de cet article relatifs au contexte européen, voir Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, PUF, 2007 ; pour la question de la forme et de l'évolution du système européen dans la première moitié du XIX^e siècle, Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, Oxford, Clarendon Press, 1994 ; pour la réflexion sur le lien entre les contours du Concert européen et les formes prises par sa politique, Matthias Schulz, *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815-1860*, Munich, Oldenbourg, 2009. On peut aussi se reporter aux anciens ouvrages de Stanley Hoffmann, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des États*, Paris, Armand Colin, 1954 et, pour les détails et les aspects plus factuels, de Jacques Pirenne, *Les grands courants de l'histoire universelle*, t. 4, *De la Révolution française aux révolutions de 1830*, Paris, Albin Michel, 1951.

– ou anti-ottomanes – du tsar et que la politique contre-révolutionnaire des conférences de Troppau et Laybach en 1820-1821 puis de Vérone en 1822 fut désormais tenue en échec et abandonnée. Georges-Henri Soutou interprète notamment cette évolution comme un retour à la dimension libérale qu'aurait d'emblée revêtu le système de Vienne en 1815⁷.

On cherchera ici, à propos du cas grec, à éclairer et comprendre cette transition dans la politique du Concert européen ; à la lecture de la bibliographie, elle paraît en effet s'être opérée du jour au lendemain, sans que la nature de ce changement ait très clairement fait l'objet d'analyse. S'agit-il de rupture pure et simple, de tournant radical, ou bien plutôt d'une forme d'évolution dont les tenants et aboutissants sont à interroger ? Pour mener l'analyse, on étudiera les discussions entre les représentants des puissances du Concert européen sur la politique à tenir face au gouvernement grec et au gouvernement ottoman, en les mettant en perspective avec les discussions relatives à l'ordre européen depuis le congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818, en particulier au moment des révolutions en Espagne et en Italie. Une attention particulière sera apportée aux principes mis en avant, notamment sur la question de l'action collective des puissances, de ses formes et de ses modalités. L'enjeu est, à terme, d'évaluer l'impact qu'a eu l'action du Concert européen sur la formation de la nation grecque mais tout autant de comprendre dans quelle mesure la réaction des puissances du Concert à une question intéressant l'Europe, comme ici la question grecque, a pu avoir eu un impact sur les contours mêmes du Concert européen.

Pour cela, l'étude distinguera trois moments successifs : de 1821 à 1825, la période pendant laquelle le Concert n'intervint pas directement dans la question grecque, malgré son importance au regard de la paix et de l'équilibre européen ; 1826-1827, le moment de l'intervention des grandes puissances, dont il faudra ici étudier la forme et la nature, pour imposer à la Porte le principe de l'existence d'un État grec ; enfin, dans une troisième

⁷ Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815...*, *op. cit.*, p. 49-55.

partie, seront envisagés les effets de cette action du Concert européen sur la définition même de la nation grecque, de 1827 à la reconnaissance de son indépendance en 1830.

La question grecque et le problème de l'ordre européen, 1821-1825

La révolte éclata en février 1821 dans les principautés danubiennes et en mars dans le Péloponnèse, dans un contexte plus large de soulèvements de gouverneurs de provinces ottomans comme Ali Pacha de Janina, et sous l'impulsion de la société secrète révolutionnaire de l'Hétairie, de mouvance carbonariste⁸. Le soulèvement coïncida avec le congrès de Laybach, qui prolongeait celui de Troppau de la fin de 1820, puis avec celui de Vérone en 1822. La forme et la légitimité de la réaction des Puissances contre les mouvements révolutionnaires qui agitaient alors l'Europe étaient au centre des discussions et on y autorisa les interventions de l'Autriche en Italie et de la France en Espagne pour les réprimer. À la nouvelle des soulèvements dans l'Empire ottoman, la désapprobation des souverains réunis à Laybach fut générale, même de la part du tsar, un instant tenté d'exploiter l'affaiblissement de la Porte dans cette affaire, mais bien vite contenu par Metternich. De brèves réunions consacrées à la Grèce se tinrent au printemps de 1822 à Vienne, où les principes autrichiens l'emportèrent : il n'était certes pas question de prêter main-forte au Sultan,

⁸ Voir pour le contexte général Eric Hobsbawm, *L'ère des révolutions*, Paris, Fayard, 1969, p. 148-156 ; voir pour le cas grec Petros Pizaniyas (dir.), *La Révolution grecque, un événement européen*, Athènes, Kedros, 2009 [en grec], et la stimulante synthèse de Nikos Sigalas, « Guerre d'indépendance grecque », in *Dictionnaire de l'Empire ottoman*, Fayard, 2015. Je remercie vivement l'auteur de m'en avoir communiqué le texte avant sa parution. Pour une présentation exhaustive des faits et de la chronologie, voir la somme ancienne (très philhellène) d'Édouard Driault, *Histoire diplomatique de la Grèce de 1821 à nos jours*, t. 1, *L'Insurrection et l'Indépendance (1821-1830)*, Paris, PUF, 1925-1926.

mais il n'était pas question non plus, malgré la tradition de la France, en vertu des Capitulations, et de la Russie, en vertu du traité russo-ottoman de Kütchuk-Kaïnardja de 1774, d'aide et protection aux Chrétiens de l'Empire ottoman, de reconnaître un quelconque mouvement séditionnel, fût-il celui des Grecs. Lorsque ceux-ci, après avoir proclamé leur indépendance en janvier 1822, envoyèrent une délégation auprès du congrès de Vérone pour demander l'aide de l'Europe chrétienne, elle ne fut pas même reçue⁹. Seule, la Grande-Bretagne resta neutre et, si elle ne leur apporta pas d'aide positive, leur reconnut le statut de belligérants en 1823¹⁰. En 1824 et 1825 enfin, des conférences entre les ambassadeurs des cinq puissances à Saint-Pétersbourg furent réunies sans qu'aucune mesure décisive fût prise : Metternich pesait de tout son poids sur le Concert européen pour éviter toute forme d'intervention et écarter un risque de conflit russo-ottoman qui aurait menacé l'ensemble de l'ordre européen qu'il consolidait depuis le congrès de Vienne¹¹.

La question hellène était en fait tombée en pleine crise du Concert européen, ce qui eut sans doute, à terme, un effet sur la formation de l'État grec lui-même. Une importante divergence avait surgi dès les congrès de Troppau et Laybach, précisément au sujet de l'attitude à tenir face à des mouvements révolutionnaires d'une part et, d'autre part, au sujet de la forme de direction des affaires européennes dont les puissances de la Quintuple Alliance s'étaient arrogé l'exclusivité. La prise en compte des termes de ce débat est centrale pour comprendre la façon dont le Concert européen évolua pour appréhender les affaires grecques.

Ces congrès avaient été réunis, dans le cadre de ces « réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres et plénipotentiaires respectifs » qu'il avait été convenu de

⁹ Cf. entre autres, avec le texte de l'adresse du gouvernement de la Grèce au congrès de Vérone, Édouard Driault, *L'Insurrection...*, *op. cit.*, p. 188 sq.

¹⁰ Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815...*, *op. cit.*, p. 53.

¹¹ Cf. en particulier Guillaume de Bertier de Sauvigny, *Metternich*, Paris, Fayard, 1998, p. 354-362, p. 387-388.

tenir lors du congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818¹². Le but annoncé était de concourir au « maintien de la paix générale, fondé sur le respect religieux pour les engagements consignés dans les traités, et pour la totalité des droits qui en dérivent », en vertu « du principe d'union intime » des cinq puissances signataires, l'Autriche, la Russie, la Prusse, la Grande-Bretagne ainsi que la France qui venait, par ce même congrès, d'être intégrée au « système de l'Europe »¹³. C'est à ce titre qu'à Troppau et Laybach, l'Autriche, la Russie et la Prusse défendirent le principe d'intervenir en Italie pour successivement étouffer les mouvements révolutionnaires qui visaient à imposer une constitution au roi des Deux-Siciles et au roi de Sardaigne. Ainsi, dans une lettre autographe de l'Empereur d'Autriche au roi des Deux-Siciles, le principe d'un ordre européen assuré, même à l'intérieur des États, par des garanties mutuelles, était-il affirmé très explicitement :

[...] les puissances alliées se sont réunies à Troppau pour considérer ensemble les suites dont ces événements menacent le reste de la péninsule italienne, et peut-être l'Europe tout entière. En nous décidant à cette délibération commune, nous n'avons fait que nous conformer aux transactions de 1814, 1815 et 1818 [...] sur lesquelles repose cette alliance tutélaire, uniquement destinée à garantir de toute atteinte l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de tous les États, et à assurer le repos et la prospérité de l'Europe par le repos et la prospérité de chacun des pays dont elle se compose¹⁴.

Ainsi, en se fondant sur une interprétation des textes et traités de Vienne et Aix-la-Chapelle qui forçait beaucoup la notion de garantie – alors qu'elle avait été repoussée par la Grande-Bretagne au nom de l'indépendance des

¹² *Protocole signé à Aix-la-Chapelle le 15 novembre 1818*, par les plénipotentiaires des cours d'Autriche, de France, de Grande-Bretagne de Prusse et de Russie. Publié entre autres in Charles-Louis Lesur (dir.), *Annuaire historique universel pour 1818*, Paris, Thoissner-Desplaces, 1825, p. 425.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Lettre autographe de l'Empereur d'Autriche au roi des Deux-Siciles*, Troppau, 20 nov. 1820, reproduite in Charles-Louis Lesur (dir.), *Annuaire historique universel pour 1820*, Paris, Fantin, 1821, p. 683.

États –, les monarques de Russie, d'Autriche et de Prusse défendaient-ils à Troppau un « système » issu de ces traités, qui implicitement relevait, dans la lettre et l'esprit, de la Sainte Alliance. Au contraire de la Quintuple Alliance que la Grande-Bretagne avait refusé d'élargir à d'autres États¹⁵, il devait, selon eux, exercer une tutelle sur l'Europe qui serait progressivement reconnue et acceptée par les divers États européens, à l'instar du traité de la Sainte Alliance « afin de conserver et maintenir la paix, de délivrer l'Europe du fléau des révolutions » :

Ce système, suivi de Concert par la Prusse, l'Autriche et la Russie, n'a rien de nouveau. Il est basé sur les mêmes maximes qui ont servi de fondement aux conventions qui ont cimenté l'alliance des États européens. L'union intime entre les cours qui se trouvent au centre de cette confédération ne peut que gagner par là en force et en durée. L'Alliance s'affermira par les mêmes voies qu'ont suivies pour les former les puissances auxquelles elle doit son origine, et qui l'ont fait adopter peu à peu par toutes les autres, qui se sont convaincues de ses avantages plus que jamais incontestables¹⁶.

La Grande-Bretagne, suivie – provisoirement – par la France, protesta catégoriquement, par la voix de son ministre des Affaires étrangères Lord Castlereagh, contre une telle interprétation des traités et condamna la notion d'intervention collective¹⁷. Dès avant le congrès de Troppau, elle rappela que l'alliance des puissances n'avait « jamais été destinée à

¹⁵ Jacques Pirenne, *De la Révolution française...*, *op. cit.*, p. 349 sq.

¹⁶ *Dépêche circulaire des Cours d'Autriche, de Russie et de Prusse à leurs ministres et chargés d'affaires près les Cours d'Allemagne et du Nord*, Troppau, 8 décembre 1820, in Charles-Louis Lesur (dir.), *Annuaire historique universel pour 1821*, Paris, Fantin, 1822, p. 627-629. L'auteur en est Jean Capodistria (cf. Marie-Pierre Rey, *Alexandre 1^{er}, le tsar qui vainquit Napoléon*, Paris, Flammarion, 2013, p. 438) : on y reconnaît la pensée dominante de la Sainte Alliance, notamment à propos des notions de *garantie* et d'*union intime*.

¹⁷ Sur la position et la politique de Castlereagh entre 1820 et 1822 cf. notamment Jacques Pirenne, *De la Révolution française...*, *op. cit.*, p. 359 sq. ; Christopher J. Bartlett, *Castlereagh*, Londres, Macmillan, 1966.

devenir une *union* pour le gouvernement du monde »¹⁸. À l'occasion de celui de Laybach, elle dénonça des principes qui risqueraient de conduire à une « interférence » importante dans les affaires intérieures des États mais plus encore elle refusa d'admettre « l'établissement de certains principes généraux visant à régler la conduite politique future des Alliés », en tant que « système de loi internationale »¹⁹ :

[Le gouvernement britannique] ne considère pas que l'Alliance soit autorisée par les traités existants d'assumer, en tant qu'Alliés, de quelconques pouvoirs généraux de cette nature [...] sans s'attribuer une suprématie incompatible avec les droits d'autres États, ou, quand bien même ils recevraient un consentement spécial de ces États, sans introduire en Europe un système fédératif, non seulement impraticable et inefficace dans son objet²⁰, mais conduisant encore à beaucoup des plus graves inconvénients²⁰.

La Grande-Bretagne avertit donc qu'elle refusait de prendre part aux mesures qui seraient prises au congrès de Troppau et Castlereagh y assista uniquement en observateur, sans bénéficier de la qualité de plénipotentiaire. La France s'abstint aussi de ratifier les décisions finales du congrès. L'attitude de la France et de la Grande-Bretagne fut la même au congrès de Laybach et, lorsque se réunit celui de Vérone en 1822, dont la

¹⁸ *Note confidentielle du vicomte de Castlereagh, ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, sur les affaires d'Espagne, communiquée aux cours d'Autriche, de France et de Russie*, mai 1820. Publiée, dans une traduction en français, in Charles-Louis Lesur (dir.), *Annuaire historique universel pour 1822*, Paris, Fantin, 1823, p. 682.

¹⁹ *Circular despatch to British Missions at Foreign Courts*, Londres, 19 janvier 1821 ; reproduite in Edward Hertslet, *The Map of Europe by Treaty: Showing the Various Political and Territorial Changes which have taken place since the General Peace of 1814*, vol. 1, Londres, 1875, p. 664 sq.

²⁰ « [The British Government] do not regard the Alliance as entitled, under existing Treaties, to assume, in their character as Allies, any such general powers [...] without their either attributing to themselves a supremacy incompatible with the rights of other States, or, if to be acquired through the special accession of such States, without introducing a federative system in Europe, not only unwieldy and ineffectual to its object, but leading to many most serious inconveniences », *ibid.*

tenue avait été prévue l'année précédente à Laybach, la Grande-Bretagne tint la même ligne. La France en revanche, sous l'impulsion des ultras conduits entre autres, pour les affaires extérieures, par Chateaubriand, ambassadeur de France à Londres, rejoignit avec éclat les puissances continentales et cet esprit dominant de la Sainte Alliance : elle attendait d'être appuyée pour intervenir militairement contre la révolution espagnole qui menaçait, selon leurs analyses, sa sécurité et son intégrité monarchique.

Ce furent donc deux interprétations du gouvernement de l'Europe ébauché à Aix-la-Chapelle en 1818 qui s'affrontèrent dans ces années et qui impliquaient, en fait, une composition et des contours différents pour le Concert européen.

D'un côté, les puissances continentales, monarchies absolues, prônant une direction forte basée sur des garanties et des obligations mutuelles, affirmaient l'*intervention* combinée dans les affaires intérieures des États comme un moyen d'action possible, voire privilégié, en cas de danger révolutionnaire. La « paix générale de l'Europe », pour laquelle le Concert devait œuvrer, reposait selon elles avant tout sur la paix intérieure de chacun des États. Cette paix devait être mutuellement garantie par des monarchies « pures » ou bien tempérées par une constitution concédée par le monarque, mais en aucun cas imposée par le peuple : « émanées des trônes, les institutions deviennent conservatrices ; sorties du milieu des troubles, elles n'enfantent que le chaos »²¹. Ceci, en particulier, rendait impossible la reconnaissance du mouvement grec qui, après avoir déclaré la révolte contre l'ordre du sultan, proclama, en 1822 et 1823, deux constitutions directement inspirées (parfois même traduites) des constitutions de la Révolution française²².

²¹ *Note du ministère impérial de Russie au ministre résident d'Espagne*, Pétersbourg, 20 avril (2 mai) 1820, reproduite in Charles-Louis Lesur (dir.), *Annuaire historique universel pour 1820*, op. cit., p. 663.

²² Cf. l'analyse comparative de Georges C. Vlachos, « L'idée constitutionnelle et la conception révolutionnaire de la nation pendant la révolution hellénique de

De l'autre côté, la Grande-Bretagne, puissance maritime mais aussi constitutionnelle, refusait au nom de l'intégrité et de l'indépendance des États, et certes aussi par libéralisme, les notions et de système et d'intervention. Elle prônait en revanche, et elle mit en pratique avec des succès inégaux dès la période 1820-1825, la solution de la *médiation*, basée quant à elle bien d'avantage sur la négociation bilatérale, indépendamment de toute décision collective, qui lui permettait à la fois de préserver son indépendance et de contrôler de sa seule influence des champs entiers de la diplomatie. Elle tenta ainsi d'empêcher la tenue même de ces congrès européens : il « paraît convenable, écrivait Castlereagh en 1820, d'éviter soigneusement toute réunion des souverains, et de s'abstenir [...] de charger une réunion ostensible de délibérer sur les affaires d'Espagne », l'auteur préférant « ces communications confidentielles entre les cabinets, qui sont plus propres en elles-mêmes, à rapprocher les idées et à faire adopter, autant que possible, des principes communs »²³. C'est dans cet état d'esprit que la Grande-Bretagne proposa avec succès sa « médiation », entre les colonies espagnoles révoltées et leur ancienne métropole puis, de conserve avec l'Autriche, entre la Russie et la Sublime Porte lorsque la révolte hellène compliqua les relations entre les deux empires et provoqua une rupture temporaire de leurs relations diplomatiques²⁴. En revanche, elle ne parvint pas à la faire admettre comme solution à la France dans son conflit avec l'Espagne.

La France, quant à elle, hésita entre ces deux formes d'action opposées et semble n'avoir trouvé de *modus operandi* stable que dans la période

1821 », in *La Révolution française et l'hellénisme moderne. Contribution hellénique à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française*, Actes du III^e colloque d'Histoire, Athènes, Fondation nationale de la Recherche scientifique, 1989, p. 327-340.

²³ *Note confidentielle du vicomte de Castlereagh [...]*, citée note 18, p. 681.

²⁴ Michel Driault, *L'Insurrection...*, *op. cit.*, p. 150 sq.

suiuante, précisément lors de l'implication des puissances dans l'affaire gréco-ottomane.

Affaires de Grèce et recomposition du Concert européen, 1826-1827

Le changement de cap du Concert européen dans l'attitude à tenir face au mouvement grec releva bien d'un coup de théâtre : alors que Metternich était parvenu à prolonger l'attentisme des chancelleries jusqu'en 1825, Canning, qui avait succédé à Castlereagh à la fin de 1822, et les représentants du nouveau tsar Nicolas 1^{er} s'entendirent pour agir, par-delà les divergences idéologiques qui avaient prédominé dans la période précédente, et en dépit ou plutôt en raison de leur antagonisme géopolitique. Le 4 avril 1826 en effet, Wellington et Nesselrode, avec l'ambassadeur de Russie à Londres, le prince de Lieven, signèrent secrètement, à Saint-Pétersbourg, un protocole relatif aux affaires de Grèce²⁵. L'initiative était justifiée en introduction par la demande de médiation présentée par les Grecs à la Grande-Bretagne et par le « désir » du tsar « de mettre fin au conflit dont la Grèce et l'Archipel [étaient] le théâtre » ; le texte prévoyait de proposer à la Porte la « médiation » des puissances signataires en vue de conclure un « arrangement compatible avec les principes de la religion, de justice et d'humanité ».

²⁵ *Protocole relatif aux affaires de la Grèce, signé à Saint-Pétersbourg, le 4 avril 1826*, Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Mémoires et documents (MD) Grèce, carton n° 11 ; parmi les nombreuses publications de cet acte, cf. Georg Friedrich von Martens, Frederic Saalfeld, *Nouveau recueil de traités d'alliance, de paix, de neutralité [...] et de plusieurs autres actes servant à la connaissance des relations étrangères des puissances et États de l'Europe [...] depuis 1808 jusqu'à présent [...]*, tome VII, 1^{ère} part. (1820-1827), Gottingue, Dieterich, 1829, p. 41-44.

On remarque d'entrée de jeu les positions distinctes des deux puissances et le caractère vague de celle de la Russie : la position de médiatrice de la Grande-Bretagne, s'impose à côté du simple « désir » du tsar de résoudre la crise. C'était précisément le rôle envahissant de protecteur des Chrétiens de l'Empire ottoman, que le sultan avait été contraint d'admettre en 1774 au traité de Kütchük-Kaïnardja, que la Grande-Bretagne combattait et qu'elle ne lui permit pas d'affirmer. La réfutation de ce rôle par Canning, qui était à l'origine du protocole, était un élément important de sa communication diplomatique. Ainsi, l'ambassadeur français à Londres avait-il rapporté, à un moment qui coïncidait avec la négociation secrète du protocole, une conférence qu'il avait eue avec lui au sujet de la question grecque : « Il ne voyait pas pourquoi la Russie pourrait en faire la cause d'une guerre contre la Turquie, puisque la protection qu'elle a droit d'accorder aux Grecs d'après les traités ne doit s'étendre sur eux qu'autant qu'ils restent fidèles et non quand ils se mettent en état d'insurrection »²⁶. C'était bien là le sens de la conclusion de ce protocole ; Canning, sachant que Metternich ne serait plus longtemps en mesure de retenir une initiative du nouveau tsar Nicolas 1^{er}, voulait prévenir une action isolée de la Russie et l'empêcher de se faire reconnaître par le sultan une forme de protectorat comparable à celui qu'elle exerçait déjà sur les principautés danubiennes.

Quant au contenu du protocole, il prévoyait la création d'un État grec qui aurait la forme d'une « dépendance » de l'Empire ottoman, où les Grecs « seraient exclusivement gouvernés par des autorités choisies et nommées par eux-mêmes, mais dans la nomination desquelles la Porte aurait une certaine influence », en échange du règlement par la Grèce d'un tribut annuel à l'Empire ottoman. Il y fut formellement inscrit que les signataires ne chercheraient « dans cet arrangement aucun agrandissement de territoire, aucune influence exclusive, ni avantages commerciaux pour leurs

²⁶ AMAE, Correspondance politique (CP) Angleterre, carton n° 620, 1826, le prince de Polignac, ambassadeur de France à Londres, au baron de Damas, ministre des Affaires étrangères, Londres, 10 mars 1826.

sujets, qui ne seraient pas également accessibles pour toutes les autres nations ».

Du point de vue de l'équilibre des forces au sein du Concert européen, le protocole de Saint-Pétersbourg apparaissait aussi comme une façon de ravir à Metternich le *leadership* de l'Alliance et il provoqua, de fait, une recomposition immédiate des rapports de forces entre les Puissances : l'affaire grecque fut réellement l'occasion, pour la Grande-Bretagne et la Russie, de réorganiser l'échiquier européen²⁷. Et en effet, l'annonce de ce protocole aux autres cours alliées, afin de leur proposer de garantir un futur traité de « réconciliation des Turcs et des Grecs », fit l'effet d'un coup de tonnerre et les força à reconsidérer leur politique.

Jusque-là, la diplomatie française avait été dominée par la volonté de s'intégrer au Concert, hésitant entre un alignement sur la politique britannique puis sur celle des puissances continentales pour réprimer la révolution en Espagne, et elle avait évité de prendre toute initiative susceptible de remettre en question les principes instaurés depuis 1815, malgré la vigueur de l'opinion publique philhellène. Chateaubriand en fut l'illustration même, qui, une fois dans l'opposition, rédigea en 1825 sa célèbre *Note sur la Grèce* où il exhortait les chancelleries à prendre l'initiative :

Les Grecs sont-ils des rebelles et des révolutionnaires ? Non.
Forment-ils un peuple avec lequel on puisse traiter ? Oui.
Ont-ils les conditions sociales voulues par le droit politique pour être reconnus par les autres nations ? Oui.
Est-il possible de les délivrer sans troubler le monde, sans se diviser, sans prendre les armes, sans mettre même en danger l'existence de la Turquie ? Oui et cela dans trois mois, par une seule dépêche souscrite des grandes puissances de l'Europe ou par des dépêches simultanées exprimant le même vœu²⁸.

²⁷ Cf. Paul Schroeder, *The Transformation...*, *op. cit.*, p. 637 sq.

²⁸ *Note sur la Grèce par M. le Vte de Chateaubriand ou : Appel en faveur de la cause sacrée des Grecs*, Paris, Le Normant père, 1825, p. 32.

Pourtant l'année précédente encore, ministre des Affaires étrangères, il répondait au prince de Polignac qui s'était montré, depuis Londres, désireux de « connaître avec plus de développements les intentions du gouvernement à [...] l'égard [des Grecs] », que « dès la première année de l'insurrection des Grecs, la France n'avait aucun intérêt à soutenir leur cause » ; « qu'elle devait ménager la puissance ottomane avec laquelle ses relations [étaient] encore importantes » et qu'il ne fallait pas « précipiter une guerre russo-turque [...] que tous les autres pays redoutaient » ; il prônait donc la prudence, mettait en avant le fait que la France avait peu de choses à retirer de l'affaire et que tout devait toujours « dépendre des circonstances ». Les circonstances en l'occurrence étaient moins liées aux développements de la lutte des Grecs qu'à l'évolution du Concert européen, qui apparaissait ainsi comme une fin en soi et comme le seul motif de la décision diplomatique : « Jouer un rôle plus actif dans les affaires de la Grèce, soutenir les Grecs au prix ou d'une cession de territoire ou de privilèges commerciaux nous procurerait peu d'avantages et nous brouillerait à peu près avec tous les Alliés ». Il fallait donc attendre et la seule action envisageable devait être de prévenir l'influence exclusive d'une seule puissance ; notamment, si la Grande-Bretagne se décidait à agir, tenter, en temps utile, de la forcer à partager avec toutes les puissances de l'Alliance un futur « protectorat de la Grèce »²⁹.

Les choses en étaient encore là au lendemain du 4 avril 1826 : la consternation est donc palpable dans la correspondance diplomatique lorsque l'existence du protocole fut dévoilée, à la fin du mois. La nouvelle de cette « négociation extrêmement secrète », menée à l'insu des autres puissances de l'Alliance, fut qualifiée de « très grave » par le baron de Damas, au Département, comme par le prince de Polignac, à Londres, qui soulignait même que l'ambassadeur d'Autriche l'ignorait encore. Le protocole fut significativement qualifié par Polignac d'« atteinte au pacte qui

²⁹ AMAE, CP Angleterre, carton n° 618, 1824, Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères, à Polignac, ambassadeur de France à Londres, Paris, 5 janv. 1824.

depuis douze ans a[vait] maintenu l'union des grandes cours de l'Europe occidentale »³⁰.

Mais la France saisit l'occasion pour s'associer à l'initiative anglo-russe : elle trouva ainsi à jouer un rôle actif dans les affaires de Grèce, ce qui permit, au-delà de ses ambitions sur la scène internationale, de satisfaire son opinion publique. Elle contribua à l'élaboration du traité qui, à Londres le 6 juillet 1827, entérina les propositions du protocole de Saint-Pétersbourg³¹, et parvint à en modifier un peu le texte, en y faisant inscrire, entre autres, que sa médiation avait aussi été sollicitée par les Grecs³².

Quant à la Prusse et l'Autriche, elles refusèrent de participer à cette initiative que la France tenta d'élargir à l'ensemble des puissances du Concert. La position de l'Autriche est bien connue ; dans le récapitulatif qu'il adressa au ministre de France à Vienne en juin 1827 pour lui motiver son refus, Metternich mentionna comme raisons de son refus la perte partielle de souveraineté du sultan, sa certitude que les dispositions du texte relatives au « maintien de l'état de paix » étaient « impraticables » ainsi que le problème, insurmontable à ses yeux, de « l'émancipation politique des Grecs » :

Il est enfin une vérité qui nous semble ressortir avec tant de clarté et de force de tout le projet que nous ne saurions nous refuser de l'établir en thèse ; c'est celle que l'ensemble des stipulations ne nous offre d'autre sens pratique ni d'autre résultat définitif que l'émancipation politique des Grecs, résultat avec lequel se retrouvera

³⁰ *Ibid.*, n° 620, 1826, Damas à Polignac, Paris, 24 avril 1826 et Polignac à Damas, Londres, 28 avril 1826.

³¹ *Traité pour la pacification de la Grèce conclu entre l'Angleterre, la France et la Russie et signé à Londres le 5 juillet 1827 avec un article additionnel en date du même jour*, AMAE, MD Grèce, n° 11. Cf. entre autres publications, Gabriel Noradounghian, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman*, Paris, F. Pichon, 1897-1903, t. 2, p. 130-134.

³² Voir le dossier des projets successifs du traité ainsi qu'un « contre projet présenté par la Grande-Bretagne », AMAE, CP Grèce, carton n° 10, juin 1827. Les variantes ne concernent pas la solution projetée mais, significativement, la façon dont les trois puissances entendent s'associer et agir de façon combinée.

consommé le triomphe d'une nouvelle révolution en Europe ; triomphe dont la réaction sur l'Europe entière est placée hors de tous les calculs et qui fera naître une ère de combats et de bouleversements inévitables dans toute la Turquie européenne et une extension incalculable de la prépondérance anglaise sur toutes les parties du Levant ; et par suite sur l'Italie et sur d'autres États baignés par la Méditerranée³³.

Et de fait, c'est à Londres que fut continuellement réunie la conférence des ambassadeurs des trois puissances qui statua sur les affaires grecques et ottomanes, de 1827 jusqu'à l'organisation définitive de l'État grec au début de la décennie 1830. Ainsi, Metternich, qui avait perdu la main dans cette affaire, se retrouvait-il isolé, désormais étranger à la forme nouvelle d'Alliance qui commençait à s'imposer :

Rien ne me sourit d'aucun côté et, seul au milieu d'un monde en démence, j'aurais pour le moins le droit de m'ennuyer dans ma solitude, si le sentiment de l'ennui était compatible avec celui de la colère et du mépris. [...] Tout est désordre à Paris et à Londres et tout serait désordre à Pétersbourg si l'autocratie conquérante n'était là pour avaler les lambeaux du monde que lui jette à cet effet l'Alliance libérale³⁴.

De fait, la Sainte Alliance, dont l'affirmation avait jusque-là permis à Metternich de satisfaire le tsar et de le tenir, tout en contrôlant le reste de l'Europe, avait vécu. Le Concert européen lui-même pouvait paraître restreint et affaibli avec la rupture patente de la Quintuple Alliance au sujet de l'affaire grecque. Mais, dans les formes et dans les pratiques diplomatiques, il continua d'exister : ce fut la particularité et la force du Concert européen, organisation internationale sans véritable forme

³³ AMAE, MD, Grèce, carton n° 10, Le prince de Metternich au comte d'Appony, Vienne, 11 juin 1827.

³⁴ Lettre à son fils, 1^{er} janvier 1828, citée par Guillaume de Bertier de Sauvigny, *Metternich, op. cit.*, p. 407.

institutionnelle³⁵, qui de ce fait, apparut souple et adaptable aux reconfigurations géopolitiques. Les représentants des trois puissances continuèrent en effet à opérer explicitement dans le cadre du Concert dans son ensemble, au moyen d'un réel effort de communication. Par exemple, dans les instructions envoyées par les trois Cours à leurs représentants à Constantinople, il fut précisé : « L'Autriche n'a pas voulu signer le Traité mais elle a déclaré nonobstant que les trois Cours alliées pouvaient compter sur ses efforts auprès du Divan afin de le décider à accepter leurs propositions. La Prusse a montré les mêmes dispositions » et « vous aurez donc soin, autant qu'il dépend de vous, de faire comprendre aux Turcs que si ces deux Cours n'ont pas pris part au traité, elles ne sont cependant pas opposées dans le fond au système de celles qui l'ont signé »³⁶.

Est-ce à dire cependant que l'Angleterre, en recomposant le Concert européen autour d'un projet dont elle avait eu l'initiative, l'avait unilatéralement transformé et que la nouvelle Alliance était, comme l'affirmait Metternich, d'un libéralisme sans nuance ? L'analyse des termes et des dispositions du protocole de Saint-Pétersbourg et du traité de Londres, comme l'impact des décisions et de l'action de la Triple Alliance sur la définition de l'État grec, permettent de sonder cette inflexion « libérale » du Concert européen.

³⁵ Voir à ce sujet Stanley Hoffman, *Organisations internationales...*, *op. cit.*, chap. 1.

³⁶ *Projet d'instructions et Instructions pour M. le Comte Guilleminot à Constantinople*, AMAE, MD, Grèce, carton n° 10, juin 1827. Cf. aussi *Instructions communes aux ambassadeurs d'Angleterre et de France et au ministre de Russie à Constantinople, convenues entre les plénipotentiaires des Hautes Puissances contractantes*, à Londres, le 12 juillet 1827, AMAE, MD, Grèce, carton n° 11.

Intervention de la Triple Alliance et définition de l'État grec, 1826-1830

La nature de l'action prévue par les signataires du protocole de Saint-Pétersbourg et du traité de Londres peut être saisie, une fois encore, par l'étude de l'usage que l'on y fit des notions d'*intervention* et de *médiation*, qui étaient apparues jusque-là comme des solutions opposées. Dans ces deux textes, l'action des puissances fut exclusivement désignée comme une « médiation », « offerte » à la Porte ottomane et, nulle part, le terme d'« intervention », utilisé à propos des affaires d'Italie et d'Espagne au début des années 1820, ne fut employé. Bien entendu, on reconnaît là la forme d'action privilégiée par la Grande-Bretagne. Ainsi, en septembre 1826, Canning insistait-il pour que son ambassadeur à Constantinople, chargé de la négociation des propositions du Protocole du 4 avril avec la Porte, adoptât clairement « une démarche de médiateur entre les deux parties » pour qu'elle « n'offr[ît] point de prise aux objections que la Porte reproduisait si souvent contre toute objection arbitraire dans ses affaires »³⁷.

Pourtant, cette médiation, « interposée », présentait des caractéristiques qui, sans la confondre avec une intervention, l'en rapprochait beaucoup, à la fois parce que la solution prônée impliquait une réorganisation *intérieure* de l'Empire ottoman et à la fois parce que son caractère était bien plus coercitif que les médiations précédemment proposées par la Grande Bretagne : un délai était posé qui ressemblait à un ultimatum et l'emploi éventuel d'une force armée annoncé. Un article additionnel stipulait en effet que les puissances de l'Alliance laissaient un mois à la Porte pour accepter leur solution et qu'en cas de refus, « sans toutefois prendre part aux

³⁷ « Instructions de M. Canning pour M. Stratford Canning, Ambassadeur anglais auprès de la Porte ottomane », Bureau des Affaires étrangères [*sic*], 6 sept. 1826, reproduites in Karl von Martens, *Le guide diplomatique précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Paris, A. Durand, 1866, t. 2, vol. 1, p. 300.

hostilités entre les parties contendantes », elles prendraient « des mesures immédiates pour se rapprocher des Grecs », elles « s'efforcer[ai]ent par tous les moyens [...] d'obtenir les effets immédiats de l'armistice dont elles désir[ai]ent l'exécution » et, « immédiatement après la signature », elles « transmettr[ai]ent des instructions éventuelles [...] aux amiraux commandant leurs escadres respectives dans les mers du Levant ». Enfin, il y était affirmé que « si, contre toute attente, ces mesures ne suffis[ai]ent point encore, [...] les Hautes Puissances contractantes n'en continuer[ai]ent pas moins à poursuivre l'œuvre de pacification, sur les bases dont Elles [étaient] convenues entre elles »³⁸. Ainsi, les Puissances décidèrent d'intervenir dans les affaires ottomanes tout en disant qu'elles n'intervenaient pas.

Par la suite, précisément en raison du refus de la Porte opposé aux deux notifications officielles faites les 16 et 31 août, les Puissances de cette nouvelle Alliance envoyèrent leurs trois escadres à Navarin, où mouillaient les flottes ottomane et égyptienne, pour faire cesser la répression contre les Grecs ; la bataille de Navarin qui en résulta, le 20 octobre 1827, se solda par l'anéantissement de la force navale ottomane ; l'affrontement n'avait pas été directement planifié par les Puissances mais il fut la conséquence directe de cette décision d'imposer le traité de Londres par une démonstration de force. L'année suivante encore, au nom des trois Cours alliées, la France envoya un corps expéditionnaire de 14 000 hommes, pour certains venus d'Espagne dont l'occupation par les forces françaises s'achevait, qui eurent pour première mission le désarmement et l'évacuation des places fortes du Péloponnèse encore tenues par Ibrahim Pacha³⁹.

On le voit donc, le mode de négociation et d'opération britannique s'était infléchi et la médiation présentait désormais de façon flagrante les

³⁸ *Traité pour la pacification de la Grèce...*, *op. cit.*

³⁹ Cf. les archives relatives aux débuts de l'expédition de Morée, Service historique de la Défense, série D2, *Expédition de Morée*, cartons n° 1 et 2.

caractères d'une intervention. Ceci était évidemment lié à cette autre nouveauté de l'action britannique : l'Angleterre n'avait pas proposé seule sa médiation, mais en association avec d'autres puissances, avec les pratiques desquelles elle était amenée à composer. Alliée à la Russie, qui aurait été prête, de son côté, à faire seule usage de la force, et à la France qui avait déjà l'expérience de l'intervention en Espagne, la Grande-Bretagne rejoignait des modes d'action qu'elle avait fortement repoussés de Troppau à Vérone au nom de l'indépendance des États. Ainsi, alors même qu'elle s'était expressément abstenue d'apporter sa garantie à la solution proposée dans le protocole de Saint-Pétersbourg, fidèle à la ligne qu'elle avait toujours défendue dans les années précédentes, elle n'affirmait plus aussi explicitement son indépendance dans le traité de Londres de 1827 ; la phrase conclusive de 1826, qui invitait les Cours alliées à garantir le futur traité « de concert avec l'Empereur de Russie, [...] S[a] M[ajesté] B[ritannique] ne pouvant garantir un tel traité » fut remplacée dans le Traité de 1827 par une solution plus vague et ouverte :

Les arrangements de réconciliation et de paix qui seront définitivement convenus entre les parties contendantes seront garantis par celles des Puissances signataires qui jugeront utile ou possible de contracter cette obligation. L'action et les effets de cette garantie deviendront l'objet de stipulations ultérieures entre les Hautes Puissances⁴⁰.

Pour autant, la médiation, outil caractéristique de la diplomatie britannique, n'était pas devenue une simple intervention dissimulée ; elle reposait sur des principes particuliers qui devaient avoir, à terme, un effet non négligeable sur la formation de l'État et de la nation grecs. La médiation allait en effet de pair avec la reconnaissance du statut de belligérant à chacune des deux parties ; c'était traiter avec « deux peuples », « deux nations »⁴¹ aptes à disposer de statuts égaux au regard

⁴⁰ *Traité pour la pacification de la Grèce...*, *op. cit.*

⁴¹ Ces deux termes figurent dans le protocole de Saint-Pétersbourg et le traité de Londres.

du droit public, et non plus avec une portion de population insurgée d'une part et l'État dont elle était issue d'autre part. De fait, seule la Grande-Bretagne leur avait reconnu ce statut, en mars 1823. Il est significatif que, avant de décliner définitivement l'invitation à participer au traité de Londres, l'Autriche ait concentré son argumentation sur le refus de ce terme. Ainsi Polignac rapportait-il, encore en mars 1827, après discussion avec l'ambassadeur d'Autriche à Londres, que Vienne ne semblait pas s'opposer à la signature du traité si le terme de « médiation » était supprimé et remplacé par celui d'« intervention » ; la raison invoquée par l'ambassadeur d'Autriche Paul Esterhazy était précisément la suivante : « Le terme de médiation emporte avec lui la signification au moins tacite de la reconnaissance de l'existence politique des parties belligérantes auxquelles on offre cette médiation. Or, dans le cas actuel, la reconnaissance de l'existence politique du gouvernement grec est le but qu'on se propose d'atteindre et ce but ne saurait être exprimé par anticipation »⁴². Tout cela touchait évidemment à la question de la légitimité d'un État dont la création, dans l'esprit toujours prégnant de la Sainte Alliance, ne pouvait procéder que de la décision de cours souveraines et non émaner du peuple ; il s'agissait ainsi de protéger, par ce principe, l'intégrité d'un Empire contre la volonté de sécession des peuples qui le composaient, et Metternich savait combien, sous cet aspect, les conditions d'existence des deux Empires étaient liés ; ainsi, en 1828, lorsque la guerre entre la Russie et l'Empire ottoman se profilait, constata-t-il : « Si l'Empire ottoman vole en éclats, alors l'éclatement de la monarchie des Habsbourg n'est plus très loin »⁴³.

⁴² AMAE, CP Angleterre, carton n° 621, 1827, Polignac à Damas, Londres, 7 mars 1827.

⁴³ « Wenn das Osmanische Reich zusammenbricht, dann ist der Zusammenbruch der Habsburgermonarchie nicht mehr weit », cité par Wolfram Siemann, *Metternich, Staatsmann zwischen Restauration und Moderne*, Munich, Verlag C. H. Beck, 2010, p. 80.

Cependant, la « médiation » et, partant, la qualification de belligérants, qui apparaissait ainsi plus libérale dans sa forme, occultait elle-même, de fait, les origines révolutionnaires et la dimension politique du mouvement grec qui s'était d'emblée doté d'institutions républicaines inspirées de la Révolution française. Le traité de Londres de 1827 et les textes qui suivirent ne reconnurent les Grecs que comme « un peuple » et comme les « individus d'une nation », mais il y eut moins reconnaissance de l'État grec que sa recreation, dans un cadre strictement monarchique, par les « trois Cours » elles-mêmes. Cette recreation fut conçue d'abord au sein de l'Empire ottoman suzerain, avec appel à un prince issu d'une famille régnante d'Europe – Léopold de Saxe-Cobourg Gotha qui, par la suite, renonça à la Grèce pour la Belgique. Puis, après Navarin et la guerre russo-turque de 1828-1829, la Russie victorieuse imposa au sultan, par la paix d'Andrinople, d'accepter le traité de 1827. C'est alors que la Grande-Bretagne alla plus loin encore, en obtenant l'année suivante à la conférence de Londres que l'indépendance pleine et entière fût accordée à la Grèce, afin de la soustraire à la trop forte emprise russe sur l'Empire ottoman affaibli. L'État grec devint alors, par le protocole de Londres du 3 février 1830 signé entre les trois puissances, une monarchie où aucune constitution ne fut admise par le nouveau roi, Othon, fils de Louis 1^{er} de Bavière⁴⁴. Quant aux discussions relatives aux dimensions et aux limites à donner au nouvel État, qui durèrent de 1828 à 1830, elles aboutirent à la création d'une entité territorialement très restreinte et économiquement peu viable et autonome ; présentée comme correspondant peu ou prou aux limites de la Grèce « proprement dite », à savoir celle des cités antiques, elle apparut explicitement aussi, dans la négociation, comme le moyen de contenir les Grecs qui s'étaient soulevés et d'empêcher la contagion dans

⁴⁴ On peut se reporter, pour les conditions de l'organisation politique du royaume de Grèce, à John Petropoulos, *Politics and Statecraft in the Kingdom of Greece 1833-1843*, Princeton, Princeton University Press, 1968.

le reste des territoires ottomans⁴⁵. La frontière comme « cordon sanitaire », conception en permanence mise en avant par la France à Vérone pour qualifier le dispositif militaire mis en place à la frontière espagnole, n'était pas loin. Ce rôle contre-révolutionnaire fut clairement résumé par l'ambassadeur de Russie à Constantinople lors des conférences de Poros relatives à la définition des limites de la Grèce :

Lorsque les cabinets de Paris, de Saint-Pétersbourg et de Londres conclurent le traité du 6 juillet 1827, il y eut des Puissances qui envisagèrent cette transaction comme diamétralement opposée à l'esprit et à la tendance du système politique qui depuis la chute de Bonaparte avait assuré à l'Europe les bienfaits et les garanties de la paix.

Il est aujourd'hui presque inutile de prouver par des raisonnements combien le blâme que ces puissances cherchaient à déverser à cette occasion sur les cabinets signataires du Traité de Londres était mal motivé⁴⁶.

Et l'auteur de résumer l'action de la Triple Alliance comme le moyen de « ramener et consolider l'ordre de deux façons : mettre un terme à des scandales et à des scènes sanglantes qui feraient frémir l'humanité, détruire la révolution en Grèce en y établissant un gouvernement compatible avec les vues magnanimes des Puissances et le repos de l'Europe »⁴⁷. Notons que cette dimension contre-révolutionnaire réaffirmée par le représentant de la Russie, illustration toujours vivante de l'esprit de la Sainte Alliance, n'allait pas à l'encontre des préoccupations de la Grande-Bretagne elle-même. Si celle-ci avait refusé l'intervention dans les affaires intérieures d'autres États souverains en 1820-1822, ses élites

⁴⁵ Cf., parmi de très nombreuses sources, le *Protocole d'une conférence entre le Reis Efendi et les représentants de France, d'Angleterre et de Russie tenue à la Sublime Porte le 24 novembre 1827 pour la question grecque*, in Gabriel Noradounghian, *Recueil d'actes*, *op. cit.*, p. 144-160.

⁴⁶ AMAE, CP Grèce, carton n° 4, copie d'une dépêche du comte Bulgary au comte Nesselrode, Poros, 2/14 décembre 1828, annexée au protocole du 22 mars 1829.

⁴⁷ *Ibid.*

gouvernantes n'en furent pas moins hautement préoccupées pendant toute la période par le souci de poursuivre et d'éteindre les « foyers de la révolution »⁴⁸.

En fin de compte, l'« Alliance libérale » dénoncée par Metternich donna donc naissance, en 1830, à une nouvelle monarchie absolue de droit divin. La grande nouveauté résida donc moins dans le libéralisme politique que dans le moyen employé pour rétablir une paix monarchique en Europe. La reconnaissance d'une nation grecque dénuée de dimension politique déboucha alors, *ipso facto*, sur une définition beaucoup plus généalogique de la nation des *Hellènes*. Cette tendance n'était évidemment pas isolée : elle convergeait avec les représentations de l'opinion publique philhellène, mais aussi avec la politique des éléments conservateurs qui tendaient à s'imposer dans la Grèce même et qui visaient aussi à faire disparaître l'héritage révolutionnaire du mouvement grec⁴⁹. Une telle convergence, dans laquelle l'action de la Triple Alliance joua, nous l'avons vu, un rôle déterminant, contribua indubitablement à l'émergence d'une identité grecque nouvelle : une identité reposant sur des critères beaucoup plus ethniques et moins inclusifs qu'ils ne l'étaient en 1821, portant déjà en germe le nationalisme qui se développa largement, dans toute l'Europe, dans la deuxième moitié du siècle.

La construction de l'État grec, seul État indépendant créé en Europe après 1815 et avant les révolutions de 1830, apparaît ainsi comme un cas singulier dans l'histoire de l'Europe. Elle permet, nous semble-t-il, d'identifier un moment de l'histoire des relations internationales, ainsi qu'un maillon particulier de l'histoire des nationalités au XIX^e siècle.

⁴⁸ Cf. Mark Mazower, *Governing the World. The History of an Idea*, New York, The Penguin Press, 2012, p. 6 et Carsten Holbraad, *The Concert of Europe. A Study in German and British International Theory, 1814-1914*, Londres, Longmans, 1970, p. 20.

⁴⁹ Cf. Nikos Sigalas, « Guerre d'indépendance... », *op. cit.*

La crise grecque a en effet été l'occasion d'un tournant, bien connu, dans l'histoire du Concert européen, dû à une évolution des rapports de forces entre les Puissances. Mais plus qu'à un effacement de la Sainte Alliance au profit du libéralisme britannique, on serait tenté d'affirmer que l'on assista, à partir de 1826, à la mise en place d'une œuvre qui elle-même porta la marque des recompositions qui se firent au sein du Concert européen. L'association de la Grande-Bretagne à la Russie et à la France déboucha moins sur un tournant radical, accompagné de nouveaux principes et de nouvelles méthodes, que sur une synthèse, ou une hybridation de pratiques qui s'étaient opposées dans la période précédente. Ce constat nous semble converger avec la thèse de Paul Schroeder selon laquelle l'équilibre européen, loin de reposer sur un mécanisme purement physique de « balance des pouvoirs », fut bien plutôt fait de formes de compromis et de coopération entre les deux puissances hégémoniques qu'étaient la Russie et la Grande-Bretagne⁵⁰. C'est cette politique de concession et de concertation qui rendit possible l'émergence d'un nouvel État : elle représenta une évolution considérable dans l'histoire de l'Europe, en constituant la première étape des créations nationales du XIX^e siècle.

Cependant, contrairement à ce que suggère l'idée largement répandue d'une *libération* des Grecs, elle déboucha aussi sur le remplacement d'un régime républicain par une monarchie absolue de droit divin, marque indéniable, malgré le rôle déterminant de la Grande-Bretagne, du contexte général de Restauration dans lequel l'action de la Triple Alliance continuait ainsi à s'inscrire.

Pour le dire en quelques mots et peut-être sans assez de nuance, ce moment de transformation du Concert pourrait ainsi correspondre aux débuts de la transformation d'une identité révolutionnaire en nationalisme, forme jusqu'alors encore inconnue et non prévisible, sous l'effet de cette

⁵⁰ Paul Schroeder, *The Transformation...*, *op. cit.*, partie II « The construction of the nineteenth-century system », p. 443-665.

influence combinée du libéralisme britannique et de l'esprit de la Sainte Alliance. Cette métamorphose de l'identité grecque au cours de la décennie 1820 et le nationalisme irrédentiste de la *Grande Idée* qui en découla, — qui projetait de reconstituer l'Empire byzantin au profit du seul État grec — peuvent sans doute être considérés comme une matrice des nationalismes ethniques et du morcellement politique qui s'opéra au XIX^e siècle dans les Balkans, voire au-delà, en Europe. « Le nouveau couple libéralisme/nationalisme », qui, selon les mots de Georges-Henri Soutou, remplaça dans les années 1820 « l'esprit des Lumières » cosmopolite mais aussi hostile aux nationalités qui prédomina au congrès de Vienne⁵¹, reçut sans doute de cette façon, *volens nolens*, sa part d'héritage de l'Ancien Régime.

⁵¹ Georges-Henri Soutou, *L'Europe de 1815...*, *op. cit.*, p. 24.

La conférence d'Algésiras de 1906

Un nouveau rôle pour les États-Unis dans le concert des nations ?

HELENE HARTER

Mots-clés : États-Unis – Maroc – Conférence d'Algésiras – Theodore Roosevelt – relations transatlantiques

The Algeiras Conference of 1906. A Changing Role for the United States in the Concert of Nations ?

Keywords : *United States – Morocco – Algeiras Conference – Theodore Roosevelt – Transatlantic Relations*

Le 16 janvier 1906 s'ouvre à Algésiras, en Espagne, une conférence internationale dédiée à la question marocaine. La souveraineté de l'Empire chérifien est mise à mal depuis la conférence de Madrid de 1880 qui pose les bases du régime international du Maroc. Les appétits des Européens s'aiguisent au début du xx^e siècle sur fond d'expansion coloniale. Le principal gagnant est la France qui se dote d'une sphère d'influence en neutralisant, par des concessions de terres dans d'autres espaces, l'Italie, puis l'Angleterre avec l'Entente cordiale en avril 1904 et enfin l'Espagne en octobre 1904. Craignant l'instauration d'un protectorat, le sultan Abd el-Aziz se tourne vers le grand perdant des arbitrages entre Européens : l'Allemagne. Leur rapprochement se matérialise à Tanger le 31 mars 1905 lorsque le Kaiser se proclame le défenseur des intérêts du Maroc face à la France. Ce faisant, il plonge l'Europe dans une crise internationale qui fait craindre une nouvelle guerre. La sortie de crise passe par la conférence d'Algésiras. Douze pays y sont représentés aux côtés des envoyés du

sultan du Maroc¹. Notre article n'a pas pour objectif de revenir sur la conférence elle-même mais d'étudier la contribution de la seule puissance non européenne : les États-Unis². Comment expliquer la participation des Américains à une réunion diplomatique dont l'objet est géographiquement éloigné de leur sphère d'influence ? Que nous dit-elle sur la place des États-Unis dans le concert des puissances et par conséquent sur leurs relations avec les pays européens au début du xx^e siècle ?

Comment expliquer l'intervention américaine dans la crise marocaine ?

Les liens entre les États-Unis et le Maroc sont anciens. Dès 1777, alors qu'ils luttent pour leur indépendance, les Américains négocient avec le sultan l'autorisation d'accoster dans ses ports. Dix ans plus tard, un traité d'amitié et de commerce est signé. Il est renouvelé en 1836, ce qui permet aux États-Unis de bénéficier de l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée qui garantit un accès libre et égal aux marchés à tous les pays bénéficiant de cette clause³. Suivant la même logique, les Américains signent la convention de Madrid en juillet 1880. L'isolationnisme politique officialisé par la doctrine Monroe en 1823 ne s'applique pas au Maroc. Très

¹ Il s'agit de la France, de l'Espagne, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Italie, du Portugal, de l'Autriche-Hongrie, de la Suède, de la Russie et des États-Unis.

² Sur la question du regard français sur la participation américaine à la conférence, cf. Azzou El Mostafa, « La participation américaine à la conférence d'Algésiras, 1906 : un regard français », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2006, vol. 4, n° 224, p. 9.

³ « The Secretary of State to Ambassador White and Minister Gummeré, Washington, November 28, 1905 » in United States Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1905*, Washington, Government Printing Office, 1906, [désormais FRUS, 1905], p. 678.

attachés à la liberté de circulation sur les mers qui constitue pour eux un corollaire à celle du commerce, les Américains s'intéressent au Maroc surtout en raison de sa position entre Atlantique et Méditerranée. Le pays reste cependant très secondaire dans les préoccupations américaines, loin derrière les Amériques et l'Asie-Pacifique.

L'intérêt des Américains pour le Maroc s'accroît au début du xx^e siècle. Depuis la guerre hispano-américaine de 1898, les États-Unis ont fait le choix de l'impérialisme. L'idée s'est imposée que la capacité à conquérir les marchés économiques constitue un des facteurs de la puissance et qu'il faut être présent sur tous les continents pour défendre ses intérêts face à l'expansionnisme européen⁴. Cela nécessite un environnement politique stable, une situation que le Maroc ne connaît pas alors. En 1904, par exemple, un ressortissant américain, Perdicaris, est enlevé par un chef berbère rebelle, ce qui conduit le président Theodore Roosevelt à dépêcher des croiseurs à Tanger avant qu'une rançon ne soit finalement payée. Ce n'est rien cependant à côté des inquiétudes que fait naître la crise du printemps 1905. Les Américains redoutent tout à la fois la création d'une sphère d'influence française qui risque d'affaiblir l'application de la porte ouverte, les menaces que fait peser l'expansionnisme allemand sur leurs intérêts économiques sans compter les risques de guerre à une époque où l'ordre européen est déséquilibré par les difficultés rencontrées par la Russie dans sa guerre contre le Japon⁵.

Les solutions pour sortir de la crise ne les convainquent guère plus. L'Allemagne a suggéré au sultan l'organisation d'une conférence internationale pour « discuter des réformes que sa majesté chérifienne a

⁴ Serge Ricard, « Theodore Roosevelt: the Right Man in the Right Place », in Serge Ricard, James Bolner (dir.), *La République impérialiste. L'expansionnisme et la politique extérieure des États-Unis, 1885-1909*, Aix-en-Provence, Université de Provence, Service des Publications, 1987, p. 207.

⁵ Henry C. Lodge (dir.), *Selections from the Correspondence of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge, 1884-1918*, New York, 1925, vol. II, p. 160-163.

décidé d'introduire dans son empire »⁶. Cet objet limité explique l'emploi du titre de conférence plutôt que celui de congrès. Les invitations sont lancées aux signataires de la convention de Madrid, et donc aux Américains. Le président Roosevelt ne donne pas de réponse malgré plusieurs messages personnels de l'empereur Guillaume⁷. Quelques semaines plus tôt, en avril 1905, il écrivait à William Taft, le secrétaire d'État par intérim : « nous avons d'autres chats à fouetter et nous n'avons pas de réels intérêts au Maroc. Je n'ai pas envie de prendre parti entre la France et l'Allemagne dans cette affaire »⁸. La guerre russo-japonaise et plus largement la situation en Asie-Pacifique ainsi que l'expansion américaine dans les Caraïbes et en Amérique latine sont prioritaires pour lui.

Ce n'est pas cependant la seule raison qui explique l'absence de réponse américaine. Dans une lettre confidentielle à l'ambassadeur White, le 23 août 1905, il confie qu'il est sensible aux arguments de la France, qu'il craint davantage les effets de l'expansionnisme allemand que les éventuelles menaces françaises sur la porte ouverte mais qu'il veut rester en bons termes avec l'Allemagne. Il a compris que les Allemands cherchent à revenir sur les acquis de l'Entente cordiale à travers la conférence qu'ils projettent. Il ne veut pas engager son pays dans cette affaire tant qu'il n'a pas la certitude que la France, qui a tout à perdre dans une telle rencontre diplomatique, y participera. Sans la France, la conférence perd en effet toute son utilité⁹. La prudence de Theodore

⁶ André Tardieu, *La conférence d'Algésiras : histoire diplomatique de la crise marocaine*, Paris, F. Alcan, 1908, p. 62. « Minister Gummeré to Acting Secretary of State Loomis, June 5, 1905 », FRUS, 1905, p. 668.

⁷ Theodore Roosevelt revient sur sa médiation dans l'affaire marocaine a posteriori dans un échange de lettres avec l'ambassadeur américain à Londres, Whitelaw Reid. Cf. Elting Morison (dir.), *The Letters of Theodore Roosevelt*, Cambridge, Mass, 1952, Letters, vol. V, p. 230-251.

⁸ *Ibid.*, vol. IV, p. 1162.

⁹ Cité par Allan Nevins, *Henry White: Thirty Years of American Diplomacy*, New York, Londres, Harper and Brothers, 1930, p. 267. Yves-Henri Nouailhat, « Delcassé, artisan d'un rapprochement franco-américain au début du xx^e »

Roosevelt s'explique également par les réticences d'une partie de l'opinion publique et des membres du Congrès. Le Sénat, à qui il revient la ratification des traités, compte en effet de nombreux élus qui considèrent qu'il faut se tenir à distance des affaires de l'Europe, que le tournant de l'internationalisme et de l'impérialisme pris en 1898 va à l'encontre des intérêts du pays.

Et pourtant, fin juin 1905, le président américain accepte de jouer les médiateurs entre la France et l'Allemagne. Il est convaincu que les États-Unis ont vocation à être une grande puissance et que pour l'être, il faut participer aux conférences diplomatiques au côté des puissances européennes. Les États-Unis s'apprêtent d'ailleurs à accueillir les délégations russe et japonaise chargées de négocier la paix entre leurs deux pays. L'intervention du président Roosevelt dans le dossier marocain ne s'explique pas uniquement par le volontarisme américain. Elle est aussi la conséquence des changements politiques en France : le ministre des Affaires étrangères, Théophile Delcassé, hostile à la tenue d'une conférence sur le Maroc, est mis en minorité par les partisans de la conciliation avec l'Allemagne et quitte le gouvernement au début du mois de juin. Le 23 juin, le président du Conseil Maurice Rouvier demande au président américain de jouer les médiateurs dans la crise. Il sait grâce à l'ambassadeur de France à Washington, Jean-Jules Jusserand, un proche de Roosevelt, que les États-Unis penchent pour la position française. Le président américain accepte mais exige le secret parce qu'il sait qu'une partie de l'opinion est hostile à un tel interventionnisme¹⁰.

siècle », in Jean-Marc Delaunay (dir.), *Aux vents des puissances*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 2008, p. 49.

¹⁰ Serge Ricard, *Theodore Roosevelt : principes et pratique d'une politique étrangère*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 1991, p. 379. « Jusserand à Rouvier, s.d., reçu le 27 juin 1905 », *Documents diplomatiques français*, 1905, vol. VII, p. 157. Sur la question des relations entre le président et l'ambassadeur Jusserand, on complétera avec Henry Blumenthal, *France and the United States: Their Diplomatic Relations, 1789-*

L'essentiel de son action diplomatique est dirigé vers l'Allemagne : il l'assure de son soutien, demande à l'empereur de ne pas formuler trop d'exigences lors de la préparation de la conférence puisqu'il a l'avantage. Favorable aux revendications françaises, il joue double jeu¹¹. La situation se détend finalement et la France accepte de participer à une conférence sur le Maroc le 8 juillet. Au vu des sources, il est difficile de déterminer si ce résultat est surtout dû à l'intervention personnelle du président américain – ce qu'on peut lire dans la correspondance de T. Roosevelt – ou aux échanges entre les diplomaties allemande et française¹². Ce qui est sûr, c'est qu'en juillet 1905, le dossier n'est toujours pas prioritaire pour la Maison-Blanche. Il faut d'ailleurs attendre le 29 juillet pour que les États-Unis acceptent officiellement de participer à la conférence. À ce stade, seuls trois autres signataires de la convention de Madrid – la Norvège, la Suède et le Portugal – n'ont pas fait connaître leur position¹³.

La contribution américaine à la conférence

Le choix des représentants américains à la conférence est officialisé fin novembre 1905. La délégation dirigée par Henry White (l'ambassadeur en Italie) est composée de Samuel R. Gummeré (le ministre plénipotentiaire au Maroc) et de Lewis Einstein (3^e secrétaire à l'ambassade de Londres)¹⁴. Leur marge de manœuvre est limitée. La position américaine est décidée à

1914, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1970, p. 222 et suiv. ou encore avec Yves-Henri Nouailhat, « Delcassé », *op. cit.*, p. 49.

¹¹ Elting Morison (dir.), *The Letters...*, *op. cit.*, vol. V, p. 236.

¹² Serge Ricard, *Theodore Roosevelt*, *op. cit.*, p. 383-384.

¹³ « The Acting Secretary of State to Minister Gummeré, July 29, 1905 », FRUS, 1905, p. 670.

¹⁴ « The Secretary of State to Ambassador White, November 28, 1905 », FRUS, 1905, p. 677. « The Secretary of State to Ambassador White and Minister Gummeré, November 28, 1905 », FRUS, 1905, p. 678.

Washington. En premier lieu, par le secrétaire d'État Elihu Root. Fervent partisan de l'arbitrage pour résoudre les problèmes internationaux, il cofonde cette même année l'American Society of International Law. L'initiative vient cependant surtout du président Roosevelt. Très activiste en matière de politique étrangère, et croyant beaucoup aux vertus de la diplomatie personnelle, il laisse peu de place à son ministre des Affaires étrangères et à l'appareil diplomatique de son ministère.

La conférence se donne pour objectif de trouver les moyens pour moderniser et internationaliser l'économie du royaume chérifien. Il est prévu en particulier de discuter de la régulation du commerce et des douanes, de la politique fiscale et financière, de l'établissement d'une banque d'État et du maintien de l'ordre. Les négociateurs américains ont une feuille de route précise. Le secrétaire d'État leur explique que « les intérêts et droits [des États-Unis] sont limités à une égale part des privilèges de résidence, de commerce et de protection dont bénéficient ou qui pourrait être octroyée par le gouvernement chérifien aux étrangers ». Ils ne doivent donc pas favoriser les revendications d'un pays plus que d'un autre, « montrer une bienveillance impartiale » tout en allant dans le sens de « l'égalité et de la stabilité ». Face aux appétits des Européens, ils doivent défendre le principe de la porte ouverte pour préserver les avantages commerciaux acquis par les États-Unis depuis la signature des premiers traités avec le Maroc¹⁵. Washington demande également à ses négociateurs de faire en sorte que soit ajoutée à l'agenda la question des libertés religieuses et de l'amélioration du sort des juifs marocains. Le secrétaire d'État a été influencé par le lobbying du banquier et philanthrope Jacob H. Schiff qui œuvre pour la défense des juifs partout où ils sont opprimés dans le monde¹⁶.

¹⁵ « The Secretary of State to Ambassador White and Minister Gummeré, November 28, 1905 », FRUS, 1905, p. 678-680.

¹⁶ *Ibid.*, p. 680.

La conférence s'ouvre le 16 janvier 1906 sous la présidence de l'Espagne, puissance hôte. Les lignes n'ont pas bougé depuis le printemps : l'Allemagne cherche à obtenir de nouveaux droits en faisant valoir le principe de la porte ouverte, la France souhaite préserver sa position privilégiée sans prétendre à l'exclusivité. Un des premiers dossiers qui divise est celui de l'organisation de la police des huit ports ouverts au commerce international. L'Allemagne réclame qu'elle lui soit confiée au côté de la France et de l'Espagne. La France s'efforce d'obtenir le soutien officiel des Américains en faisant valoir qu'un contrôle allemand des ports menacerait leurs intérêts¹⁷. De leur côté, les négociateurs américains tentent de rapprocher les points de vue. Après un mois de blocage, le président Roosevelt, qui est toujours en contact étroit et secret avec Jean-Jules Jusserand, décide d'intervenir en personne ; officiellement pour débloquer la situation, en fait pour faire avancer la cause de la France. Il rappelle aux Allemands la promesse faite par l'ambassadeur d'Allemagne à Washington en juin 1905 de se rallier à la position américaine en cas d'impasse – on estime aujourd'hui que l'ambassadeur a surinterprété les consignes de Berlin sans doute poussé par son américanophilie. T. Roosevelt revient à la charge en mars en menaçant de publier sa correspondance avec la diplomatie allemande si la situation n'évolue pas. Finalement, les Allemands cèdent. La pression américaine contribue à ce retournement de situation mais celui-ci s'explique également par la résistance de la France et surtout par l'incapacité de l'Allemagne à obtenir le soutien d'autres pays que l'Autriche¹⁸.

¹⁷ « Ambassador White and Minister Gummeré to the Secretary of State White, February 12, 1906 » in United States Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1906*, Washington, Government Printing Office, 1909, p. 1479. *Documents diplomatiques français*, 2^e série, vol. IX, 2^e partie (2 mars-7 avril 1906), télégramme n° 93, 2 mars 1906.

¹⁸ Elting Morison (dir.), *The Letters...*, *op. cit.*, V, p. 245-246. « Ambassador White and Minister Gummeré to the Secretary of State White, April 3, 1906 », FRUS, 1906, p. 1487.

Washington cherche également à faire la différence pendant la conférence en se faisant le défenseur des droits des juifs habitant le royaume chérifien. L'Angleterre et la France ne sont pas favorables à l'insertion de ce point dans les débats. L'ambassadeur White lui-même est réticent et fait valoir au département d'État que les discriminations sont plus *de jure* que *de facto* et que de toute façon les juifs vivant au Maroc ne souhaitent pas que cette question soit défendue, soit qu'ils estiment à l'exemple du grand rabbin de Tanger que leur communauté est bien traitée, soit qu'ils craignent que cela soit prétexte à des persécutions en représailles. S'appuyant sur ces éléments, le secrétaire d'État demande finalement à ses négociateurs de ne pas appuyer ce point¹⁹. Finalement, c'est sur le terrain de la médiation que les Américains sont le plus actifs.

Le 7 avril, les délégations s'accordent sur l'« Acte général de la conférence » composé de sept chapitres, 123 articles et un protocole additionnel. Le texte garantit l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité du Maroc mais l'Empire chérifien est placé sous la protection des douze pays signataires par l'intermédiaire de leur corps diplomatique à Tanger. Ceux-ci prennent le contrôle de la police, de la Banque d'État, des impôts, des douanes, des travaux publics et se faisant établissent une forme de protectorat international sur le Maroc. L'Allemagne semble avoir obtenu satisfaction en obtenant la reconnaissance du principe de la porte ouverte mais en fait le règlement va dans le sens des intérêts de la France qui conserve sa position privilégiée. La sécurité des ports est ainsi de son ressort (conjointement avec l'Espagne) tandis qu'elle devient majoritaire dans la banque d'État créée pour accompagner la modernisation du

¹⁹ « Ambassador White to the Secretary of State, January 30, 1906 », FRUS, 1906, p. 1471-1472. « Ambassador White to the Secretary of State, February 5, 1906 », FRUS, 1906, p. 1477. « Ambassador White to the Secretary of State, March 28, 1906 », FRUS, 1906, p. 1487.

pays²⁰. Selon la formule prêtée à Theodore Roosevelt, « l'Allemagne a gagné l'organisation d'une conférence, la France a gagné le Maroc »²¹.

Les États-Unis et l'application de la conférence

La Maison-Blanche se satisfait de cette situation. Non seulement les visées commerciales allemandes sont contrecarrées mais par ailleurs les droits des commerçants américains sont consolidés. On estime de plus à Washington que le renforcement de la France sur la scène européenne constitue le meilleur moyen d'obtenir un équilibre des puissances et donc d'éloigner les risques de guerre.

Les Américains font cependant le choix de signer l'acte final sans s'engager à le faire exécuter. Le 5 avril, le secrétaire d'État demande à son chef de délégation que soit inscrit dans l'acte général que :

Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique n'ayant pas d'intérêts politiques au Maroc, et n'ayant été en prenant part à cette Conférence animé de désirs et intentions autres que de contribuer à assurer à toutes les nations l'égalité la plus étendue au Maroc en matière de commerce de traitement et de prérogatives, et d'y faciliter l'introduction de réformes dont le résultat serait un bien-être général basé sur une cordialité complète de relations extérieures et une stabilité administrative intérieure, déclare qu'en s'associant aux Règlements et Déclarations de la Conférence par la signature de l'Acte général sous réserve de ratification en conformité avec les lois constitutionnelles et du Protocole additionnel et en acceptant leur application aux citoyens et aux intérêts américains au Maroc, il ne prend sur lui aucune obligation ou responsabilité par rapport aux mesures qui pourraient être nécessaires pour la mise à exécution des dits Règlements et Déclarations²².

²⁰ « Minister Gummeré to the Secretary of State, June 22, 1906 », FRUS, 1906, p. 1495-1512.

²¹ Henry Blumenthal, *France and the United States...*, op. cit., p. 249.

²² « The Secretary of State to Delegate White, April 5, 1906 », FRUS, 1906, p. 1492. Pour la traduction en français telle qu'elle apparaît dans l'acte final :

La position officielle américaine, très prudente, s'explique par la nécessité de ménager les Américains qui considèrent l'internationalisme dangereux, et en premier lieu les sénateurs opposés à l'interventionnisme présidentiel dans les affaires européennes. L'opposition est en effet vive au sein de l'institution qui doit ratifier l'acte d'Algésiras. Augustus Bacon, sénateur démocrate de Géorgie, dépose un projet de résolution contre l'immixtion des États-Unis dans les crises européennes en faisant valoir que la crise marocaine peut entraîner les États-Unis contre leur gré dans une guerre et que la participation à la conférence d'Algésiras risque de créer un sérieux précédent²³. Des voix s'élèvent aussi à l'intérieur du parti du président. Eugene Hale, sénateur républicain du Maine, déclare : « La conférence d'Algésiras est une conférence politique. Les Américains n'ont aucun intérêt à y participer. Elle concerne l'Europe exclusivement²⁴ ». L'opposition à l'internationalisme transcende les étiquettes politiques. Elle est aussi révélatrice des rapports de force entre le législatif, qui se sent dépossédé de ses prérogatives en matière de politique étrangère par la Maison Blanche, et l'exécutif²⁵. Enfin n'oublions pas qu'une grande partie des élus du Congrès sont en campagne en 1906 pour leur réélection et craignent le vote sanction de leurs électeurs.

La ratification de la convention d'Algésiras par le Congrès étant loin d'aller de soi, le président Roosevelt cherche à rassurer ses compatriotes. Dans son discours sur l'état de l'Union, le 3 décembre 1906, il met ainsi l'accent sur les avantages commerciaux qu'apporte l'accord et surtout sur sa nature non contraignante pour les États-Unis :

<http://historicaltextarchive.com/sections.php?action=read&artid=28> (consulté le 2 avril 2015).

²³ *Le Temps*, 17 janvier 1906, p. 1.

²⁴ *The Times of London*, 17 janvier 1906.

²⁵ Arthur Schlesinger, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976, p. 95.

La convention d'Algésiras, qui a été signée par les États-Unis ainsi que par la plupart des puissances européennes, remplace la précédente convention de 1880, qui a également été signée à la fois par les États-Unis et la majorité des puissances européennes. Ce traité nous confère des droits commerciaux à égalité avec tous les pays européens et n'entraîne aucune obligation d'aucune sorte pour nous, et j'espère sincèrement qu'il pourra être rapidement ratifié. Refuser de le ratifier reviendrait simplement à renoncer à nos droits commerciaux au Maroc et n'atteindrait aucun autre objectif. En cas de refus, nous nous retrouverions pour la première fois en cent vingt ans sans aucun traité commercial avec le Maroc ; et cela au moment même où nous sommes à la recherche de nouveaux marchés et débouchés pour le commerce partout dans le monde²⁶.

Le Sénat finit par ratifier l'acte final d'Algésiras le 12 décembre 1906 après trois heures de débats où plusieurs sénateurs signifient leurs craintes face à l'abandon de la doctrine Monroe. Il vote mais tout en précisant que

le Sénat constate que la participation des États-Unis à la conférence et à la formation et à l'adoption de l'Acte général et du protocole, qui en ont résulté, n'a eu d'autre objet que de préserver et d'accroître la protection de la vie, la liberté et les biens de ses nationaux [...] et sans vouloir en rien s'écarter de la politique étrangère traditionnelle des États-Unis, qui leur interdit de participer au règlement des questions politiques d'une partie purement européenne²⁷.

Cette affirmation, qui contredit la réalité de l'interventionnisme américain dans le dossier marocain, est révélatrice d'une Amérique partagée entre sa fidélité à la doctrine Monroe et son nouveau rôle international.

La participation américaine à la conférence d'Algésiras, quelques mois après leur médiation dans le conflit russo-japonais, témoigne de la place nouvelle qu'occupent les États-Unis dans le concert des nations longtemps

²⁶ <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/theodore-roosevelt/state-of-the-union-1906.php> (consulté le 5 avril 2015).

²⁷ « Treaty is Ratified », *The Washington Herald*, December 13, 1906, p. 4. *Documents diplomatiques français*, 2^e série, vol. X, doc. n° 145, 18 décembre 1906.

dominé par les seules puissances européennes. Les États-Unis ne s'interdisent plus de se mêler des affaires européennes tandis que Theodore Roosevelt fait figure d'arbitre des relations internationales, ce qui lui vaut le prix Nobel de la paix en 1906. La réalité est plus complexe. Les sources américaines, et en particulier les archives compilées *a posteriori* par le président, qui lui donnent un rôle central dans la gestion de la crise, ont longtemps conduit à surestimer le rôle du président américain. Quand on y regarde d'un peu plus près, ce sont les Américains qui ont fait le jeu de la France sur la question marocaine et pas l'inverse. À l'issue de la crise, les Américains cherchent à entretenir des rapports plus étroits avec le sultan mais le Maroc se situe désormais dans la sphère d'influence française. Les États-Unis ne s'opposent pas d'ailleurs à l'instauration d'un protectorat après la seconde crise de 1911²⁸. Ils n'interviennent guère plus dans les crises balkaniques. Non seulement leurs priorités vont à d'autres régions du monde – les Amériques et l'Asie-Pacifique – mais surtout ils n'ont pas les moyens de bouleverser les équilibres européens. Dans cette partie du monde, ils demeurent un acteur secondaire. Les divisions internes sur la conduite à tenir vis-à-vis de l'Europe limitent encore un peu plus leur marge de manœuvre. Le président Roosevelt l'a bien compris. En 1908, il explique à un visiteur étranger :

Ce qui manque le plus chez nous, aux États-Unis, c'est de comprendre que nous avons des intérêts dans le monde entier. Je voudrais faire comprendre aux Américains que la politique américaine est en fait devenue une politique mondiale, que nous sommes et serons de plus en plus entraînés dans toutes les questions importantes. Le peuple américain doit s'habituer à cette idée²⁹.

Il faudra finalement les deux guerres mondiales pour que les États-Unis deviennent une « puissance européenne ».

²⁸ Jean-Claude Allain, *Agadir 1911 : une crise impérialiste en Europe pour la conquête du Maroc*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1976.

²⁹ Cf. Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde au xx^e siècle*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 57.

Faire la paix sans l'ennemi ? L'exemple de la Conférence de la Paix de 1919

VINCENT LANIOL

Mots-clés : Conférence de la Paix – Première Guerre mondiale – traité de Versailles – Congrès de la Paix

Peacemaking without the Enemy ? The Peace Conference of 1919

Keywords : *Peace Conference – First World War – Treaty of Versailles – Peace Congress*

Parmi les nombreux reproches adressés aux traités dits de la banlieue parisienne, et en particulier au traité de Versailles, figure en bonne place l'assertion selon laquelle la paix aurait été imposée à un ennemi vaincu sans possibilité de la négocier avec les vainqueurs¹. Ce reproche forgea le mythe politique du *Diktat* largement utilisé outre-Rhin pour décrédibiliser la signature d'un traité que l'opinion allemande jugea extorquée et pour emporter dans un même opprobre, sous la férule de la propagande nazie, le régime de la République de Weimar qui l'avait acceptée. Certes, il est vrai que la réunion diplomatique internationale qui se rassemble à partir du 18 janvier 1919 à Paris, puis à Versailles, trancha en partie avec les Congrès qui l'avaient précédée, notamment ceux de Vienne de 1815, de

¹ Le présent article est issu d'une thèse qui s'achève sous la direction de Robert Frank à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur les dynamiques internationales et la préparation de la Conférence de la Paix de 1919. L'auteur est agrégé d'histoire et ATER à l'Université Paris Ouest-Nanterre-La Défense.

Paris en 1856 ou encore de Berlin en 1878, et qui mettaient fin également à des conflits importants. La fin de la Première Guerre mondiale promettait d'être d'une complexité encore inégalée à la faveur de la destruction des empires, de la destruction des flux commerciaux ou encore des difficultés du ravitaillement. Surtout, cette conférence mettait fin à une guerre totale qui avait mis en jeu toutes les forces militaires, économiques et morales des sociétés belligérantes, et il était bien illusoire de penser que les haines de guerre allaient disparaître aussitôt la paix négociée. Le temps de la démobilisation culturelle² (John Horne) prendrait du temps. Il convient donc de se demander en quoi la Conférence de la Paix de 1919 marqua une rupture par rapport à ses devancières. Après avoir analysé la préparation de la Conférence par les Alliés et la dichotomie entre « conférence » et « congrès » de la paix, la question des préliminaires de paix sera étudiée avant de mettre en lumière la confrontation des Alliés face aux vaincus.

Congrès ou Conférence de la Paix ? La préparation des Alliés

Parmi les juristes spécialistes de droit international, il semblait y avoir un consensus sur l'absence de différence fondamentale en matière juridique entre les conférences et les congrès internationaux, si ce n'est une différence de degré, la qualité des sujets à discuter ou des participants faisant des Congrès des événements plus solennels. Henry Bonfils et Paul Fauchille l'écrivaient dès 1914 :

En droit, nulle différence entre les Congrès et les Conférences. En fait, on dénomme Congrès les réunions de mandataires des États, qui présentent plus d'importance ou plus de solennité, à raison des sujets à traiter, de la nature des affaires à discuter et à résoudre, de la présence et du concours des souverains, du grand nombre des États représentés et de celui des plénipotentiaires, du rang élevé de ceux-ci, ambassadeurs, etc. Un congrès ne comprend pas

² John Horne, « Démobilisations culturelles après la Grande Guerre », *14-18 Aujourd'hui, Today, Heute*, n° 5, 2002, p. 45-53.

nécessairement des souverains. La plupart n'ont été composés que de diplomates. Parfois des Congrès ont eu pour préliminaires des Conférences, qui n'avaient fait qu'élaborer des propositions³.

Les diplomates britanniques chargés de la préparation documentaire de la future délégation devant se rendre à Paris étaient exactement sur la même ligne. Sir Ernest Satow, ancien plénipotentiaire britannique à la seconde Conférence de La Haye de 1907, associait cependant davantage les Congrès à l'objectif de rétablir la paix après un conflit et d'en rédiger un traité :

Il n'y a pas de différence essentielle entre un Congrès et une Conférence, mais le premier terme est plus fréquemment appliqué à des assemblées de plénipotentiaires dans le but de conclure la paix, et est regardé comme impliquant une occasion spécialement importante⁴.

À la suite de la conclusion de l'armistice, les Français furent les premiers à s'intéresser à la procédure du futur règlement de la paix. Dès la mi-novembre 1918, le Quai d'Orsay prépara une série de notes visant à clarifier la situation en s'inspirant des précédents des congrès de Vienne, Paris et Berlin. Les Français – qui obtinrent, après avoir bataillé, que Paris et Versailles fussent les sièges de la future réunion internationale – avaient prévu que les Alliés procédassent à un « premier examen officieux » entre eux en vue de préparer des préliminaires de paix et de définir les règles de procédure du futur Congrès⁵. Après la signature rapide de ces préliminaires avec

³ Henry Bonfils, Paul Fauchille, *Manuel de Droit international public*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1914, p. 532.

⁴ Archives nationales britanniques, *Public Record office*, FO 373/7/27, archives du Foreign Office, Sir Ernest Satow, *International Congresses, Handbook prepared under the direction of the historical section of the Foreign Office*, (publié en 1920), p. 1.

⁵ AMAE (Archives du ministère français des Affaires étrangères à La Courneuve), correspondance politique et commerciale, série A, paix, vol. 285, note du 15 novembre 1918 sur le Congrès de la Paix, p. 100. Citée également dans une version légèrement modifiée dans Robert Frank, Gerd Krumeich (dir.), Jean-

l'Allemagne et la Bulgarie (pour les autres vaincus, le gouvernement français préférait attendre), les Français prévoyaient l'organisation d'un Congrès avec un nombre limité de plénipotentiaires mettant face à face l'ensemble des belligérants, alliés et vaincus. La tâche de ce Congrès aurait été double : à la fois procéder au règlement de la guerre dont les « conditions [...] [auraient été] imposées par les vainqueurs » aux vaincus sans possibilité de les discuter, mais également décider des futures stipulations de droit international, en particulier celles concernant la Société des Nations (SDN)⁶. Dans ces travaux préparatoires, les Français refusèrent de se sentir liés par la promesse faite par les Alliés aux Allemands de faire des 14 points de Wilson la base de la future paix. De ce fait, les Américains furent plutôt sceptiques devant les propositions françaises : un des experts américains de droit international, David Hunter Miller, jugea que celles-ci avaient « des relents de diplomatie secrète »⁷. Les Américains ne reniaient pas à cet égard les méthodes informelles de discussion mais la captation de pouvoir exercée par les grandes puissances au détriment de tous les pays intéressés à telle ou telle question internationale⁸. Les États-Unis restaient, eux, attachés à une « discussion ouverte »⁹ avec les puissances centrales lors du Congrès.

Michel Guieu, Vincent Laniol, Alexandre Sumpf (collaborateurs), *Documents diplomatiques français* (DDF), *Armistices et paix 1918-1920*, t. 1, 2014, p. 309.

⁶ AMAE, Papiers d'agents/archives privées, fonds Stephen Pichon, télégrammes du 27 novembre 1918 de Stephen Pichon, ministre français des Affaires étrangères, aux ambassadeurs à Londres, Rome et Washington, p. 138. Citée également dans *DDF, 1918-1920*, t. 1, p. 349.

⁷ *Papers relating to the Foreign relations of the United States* (FRUS), *The Paris Peace Conference* (PPC), 1919, t. 1, Washington, Government Printing Office, 1942, commentaire de David Hunter Miller sur le projet français de procédure du 15 novembre, p. 348.

⁸ FRUS, PPC, 1919, t. 1, mémorandum du 21 novembre 1918 de David Hunter Miller, p. 357-358.

⁹ *Ibid.*, p. 358.

L'annonce de la venue du président Wilson en Europe bouleversa l'ensemble de ces plans car la perspective de préliminaires rapides – pourtant désirés par Berlin – s'éloigna rapidement¹⁰. Au début du mois de décembre lorsque les Français, les Britanniques et les Italiens se réunirent à Londres pour évoquer les premières questions de la paix en l'absence de représentant américain, ce fut désormais la perspective d'une conférence interalliée qui prit le pas sur l'idée d'un Congrès rassemblant les Alliés et les vaincus¹¹. Les Alliés étaient bien conscients de l'utilité de se mettre d'abord d'accord entre eux. Malgré l'opposition de Wilson toujours attaché au caractère informel des discussions interalliées, celui-ci céda et cette conférence, plusieurs fois repoussée notamment à cause des élections britanniques, débuta officiellement le 18 janvier 1919.

La Conférence des préliminaires de paix

La Conférence de la Paix qui s'ouvrit avait pour ambition de rédiger les préliminaires de paix à faire signer par les vaincus. Dans cette optique, malgré plusieurs réunions de la conférence plénière rassemblant toutes les puissances alliées, les Grands, qualifiés de puissances « à intérêts généraux », prirent l'essentiel des décisions. Ces pays, au nombre de cinq (France, Royaume-Uni, États-Unis, Italie et Japon), étaient représentés par deux plénipotentiaires chacun au

¹⁰ *Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik* (ADAP), série A, vol. 1, télégramme n° 1745 du 11 novembre 1918 de Solf, secrétaire allemand aux Affaires étrangères, pour la légation allemande à Berne, p. 10.

¹¹ Wilson n'était pas encore arrivé et le colonel House, son conseiller, était malade. Résolution de la conférence interalliée du 2 décembre 1918 (11h) in *DDF, 1918-1920*, t. 1, p. 400. Voir également Frank S. Marston, *The Peace Conference of 1919: organization and procedure*, Oxford, Oxford University Press, 1944, p. 39-45.

sein d'un Conseil des Dix¹². Les autres puissances dites « à intérêts particuliers » présentèrent leurs propres revendications devant ce Conseil et devant des commissions territoriales composées d'experts (historiens, géographes, militaires, juristes...) afin de les faire valider par les Grands. Les « petites puissances » participèrent également aux commissions mises en place pour s'occuper de questions générales (Société des Nations, législation internationale du travail, ports et voies d'eau, réparations, responsabilité des auteurs de la guerre et sanctions).

Les auditions des dirigeants des puissances « à intérêts particuliers » devant le Conseil des Dix occupèrent de longs moments au mois de février 1919 et empêchèrent les grandes puissances de s'occuper des questions les plus urgentes de la paix. Mis à part la question de la SDN, dont le président Wilson réussit à faire une question centrale de la paix et une part intégrante des futurs traités de paix (contre la volonté française de bien distinguer cette question du règlement de la guerre), aucune autre n'avait été mise à l'agenda. Devant l'impatience des opinions, la question des préliminaires de paix revint sur le devant de la scène.

Un « modèle » de règlement de paix s'était développé durant le XIX^e siècle qui faisait se succéder la signature d'un armistice, puis de préliminaires de paix sanctionnant de premières conditions territoriales, militaires ou financières avant la conclusion d'un traité de paix final¹³. Cela avait été en particulier le cas après la guerre franco-prussienne de 1870-1871 : après l'armistice du 28 janvier 1871 s'étaient succédé les préliminaires de paix de Versailles du 26 février 1871 sanctionnant la perte de l'Alsace-Lorraine, le paiement de l'indemnité de 5 milliards de

¹² Jean Baillou (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, t. 2, 1870-1980, Paris, éd. du CNRS, 1984, p. 358-359.

¹³ Jost Dülffer, « Versailles und die Friedensschlüsse des 19. und 20. Jahrhunderts » in Gerd Krumeich, Silke Fehleemann (dir.), *Versailles 1919. Ziele, Wirkung, Wahrnehmung*, Essen, Klartext, 2001, p. 22-24.

francs et l'occupation de parties du territoire français, puis enfin le traité de paix de Francfort du 10 mai 1871. À la fin février 1919, résolu d'accélérer le rythme des négociations, sous l'impulsion d'Arthur Balfour, le secrétaire britannique aux Affaires étrangères, et du colonel House, le Conseil des Dix vota une résolution visant à « procéder sans retard à l'examen des conditions des préliminaires de paix avec l'Allemagne »¹⁴. Cette accélération allait de pair avec les discussions engagées depuis le dernier renouvellement de l'armistice pour décider des conditions militaires de la future paix. Ces préliminaires auraient également compris « la frontière approximative future de l'Allemagne », les conditions économiques, financières de la paix et enfin les responsabilités « pour les violations des lois de la guerre »¹⁵. Cependant, en l'absence de Wilson retourné aux États-Unis et de Lloyd George de retour à Londres, et avec Clemenceau encore convalescent après l'attentat dont il avait été victime quelques jours plus tôt, aucune décision d'envergure ne pouvait être prise. Alors qu'à cette date, les rapports des différentes commissions n'étaient pas encore tous rédigés, le projet de préliminaires s'éloigna. Il fut finalement abandonné devant la perspective imposée par la constitution américaine d'une présentation de ces préliminaires devant le Sénat, perspective repoussée par Wilson au traité final¹⁶.

Cependant, le problème du retard apporté à la résolution des questions urgentes restait patent. Les premières discussions entre Alliés concernant la rive gauche du Rhin et les réparations, toutes questions laissées soigneusement en dehors de la compétence des commissions, traduisaient de profondes divergences interalliées. Par

¹⁴ Centre d'histoire de Sciences-Po, archives d'histoire contemporaine, procès-verbal de la 43^e séance du Conseil des Dix, 24 février 1919, p. 4. Des résolutions identiques furent votées pour chaque puissance vaincue. Voir aussi Frank Marston, *op. cit.*, p. 140-143.

¹⁵ Procès-verbal, *op. cit.*

¹⁶ Frank Marston, *op. cit.*, p. 157.

ailleurs, en mars, la situation internationale devenait de plus en plus instable avec l'arrivée au pouvoir de Béla Kun en Hongrie. Pour faire face aux fuites éventuelles dans la presse et accélérer les décisions, les grandes puissances résolurent donc de se réunir en petit comité à partir du 24 mars au sein du Conseil des Quatre (Clemenceau, Wilson, Lloyd George et Orlando). Il s'agissait de résoudre la question allemande et de laisser pour l'essentiel les autres questions territoriales à un Conseil des Cinq rassemblant les quatre ministres des Affaires étrangères (Pichon, Lansing, Balfour et Sonnino) associés à un représentant japonais. Malgré de fortes tensions entre Clemenceau et Wilson sur le statut de la Sarre, entre Clemenceau et Lloyd George sur la rive gauche du Rhin et entre Lloyd George et Wilson sur les réparations menaçant à plusieurs reprises au début du mois d'avril 1919 de rompre la Conférence, c'est dans le cadre feutré du Conseil des Quatre, loin de la diplomatie ouverte promise par Wilson, que les décisions essentielles du futur traité de Versailles furent prises¹⁷. Avec le compromis rhénan accordant l'occupation du territoire pour quinze ans par les Alliés, la conclusion du statut international de la Sarre pour une même durée et la promesse des traités de garantie faite par les puissances anglo-saxonnes aux Français, Clemenceau estimait à la mi-avril que la paix était « faite ». Il restait cependant la question italienne : celle-ci provoqua le départ des Italiens de Paris à cause de leurs prétentions sur la Dalmatie et sur Fiume, farouchement refusées par Wilson.

À la fin avril, nombre de commissions territoriales avaient également rendu leurs verdicts, validés le plus souvent par les Grands. Il restait à convoquer les Allemands et transformer ainsi la conférence en Congrès.

¹⁷ Le président Wilson demanda début avril de préparer son navire, le *George Washington*, pour un retour éventuel aux États-Unis.

Le Congrès de la Paix de Versailles

La période du Congrès mettant en contact Alliés et vaincus pouvait débiter. Le 18 avril, les Allemands furent convoqués pour « recevoir le texte des préliminaires du traité »¹⁸. L'usage du terme « préliminaires » pouvait prêter à confusion car en réalité, après les difficiles négociations du mois d'avril, les Alliés étaient désormais résolus à présenter un traité de paix final, fruit de leurs compromis. Puisqu'il n'était pas question de véritable discussion, Brockdorff-Rantzau, le chef de la délégation allemande, répondit par l'envoi de trois diplomates chargés de recevoir le texte¹⁹. Les Alliés refusèrent l'envoi de ces modestes « facteurs », selon les mots de Lloyd George, et demandèrent de véritables plénipotentiaires pour évoquer « la paix dans son entier »²⁰. La délégation allemande arriva à Versailles à la fin avril 1919, confiante dans la possibilité de négocier la paix.

En réalité, le 23 avril, sur l'insistance de Clemenceau, les Allemands se virent octroyer le seul droit de faire des observations par écrit sur les conditions de paix. Il n'y aurait aucune négociation orale. « Si nous commençons à faire et à écouter des discours, cela n'en finira plus » précisa Clemenceau²¹. De même, malgré des assurances données, les plénipotentiaires allemands ne jouirent pas d'une véritable liberté de mouvement en France. Si les haines accumulées menaçaient leur sécurité, il s'agissait surtout pour Clemenceau d'éviter que les

¹⁸ Alma Luckau, *The German delegation at the Paris Peace Conference*, New York, Columbia University Press, 1941, note du 18 avril 1919 du général Nudant à la délégation allemande, p. 209.

¹⁹ Frank Marston, *op. cit.*, p. 189-190.

²⁰ Paul Mantoux, *Les délibérations du Conseil des Quatre*, vol. 1, Paris, éd. du CNRS, 1955, p. 298 ; Alma Luckau, *op. cit.*, note du 20 avril 1919 du général Nudant, p. 210.

²¹ Paul Mantoux, *op. cit.*, p. 345.

Allemands communiquassent « avec n'importe qui »²². Les Allemands reçurent le 7 mai les conditions de paix ; ils n'envoyèrent pas moins de 38 notes aux Alliés pour contester tel ou tel article et plus particulièrement le non-respect de la promesse des Alliés de faire la paix sur la base des quatorze points de Wilson et la question de la culpabilité de la guerre. Ils présentèrent dans un long texte leurs observations d'ensemble sur le traité le 29 mai avant d'obtenir une réponse des Alliés le 16 juin. Berlin obtint peu de concessions des Alliés, si ce n'est la perspective d'un plébiscite en Haute-Silésie plutôt qu'une cession pure et simple aux Polonais. L'Allemagne avait cinq jours pour accepter le traité sous peine de reprise des hostilités. En Allemagne, les nombreuses manifestations d'indignation contre le *Diktat* survinrent dans un contexte politique agité : le gouvernement démissionna ainsi que Brockdorff-Rantzau. Un nouveau gouvernement fut constitué et obtint deux jours supplémentaires pour déclarer son acceptation de la paix. L'Assemblée nationale allemande accepta finalement le traité sauf les articles « infamants » demandant la mise en jugement du Kaiser, la livraison des criminels de guerre et l'article 231 du traité²³. Devant l'inflexibilité des Alliés, l'Allemagne accepta l'ensemble du traité une heure et demie avant la fin de l'ultimatum. Le 28 juin 1919, l'Allemagne signa le traité de Versailles dans la galerie des Glaces. Dans les mêmes conditions, les autres vaincus ne purent pas davantage négocier oralement les autres traités de la banlieue parisienne.

Une ultime tradition fut modifiée en 1919 : l'anglais devint une langue diplomatique à part entière, à égalité avec la langue française²⁴.

²² *Ibid.*, p. 318.

²³ Vincent Laniol, « L'article 231 du traité de Versailles, les faits et les représentations. Retour sur un mythe », *Relations internationales*, n° 158, juillet-septembre 2014, p. 9-25.

²⁴ Vincent Laniol, « Langue et relations internationales : le monopole perdu de la langue française à la Conférence de la Paix de 1919 » in Denis Rolland (dir.),

Ainsi, la Conférence de la Paix de 1919 fut bien singulière dans l'histoire des relations internationales. Au lieu d'établir des préliminaires de paix rétablissant rapidement des relations normales avec le vaincu, cette conférence entre alliés établit directement un traité de paix. Les divergences entre eux érigèrent les compromis fragiles élaborés en décisions finales. Une fois le « Congrès » rassemblé, en présence de l'ancien ennemi, les Alliés ne permirent pas au vaincu d'être en état de négocier véritablement. L'ambiance de « culture de guerre » et la volonté de ne pas modifier les décisions prises semblèrent avoir eu raison de cette tradition diplomatique.

Plus d'absences que de présence : la Tchécoslovaquie dans les conférences internationales

ANTOINE MARES

Mots-clés : Tchécoslovaquie – Europe centrale – conférences internationales – Edvard Beneš – fixation des frontières

More Times Absent than Present: Czechoslovakia in International Conferences

Keywords : Czechoslovakia – Central Europe – international conferences – Edvard Beneš – establishment of the boundaries

Depuis la guerre de Trente Ans et la défaite des États de Bohême – protestants – face aux catholiques menés par les Habsbourg à la Montagne blanche en novembre 1620, le royaume de Bohême a perdu la maîtrise de sa politique étrangère. Prague est donc dessaisie d'une part essentielle de sa souveraineté au profit de Vienne. Malgré l'activité des protestants tchèques exilés auprès des cours européennes, la paix de Westphalie de 1648 ne leur a pas permis de revenir sur cette situation¹. *Cujus regio, ejus religio*, tel est le principe qui est alors durablement établi et les Pays tchèques, à 80 % protestants au début du XVII^e siècle, sont

¹ Professeur d'histoire de l'Europe centrale à Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre de l'UMR SIRICE, Antoine Marès dirige le GDR « Connaissance de l'Europe médiane » (CNRS) et la revue d'histoire *Relations internationales*. Dernières publications : *Edvard Beneš, de la gloire à l'abîme. Un drame entre Hitler et Staline*, Paris, Perrin, 2015 ; (dir.), *Médiateurs et médiation entre la France et l'Europe centrale*, Institut d'études slaves, 2015 (<http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?article125>, consulté le 4 oct. 2015).

contraints de rentrer dans le giron de l'Église romaine à la suite d'une recatholicisation forcée menée par le souverain et les jésuites. Il faut attendre le XIX^e siècle – et ce qu'il est convenu d'appeler le « Réveil national » – pour que la redécouverte du droit d'État rappelle les temps anciens où Prague menait sa propre politique : cette prise de conscience se transforme en revendication : à l'occasion de la Révolution des peuples au printemps 1848, les hommes politiques tchèques redéfinissent une politique nationale (et slave) qui affirme la vocation de l'ancien royaume de Bohême à rester dans le cadre de l'Empire habsbourgeois à condition qu'il se transforme en ensemble fédéralisé, théorie baptisée « austroslavisme ». Mais cela n'implique pas encore un retour à une véritable politique étrangère tchèque². Il faut attendre le 28 octobre 1918 et la proclamation de la Tchécoslovaquie pour que Prague retrouve la maîtrise de sa politique étrangère et passe du statut d'objet des relations internationales à celui de sujet³.

La Tchécoslovaquie à la Conférence de la Paix

Deux questions se posent immédiatement pour le nouvel État : comment passer d'une situation où il n'avait pas d'élites compétentes et actives en politique étrangère à celle d'acteur de ce champ ? Quel statut lui est réservé lors de cette conférence et comment peut-il agir dans ce cadre ?

Sur le premier point, Prague est livrée à l'improvisation. Le nouveau ministre des Affaires étrangères Edvard Beneš doit à la fois superviser la formation de son ministère, contrôler les initiatives hasardeuses du gouvernement pragois, mener les négociations et faire face à ses

² Antoine Marès, « Quelle politique étrangère mener sans État ? Le cas tchèque au XIX^e siècle », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 32, 2010, p. 16-32.

³ Voir la synthèse de Jindřich Dejmek, *Diplomacie Československa*, t. I, Prague, Academia, 2012.

adversaires à Paris. Finalement, le président du Conseil Karel Kramář prend formellement la tête de la délégation tchécoslovaque à la Conférence de la Paix après que l'organisme d'études mis en place en décembre à Prague a soumis le 2 janvier 1919 ses travaux au Conseil des ministres autour de quatre scénarios : dans l'hypothèse la moins favorable, les Tchèques et les Slovaques représenteraient 65 % de la population du nouvel État alors que dans le projet le plus ambitieux, ils ne seraient que 57 %, la population variant de 14 à 16 millions d'habitants. Après avoir débattu des avantages et inconvénients de l'inclusion de trop fortes minorités, le gouvernement décide de retenir une hypothèse moyenne avec 61 à 63 % de Tchécoslovaques et de laisser une latitude assez grande au ministre des Affaires étrangères⁴.

Beneš peut compter sur le renfort d'une trentaine de spécialistes : géographes, cartographes, ethnologues, juristes, financiers, commerciaux, géologues, sans parler d'experts des transports et des différentes questions territoriales ainsi que de journalistes, qui arrivent en janvier 1919 à Paris en vagues successives. Une délégation d'une centaine de membres loge pendant huit mois au Lutetia, récemment construit. Quant au ministre des Affaires étrangères, il réside au 18, rue Bonaparte, avec son équipe personnelle.

Appartenant à deux générations différentes, Kramář et Beneš ne sont pas faits pour s'entendre : l'un incarne le conservatisme social et la russophilie, l'autre un socialisme modéré et l'occidentalisme. L'un est dans la représentation et le souci de soi, l'autre est dans l'action et l'efficacité. L'un est dans l'affect, l'autre dans le raisonnement méticuleux. Leurs différends n'auront pourtant pas d'incidence immédiate, car les décideurs ont pris l'habitude de court-circuiter Kramář et de s'adresser directement à Beneš, considéré comme l'homme « raisonnable » de la délégation.

⁴ Zdeněk Vácha, *Žádám Vás jako vynikajícího odborníka...*, Prague, Masarykův ústav a archiv, 2012.

La cause tchécoslovaque devant les « Grands »

À la veille de la Conférence de la Paix, les « petites » nations alliées s'attendent à ce qu'on leur applique un traitement favorable. Or, dès les premiers jours de la Conférence, Clemenceau fait la distinction entre les grandes puissances et celles qui ont des « intérêts limités ». Il s'avère que sont compris sous ce vocable tous les participants, à l'exception des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et du Japon. Rapidement, le Conseil des Dix, qui réunit les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des Cinq, est remplacé par le Conseil des Quatre (Wilson, Lloyd George, Clemenceau, Orlando) tandis que la Conférence plénière puis le Conseil des ministres des Affaires étrangères n'occupent plus qu'une place secondaire. Et le Conseil des Quatre lui-même a tendance à se réduire aux trois principaux protagonistes. En effet, pour Clemenceau, la Conférence est le prolongement des organismes de coordination interalliée pendant la guerre et nombre d'États n'y figuraient pas. Âgé de 77 ans, il a en responsabilité la Conférence de la Paix, le gouvernement français et le ministère de la Guerre et, s'il veut maîtriser la situation, il a besoin de limiter le nombre de ses interlocuteurs.

Si le souci d'efficacité a mené à une telle concentration à la tête de la Conférence, les commissions techniques jouent néanmoins un rôle important parce que les compromis s'élaborent en leur sein et qu'elles proposent leurs conclusions aux Quatre. Il n'empêche que ce système a été contesté par les « petits » États qui ont réclamé des postes dans ces commissions et qui se sont sentis frustrés par des décisions prises en leur absence ; si leur opposition n'a pas été immédiatement institutionnalisée, leur mécontentement a laissé des traces. Dans un contexte d'exaspérations nationales, seuls le Tchèque Edvard Beneš et le Crétois Elefthérios Venizélos inspirent confiance, le premier soulignant à toute occasion sa ligne modérée. Dans les semaines qui précèdent les débats, il n'a pas fourni moins de treize mémoires pour plaider la cause tchécoslovaque, sans parler d'une importante correspondance avec les

délégués de l'Entente. Son *leitmotiv* : créer un État tchécoslovaque non seulement viable, mais fort⁵.

Les choses sérieuses commencent pour les Tchécoslovaques le 5 février, avec l'audition de Beneš devant le Conseil des Dix. Il souligne la lutte de la « nation tchécoslovaque » contre les Germains et leur combat pour les grands principes humanitaires à travers une histoire étatique qui remonte au X^e siècle, un argument qui ne vaut que pour les Tchèques. Pourtant, Lloyd George est l'interprète de tous quand il déclare que le principe de l'élargissement à la Slovaquie va de soi et que le seul point délicat concerne la fixation de la frontière méridionale avec la Hongrie.

Pour continuer à remplir son rôle de rempart contre l'Allemagne, le nouvel État doit disposer de frontières stratégiques solides : Beneš minimise sensiblement la présence allemande, même s'il est bien obligé de reconnaître que ces régions voteraient majoritairement pour un rattachement au voisin occidental en cas de plébiscite. L'économie est d'ailleurs un argument déployé en faveur des corrections frontalières. Ferme sur ses revendications principales, le ministre tchécoslovaque est souple sur les autres. Il considère qu'il serait dangereux d'intégrer en Saxe les Serbes de Lusace du Spreewald (environ 150 000). De la même manière, il présente le corridor avec la Yougoslavie (éventuellement géré par la SDN) comme une « simple suggestion ».

Si ces auditions, largement destinées à satisfaire les représentants des États à intérêts limités, ont été qualifiées par Harold Nicolson de « véritables farces »⁶, celle du 5 février a révélé la sensibilité des Anglo-Américains à la situation du bloc germanique et leur intérêt moindre pour la Hongrie. Il est alors décidé que les questions soulevées par l'exposé de

⁵ Ces mémoires formulent une véritable vision de la démocratisation de l'Europe. Ils feront l'objet d'une traduction allemande en 1937 et d'une lecture à juste titre critique par l'historiographie allemande et tchèque des années 1990.

⁶ Harold Nicolson, *Quand on faisait la paix*, Paris, Plon, 1936, p. 54.

Beneš seront examinées par une commission quadripartite *ad hoc* qui présentera ses suggestions aux instances supérieures de la Conférence.

Présidée par Jules Cambon, elle se réunit 17 fois, du 27 février à juin 1919⁷. Il est acquis aux Tchécoslovaques qu'il connaît bien de la guerre, tout comme Jules Laroche. Les autres délégués français qui se joignent aux travaux de la Commission sont ceux qui ont négocié la reconnaissance du Comité national tchécoslovaque pendant la guerre. Du côté britannique, Crowe, sous-secrétaire adjoint aux Affaires étrangères, secondé par Nicolson, a toute la confiance de Lord Balfour. Même si Lloyd George consulte rarement ses experts et s'en défie, l'universitaire Robert W. Seton-Watson est un conseiller officieux et compétent. Les Américains sont divisés : si Charles Seymour défend l'unité ethnographique de la Tchécoslovaquie, Allen Dulles tient à son unité économique et géographique. Quant aux Italiens, plutôt défavorables à l'État tchécoslovaque, ils se montrent en général réservés lors des débats au sein de la Commission, car ils axent prioritairement leurs efforts sur le terrain yougoslave.

La fixation des frontières

À propos des frontières avec l'Allemagne, Beneš invoque des arguments stratégiques, politiques (pour éviter de la renforcer), historiques (ces frontières sont pérennes avec les voisins occidentaux depuis des siècles) et économiques (les régions de peuplement germanique ont un fort

⁷ Avec Charles Seymour, puis Archibald Cary Coolidge et le tout jeune Allen Dulles pour les Américains, sir Eyre Crowe et Harold Nicolson pour les Britanniques, Jules Cambon et Jules Laroche pour les Français, le sénateur S. Raggi et son adjoint Stranieri pour l'Italie (*Recueil des Actes de la Conférence de la paix, Partie IV. Commissions de la Conférence. Commissions territoriales. Commission des Affaires tchécoslovaques*, Paris, Imprimerie nationale, 1923, p. 1-7).

potentiel minier, industriel et thermal). Le Tchèque gagne à sa cause le ministre français des Affaires étrangères Stephen Pichon qui, le 20 décembre, signifie au gouvernement de Vienne, via la légation suisse à Paris, son refus d'un plébiscite. La France reconnaît donc rapidement les frontières historiques du royaume de Bohême et son appui est constant en ce domaine. Les Anglais et les Américains sont plus réticents. Si certains Alliés envisagent une cession à Vienne des territoires revendiqués par les Allemands des Sudètes, la discontinuité territoriale de ces régions à l'Ouest et au Nord rend le projet difficilement envisageable. Donc, quand les délégués examinent la question le 27 février, ils sont majoritairement favorables au maintien des frontières historiques et « naturelles ». Cependant, quand il s'agit d'en étudier concrètement les conséquences, on trouve Français et Britanniques d'un côté, Américains et Italiens de l'autre. De plus, l'atmosphère de la Conférence change et les décisions avancent lentement. Lloyd George, soutenu par Wilson, se heurte de plus en plus à Clemenceau sur l'Allemagne, craignant qu'elle ne cède au « danger bolchevique ». C'est dans ce climat que Cambon présente le 1^{er} avril les conclusions de la Commission tchécoslovaque devant le Conseil des ministres des Affaires étrangères : le point de désaccord porte sur le saillant de Glatz. Quand les chefs de gouvernement examinent ce même rapport le 4 avril, Clemenceau plaide pour le *statu quo* et considère que la question des Allemands de Bohême n'a même pas à être examinée par la Conférence, un point de vue français qui l'emporte facilement sur celui de certains experts américains.

Si la question tchécoslovaque est passée au premier plan de la Conférence de la Paix, c'est moins pour les affaires allemandes que pour le conflit latent entre Prague et Varsovie à propos du partage de la Silésie ; le différend est d'autant plus délicat à régler que la Pologne et la Tchécoslovaquie sont les deux piliers sur lesquels les responsables français veulent appuyer leur politique européenne à l'égard de l'Allemagne et de la Russie. Arguments économiques et historiques s'opposent à d'autres, notamment ethnographiques. Si, de novembre 1918 à janvier

1919, les Polonais s'imposent localement, avec l'arrivée de troupes tchécoslovaques d'Italie et de France et les moyens de pression qu'ils peuvent utiliser grâce à leurs capacités de ravitaillement des pays voisins, avec la menace du « bolchevisme » qui gagne du terrain, les Tchèques durcissent le ton. Le 23 janvier 1919, ils lancent une offensive armée sur Teschen. S'engage alors une négociation serrée avec les Américains et Beneš doit signer le 3 février un accord de retrait pour ne pas s'aliéner définitivement leur délégation. Sur place, les hostilités se prolongent jusqu'au 5 février avant qu'une commission interalliée de contrôle arrive sur les lieux. C'est le premier accroc sérieux dans les relations entre États successeurs de l'Autriche-Hongrie.

Le problème reste insoluble, malgré l'organisation par Jules Cambon entre le 31 mars et le 11 novembre 1919 de vingt séances communes aux commissions polonaise et tchécoslovaque. Devant l'impossibilité de mettre en place les structures nécessaires à un référendum équitable, la Conférence des Ambassadeurs – l'organe chargé par la Conférence de la Paix de régler les questions en suspens après sa dispersion – répond finalement aux principaux desiderata de Prague avec l'essentiel du bassin de Karvín et des ajustements frontaliers au nord de la Slovaquie. Même si elle n'a rien à voir en importance avec la question allemande ou hongroise, cette affaire a eu des conséquences majeures pour les relations entre Prague et Varsovie, et par conséquent pour l'avenir du système de Versailles. Prague en voudra aux Polonais d'avoir utilisé tous les moyens pour renverser une majorité qui leur était au départ favorable au sein des commissions *ad hoc*. Quant aux Polonais, ils ne pardonneront jamais aux Tchécoslovaques la décision finale de la Conférence des Ambassadeurs à un moment où ils étaient affaiblis par leur conflit avec les Soviétiques⁸.

Au sud, le problème des frontières avec la Hongrie est encore plus complexe à résoudre. Outre la résistance hongroise, cette union des terres

⁸ Voir Isabelle Davion, *Mon voisin, cet ennemi. La France face aux relations polono-tchécoslovaques entre les deux guerres*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.

slovaques aux Pays tchèques pose la question du rapport entre Tchèques et Slovaques et soulève un problème international avec les Italiens qui encadrent les troupes tchécoslovaques de Slovaquie, les Polonais qui sont frontaliers au nord et les Hongrois qui sont aux prises avec le régime communiste de Béla Kun à partir du 20 mars 1919. Quant aux Alliés, s'ils comprennent les enjeux de la dimension allemande du nouvel État, ils sont très ignorants de ce qui se passe en Slovaquie et plus à l'est, sinon qu'ils y mesurent le risque d'un élargissement de la révolution soviétique.

Beneš a fermement réclamé le 5 février des frontières « naturelles » pour la Slovaquie sans convaincre ni Wilson ni Lloyd George sur l'utilité d'inclure une forte minorité hongroise. Au sein des commissions, on retrouve les mêmes clivages. La frontière présentée le 3 mars par le général Lerond n'est pourtant pas éloignée de la frontière définitive : elle accorde Bratislava (peuplée majoritairement de Hongrois et d'Allemands) à la Tchécoslovaquie tout en lui laissant de fortes minorités hongroises, notamment entre les deux bras du Danube. Il en est de même pour le nœud ferroviaire de Satoralja, liant la Slovaquie à la Ruthénie. Les arguments de Beneš sur le danger bolchevique ne portent que les 8 et 12 mai, quand le Conseil des ministres des Affaires étrangères et le Conseil des Dix entérinent les décisions favorables de la Commission des Affaires tchécoslovaques. Finalement, les événements de Hongrie donnent une importance stratégique à la Ruthénie que Beneš a traitée jusque-là marginalement, même si cet élargissement pose avec encore plus d'acuité la question de la protection des minorités, en particulier juive, abordée au sein d'une commission spécifique créée le 1^{er} mai. Si Beneš invoque à plusieurs reprises l'exemple de la Confédération helvétique – on le lui reprochera –, cela ne l'engage guère puisqu'il se réfère à une Constitution à venir. La Tchécoslovaquie sera malgré tout le « bon élève de la classe » en signant de bonne grâce le traité de protection des minorités adopté par le Conseil suprême le 6 août.

À partir du début juin, la contre-offensive se développe alors qu'une République des Conseils slovaque est proclamée le 16 avec le soutien de

Béla Kun. Les Quatre s'inquiètent à Paris et sont excédés. Beneš dénonce la déloyauté de Béla Kun qui prend tous les prétextes pour différer la trêve. La pression des Alliés s'intensifie sur Budapest et le général Pellé, à la fois chef de la Mission militaire française et chef d'état-major de l'armée tchécoslovaque, organise finalement l'évacuation le 24 juin avec le chef de l'armée hongroise. Le problème des frontières est pratiquement réglé. Béla Kun tombe le 1^{er} août, mettant fin aux 133 jours de la République des Conseils. Cet épisode militaire laissera de telles traces en Tchécoslovaquie que Prague considérera, en partie à tort, que la Hongrie est son plus dangereux adversaire de l'entre-deux-guerres.

Les résultats

Le 13 septembre 1919, trois jours après la signature du traité de Saint-Germain, la délégation tchécoslovaque quitte l'hôtel Lutetia. Les signatures des traités de Versailles et de Saint-Germain mettent respectivement fin, le 28 juin et le 10 septembre 1919, à la plupart des litiges territoriaux, suivies le 4 juin 1920 par celle du traité de Trianon qui entérine les frontières imposées à la Hongrie.

Cette délégation n'a pas seulement œuvré pour les règlements frontaliers, elle a eu aussi à résoudre les questions économiques et de transport. Privée d'accès maritime, la Tchécoslovaquie a besoin de facilités pour rester en contact avec ses alliés occidentaux : elle obtient l'internationalisation de l'Elbe et de l'Oder ainsi que des franchises garanties pour 99 ans dans les ports de Stettin et de Hambourg en échange d'une ouverture des grandes rivières nationales. Prague bénéficie du droit nouveau d'enregistrer sa flotte en Tchécoslovaquie et non dans ses ports d'attache. Elle est aussi représentée dans la Commission du Danube, désormais ouverte à tous les riverains « vainqueurs ». Par

ailleurs, des facilités sont accordées au nouvel État pour acheminer ses trains vers Trieste et Fiume/ Rijeka.

En revanche, Prague n'a pas réussi à convaincre les grandes puissances alliées de lui accorder le bénéfice des réparations autrichiennes. La Tchécoslovaquie est même contrainte de reprendre une partie des dettes austro-hongroises d'avant-guerre et de payer des sommes non négligeables au titre de sa « contribution à sa libération »⁹. Sur le premier point, il y a divergence entre les estimations du gouvernement tchécoslovaque et les experts français qui veulent protéger les porteurs français des emprunts autrichiens. *A contrario*, le nouvel État va bénéficier du soutien financier français, avec l'appui du ministère des Affaires étrangères, et notamment de son ministre.

Finalement, des quatre variantes examinées par le Conseil des ministres tchécoslovaque, c'est la variante minimale qui a été adoptée par la Conférence. C'est dire que Beneš a joué un rôle modérateur eu égard aux appétits déclenchés par l'indépendance. Le recensement entrepris en 1921 à l'échelle nationale correspondra aux chiffres présentés à Prague le 2 janvier. Les « Tchécoslovaques » sont donc 66 % au lieu des 65 % prévus.

L'acquisition de la souveraineté, le retour au droit d'État longtemps réclamé en vain dans un cadre fédéral et la maîtrise politique des Pays tchèques sont autant de victoires. Mais ils ont leur contrepartie. En effet, dans une région où l'hétérogénéité nationale est la règle, la combinaison des arguments historiques, ethniques et économiques pour fixer les limites de l'État ont généré d'importantes minorités. Selon qu'on en exclut ou non les Slovaques, elles représentent de 34 % à 49 % de la population.

Quant à la situation économique, elle soulève des problèmes multiples : les régions qui forment le nouvel État appartenaient à des ensembles différents. Les Pays tchèques regardaient vers Vienne, les régions

⁹ Jan Opočenský, *Zahraniční politika československá v letech 1918-1924*, s.l.n.d., p. 421.

slovaques et ruthènes vers Budapest. Il faut remodeler les infrastructures et réorienter les flux. La Tchécoslovaquie est aussi marquée par des inégalités de développement régional considérables. Qui plus est, en héritant d'au moins 56 % du potentiel industriel de l'Autriche-Hongrie alors qu'elle ne représente que le quart de sa population, la Tchécoslovaquie se trouve placée devant le défi des débouchés extérieurs pour sa puissante industrie.

De l'entre-deux-guerres à la Conférence de Paris, 1947

Dans le sillage de contraintes déjà apparues à la Conférence de la Paix, la participation de la Tchécoslovaquie aux grandes conférences internationales est entravée par le contexte plus général de l'entre-deux-guerres. Il y a en effet tension entre le principe d'une participation de tous les États à la définition de la politique étrangère tel que le forum de la Société des Nations peut en donner un exemple (on peut y voir par exemple la Grèce, la Roumanie et la Tchécoslovaquie y jouer un rôle nettement supérieur à leur poids réel), et la tentation des grandes puissances de reprendre la main dans les affaires internationales. Les négociations et le traité de Locarno d'octobre 1925 ont été une première illustration de ce dessaisissement des « petits » États pour régler les grandes questions de la sécurité européenne et les arbitrer. En 1933, le projet de Pacte à Quatre initié par Rome va dans le même sens : il suscite les mêmes réticences en Europe centrale¹⁰. On peut voir dans ces deux événements les prémices des accords de Munich et le reflet de la tentation d'un retour au concert des nations face à l'éclatement – voire à l'atomisation – étatique et aux différends entre les nouveaux États nés du redécoupage de l'Europe médiane. Devant leur « irresponsabilité »

¹⁰ Antoine Marès, *Edvard Beneš, de la gloire à l'abîme. Un drame entre Hitler et Staline*, Paris, Perrin, 2015, p. 187-227.

supposée ou affirmée, les grandes puissances estiment qu'elles ont un droit et un devoir d'arbitrage pour régler les conflits qui les opposent. Au grand dam d'ailleurs des États bénéficiaires de l'ordre établi lors de la Conférence de la Paix de 1919-1920.

De ce point de vue, les accords de Munich sont emblématiques de la limite extrême à laquelle on peut arriver puisque l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie prennent la décision de dépecer le territoire tchécoslovaque au profit de la première sans que Prague ne participe aux discussions et sans que ses plénipotentiaires aient droit de regard ou de négociation sur la solution proposée¹¹. Tout cela au nom d'un illusoire sauvetage de la paix européenne. Cette réunion à Quatre – qui n'est que l'aboutissement des tentatives de règlement des tensions au cours des années 1930 – a pris une dimension symbolique considérable : du côté tchèque, elle est apparue immédiatement comme une trahison et un diktat, aussitôt transformé en traumatisme¹². Sur le plan international, elle est vite devenue, après les illusions originelles d'un sauvetage de la paix, le symbole de l'abandon et de la renonciation aux engagements pris. L'instrumentalisation de Munich a pris une dimension polysémique dans le langage de la propagande, renvoyant à des émotions essentielles¹³.

Détruit en deux phases, à l'automne 1938 puis à la mi-mars 1939, l'État tchécoslovaque ne dispose plus des instruments d'une politique étrangère, avant une lente reconnaissance des organes politiques de l'exil par les adversaires de l'Allemagne hitlérienne. Ce qui n'empêche évidemment pas les exilés de mener leur politique auprès des Alliés dans la perspective

¹¹ Hubert Misařík, *Le dernier témoin de Munich. Un diplomate tchécoslovaque dans la tourmente européenne (1918-1941)*, Lausanne, Éditions Noir sur Blanc, 2006.

¹² Fritz Taubert (dir.), *Mythos München. Le Mythe de Munich. The Myth of Munich*, Munich, R. Oldenbourg Verlag, 2002.

¹³ Antoine Marès, « Les accords de Munich au cœur des émotions internationales », in Antoine Marès, Marie-Pierre Rey (dir.), *Mémoire, émotions. Au cœur des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2014, p. 193-204.

d'un rétablissement de leur État. Ils demeurent cependant écartés des grandes conférences qui décident de l'avenir du monde : Edvard Beneš est ainsi retenu à Téhéran et à Bakou sur la route de Moscou, où il va signer en décembre 1943 un pacte soviéto-tchécoslovaque, alors qu'a lieu la première réunion des trois Grands qui vont décider de l'avenir du monde. Comme le général de Gaulle le dira avec constance à propos de Yalta (créant un nouveau mythe, aux côtés des Polonais, sur la division du monde en deux), Beneš répétera à l'envi qu'il était bien désarmé par un partage qui avait été entériné à Téhéran quand Staline et Roosevelt s'étaient mis d'accord pour qu'il n'y ait pas un débarquement allié dans les Balkans comme le réclamait Churchill. Il en sera de même pour les rencontres de Moscou, de Yalta et de Potsdam : les petites nations en sont écartées.

C'est par le règlement de la guerre avec les anciens alliés de l'Allemagne qui débouche sur le Traité de Paris du 10 février 1947 que la Tchécoslovaquie est pleinement réintégrée à l'espace international, même si elle figure comme Alliée parmi les signataires de la Charte des Nations Unies en juin 1945. Cette réintégration d'après-guerre est pourtant de portée limitée puisque la Tchécoslovaquie est désormais alignée sur les positions de Moscou, et le restera jusqu'en 1989.

La conférence de Washington, 1921-1922 : l'idéal d'un nouveau congrès de Vienne pour le xx^e siècle ?

NICOLAS VAICBOURDT

Mots-clés : Conférence Washington – désarmement – sécurité – Asie-Pacifique -
isolationnisme

The Washington Conference. The Dream of a New Congress of Vienna ?

Keywords : *Conference of Washington – disarmament – security – Asia-Pacific –
isolationism*

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les vainqueurs du conflit ont essentiellement consacré leurs efforts à gérer les difficultés de leur propre sphère d'influence, dans la continuité des négociations du traité de Versailles¹. En 1921, se tient la première grande conférence internationale entre ces mêmes puissances afin d'aborder des questions d'envergure internationale. La conférence de Washington dure du 12 novembre 1921 au 6 février 1922. Les deux négociations qui s'y tiennent en parallèle – la première concernant le désarmement naval, la seconde les questions d'Extrême-Orient et du Pacifique – sont le plus souvent négligées par l'historiographie car elles s'avèreront être un échec à moyen terme². Or,

¹ Nicolas Vaicbourdt est maître de conférence à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il est membre du Centre de recherches d'histoire nord-américaine, Institut Pierre Renouvin.

² Parmi les travaux les plus récents, on notera la publication d'un colloque international : Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference, 1921-1922 : naval rivalry, East Asian stability and the road to Pearl Harbor*, Londres, Frank Cass, 1994. Pour une description complète des travaux de la conférence, on consultera, outre les collections des documents diplomatiques nationaux, deux ouvrages extrêmement détaillés : Raymond Leslie Buell, *The*

bien qu'éphémère, le processus de Washington marque un point essentiel dans l'histoire diplomatique de l'entre-deux-guerres de par sa valeur symbolique. Réunies à Washington à l'initiative des États-Unis – preuve de la toute relativité de leur isolationnisme – les grandes puissances vont s'efforcer de relancer l'organisation d'un ordre international d'après-guerre fondé sur la stabilité et la reconnaissance de leurs intérêts spécifiques. Par des négociations directes et pragmatiques, les grandes puissances vont générer les bases d'une décennie pacifique finalement symbolisée par le pacte Briand-Kellogg en 1928.

L'enjeu majeur est de créer un équilibre des forces en Extrême-Orient et de prévenir une coûteuse course aux armements dans la région. Tournant le dos aux projets globaux de la Société des Nations, l'objectif des Américains et des autres signataires est incontestablement de faire de cette région, épicerie du choc des impérialismes, une sorte de laboratoire d'un système international réellement pacifié qui permettra d'envisager une réelle politique de désarmement. Au terme de la conférence, les puissances participantes auront signé pas moins de sept traités et treize résolutions³. Les traités les plus importants (respectivement traité des quatre, cinq, neuf Puissances) marqueront l'esprit international des années 1920. Si le traité des cinq Puissances concerne une limitation des armements navals, ceux des quatre et neuf Puissances sont centrés sur les questions d'Extrême-Orient et Pacifique et visent à organiser les relations diplomatiques, stratégiques et économiques entre les grandes puissances, notamment en Chine.

Washington Conference, Londres, D. Appleton and Company, 1922 ; Charles H. Levermore, *Second Yearbook of the League of Nations: January 1, 1921-February 6, 1922*, Brooklyn, Brooklyn Daily Eagle, 1922.

³ Pour une présentation détaillée, voir Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, Paris, Dalloz, 1985 [1^{ère} édition en 1953], p. 107-112 et p. 116. On trouvera les différents textes in Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques. Conférence de Washington, juillet 1921-février 1922*, Paris, Imprimerie Nationale, 1923 (désormais DDF), p. 135-196.

Les origines de la conférence : la question japonaise

En avril 1921, lors d'un entretien avec l'ambassadeur britannique, Sir Auckland Geddes, le secrétaire d'État de la nouvelle administration Harding, Charles Evans Hughes, adresse un ultimatum à la Grande-Bretagne pour empêcher le renouvellement de l'alliance anglo-japonaise de 1902⁴. Cette pression américaine n'est pas nouvelle, dans la mesure où Washington avait déjà demandé le soutien britannique dans le cadre d'un litige l'opposant au Japon au sujet de l'île de Yap, un point stratégique dans le Pacifique⁵.

D'abord irrité par le chantage des Américains qui menaçaient d'intervenir sur la question irlandaise, le Premier ministre britannique Lloyd George fait rapidement son choix. Le 21 juin, à l'occasion de son discours d'ouverture de la conférence impériale il indique qu'une entente renforcée avec les États-Unis constitue la priorité pour la Grande-Bretagne. Si Australiens et Néo-Zélandais se montrent inquiets devant l'éventualité d'une rupture de l'alliance avec les Japonais, Sud-Africains et Canadiens soutiennent ardemment la priorité exprimée par Londres⁶.

Au même moment, le Congrès américain vote une résolution proposée par le très isolationniste sénateur Will Borah appelant le gouvernement à

⁴ L'alliance anglo-japonaise de 1902, renouvelée en 1905 puis en 1911, arrivait à échéance et devait être renouvelée. Il s'agit d'un traité de sécurité mutuelle reconnaissant les intérêts réciproques des deux Puissances en Chine. Depuis 1911, elle ne faisait référence qu'à une agression russe et le soutien britannique était exclu dans l'éventualité d'une crise entre le Japon et les États-Unis.

⁵ Voir Paul Dukes, *The USA in the Making of the USSR. The Washington Conference, 1921-1922, and 'Uninvited Russia'*, New York, Routledge Curzon, 2004, p. 2.

⁶ Voir notamment Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference, 1921-1922*, *op. cit.*, p. 11-12.

s'entendre avec la Grande-Bretagne et le Japon pour diminuer de moitié le volume des marines de guerre dans les cinq ans à venir⁷. L'objectif pour le Congrès est de limiter l'effort de construction engagé par l'administration Wilson, que la nouvelle administration n'a pas remis en question, même si Harding a évoqué sa volonté d'œuvrer pour le désarmement général lors de son discours d'investiture.

La conférence impériale propose alors officiellement l'organisation en Europe et aux États-Unis d'une conférence internationale chargée de régler les questions d'Extrême-Orient et du Pacifique. Mais les États-Unis décident d'affirmer leur autonomie – et comme jadis avec la doctrine Monroe – de convoquer unilatéralement une conférence internationale dont ils seraient les hôtes exclusifs, ignorant obstinément les propositions britanniques de tenir une partie de la conférence en Europe⁸. Ainsi, le 8 juillet, Washington demande à ses ambassadeurs de sonder les gouvernements anglais, japonais, français et italien sur leur participation à une conférence sur le désarmement et les questions d'Extrême-Orient qui se tiendrait à Washington au moment qu'ils jugeraient opportun⁹.

La quête d'un consensus pragmatique

L'initiative américaine, autant que la réponse positive japonaise d'ailleurs, pourrait surprendre tant les griefs sont importants de part et d'autre du Pacifique. Mais elle incarne aussi l'esprit du moment où les opinions

⁷ Benjamin Rhodes, *United States Foreign Policy in the Interwar Period, 1918-1941: The Golden Age of American Diplomatic and Military Complacency*, Westport, CT, Praeger, 2001, p. 41-42.

⁸ Voir les échanges entre Washington et Londres, en juillet et août in United States Department of State, *Papers relating to the Foreign Relations of the United States*, 1921, vol. 1, Washington, Government Printing Office, 1921, p. 36-39 et p. 50-51.

⁹ PRUS, *op. cit.*, 1921, p. 18-19.

publiques, autant que les gouvernements, sont encore marquées par les conséquences de la guerre mondiale, et désireuses d'assister à de réelles avancées pour la paix. L'enjeu de cette conférence et de ses thèmes est suffisamment important pour que les pays européens (Belgique, Pays-Bas et Portugal), la Chine et la Russie demandent à y participer¹⁰. En proposant cette conférence, les États-Unis entendent aussi signifier leur rang de grande puissance, hors du forum de la Société des Nations, et selon une démarche opposée à celle de Wilson. La Maison Blanche et le Congrès, qui a soutenu l'initiative de Harding, sont à la fois nationalistes et pragmatiques ; il ne saurait être question d'isolationnisme pour évoquer la diplomatie du parti républicain mais plutôt d'unilatéralisme. La politique étrangère américaine ne prétend pas tant *reposer* sur un idéal consensuel que sur l'entente raisonnable de grandes puissances conscientes de la nécessité d'établir un équilibre des forces afin de garantir la paix. C'est dans ce souci d'efficacité que la diplomatie américaine distingue deux conférences parallèles ; ce qui permet de limiter les discussions sur le désarmement entre les cinq premières puissances.

Le 10 septembre 1921, le département d'État confirme aux participants le double agenda. Symboliquement, la conférence commencera le 12 novembre au lendemain de la célébration du *Veterans Day* que le Congrès vient de déclarer jour férié.

L'ordre du jour, communiqué aux délégations dans le cadre des discussions préalables, est proclamé lors de la séance inaugurale publique par le président Harding. Celui-ci lie étroitement les questions du contrôle des armements et du règlement des contentieux en Extrême-Orient. Seules des solutions concrètes sur des enjeux immédiats permettront de modifier les états d'esprit et d'envisager des discussions efficaces sur le projet à long terme du désarmement. Pragmatiques, les Américains

¹⁰ DDF, p. 9-11.

envisagent la négociation d'un gel des constructions navales sur une décennie comme préalable à un véritable désarmement. Mais Harding insiste sur le fait que l'objectif de la conférence est surtout d'engager des discussions libres entre les participants. Dans cette perspective et avec l'attachement américain à la diplomatie ouverte, des réunions plénières et publiques entre les membres des délégations – dirigées par les ministres des Affaires étrangères pour les principales puissances – débattront des grands enjeux en laissant à des commissions spécialisées le soin de gérer les aspects techniques et de faire des propositions concrètes qui seront négociées publiquement par les délégations au cours de trois sessions en fin de conférence. Deux autres réunions plénières, les 15 et 21 novembre, permettent aux délégations de manifester leur aval aux projets des Américains qui désormais dirigent la conférence, dont la présidence a été confiée à Hugues. Seul Briand, qui a fait le déplacement aux États-Unis pour signifier l'importance de la conférence, émet des réserves en refusant de voir abordée la question du désarmement terrestre. Considérant cette question prématurée, car elle touche aux intérêts vitaux de la France, il est aussitôt soutenu par Hugues soucieux de maintenir le climat de bonne volonté générale en évitant les points de blocage. Alors que l'Italie ou la délégation de l'Empire britannique manifestent leur déception, il est admis qu'une sous-commission statuera sur les armes chimiques¹¹.

Une diplomatie du linkage : le traité des quatre Puissances

Les travaux de la conférence s'organisent en parallèle et sont étroitement liés, le travail d'une commission pesant directement sur le travail de l'autre.

¹¹ DDF, p. 31-32 et p. 34. Pour une description particulièrement détaillée des sessions, voir le livre du journaliste du *New York Evening Post*, Mark Sullivan, *The Great Adventure at Washington: The Story of the Conference*, Doubleday, Page & Company, 1922, les pages 75-103 portent sur la position française et les réactions des autres délégations.

Si les négociations sur les traités concernant les affaires d'Extrême-Orient avaient échoué, cela aurait laissé bien peu d'espoir à une entente sur un projet de désarmement naval. Inversement, une incapacité à se mettre d'accord sur une stratégie militaire défensive aurait laissé peu d'espoir à une réelle entente sur les affaires d'Extrême-Orient.

Le résultat le plus important de la conférence est sans nul doute l'un des deux accords concernant l'Extrême-Orient : « le traité des quatre Puissances sur le Pacifique ». Présenté en séance plénière le 10 décembre et ratifié le 13, il garantit un *statu quo* entre les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon et la France. Sans cet accord, il est vraisemblable que le destin de la conférence de Washington eût été différent.

En amont de la conférence, Balfour avait suggéré à Hugues d'adhérer à l'alliance anglo-japonaise¹². Pour toute réponse, dès l'ouverture de la conférence, Hugues propose de ratifier un traité global garantissant les possessions dans le Pacifique. Valable 10 ans, le traité rend caduque l'alliance anglo-japonaise, engage les signataires à respecter leurs droits mutuels touchant aux possessions insulaires et à régler tous les différends entre elles par le biais de conférences qui seraient convoquées. Si une tierce puissance venait à menacer leurs possessions, les signataires se consulteraient sur les mesures à prendre. Véritable traité de non-agression pour le Pacifique, l'accord garantit officiellement les frontières de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Japon.

Il ne s'agit pas pour autant d'une véritable alliance défensive contraignante, mais tout au plus de la promesse de coopération pour éviter tout conflit dans la zone. Cet accord permet au Japon de garantir sa sécurité en dépit de la fin de l'alliance avec l'Angleterre. Pour les Américains, il permet de contrôler l'impérialisme japonais en le privant

¹² Sur les ambitions préalables de la Grande-Bretagne voir Michael G. Fry, *Illusions of Security. North Atlantic Diplomacy 1918-1922*, Toronto, University Press of Toronto, 1972, précisément p. 165-166.

d'une alliance privilégiée, tout en garantissant la prise en compte des intérêts japonais dans une zone où la concurrence avec les États-Unis ne cesse de croître, comme le souligne le contentieux à propos de l'île de Yap¹³. C'est pour les Britanniques que l'accord s'avère le plus bénéfique : ils parviennent à renforcer leurs liens avec les États-Unis, sans pour autant apparaître sacrifier leurs relations avec le Japon. Pour sa part, la France, invitée de dernière minute en dépit des Anglais, garantit ses intérêts dans le Pacifique et en Indochine et sert même de caution au Japon qui n'aurait pas à affronter une coalition anglo-saxonne¹⁴.

Pour emporter l'adhésion du Japon, les États-Unis et, dans une moindre mesure, la Grande-Bretagne ont accepté des concessions stratégiques. Les puissants signataires renoncent à renforcer leurs fortifications ou installations dans la zone couverte par le traité et *a fortiori* d'en construire de nouvelles. Alors que le territoire japonais est exclu de cette mesure, le réel sacrifice concerne les États-Unis qui renoncent à moderniser leurs positions à Hawaï, Guam ou même Midway.

En fait, ce n'était pas tant le résultat concret de l'accord que son existence même qui importe. Symboliquement, il marque la volonté des quatre Puissances de s'entendre et établir un mode de relation entre elles fondé sur la confiance. C'est sur cette base que reposent tous les autres accords ratifiés à Washington. Alors que les États-Unis n'avaient cessé de clamer leur hostilité à la logique des rapports de force, le traité entre les quatre Puissances ne fait que la légitimer et prétendre la stabiliser au moyen de l'outil le plus traditionnel qui soit : la négociation directe entre les États concernés. Nulle référence à l'esprit de la Société des Nations ou à l'établissement de normes supranationales qui étaient au cœur de la nouvelle diplomatie de Wilson ; nulle prétention universaliste : juste une

¹³ Voir Ian Nish, *Japanese Foreign Policy in the Interwar Period*, Westport, CT, Praeger, 2002, p. 39-40.

¹⁴ Michael G. Fry, *Illusions of Security...*, *op. cit.*, p. 169-170.

démarche d'intérêts bien compris. De ce point de vue-là, la diplomatie américaine s'est rangée aux normes européennes.

C'est finalement, le même état d'esprit qui va prévaloir lors des réunions officielles concernant les conférences sur le désarmement et concernant la Chine.

Le traité des cinq Puissances : l'équilibre des forces

Dès l'ouverture de la conférence, Hugues avait proposé un plan organisant l'établissement de quotas pour les forces navales des cinq Puissances invitées à prendre part aux négociations, ainsi que le gel (*Naval Holiday*) de la construction de nouveaux vaisseaux sur une période de dix ans. Alors que la Grande-Bretagne avait déjà accepté d'abandonner la règle du *Two-Power Standard* au profit d'une parité avec les États-Unis, les discussions s'annonçaient plutôt aisées. Le gouvernement japonais était sous la pression d'un fort courant d'opinion hostile aux dépenses militaires et navales, comme l'avait révélé une motion du congrès des chambres de commerce voté en juin ; quasiment au même moment que le vote de la résolution Borah par le Congrès américain¹⁵. En fait, c'est la France qui pose le plus de difficultés. Alors qu'elle a consacré l'essentiel de son effort industriel et financier à l'armement terrestre, elle s'inquiète de l'état de sa marine et des conséquences du gel. Face au front uni des Anglo-Saxons qui veulent limiter toute course aux armements, Aristide Briand, présent pour l'ouverture des travaux, et Albert Sarraut, qui représente la France dans la sous-commission, s'efforcent d'obtenir une contrepartie. Ils obtiennent qu'une partie de la flotte française (croiseurs et sous-marins) soit considérée comme strictement défensive et exclue des

¹⁵ Sadao Asada, « From Washington to London: The imperial Japanese Navy and the politics of naval limitation, 1921-1930 », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 4, n° 3, p. 147-191.

quotas ; mesure dont vont aussi bénéficier le Japon et l'Italie. Le 6 février 1922 est ratifié le traité des cinq Puissances qui fixe les proportions de navires de ligne que pourraient conserver les signataires : respectivement cinq pour les États-Unis et l'Angleterre, trois pour le Japon, 1,75 pour la France et l'Italie qui bénéficie d'une parité heureuse avec la France¹⁶. Fort de quelques aménagements et des garanties apportées par le traité des quatre Puissances, le Japon a finalement accepté la non-parité avec les flottes américaine et britannique. Si la France a obtenu le maintien de la construction de sous-marins, contre l'avis des Anglo-Saxons qui ont pourtant promis de réduire leur flotte en la matière, ces derniers ont au moins pu limiter les risques d'une guerre sous-marine en réduisant drastiquement les conditions d'intervention des sous-marins et en obtenant la responsabilité pénale directe de leurs commandants contrevenant à ces règles. Seule la force aéronavale a été tenue à l'écart de toute négociation !

Le traité des neuf Puissances : le renouveau de la Porte ouverte

Les deux premiers traités avaient pour rôle de signifier la volonté des grandes puissances de développer un nouveau mode de relation en s'engageant sur l'avenir. Les discussions au sujet de la Chine ont un autre impact qui incarne le nouvel état d'esprit qui s'élabore à Washington, car il ne s'agit plus de promesses mais d'organiser un mode de coopération dans le présent.

La commission dédiée aux questions chinoises comprend neuf délégations ; les cinq concernées par la conférence navale auxquelles s'ajoutaient celles de la Belgique, des Pays-Bas, du Portugal et de la

¹⁶ Précisément, la répartition est respectivement de 525 000 tonnes (t.), 316 000 t. et 175 000 t. pour la France et l'Italie. L'accord a aussi fixé le calibre des canons, le tonnage des croiseurs et des porte-avions.

Chine. Elle est naturellement placée sous l'égide des États-Unis selon les objectifs préalablement fixés par Hughes. Le projet est de garantir l'intégrité territoriale et administrative de la Chine tout en développant la logique de la Porte ouverte proposée au lendemain de la révolte des Boxers. Significativement, quatre des sept sujets couvraient expressément les enjeux de la coopération économique en Chine, notamment en ce qui concerne les chemins de fer. Fidèles à leur doctrine, les Américains espèrent faire renoncer les participants à toute forme de privilège exclusif.

Si la Chine est invitée à s'exprimer, les discussions sont néanmoins menées essentiellement par les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon. À l'ouverture des débats, le chef de la délégation chinoise et ambassadeur aux États-Unis, le docteur Sze, a présenté « dix principes » qu'il espère voir aboutir pour remettre en question les privilèges antérieurs¹⁷. Insatisfait des propositions chinoises, jugées trop nationalistes, le sénateur Elihu Root (ancien secrétaire d'État de T. Roosevelt) relance les débats en présentant ses propositions, discutées par les autres participants dès le 21 novembre. Sans prétendre remettre en question la situation des puissances signataires en Chine, surtout pour éviter que le Japon n'abandonne la conférence, Root se contente d'actualiser la logique de la doctrine de la Porte ouverte : égalité régionale entre les grandes puissances, soutien à l'intégrité de la république chinoise ajoutant une référence à une forme d'auto-retenue (*self-restraint*) des puissances signataires qui s'engageraient à ne pas exploiter la crise chinoise à des fins propres ou de menacer les intérêts des autres puissances¹⁸.

À la suite des Japonais, les puissances se rallient à la proposition

¹⁷ David Armstrong, « China's place in the new pacific order », in Erik Goldstein, John Maurer (dir.), *The Washington Conference...*, *op. cit.*, p. 276-278.

¹⁸ George C. Herring, *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 453-455.

américaine tout en prenant soin de rejeter la possibilité pour la République chinoise de renégocier les accords validés par la Chine impériale. La volonté de maintenir une forme de *statu quo*, c'est-à-dire d'équilibre des intérêts en Chine l'a emporté sur toute autre considération et inscrit l'accord dans l'ambiance de coopération affichée par le principe même de la conférence.

En guise de reconnaissance de sa légitimité, le gouvernement républicain chinois se voit symboliquement concéder le contrôle des stations de radio étrangères indépendantes et la fin des activités postales privées étrangères ; encore que de strictes conditions garantissant les intérêts des puissances lui soient imposées : le rachat des radios « au prix du marché » et le maintien d'un codirecteur général étranger au sein de l'administration postale. C'est bien peu au regard des espérances initiales des Chinois : le soutien des États-Unis à la République chinoise a été sacrifié au maintien des intérêts des puissances européennes et japonaise. Celles-ci, menées par la France et le Japon, sont demeurées intractables quant à l'éventualité d'une révision de la question des tarifs douaniers et des autres privilèges exclusifs préalablement accordés par l'Empire chinois.

Plus soucieux de garantir la coopération entre les puissances en Chine, les Américains ont obtenu la création d'une commission, l'*International Board of Reference*, chargée d'arbitrer les éventuels litiges entre les Chinois et les puissances tributaires, aussi bien qu'entre elles.

Le maintien du *statu quo* est définitivement établi par la résolution du 21 novembre 1921 qui proclame la solidarité de toute négociation en Chine et érige la clause de la nation la plus favorisée en modèle de référence. La question de l'accès au marché chinois avait été au cœur de toutes les discussions et surtout des tensions entre Washington et Tokyo, qui considérait la Chine comme un marché privilégié, source des matières premières essentielles à son expansion économique autant qu'un débouché majeur. Pour Tokyo, les « 21 demandes » imposées à la Chine en 1915 constituaient une juste récompense de son soutien aux Alliés

durant la guerre mondiale et la tutelle sur la Mandchourie relevait d'une longue politique nationale. Cependant, la réactualisation de la doctrine de la Porte ouverte permet d'établir un compromis acceptable entre les ambitions commerciales américaines et les nécessités japonaises, tout en diminuant les tensions bilatérales ; comme le montre la signature d'un accord définitif au sujet de l'île de Yap. Et sous la pression de Hugues et Balfour, les Japonais acceptent de compléter le traité des Neuf par un accord bilatéral avec la Chine concernant la restitution du Shantung et la vente de la ligne de chemin de fer de Tsinuan-fu (avec toutefois maintien de cadres japonais).

Un éphémère ordre des vainqueurs

Dès la fin de la conférence, le 6 février 1922, le Sénat américain s'empresse de soutenir les accords obtenus. Le mouvement d'humeur consécutif au traité de Versailles est oublié. L'engagement de Washington dans le système international est entériné et se traduira les années suivantes par les plans Dawes (1924) et Young (1929) ainsi que le pacte Briand-Kellogg (1928), point d'orgue de la décennie. Négligeant la logique multinationale de la Société des Nations, un nouvel ordre international est établi par « l'esprit de Washington ». Fondé sur une base légaliste que n'aurait pas dédaignée Wilson, il s'appuie sur les contacts directs entre grandes puissances désireuses de garantir un équilibre entre elles. Cet équilibre a pu être trouvé car, hormis le Japon dont l'opinion publique nationaliste ne va pas tarder à contester les résultats de la conférence, il ne concerne guère que les espaces de projection impériale où la concurrence entre les puissances occidentales peut être encadrée sans remettre en question leur perception d'une sécurité vitale. De même, le désarmement naval n'a concerné que les forces considérées comme offensives.

Ce système n'est pas sans rappeler la logique du congrès de Vienne et de la Quadruple Alliance. Mais en même temps qu'il a établi un équilibre, le « Congrès de Washington » a désigné ses parias, la Russie bolchévique, voire l'Allemagne, qui a été définitivement effacée de l'Extrême-Orient et que la France a désignée comme responsable de son refus d'envisager un désarmement. Le *statu quo* qui a été entériné consacre les vainqueurs de 1918 et renforce une bipolarité entre ce que John Foster Dulles nommera les « *have* » et les « *have-not* »¹⁹. L'ordre des puissances créé à Washington était-il condamné à n'être qu'éphémère ? Le véritable repli isolationniste américain qui succédera au chaos de 1929 a, de toute façon, retiré à ce système un de ses piliers essentiels jusqu'en 1941. C'est toutefois à Franklin D. Roosevelt, avec son modèle des Nations unies, qu'il appartiendra de procéder à la synthèse entre l'idéal multilatéral de Wilson et le jeu des grandes puissances, illustré par la conférence.

¹⁹ John Foster Dulles, *War, Peace and Change*, New York, Harper and Brothers, 1939.

Du Groupe des Sept au Groupe des Vingt : nouveau concert des puissances ou dilution du pouvoir ? (1975-2015)

NOËL BONHOMME

Mots-clés : diplomatie – multilatéralisme – gouvernance – mondialisation – globalisation – émergence

From the Group of Seven to the Group of Twenty : New Concert of Powers or Dilution of Power? 1975-2015

Keywords : *Diplomacy – Multilateralism – Governance – Globalization – Emerging countries*

La formation du « système des G » coïncide avec les grandes évolutions géopolitiques depuis les années 1970¹ : l'émergence du G5 en 1973 au niveau des ministres des Finances, puis du sommet des Sept à partir de 1975, réorganise les liens entre grandes puissances libérales dans une décennie d'accélération de la mondialisation et de persistance de l'affrontement idéologique sous couvert de Détente ; l'après-Guerre froide élargit le G7 à la Russie avant que le G20 ne voie son rôle consacré par la crise de 2008 pour intégrer davantage les économies émergentes, sans pour autant faire disparaître ni le G8, ni le G7-finances². Son caractère

¹ Agrégé d'histoire, ATER à Paris IV puis l'IEP de Strasbourg, Noël Bonhomme finit actuellement sous la direction d'Éric Bussière une thèse intitulée « Le complexe du directoire : la politique française et le G7, 1975-1991 ». Ses travaux portent sur l'histoire de la mondialisation, des institutions internationales, de la construction européenne et de la Guerre froide.

² Le groupe initial adjoint au G5-finances (États-Unis, France, RFA, Royaume-Uni, Japon) l'Italie, puis le Canada en 1976 et la CEE en 1977, avant de rester

non-institutionnel – les sommets sont la tête d'un système de G ministériels et de groupes de coordination sans limite formelle de compétences, sans administration, ni texte normatif – amène la littérature scientifique à y voir un instrument de domination américaine « post-hégémonique », une structure égalisant au contraire les relations entre ses membres, la formalisation d'une mondialisation sous-tendue par des forces transnationales ou encore une « méta-institution » superposée aux organisations internationales (OI)³. Bâti sur un équilibre entre ces différentes dimensions, cet objet hybride traduit l'essor d'un « nouveau » multilatéralisme où se réincarnent des pratiques oligarchiques aussi anciennes que le multilatéralisme lui-même⁴. En régularisant la concertation entre « grands » hors du cadre des OI, il renoue avec une tradition antérieure à 1914 : par sa composition multilatérale mais exclusive, sa prétention à parler pour les « démocraties industrialisées » et

inchangé jusqu'à l'intégration graduelle de la Russie entre 1991 et 1998. Le G20 les réunit avec l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie, auxquels il faut ajouter des organisations internationales et divers « invités » (5 pays et un nombre variable d'institutions internationales ou régionales). Depuis 2014, le G8 est (temporairement ?) redevenu G7 par la mise à l'écart de la Russie pendant la crise ukrainienne.

- ³ Pour la théorie post-hégémonique, voir Robert D. Putnam et Nicholas Bayne, *Hanging together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Londres, Sage, 1987, et Alison Bailin, *From traditional to group hegemony: the G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*, Londres, Ashgate, 2005 ; sur la notion de Concert, John Kirton, « Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World », *Annual Convention of the International Studies Association*, Montreal, 2004 ; sur l'interprétation transnationale, voir Stephen Gill, « Structural Changes in Multilateralism : the G-7 Nexus and the Global Crisis », in Michael Schechter (dir.), *Innovations in Multilateralism*, New York, Macmillan, 1999, p. 113-165, et pour la notion de méta-institution, Risto Penttila, *The Role of the G8 in International Peace and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- ⁴ Mélanie Albaret, « Multilateralism under Transformation. International Organizations and 'Clubs' », in Bob Reinalda (dir.), *Routledge Handbook of International Organizations*, New York, Routledge, 2013, p. 512-523.

à universaliser ses normes libérales, par la confidentialité des échanges et la socialisation informelle, cette « diplomatie de la connivence » s'apparente au modèle historique du Concert européen (défini par la propension des grandes puissances rivales à négocier des compromis imposés aux puissances de second rang dans une logique d'équilibre)⁵.

L'institutionnalisation du G7 accompagne cependant la limitation du pouvoir des États, contraints à un partage de fait des souverainetés nationales dont « l'imbrication fonctionnelle » se traduit dans la notion de gouvernance (pratique de coordination souple entre différents acteurs plutôt que système hiérarchisé) et la montée en puissance de la société civile transnationale, qui conteste une diplomatie de club contraire aux normes démocratiques⁶. Ce contrepoint au modèle stato-centré du Concert, qui repose sur la quasi-omnipotence des grandes puissances, souligne que les Jet s'inscrivent dans un réseau très dense de pratiques multilatérales, qui est la condition de son action, et en fait paradoxalement l'une des pièces d'un système de gouvernance de plus en plus inclusif. Son inachèvement renvoie à cette tension : alors que les dirigeants présentent la pratique peu formalisée de consultations directes et « politiques », la logique du système est de s'institutionnaliser de manière continue, au point d'apparaître moins comme un projet cohérent de « Concert » que comme une agrégation de pratiques largement autonomes. À la croisée de ces dynamiques d'exclusion et d'inclusion, les groupes des Sept, Huit ou Vingt

⁵ Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence : les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011.

⁶ Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Georges-Henri Soutou, « Introduction à la problématique des mondialisations », *Relations internationales* n°123, 2005/3, p. 3-9 ; Didier Georgakakis et Marine Lasalle (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne »*. *Genèse et usages d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, qui pointent une définition élastique relevant « simultanément d'une notion normative, d'un concept descriptif et d'une prophétie annonçant le délitement tendanciel du gouvernement ».

justifie l'analogie avec le « Concert » comme instrument, mais non comme système unifié.

Un nouveau Concert des « démocraties industrialisées »

Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt proposent en 1975 un sommet économique répondant aux projets de refondation des relations euro-américaines qui émanent en 1973-1974 d'Henry Kissinger, dont la diplomatie est influencée par le modèle historique du Concert européen⁷. Dans le cadre de la lutte globale contre le modèle communiste, les transformations économiques des années 1970 soulignent à leurs yeux l'inadaptation fonctionnelle d'organisations internationales trop bureaucratiques, tandis que l'ONU est instrumentalisée contre les idées libérales par le G77 (groupe de pays en développements créé en 1964) porteur d'un « nouvel ordre économique international », que semblent annoncer le choc pétrolier et les thèses du club de Rome⁸. Les « sommets économiques » pallient ce déficit de leadership, « gouvernance éclairée d'une aristocratie de dirigeants » aussi affranchis que possible de la technostructure diplomatique pour des « échanges de vues libres et

⁷ Piers Ludlow, « The Real Years of Europe? U.S.-West European Relations during the Ford Administration », *Journal of Cold War Studies*, n° 3, 2013, p. 136-161 ; Jeremi Suri, « Henry Kissinger and the Geopolitics of Globalization », in Niall Ferguson *et alii.* (dir.), *The shock of the global: the 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, p. 173-188.

⁸ Johannes von Karczewski, *'Weltwirtschaft ist unser Schicksal' : Helmut Schmidt und die Schaffung der Weltwirtschaftsgipfel*, Bonn, Dietz, 2008 ; Mark Mazower, *Governing the World : The History of an Idea*, New-York, Penguin, 2012, p. 305-342 ; Federico Romero, « Refashioning the West to dispel its fears: the early G-7 Summits », in Federico Romero and Emmanuel Mourlon-Druol (dir.), *International Summitry and Global Governance. The rise of the G7 and the European Council, 1974-1991*, Londres, Routledge, 2014, p. 117-136.

informels »⁹. Giscard d'Estaing n'envisage pas une institution mais la pratique de réunions *ad hoc* : alors qu'il a promu en 1974 le remplacement des « sommets » européens par un « Conseil » régulier et intégré au fonctionnement normal de la Communauté, il insiste au contraire ici pour conserver le terme de « sommet », modalité ponctuelle et non contraignante de concertation. Fondé sur un déplacement des enjeux de sécurité sur le terrain économique, ce mode de coopération contraste avec les pratiques diplomatiques classiques, mais reprend une conception hiérarchisée de l'ordre international¹⁰.

Deux logiques différentes s'y superposent : le trilatéralisme et le directoire. En écho aux propositions gaulliennes de directoire stratégique, Giscard d'Estaing envisage initialement de réunir les dirigeants des quatre grandes puissances atlantiques (France, RFA et Grande-Bretagne étant les représentants naturels de l'Europe), dont les ministres et les hauts fonctionnaires commencent alors à se réunir de manière régulière mais informelle en marge de l'OTAN, l'OCDE ou l'ONU. Le développement parallèle du G5 dans les administrations financières rend inévitable l'invitation du Japon¹¹. À la hiérarchie des puissances se superpose ainsi une logique trilatérale, mise en avant par les États-Unis dans les deux versions qu'en donnent Kissinger et la Commission trilatérale en 1973¹².

⁹ Gabriel Robin, « Grand témoin », in Serge Berstein et Jean-François Sirinelli (dir.), *Les années Giscard*, vol. 2, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 82.

¹⁰ Enrico Böhm, *Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975-1981)*, Munich, Oldenburg, 2013 ; Emmanuel Mourlon-Druol, « 'Managing from the Top': Globalisation and the Rise of Regular Summity, Mid-1970s-early 1980s », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 23, 2012, p. 679-703.

¹¹ Piers Ludlow, « Creating the expectation of a Collective Response. The Impact of Summity in Transatlantic Relations », in Federico Romero, Emmanuel Mourlon-Druol (dir.), *International Summity and Global Governance*, *op.cit.*, p. 138-151.

¹² Pierre Mélandri, *Une incertaine alliance: les États-Unis et l'Europe 1973-1983*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988, p. 124-130 ; Johannes Beverungen,

Dans cette logique interrégionale, l'invitation de l'Italie en 1975 – motivée par le risque euro-communiste – justifie pour Washington l'inclusion du Canada en 1976, et l'Australie postule sans succès auprès du Japon en 1979. Initialement divisés sur la présence du Japon – la France y voit un moyen de pression américain sur la Communauté, mais la RFA un vaincu de 1945 intégrant le concert occidental sur un pied d'égalité – les Européens admettent le Japon comme partenaire incontournable bien que ses dirigeants soient jugés peu soucieux de gestion des affaires mondiales au-delà des intérêts nationaux, même dans leur volonté de « représenter » les pays asiatiques¹³. La superposition des deux logiques induit un concert à deux étages séparant l'agenda économique des Sept et les « questions politiques » traitées à Quatre en marge des sommets, sous couvert initial des affaires allemandes. L'égalitarisme du club s'en trouve démenti, parfois ouvertement lorsque les Quatre s'ingèrent dans les affaires italiennes au sommet de Porto-Rico (1976) ou que la France les convie, seuls, au sommet politico-stratégique de la Guadeloupe (1979)¹⁴. Tandis que l'Italie, obsédée par cet exclusivisme doublé du risque d'un directoire tripartite européen, pâtit des conditions de son admission, le Japon reste en retrait sur les dossiers stratégiques, traités bilatéralement avec les États-Unis. Quant au Canada, marginal sécant du système, il louvoie entre prise de distance avec Washington et positionnement d'État non européen.

Les « sommets » posent ce problème de hiérarchie sous le jour nouveau de la diplomatie publique. Le G ministériel fait débat au sein de la CEE dès 1973 mais reste une pratique discrète ; en revanche, les « sommets »

Elite Planning Organizations: Traditionen, Charakteristika, Implikationen der Trilateral Commission, Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 19-33.

¹³ Aurélie Elisa Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States and the Oil Shock, 1973-1974*, Oxford, Berghahn Books, 2012, p. 62 ; Hugo Dobson, *Japan and the G 7/8*, London, Routledge, 2004.

¹⁴ Frédéric Heurtebize, *Le péril rouge. Washington face à l'eurocommunisme*, Paris, PUF, 2014, p. 149-153, et Antonio Varsori « Puerto Rico (1976) : le potenze occidentali e il problema comunista in Italia », *Ventunesimo Secolo*, 16/7, 2008, p. 89-121.

officialisent et systématisent cette hiérarchie du point de vue des exclus, d'autant plus que les Sept s'affichent garants des intérêts des « démocraties industrialisées », et par extension de l'économie mondiale. Pour le G77, les Occidentaux définissent unilatéralement un cadre globalisant auquel ils espèrent associer les « économies avancées » du Sud, au lieu de négocier dans le cadre onusien sur la revendication d'un nouvel ordre économique¹⁵. Confrontés à la levée de bouclier des « petits » Européens réclamant la présence des institutions communautaires, Giscard d'Estaing et Schmidt craignent une dilution du concert doublée d'une altération politique (l'introduction d'institutions techniques dans le débat entre chefs de gouvernement élus), mais ils doivent céder en 1977, l'administration Carter soutenant la participation communautaire comme condition nécessaire à la mise en place d'une « stratégie économique concertée » au G7. Influencé par la Commission trilatérale, Carter s'éloigne en effet du modèle « kissingerien » du Concert mais ouvre du même coup le débat sur les compétences du G7, auxquelles il prône l'intégration officielle des questions « politiques », là où la France insiste pour en rester à un traitement informel à Quatre sans déclarations publiques. Entre formation interrégionale et gouvernance globale, les réunions du G7 institutionnalisées restent indifféremment appelées « sommet économique », « sommet occidental » voire « sommet mondial » par les acteurs eux-mêmes, à côté de l'appellation faussement descriptive de sommet des (grands) pays industrialisés.

¹⁵ Giuliano Garavini, *After Empires: European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South 1957-1985*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 206.

La problématique de l'institutionnalisation : entre légitimisme et adaptation

L'acceptation par les exclus n'est donc qu'une partie du problème, l'autre étant le fragile équilibre entre les nécessités pratiques qui mènent mécaniquement à l'institutionnalisation du G7, et la volonté politique de maintenir une logique de concert, souple, informelle et évolutive. Annualisés dès 1977, les sommets deviennent une étape obligée du calendrier diplomatique dont la préparation et le suivi se complexifient sous la contrainte des résultats. Déplorer la formalisation des réunions, la pression médiatique, l'allongement des communiqués et la technicisation des travaux, devient dès la fin des années 1970 un véritable *topos* parmi les fondateurs, tandis qu'un nouveau venu comme Jacques Attali découvre en 1981 « une réunion où rien ne se décide, [et] où le meilleur manipulateur des médias apparaît comme le gagnant »¹⁶. Une nouvelle génération de dirigeants (Thatcher, Reagan, Mitterrand, Kohl) revoit à la baisse les ambitions économiques des sommets, prend acte de leur « politisation » avec le retour des tensions est-ouest et les utilise dès lors comme instrument de coopération sur mesure mais non comme matrice d'une politique commune. Au fil des initiatives, groupes de travail et réunions ministérielles étoffent le système du G7, dont les pratiques l'apparentent et l'éloignent à la fois du modèle du concert : l'esprit de club tend à atténuer les discriminations internes mais l'entrelacs des structures et des règles menace également de rigidifier et de dépolitiser ce concert¹⁷. En témoigne la transformation entre 1985 et 1987 du G5, forum de concertation entre ministres des Finances, en un G7-finances chargé d'une mission exécutive : l'intégration de l'Italie et du Canada est acceptée au sommet comme une nécessité politique mais les administrations

¹⁶ Jacques Attali, *Verbatim*, vol. 1, Paris, Robert Laffont, 2011, p. 73.

¹⁷ Peter I. Hajnal, *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation*, Aldershot, Ashgate, 2007, p. 65-85.

financières des Cinq n'en essayent pas moins de conserver leur club à l'intérieur même du G7. L'ambiguïté se traduit également par le langage à la fois volontariste et prudent des Sept qui, tout en mettant en scène leur pouvoir collectif sur les « photos de familles » des participants aux sommets, reconnaissent que leur influence sur les dynamiques économiques transnationales est en partie de nature psychologique. La phraséologie des communiqués, répétée d'année en année et conçue pour ménager les exclus (officiellement le G7 ne « décide » pas mais « encourage », « propose », ou « recommande » des actions dans lesquelles les autres acteurs sont « invités » à s'engager), sème le doute sur sa propre performativité. Aussi la crainte du directoire, initialement exacerbée par l'opacité des discussions du G7, perd-elle paradoxalement en acuité avec leur institutionnalisation.

Bien qu'exclues des sommets à l'exception significative de la CEE, les OI s'avèrent indispensables à la préparation, l'application et la légitimation des décisions des Sept¹⁸. La création de groupes de travail au sein de l'OCDE, la participation de l'AIE (Agence Internationale de l'Energie) au *monitoring* des politiques énergétiques, l'implication du FMI dans la « surveillance multilatérale » du G5 illustrent cette imbrication fonctionnelle dont le groupe des *sherpas* donne une traduction sociologique : bien qu'animés par un esprit de club, ses membres forment moins un groupe à part que l'intersection des diverses communautés épistémiques propres aux organisations économiques multilatérales¹⁹. Des initiatives du G7 ont

¹⁸ La présence de la CEE reste ambiguë (les présidents de la Commission et du Conseil n'ont pas de mandat formel), mais elle n'en donne pas moins aux États communautaires un levier d'influence bien supérieur aux autres membres de l'OCDE ou de l'OTAN.

¹⁹ Emmanuel Mourlon-Druol, « Less than a Permanent Secretariat, more than an *ad hoc* Preparatory Group. A Prosopography of the Personal Representatives of the G7 Summits (1975-1991) », in Federico Romero, Emmanuel Mourlon-Druol (dir.), *International Summitry and Global Governance*, *op. cit.*, p. 64-91 ; Nicholas Bayne, « Are World Leaders Puppets or Puppeteers? The Sherpas and Decision Making in the G7/8 System », in Bob Reinalda, Berjtan Verbee

d'ailleurs vocation à s'élargir, à l'instar du GAFI (Groupe d'action financière internationale) en 1989. La logique de concert est plus ou moins exclusive selon qu'on souligne le rôle d'impulsion du G7 dans des négociations (GATT), son rôle d'inflexion des discours dominants (mise en avant des problèmes environnementaux) ou son rôle exécutif avec la création de régimes de coopération (accords monétaires du Plaza en 1985 et du Louvre en 1987). La définition de positions communes reste cependant le mode d'action dominant dans les domaines plus sensibles comme la coopération antiterroriste, où la France estime que souscrire à un « directoire » compromettrait son indépendance. Deux logiques de concert perdurent donc : l'une, sur le plan économique, constitue les Sept en directoire dont l'institutionnalisation l'imbrique de fait dans des structures multilatérales plus larges ; l'autre, sur le plan politique, rigidifie davantage la hiérarchie entre les États membres et non-membres mais sa faible institutionnalisation lui confère paradoxalement un rôle exécutif moins important.

L'inachèvement du G7 est donc le corollaire de sa capacité fonctionnelle d'extension : il est traversé par une volonté politique constante de réforme en appelant aux expériences des sommets de Rambouillet en 1975 (pour la version informelle du concert) ou de Bonn en 1978 (pour l'action économique concertée). Cette utopie des origines se nourrit du débat récurrent sur l'efficacité du G7, inséparable des questions de légitimité et de représentativité, qui revient au premier plan après la fin de la Guerre froide²⁰. Ainsi l'hypothèse d'une institutionnalisation complète s'accompagne-t-elle d'appels des acteurs (comme John Major en 1992) à revenir à des sommets plus légers²¹. À la thèse d'un déclin du G7 appelant à recentrer sa mission sur la coordination économique, s'oppose

(dir.), *Decision Making within International Organizations*, Londres, Routledge, 2004, p. 144.

²⁰ Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 75-107.

²¹ Peter I. Hajnal, *The G8 system...*, *op. cit.*, p. 159-161.

également la nécessité d'intégrer à son agenda les problèmes de sécurité collective, la fin de la Guerre froide rendant obsolète une séparation entre sujets « économiques » et « politiques » qui permettait aux Occidentaux de renforcer leur cohésion sans s'opposer frontalement au monde communiste²². La fin de l'ordre bipolaire produit un double déverrouillage : l'ambition normative du G7 se redéploie, mais l'un des facteurs de convergence entre ses membres disparaît. Dès lors le principe du concert demeure mais sa sauvegarde suppose son élargissement.

Du G7 au G20 : un concert renouvelé dans son équilibre mais non dans sa nature ?

Dans la gestion concertée de la fin de la Guerre froide (1989-1991), le G7 agit à la fois comme catalyseur d'initiatives (création de la BERD, soutien financier à l'URSS) et comme instance normative imposant les principes d'une gouvernance (néo-) libérale consacrés par l'effondrement des contre-discours communiste et tiers-mondiste²³. L'invitation de l'URSS puis la Russie en marge des sommets (en 1991), son intégration aux débats politiques (1994) puis sa participation de plein droit (1998) confirment cette centralité à la fois symbolique et fonctionnelle. Le redéploiement institutionnel des années 1990 s'accompagne d'un foisonnement de projets de réforme, sur fond de contestation croissante de la société civile²⁴. Du point de vue fonctionnel, le nombre de structures spécialisées explose

²² Fred C. Bergsten, Randall C. Henning, *Global economic leadership and the Groupe of the Seven*, Washington, États-Unis, Institute for International Economics, 1996; Cesare Merlini, « The G-7 and the Need for Reform », *The International Spectator*, 29/2, 1994, p. 5-25.

²³ Mark Mazower, *Governing the World...*, *op. cit.*, p. 343-377.

²⁴ Cecilia Baeza, Laurent Bonnefoy, Hélène Thiollet, « L'invention de la contestation transnationale par les forums et les sommets », *Raisons politiques*, n° 19, 2005, p. 28. Le premier contre-sommet du G7 a eu lieu en 1984.

mais la réforme du sommet de Birmingham (1998) remet en avant la vocation informelle des sommets eux-mêmes, au service de chefs de gouvernements désireux de maîtriser l'ordre du jour²⁵. Du point de vue diplomatique, l'effectivité du G7/8 suppose d'y associer les économies émergentes, ce que la France avait proposé dès les années 1980 dans une optique plus politique. Face à la multiplication des crises financières régionales et après plusieurs expérimentations²⁶, le G7-finances appuie en 1999 la formation du G20-finances et du Forum pour la stabilité financière, et dès lors se développe l'idée de transposer cette logique à des sommets des 20²⁷. Confrontés à la baisse (relative) de leur poids économique et à la contestation altermondialiste du sommet de Gênes (2001) qui s'ajoute aux traditionnels griefs diplomatiques, les Huit convient en marge de leur sommet un groupe de pays africains (*African Outreach*) en 2002, puis en 2003 un groupe d'États émergents au sein duquel se dégage en 2005 le « G8 + 5 » (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Afrique du Sud), et étendent même cette logique à l'Australie ou la Corée du Sud en 2008-2009. L'invitation de l'ONU et des institutions de Bretton Woods au « G8 + 5 » devient usuelle à partir de 2003, ainsi que l'invitation ponctuelle d'autres organisations internationales ou régionales. Formalisés en 2008-2009, les sommets des Vingt sont donc la réalisation logique, sous la pression d'une crise systémique, d'une transformation esquissée au préalable.

²⁵ Peter I. Hajnal, *The G8 system...*, *op. cit.*, p. 79-80 et p. 181-182.

²⁶ Suite en particulier à la crise financière asiatique de 1997, plusieurs formules de G élargis au niveau des ministres des finances sont proposées avant d'arriver au G20 : G16 suggéré par l'économiste Jeffrey Sachs, G22 réuni par les États-Unis et les pays du forum APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), puis G33 qui en développe le principe.

²⁷ Elle est par exemple endossée en 2005 par le canadien Paul Martin, premier président du G20, par Angel Gurrían, premier secrétaire général non-européen de l'OCDE, et en 2004 par le secrétariat général de l'ONU qui espère un G20 plus accueillant à son endroit que le G8. Cf. Karoline Postel-Vinay, *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 75-76.

Cet élargissement permet au concert de rester fonctionnel (le G20 représente 85 % du PIB mondial, dont 44 % pour le G8) et le légitime, puisqu'il représente la grande majorité de la population mondiale. Si la logique de « club hégémonique » perdure, l'entrée – pondérée selon un équilibre interrégional – de pays d'importance systémique insatisfaits du G7/8, d'organisations internationales (ONU, FMI, Banque mondiale, OMC, OCDE, OIT) conviées au titre de leur « expertise technique », auxquels s'ajoutent des pays (5) et des organisations « invité(e)s », règle partiellement la question de la représentativité malgré l'opposition récurrente à l'ordre démocratique de l'ONU. Même la formation en réaction par des « petits » États du *Global Governance Group* (2009) s'articule en définitive, comme le G8 et les sommets des BRICS (2009), au G20 comme à un *hub* de la gouvernance mondiale, au cœur d'un large réseau de groupes d'États²⁸. Au-delà de l'incontestable victoire de cette diplomatie de club (qui intègre les organisations internationales alors qu'elle cherchait auparavant à s'y intégrer), ce concert a cependant perdu en cohérence idéologique et identitaire. Après une phase d'acculturation libérale, l'évolution de la Russie sous Poutine a montré que Moscou utilise le G8 comme espace de coopération et légitimation politique sans être liée par une identité commune. De même, la participation des émergents marque leur intégration accrue dans un système d'essence libérale, mais non la formation d'un socle identitaire commun. Le G20 se rapproche en cela du Concert européen historique où la diversité a toujours prévalu malgré l'intérêt commun à la préservation du système. Dans l'hypothèse où la Russie réintégrerait le G8, ce système de concert à trois étages (G7, G8, G20) perdurerait comme un palimpseste historique fondé sur un équilibre entre inclusion et exclusion, dont les règles se ramènent alternativement

²⁸ Jochen Prantl, « Les mutations de la gouvernance mondiale : pays émergents et groupes G », *Critique internationale*, 56/3, 2012, p. 39-56 ; Andrew F. Cooper, « The G20 and Contested Global Governance : BRICS, Middle Powers and Small States », *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, vol. 2, n° 3, 2014, p. 87-109.

aux facteurs d'identité (G7), d'intérêt (G8), et de mode d'action (G20) communs.

Ces transformations récentes confirment que le processus de mondialisation, s'il dilue la capacité d'action des États, ne signifie nullement que le pouvoir des principaux d'entre eux en soit affecté, et a même pour effet de leur créer des opportunités. La référence au Concert reste au fondement du mode de gouvernance pratiquée par le système des G, son élargissement même relevant fondamentalement pour Bertrand Badie d'un « endiguement conservateur » qui persiste à privilégier la connivence sur la coopération. Mais ce qui le caractérise est davantage l'omniprésence de la pratique du concert que son unicité. Celle-ci est relativisée à la fois par son insertion dans un vaste système multilatéral, et par la permanence de cercles concentriques qui dessinent à l'intérieur du G20 autant de concerts différents non seulement par leur composition, mais surtout par leur nature.

La Pologne en France : les relations entre intellectuels français et polonais de 1966 à 1983

LIDVINE WARCHOL

Mots-clés : Guerre froide – diplomatie culturelle – la gauche française – dissidents – Solidarnosc

Poland in France: Relations between French and Polish Intellectuals from 1966 to 1983.

Keywords : *Cold War – Cultural Diplomacy – French Left – Dissidents – Solidarnosc*

La Pologne est un pays traditionnellement présenté dans les relations internationales comme une « amie » de la France, en position privilégiée¹. L'objet de la thèse n'est pourtant pas de remonter tous les enjeux, vastes, de la relation entre les deux pays, mais au contraire de se focaliser sur certains acteurs de cette relation, à savoir les intellectuels. Le choix de cette catégorie sociale suppose différentes approches, qui tiennent toutes à mettre en évidence ce qu'est la relation, à différentes échelles, et comment elle se construit entre individus. Au niveau historiographique, ce travail s'inscrit dans les méthodes proposées par l'histoire croisée. Il s'agit donc de partir du champ intellectuel français et de ses enjeux pour comprendre ce qui, à travers le prisme des intellectuels polonais, revient en France pour

¹ Compte rendu d'une thèse au titre éponyme, soutenue sous la direction d'Antoine Marès, le 15 décembre 2014, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Composition du jury : Paul Gradwohl (directeur du Centre de Civilisation française, Varsovie), Antoine Marès (professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Pascal Ory (professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et Janine Ponty (professeur honoraire à l'Université de Franche-Comté).

l'influencer. Ce travail s'est donc appuyé sur des sources diverses. Il fallait d'abord attester d'un point de vue administratif de la réalité des rencontres, de leur matérialité. Les archives diplomatiques ont permis d'éclaircir ces aspects, tout comme celles de la Fondation maison des sciences de l'homme (FMSH) ou du CNRS. Mais les contacts entre individus, l'impact de ces relations s'observaient davantage dans des sources plus personnelles : correspondances françaises et polonaises, articles et témoignages des acteurs eux-mêmes ou de leurs proches. Il était possible alors d'approcher les nuances et la profondeur des liens créés, et leurs enjeux dans le champ intellectuel français.

En effet, malgré une sorte d'évidence qui postule l'ancienneté des relations entre la France et la Pologne, les relations entre les intellectuels des deux pays questionnent davantage. Hormis certaines figures tutélaires comme Jacques Le Goff, qui revendiquait ses liens avec la Pologne, les silences à ce sujet restaient importants. Très vite il est apparu que ces silences n'étaient pas du tout le reflet d'une absence de relations avec les Polonais, au contraire.

Pour permettre de comprendre les origines des relations entre intellectuels français et polonais, la thèse commence par un chapitre liminaire remontant à l'époque moderne. Cette première recension permet de distinguer les moments et les personnalités qui construisent une mémoire commune entre les intellectuels des deux pays, mémoire susceptible de rapprocher et de favoriser les contacts par la suite. Des figures communes aux deux pays se dégagent, depuis Jean-Jacques Rousseau jusqu'à Adam Mickiewicz en passant par Lamennais ou Marie Curie. Cette première approche insiste par ailleurs sur l'importance de la francophonie chez les élites polonaises et le rayonnement culturel de la France en Europe.

Mais le corps du travail s'attache surtout à l'analyse de la période qui commence en 1966 avec la signature des accords culturels et scientifiques avec la Pologne. Loin d'être une rupture – les premiers accords culturels entre la France et la Pologne datent de 1921 –, ils marquent

l'aboutissement de démarches complexes menées par des intellectuels français et polonais pour reprendre les relations compromises après la Seconde Guerre mondiale. La VI^e section de l'École pratique des hautes études (EPHE) et Fernand Braudel, le CNRS et Michel Lejeune, la Sorbonne et Jean Fabre en sont des acteurs emblématiques. Loin d'être une évidence, ces accords signés en 1966 donnent un aspect diplomatique aux relations entre intellectuels. Ces derniers sont les ambassadeurs scientifiques de leur pays et les moteurs d'une relation difficile à entretenir dans un contexte de Guerre froide. Ils sont un élément de diplomatie culturelle côté français et un soutien essentiel pour des intellectuels polonais à la recherche de contacts avec l'Occident. Cette articulation entre les pouvoirs et les scientifiques impliqués dans les échanges officiels est extrêmement précieuse pour les échanges : l'étude du cas polonais permet de montrer combien ils n'allaient pas de soi. Cette implication de certains intellectuels français éminents, qui font le choix d'une distance certaine avec les engagements à gauche de la majorité de leurs collègues, atteste pourtant d'un réel engagement pour permettre la matérialité de ces échanges. À partir des années 1970, leur action doit cependant s'adapter à des enjeux complexes entre les gouvernements français et polonais qui affichent une entente étroite, et une opposition intellectuelle polonaise qui refuse le consensus politique que cette diplomatie suppose.

La deuxième partie de la thèse traite de la période qui s'étend du milieu des années 1970 à 1980. Elle cherche à montrer en quoi les engagements politiques de certains intellectuels français dans les années 1970 interfèrent dans les relations avec la Pologne socialiste. Les intellectuels de gauche soutiennent la montée d'un socialisme en France à un moment où les régimes qui revendiquent cette terminologie à l'Est sont de plus en plus décriés. Les années 1970 marquent un tournant idéologique dans le champ intellectuel français, avec l'effondrement de l'hégémonie communiste et la lente ascension de l'anticommunisme. Néanmoins, cette sensible mise à distance du communisme va de pair avec un engagement profond qui veut conduire à la victoire du socialisme en France. Ces choix idéologiques

passent par des actions caractéristiques des intellectuels, un soutien par des revues et une adhésion au parti socialiste français. Mais, dès lors, les relations avec des intellectuels polonais de plus en plus dans l'opposition posent problème. Les accords d'Helsinki en 1975 ont un rôle fondamental pour libérer une parole à l'Est et en Pologne. Les intellectuels de gauche – dont les figures emblématiques sont Jacek Kuron ou Adam Michnik – et les intellectuels catholiques effectuent un rapprochement décisif afin de mener une opposition nouvelle contre le système communiste. En 1976, à la suite de la répression violente de grèves ouvrières, ces intellectuels fondent le KOR, comité de défense des ouvriers, qui cherche à se mettre au service des ouvriers afin d'obtenir leur libération. Surtout, ils mobilisent leurs réseaux internationaux et leurs connaissances fines du système pour créer une pression sur le pouvoir d'Edouard Gierek et obtenir des changements significatifs en termes de liberté et de droits de l'homme. Ils matérialisent par leur comité une alliance entre intellectuels et ouvriers espérée par nombre d'intellectuels français de gauche, notamment ceux engagés aux côtés de la CFDT, comme Alain Touraine. Des intellectuels éminents s'engagent en 1976 aux côtés du comité de soutien des ouvriers polonais : Jean-Paul Sartre, Jean-Marie Domenach, Jean Daniel au *Nouvel Observateur* et Paul Thibaud à *Esprit* signent des pétitions, s'associent aux comités ou rédigent des articles sur le sujet. C'est particulièrement la « Deuxième Gauche » mobilisée autour de Michel Rocard et hostile au parti communiste français qui s'implique particulièrement aux côtés des Polonais. Mais très vite, pour les intellectuels français, se pose le problème du soutien à des opposants au « socialisme ». Le transfert des concepts d'un espace à l'autre, la complexité de ce que recoupe le terme de socialisme en France et en Pologne est un enjeu majeur alors, difficile à traduire de manière simple dans le champ français. Or, dans une optique préélectorale – en 1977 ont lieu les élections législatives –, de nombreux intellectuels français de gauche tentent de canaliser la voix des opposants polonais, afin de ne pas écorner l'image du socialisme en France. L'échec de la gauche, en septembre 1977, conduit à un coup d'arrêt de l'engagement public des intellectuels français aux côtés des intellectuels

polonais, voire, pour certains, à un retournement. Ce dernier se manifeste par la tentative de dénigrer, dans le débat public, le combat mené en Pologne en mobilisant certains stéréotypes qui insistent sur le nationalisme polonais. Est mis aussi en avant d'une manière nouvelle, à la fin des années 1970, un antisémitisme qui tient moins aux Polonais eux-mêmes qu'à un tournant de la question juive en France. Les années 1970 correspondent en effet à une nouvelle réception du rôle de la France dans la Seconde Guerre mondiale, à la suite du livre de l'américain Robert Paxton sur *la France de Vichy*, en 1974. Par ailleurs, depuis 1967, une mémoire juive s'exprime de plus en plus publiquement pour demander des comptes, et tenter de comprendre davantage les « années noires » en France. La focalisation sur la Pologne permet de trouver un thème susceptible d'altérer l'image positive des opposants. Il faut alors l'intervention de certains intellectuels médiateurs polonais en France, comme Krzysztof Pomian ou Georges Mink, pour permettre un soutien à l'opposition polonaise. L'action de ces intellectuels est analysée avec détail pour en comprendre le caractère exceptionnel, qui tient à une position acquise dans les milieux scientifiques français, ainsi qu'à leur insertion dans des réseaux qui vont de la revue *Esprit* aux trotskistes en passant par l'EHESS ou le CNRS.

La troisième partie, qui couvre les années 1980-1983, étudie le moment Solidarnosc dans ces relations. La période qui précède la proclamation de l'état de guerre du 13 décembre 1981 permet de mettre en évidence les silences voulus des intellectuels français au sujet de la Pologne à la veille des élections présidentielles de 1981. Pourtant, les grèves de Gdansk d'août 1980 et la naissance du syndicat Solidarnosc rencontrent un intérêt particulier chez nombre d'entre eux. Au sein du comité d'expert qui, très vite, accompagne Lech Walesa dans son entreprise de confrontation avec le pouvoir polonais, figurent des intellectuels polonais qui, depuis longtemps, fréquentent des intellectuels français, comme Bronislaw Geremek ou Tadeusz Mazowiecki. Si certains, tel Paul Thibaud, analysent régulièrement la situation polonaise, d'autres choisissent de se rendre sur

place afin de mieux comprendre le phénomène, à l'instar d'Alain Touraine. Les liens étroits qui se tissent entre le syndicat libre polonais et la CFDT sont aussi l'occasion pour les intellectuels français d'observer les modalités d'un mouvement autogestionnaire. Cette phase montre aussi l'intérêt que suscite en France la naissance du syndicat libre polonais. Les archives montrent comment, avec l'ouverture des frontières, les initiatives individuelles se multiplient pour aider directement les Polonais. Les sources d'information sur les événements deviennent plus directes ; elles mettent d'autant plus en évidence le peu de crédibilité de certains articles écrits par des intellectuels français sur la Pologne. Ce décalage entre une opinion publique française de plus en plus émue par le vécu des Polonais et l'attitude de nombreux intellectuels de gauche apparaît clairement avec le formidable retentissement du 13 décembre en France, qui marque la fin du syndicat Solidarnosc et l'internement des intellectuels polonais engagés à ses côtés. Cette opinion a pris fait et cause pour une Pologne qui provoque son empathie. Les médias qui relaient et entretiennent désormais la tension des premières journées qui ont suivi l'état de guerre présentent de nouveaux acteurs face à la parole intellectuelle. Dès lors, de nombreux intellectuels français s'investissent en faveur de leurs homologues polonais, désormais internés. Dès le 14 décembre, ils participent aux immenses manifestations à Paris. Certains d'entre eux, parmi les plus éminents, convoquent le pouvoir français devant ses responsabilités. La phrase de Claude Cheysson du 13 décembre au micro d'Europe 1, « bien entendu nous ne ferons rien » a provoqué une réaction virulente. C'est d'abord un comité qui se crée en faveur des Polonais autour de Pierre Bourdieu et Michel Foucault. Ils s'appuient sur le quotidien *Libération*, qui devient la tribune des intellectuels engagés aux côtés des Polonais. Très vite, il apparaît que ces intellectuels s'appuient sur la situation polonaise pour demander des comptes à un pouvoir français qui les a déjà déçus. Les socialistes français, au pouvoir depuis mai, ont une position ambiguë sur la Pologne. Les archives diplomatiques montrent le soutien actif qu'ils proposent au pouvoir polonais embarrassé par Solidarnosc, soutien qui n'est pas en adéquation avec l'opinion française mobilisée. Jusqu'à la fin de

décembre 1981, les intellectuels de gauche frondeurs se confrontent au pouvoir qu'ils ont élu et qui doit opérer un rapide changement de discours. Ces tensions trouvent un terrain d'entente dans le rapprochement avec la CFDT. Le syndicat a en effet les réseaux, les connexions essentielles pour faire le lien avec la Pologne, et mener une action publique. Certains intellectuels décident donc de s'engager pour la Pologne à ses côtés, en créant un « comité » avec des figures éminentes comme Jacques le Goff, Alain Touraine, Michel Foucault, Paul Thibaud ou encore Simone Signoret. Commence alors à partir de janvier 1982 des actions multiples des intellectuels français en faveur de la Pologne, en articulation avec celle de la CFDT. Les médiateurs polonais des années 1970 acquièrent aussi une place de premier plan dans les milieux politiques, le gouvernement français cherchant à s'informer davantage sur des événements qui l'ont ponctuellement dépassé. Ce moment, qui correspond à une division du monde intellectuel de gauche, est aussi celui de la récupération du pouvoir français de son autorité sur le monde intellectuel. Il joue alors habilement du rôle des médias pour rendre flous les contours de l'opposition intellectuelle. Surtout, les engagements de nombre d'entre eux aux côtés des communistes dans le passé devient une arme de décrédibilisation devant l'opinion publique, comme par exemple contre Yves Montand, très mobilisé pour la cause polonaise.

Finalement, la mobilisation de l'opinion et des intellectuels français en faveur des Polonais ne s'essouffle qu'avec la proclamation de la fin de l'état de siège en juillet 1983. Cette date a été délibérément choisie comme rupture parce qu'elle s'inscrit dans un changement politique et culturel plus global. D'abord, elle met en évidence à quel point les relations qui suivent la proclamation de l'état de guerre sont fictives, la plupart des intellectuels polonais en lien avec les Français étant muselés. Par ailleurs, la campagne menée par le pouvoir contre les intellectuels critiques en France a conduit à une remise en cause de l'intellectuel lui-même : c'est en juillet 1983 que Max Gallo, porte-parole de l'Élysée, annonce la fin des intellectuels. Le

moment Solidarnosc a correspondu à un engagement massif et public des intellectuels français pour les Polonais. Cet engagement s'articulait avec celui de l'opinion publique française, acteur majeur de l'événement. À partir de 1983, les relations intellectuelles entre les deux pays changent de nature. L'opposition intellectuelle polonaise se reconstruit sous d'autres modalités, de manière souterraine, avec des intellectuels qui se positionnent de plus en plus comme de futurs responsables politiques. Dès lors, les relations avec les intellectuels français conduisent à d'autres enjeux qui tiennent à leurs nouvelles responsabilités, au sommet d'un nouvel État polonais.

