

Talleyrand et l'invention de la diplomatie française, par Charles Zorgbibe

Agrégé de droit public, Charles Zorgbibe est professeur émérite à la Sorbonne, ex-doyen de la faculté de droit de Paris-Sud, ex-recteur de l'académie d'Aix-Marseille. Il a également été directeur de la Fondation pour les études de défense et avocat auprès de la Cour internationale de justice de La Haye. Il est l'auteur d'une quarantaine d'ouvrages de droit public et de science politique, traduits en quatorze langues, et de dix biographies. Derniers titres parus : « Le choc des Empires ; Napoléon et le Tsar Alexandre » (Grand prix d'Ouest-France), « Guillaume II, le dernier empereur allemand », « Kissinger » aux éditions de Fallois.

L'action de Talleyrand au Congrès de Vienne a peu retenu ses premiers biographes. Giuglielmo Ferrero, par ailleurs grand historien de la Rome antique, a été l'un des premiers auteurs à s'arrêter sur cet épisode de la vie et de la carrière du « diable boiteux » : il est alors exilé de son Italie devenue mussolinienne ; dans son refuge genevois, il reprend espoir dans une société internationale qui pourrait être « constructive » - le qualificatif revient constamment sous sa plume -, en partant de l'exemple donné par la fin, si raisonnable et maîtrisée, des guerres de la Révolution et de l'Empire. Comme Henry Kissinger dans son « Chemin de la paix », il est prêt à opposer la réussite de Vienne à l'échec de Versailles, un siècle plus tard. Et il loue Talleyrand pour son « esprit constructif », il érige Talleyrand en « reconstruteur de l'Europe ».

Il est difficile d'adhérer à la thèse centrale de Ferrero : Talleyrand n'a pas « reconstruit » l'Europe ; sa tentative d'imposer aux Alliés sa conception du Congrès de Vienne a entraîné une réplique de Metternich au nom des quatre

grandes puissances, et la part d'influence qu'il a pu acquérir sur le Congrès a été dissipée par le nouvel isolement de la France pendant les « Cent Jours ». L'invention du Concert européen, ce gouvernement international de fait de l'Europe qui a procuré un siècle de paix au continent, est l'œuvre de Metternich, de Castlereagh, voire du tsar Alexandre, au-delà de ses élans de mysticisme. Ce que Talleyrand inaugura à Vienne fut différent : un style diplomatique français qui imprègne encore l'action internationale de la Vème République.

Lorsqu'il arrive à Vienne, le 23 septembre 1814, Talleyrand est animé d'une conviction : par le traité de paix de Paris, la France a « échappé à la destruction », mais elle n'a pas retrouvé son rang en Europe - les vainqueurs paraissant décidés à la réduire à un rôle secondaire. Le Congrès de Vienne sera un rendez-vous avec l'Histoire : le jeu de la France au congrès, les positions qu'elle adoptera seront décisives pour la détermination de la place de la France dans le concert des Etats.

Avec une merveilleuse modestie, Talleyrand s'est posé la question : qui serait le meilleur représentant de la France ? Les hommes de l'émigration, revenus avec Louis XVIII, sont encore étrangers aux dossiers, aux affaires courantes. Les nostalgiques de l'Empire ne peuvent comprendre les intérêts et la situation de la monarchie restaurée. Reste Talleyrand lui-même : il se propose à Louis XVIII, qui l'interrompt immédiatement et qui, en guise d'acquiescement, le charge de préparer un projet d'instructions afin d'encadrer sa future mission.

Les « instructions pour les ambassadeurs du roi au congrès », datées d'août 1814, ont été rédigées par La Besnardière, personnalité centrale de l'administration des affaires étrangères, sur une ligne directrice définie par Talleyrand et approuvée par Louis XVIII. Talleyrand veut transfigurer en force la faiblesse de la France, profiter de la plus

grande liberté que lui donne paradoxalement sa position de puissance vaincue. Au fond, il se comporte en praticien des arts martiaux japonais -par anticipation, puisque les règles du judo ne seront codifiées que soixante-sept ans après le congrès de Vienne ... Le partenaire plaqué au sol veut user de sa posture de dominé pour déséquilibrer l'adversaire et le projeter, à son tour, au sol.

Les instructions - une trentaine de feuillets très denses- sont énoncées, commentées, analysées, autour de deux interrogations : Comment le congrès sera-t-il organisé ? Quels sont les principes du droit public européen qu'il devra appliquer ?

Les règles d'organisation du congrès relèvent, en apparence, de la pure procédure. (« Aucune assemblée investie de pouvoirs ne peut rien faire de légitime qu'autant qu'elle est légitimement formée... Il est donc de nécessité que le congrès détermine : quels sont les Etats qui doivent y avoir leurs plénipotentiaires, quels objets devront ou pourront y être réglés, par quelle voie ils devront l'être... ») En réalité, ces règles procédurales, un peu grises, sont fondamentales car elles touchent au fond de la négociation : elles révèlent la vraie nature de la réunion diplomatique qui va s'ouvrir, voire, au-delà, la vraie nature de la société internationale, de la société des Etats, en 1814-1815. Les instructions vont jusqu'à envisager « les moyens d'exécution » des décisions qui seront prises par le congrès, « pour le cas où il se rencontrerait des obstacles quelconques » : elles posent ainsi la question centrale de tout système international, la question presque métaphysique, celle de l'existence ou de l'absence d'une fonction exécutive internationale, au-delà des Etats ...

De manière moins théorique, en préconisant la participation au congrès de tous les Etats européens, les instructions permettent de rassembler autour de la France les petits et moyens Etats. Des Etats que les vainqueurs souhaitent

exclure... La preuve en est donnée par les « articles séparés et secrets » imposés par les quatre grands vainqueurs dans le traité de Paris, le traité de paix avec la France : le sort des territoires auxquels la France renonce et les modalités de la reconstruction d'un « système d'équilibre réel et durable en Europe » seront arrêtés par « les puissances alliées entre elles », c'est-à-dire les quatre grandes puissances.

Face à la détermination des Quatre de transformer leur coalition du temps de guerre en directoire du temps de paix, la France vaincue pourra se poser en chef de file des petites unités politiques souveraines qui constituent une sorte de Tiers état des nations et courent le risque de se retrouver sans voix, sans possibilité de s'exprimer : « le droit des plus petits d'envoyer un plénipotentiaire au congrès » est une question de justice à laquelle « se joint une raison d'utilité pour la France. Ce qui est de l'intérêt des petits Etats est aussi de son intérêt ». La politique de la France « doit être de les protéger et de les favoriser ».

Une limite, cependant, à cette détermination d'ouvrir le congrès au cercle d'Etats le plus large, celui des Etats engagés dans la grande guerre européenne : les petits Etats ne pourront avoir le même poids que les grands dans les délibérations ; ils ne participeront à l'élaboration d'un nouvel ordre européen que dans le cadre du système particulier, du « système d'équilibre partiel » auquel ils appartiennent. « Les Etats d'Italie (participeront) aux arrangements de l'Italie, et les Etats allemands aux arrangements de l'Allemagne ». Au demeurant, « les plus petits Etats, ceux que l'on pourrait le plus vouloir exclure, à raison de leur faiblesse, sont tous ou presque tous en Allemagne ».

A quels principes de droit public faire appel pour reconstruire l'Europe ? Ici, Talleyrand et La Besnardière font montre d'une grande créativité car les principes dont ils attestent l'existence et préconisent l'application naissent en réalité sous leur plume !

Existe-t-il, en 1814, un ensemble de normes qu'on pourrait qualifier de droit international public, de « droit des gens » ? La réponse ne peut qu'être nuancée, hésitante. Parmi les précurseurs du droit international, on pourrait distinguer les « amants de la paix » qui frôlent l'utopie et jouent avec l'idée d'un pouvoir supranational qui éteindrait les conflits entre Etats : le théologien de Salamanque, Francisco de Vitoria, contempteur des excès des conquérants espagnols au Pérou et premier chantre d'une Société des nations, l'universitaire de Halle, Christian Wolff, le « maître à penser de l'Allemagne » selon Voltaire, qui ne craint pas de décrire le dépassement de l'Etat national et la naissance d'une grande cité ou société civile universelle, gérée par un « magistrat » supranational aux vertus exemplaires, l'abbé de Saint-Pierre et son « Sénat européen » qui imposerait des normes aux Etats et leur imposerait une paix perpétuelle, Kant, dont le projet de Société des nations et de paix perpétuelle vient d'éclorre...

Mais s'il s'agit de dégager des abstractions les éléments à retenir comme pouvant servir à la pratique, à la politique concrète, de mettre le droit des gens à la portée de tous les gouvernants, peu de noms peuvent être retenus - et peu de principes énoncés avec certitude : Hugo Grotius, qui dote les relations internationales d'un ordre juridique véritable, fondé sur le droit naturel ou la raison, au moment où s'effacent les règles du droit féodal, les anciennes coutumes guerrières, les règlements ecclésiastiques, et qui est l'inspirateur et le rédacteur tacite des traités de Westphalie, l'autre grand rendez-vous des Etats européens ... plus d'un siècle et demi avant le congrès de Vienne ; Emmeric de Vattel, le diplomate de Neuchâtel, sujet du roi de Prusse, qui approfondit le principe d'indépendance des Etats, condamne l'ingérence dans les affaires internes, se défie de toute idée d'organisation supranationale... mais est conscient de la faiblesse des maximes qu'il édicte pour résoudre les conflits

entre Etats.

Arrogance de la diplomatie française ? Les principes énoncés par les instructions comme autant d'évidences, comme une coutume fondée sur des faits et des précédents, viennent donc d'être fort opportunément imaginés. A quoi se ramène, à la veille de la Révolution, ce que Talleyrand dénomme le « droit public de l'Europe » ? Il ne signifie pas l'existence d'un ordre commun, de principes communs : il n'existe plus de « cité chrétienne » supranationale depuis la Renaissance et la Réforme. Le droit public se réduit à un code des rapports entre Etats, au constat, à la transcription des rapports existants : « dès qu'il y a des Etats, et qu'ils ont des rapports entre eux, il y a un droit public » constate sagement Albert Sorel ; et Montesquieu précisait, deux siècles plus tôt : « Les Iroquois même en ont un ».

Le droit public peut être considéré comme fondé sur le principe d'effectivité, le constat de l'effectivité des pouvoirs. Il n'existe pas de régime politique légitime : tous les régimes coexistent, dans une égale légitimité. Une conquête n'a pas à être légitimée : elle fait partie du grand jeu de la compétition entre monarches, et la raison d'Etat impose la légitimité d'une conquête. Ce qui domine implicitement le droit public jusqu'à la Révolution, c'est le principe d'effectivité : la nécessité d'établir des rapports avec les pouvoirs effectifs, qui contrôlent effectivement un territoire, gouvernent une population. Ce sont ces pouvoirs qui doivent être pris en considération et « reconnus » par les autres Etats européens. Comment trouver une meilleure illustration du principe d'effectivité que l'allocution prononcée par le plénipotentiaire de Louis XIV devant le parlement d'Angleterre, le 21 décembre 1652 ? L'envoyé du roi de France explique les raisons du maintien des relations entre la monarchie française et le pouvoir révolutionnaire de Cromwell : « L'union qui doit être entre les Etats voisins ne se règle pas sur la forme de leur gouvernement ; c'est pourquoi,

encore qu'il ait plu à Dieu, par sa providence, de changer celle qui était ci-devant établie en ce pays, il ne laisse pas d'y avoir une nécessité de commerce et intelligence entre la France et l'Angleterre ; ce royaume a pu changer de face, et de monarchie devenir république ; mais la situation des lieux ne change point ; les peuples demeurent toujours voisins et intéressés l'un avec l'autre par le commerce, et les traités qui sont entre les nations n'obligent pas tant les princes que les peuples, puisqu'ils ont pour principal objet leur utilité commune ».

A ce principe d'effectivité, un principe qui retrouvera toute sa force dans le système international hétérogène du XXème siècle, les « instructions » tentent de substituer un principe de légitimité : doivent être pris en considération les pouvoirs légitimes, qui peuvent se prévaloir d'un titre « d'antique possession », même s'ils ne sont pas effectifs - ainsi un monarque en exil devrait être introduit au Congrès, au lieu et place d'un souverain de fait installé dans la mouvance de Napoléon ... C'est l'imprescriptibilité des droits des souverains légitimes qui est soutenue, ou inventée, ici-alors que dans les siècles précédant la Révolution, les monarques n'ont guère hésité à détrôner, à déposséder de sa souveraineté l'un d'entre eux. Un principe de légitimité qui répond à une intuition forte de Talleyrand : l'opinion publique européenne, au sortir des guerres de la Révolution et de l'Empire, aspire à une légitimité non pas démocratique mais monarchique -cette légitimité monarchique restaurée à travers l'ensemble du continent, qui unifie un système européen redevenu homogène.

Ces considérations théoriques fournissent en réalité une arme à Talleyrand et à la délégation française au Congrès : le principe de légitimité sera opposé au pur droit de conquête dont les vainqueurs entendent se prévaloir à Vienne. La machine de guerre - diplomatique - de la France est prête : le principe d'ouverture du Congrès au cercle

le plus large des Etats permettra de rassembler autour de la France les petites et moyennes puissances ; le principe de légitimité devrait permettre de contenir les ambitions des vainqueurs, leur volonté éventuelle de faire table rase dans l'élaboration de la nouvelle carte politique de l'Europe.

Une double imperfection imprègne les principes ainsi présentés.

D'abord, leur ésotérisme : ils sont incompréhensibles aux non-initiés, extérieurs au milieu diplomatique, ou plus simplement aux non-membres de la délégation française. Relisons les « Instructions » : « La souveraineté ne peut être acquise par le simple fait de la conquête, ni passer au conquérant, si le souverain ne la lui cède ... Toutes les fois qu'un pays conquis a un souverain, la cession est possible, et il suit... qu'elle ne peut être remplacée ni suppléée par rien ... Mais un pays conquis peut n'avoir pas de souverain, soit parce que celui qui l'était a, pour lui et ses héritiers, renoncé simplement à son droit, sans le céder, soit parce que la famille régnante vient à s'éteindre ... La cession par le souverain est alors impossible ... S'ensuit-il que le droit de conquête puisse se prolonger indéfiniment, ou se convertir lui-même en droit de souveraineté ? Nullement... Lorsque la cession par le souverain est impossible, il est de toute nécessité qu'elle soit suppléée. Donc, elle ne peut l'être que par la sanction de l'Europe ... Un souverain dont les Etats sont sous la conquête ne cessant point d'être souverain, à moins qu'il n'ait cédé son droit ou qu'il n'y ait renoncé, ne perd par la conquête que la possession de fait, et conserve conséquemment le droit de faire tout ce que ne suppose pas cette possession ». On comprend l'irritation de certains participants au Congrès de Vienne, particulièrement les Prussiens, à la simple allusion au droit public de l'Europe ... On croirait le discours des médecins de Molière sur les saignées ou celui de Giraudoux dans « la guerre de Troie n'aura pas lieu » sur les sentences à

géométrie variable du « meilleur spécialiste mondial du droit des gens ». On se prend à louer la simplicité des principes des rassemblements diplomatiques des siècles qui suivront, qu'il s'agisse des divers « points » de Woodrow Wilson ou de la déclaration d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe !

Ensuite le soupçon que ces principes, loin de constituer un ensemble de normes abstraites, propres à régir toute situation, sont destinés à sauvegarder quelques intérêts très particuliers et concrets, recouverts par la politique étrangère de la France. Intérêts familiaux des Bourbons, essentiellement : proclamer la légitimité du roi de Saxe, cousin de Louis XVIII, tenu en captivité et sans prise sur son royaume et l'illégitimité de « l'usurpateur » Murat, qu'il faut renverser afin de restituer le trône de Naples au roi Bourbon Ferdinand IV... Les principes sont plus évanescents quand on pourrait les appliquer à un dossier qui présente l'inconvénient d'être éloigné des préoccupations de la couronne de France : « le rétablissement du royaume de Pologne serait un bien et un très grand bien »... mais sous trois conditions, « qu'il fût indépendant, qu'il eût une constitution forte, qu'il ne faille pas compenser à la Prusse et à l'Autriche la part qui leur en était respectivement échue » ; mais ces conditions « sont toutes impossibles » et le sort de la Pologne est scellé sans phrase inutile.

Quelques analyses géopolitiques plus amples structurent, tout de même, les « Instructions ». Préoccupation de l'équilibre européen : l'Autriche ne doit pas dominer la péninsule italienne ; en Allemagne, la Prusse doit être contenue. Intérêts de sécurité de la France : à défaut de la maîtrise de la rive gauche du Rhin, les futures attributions de souveraineté sur Mayence et le Luxembourg doivent être surveillées de près et discutées. Surtout, « la France est dans l'heureuse situation de n'avoir point à désirer que la justice et l'utilité soient divisées » : la conviction

apaisante prévaut que la France, ayant renoncé par le traité de Paris à ses ambitions, n'ayant aucune faim de territoire à assouvir, sera à Vienne au-dessus des passions et pourra jouer les arbitres ...

Les quatre grands vainqueurs permettront-ils à la France d'exercer une influence sur la marche du congrès - et d'appliquer les considérations théoriques développées dans les « Instructions » ?

Comme le pense Talleyrand, les Quatre ont fixé le rôle qu'ils s'assignent dans le nouveau système international et la reconstruction de l'Europe : ils se réservent les décisions essentielles, celles qui porteront sur le destin des territoires naguère conquis par la France de Napoléon. En vertu du pur et simple droit de conquête - ce même droit de conquête qu'a voulu imposer l'Empire napoléonien. Aux quatre vainqueurs, dont l'effort de guerre a permis la reconquête des provinces annexées par la France de disposer des provinces récupérées...

Contrairement à ce qu'imagine Talleyrand, les Quatre ont réfléchi aux règles de procédure qui pourraient régir le congrès. Mais les divergences entre les vainqueurs n'ont pu être totalement surmontées ; des hésitations subsistent entre les positions respectives des Quatre. Des invitations sont, certes, envoyées à « toutes les puissances engagées dans la guerre dans un camp ou dans l'autre » : c'est l'article 32 du traité de Paris. Mais quelle partition laisser aux dites puissances si les Quatre se réservent une compétence exclusive sur l'essentiel ? La solution, les Quatre ont cru l'atteindre, le 23 septembre, le jour de l'arrivée de la délégation française à Vienne : ils concluront des accords entre eux, puis les soumettront, dans une ultime phase, à l'approbation de l'ensemble des participants -une approbation qui devrait être de pure forme.

Un cercle intermédiaire est esquissé entre les Quatre et l'ensemble des Etats présents au congrès, sur l'insistance de Castlereagh, qui devra rendre compte de

son action à Vienne devant le parlement de Londres : une fois l'accord conclu entre eux, les Quatre pourront conférer avec les autres « puissances de première grandeur ». Lesquelles ? Les autres puissances signataires du traité de paix de Paris semblaient naturellement désignées : l'Espagne, le Portugal, la Suède... et la France. Finalement, seules la France et l'Espagne ont été retenues par les Quatre - sans justification véritable, sinon le souhait de ne pas trop étendre le nombre des puissances intermédiaires à consulter.

Metternich a donc invité, le 29 septembre, les représentants de la France et de l'Espagne, Talleyrand et Labrador, à une réunion « privée », informelle, pour le lendemain, dans sa villa du Rennweg - afin de leur présenter les décisions de procédure prises par les Quatre. Le billet de Metternich conviait ses deux destinataires à « assister » à la réunion des Quatre : il portait le caractère « d'une sorte de complaisance de la part des alliés ». Ainsi Metternich a-t-il ouvert, au nom des Quatre, et presque par inadvertance, par cette concession qui lui semblait légère, un espace au fameux coup d'éclat de Talleyrand, que le ministre français relate dans ses Mémoires et dans sa correspondance avec Louis XVIII.

Talleyrand a reçu l'invitation le 30 septembre, au matin. Il se présente, en début d'après-midi, au Rennweg et trouve les ministres des Quatre déjà en séance, autour d'une longue table. Le ministre français semble de fort méchante humeur. A peine installé entre Metternich et Castlereagh, il demande, d'un ton rogue, pourquoi il a été convié seul, sans le concours d'aucun plénipotentiaire français.

- Parce que seuls les chefs de délégation ont été invités.

- Mais je vois deux représentants de la Prusse.

- C'est une exception. Vous connaissez la surdité presque complète du prince de Hardenberg. Il lui faut l'assistance du ministre Humboldt...

- Mais chacun a son infirmité. Vous connaissez la mienne...

Une autre question préalable surgit, plus gênante pour les Quatre. L'ambassadeur du Portugal, Palmella, a protesté par écrit contre son exclusion de la réunion - qu'il juge humiliante pour la couronne portugaise. Il fait valoir que les huit signataires du traité de Paris auraient dû être conviés. La Suède n'a pas pris position : son représentant n'est pas encore arrivé à Vienne. Les Quatre semblent sensibles à l'argumentation de Palmella et disposés à accéder à sa demande.

On en arrive à l'objet de la réunion : le procès-verbal des séances précédentes des Quatre et des décisions de procédure qu'ils ont prises doit être communiqué à Talleyrand et à Labrador... Castlereagh se tourne vers Metternich, qui détient le document. Quelques mots en guise de bienvenue sont prononcés par Metternich, puis par Hardenberg, sur la nécessaire instauration d'une paix solide en Europe et sur l'intention des alliés de tenir leurs engagements... et ce même qualificatif de puissances alliées resurgit tout au long du procès-verbal. Talleyrand rebondit sur ce terme et feint l'étonnement.

- Alliées ... et contre qui ? Ce n'est plus contre Napoléon : il est à l'île d'Elbe. Ce n'est plus contre la France : la paix est faite. Ce n'est sûrement pas contre le roi de France : il est le garant de la durée de cette paix. Messieurs, parlons franchement, s'il y a encore des puissances alliées, je suis de trop ici ...

Le silence s'est fait. Les ministres « alliés » ne s'attendaient pas à cette sortie de Talleyrand. Cette séance devait être une simple formalité, une réunion d'information des représentants de la France et de l'Espagne. En bout de table, le secrétaire du colloque et rédacteur du fameux procès-verbal, le brillant Gentz, juriste et politologue avant que cette spécialisation ne soit imaginée, ne quitte plus Talleyrand du regard.

Le ministre français entend pousser son avantage :

- Et cependant, si je n'étais pas ici, je vous manquerais. Je suis peut-être, messieurs, le seul qui ne demande rien. La France ne demande rien, seulement de grands égards. Elle est assez puissante par ses ressources, son étendue, le nombre de ses habitants, la contiguïté de ses provinces, l'unité de son administration, les défenses de ses frontières ... Je ne veux rien, je vous le répète. Et je vous apporte immensément. La présence d'un ministre de Louis XVIII consacre les principes nécessaires au futur ordre social européen. Le premier besoin de l'Europe est de bannir à jamais l'opinion qu'on peut acquérir des droits par la seule conquête. Et de faire revivre le principe sacré de légitimité, qui engendrera ordre et stabilité...

Talleyrand perçoit un désarroi autour de la longue table. Il veut achever de défaire le travail préliminaire des Quatre en posant la question de l'organisation du congrès, des règles de procédure entendues au sens strict :

De quel droit, vous, représentants des puissances, vous autorisez-vous à siéger, à rédiger des protocoles, alors que le congrès n'est pas encore officiellement ouvert ? Pour moi, il n'y a que deux dates qui comptent, entre lesquelles il n'y a rien : le 30 mai, le traité de Paris, qui stipule la convocation du congrès ; le 1er octobre, où le congrès doit se réunir. Tout ce qui s'est fait entre ces deux dates m'est étranger et n'existe pas.

Il en vient à se répéter, comme s'il n'était pas sûr de sa tentative d'obstruction :

- Quand le congrès en séance plénière va-t-il s'ouvrir ? Quelles sont les difficultés qui retardent son ouverture ? En attendant l'ouverture officielle du congrès, les décisions des Quatre ne peuvent être prises en considération. Si, comme déjà on le répand, quelques puissances privilégiées veulent exercer un pouvoir dictatorial sur le congrès, je dois dire que je ne pourrai reconnaître aucune force aux décisions prises par quelques-uns dans des questions qui relèvent de la

compétence du congrès...

Après un nouveau silence, Labrador intervient et assène à son tour aux ministres des Quatre, point par point, les divers arguments avancés par Talleyrand. L'embarras est maintenant général ... Talleyrand a alors l'habileté d'esquisser une concession : certes, le congrès en séance plénière ne pourra peut-être pas mener complètement les négociations envisagées. Il faudra imaginer des procédures de compromis. La France est prête à s'associer à cette recherche. Encore faudra-t-il procéder à l'ouverture officielle du congrès, fixer une date pour la convocation de sa session plénière... Devant cette main à demi tendue par le représentant de la France, les ministres des Quatre semblent soudainement prêts à un véritable examen de conscience - une manière d'autocritique. Ils sont prêts à revenir sur tout ce qu'ils ont fait, à considérer comme nulles et non avenues les décisions qu'ils ont prises dans l'opacité de leurs réunions précédentes. Dans un grand geste théâtral, Gentz déchire les protocoles des séances des Quatre depuis leur arrivée à Vienne ; le procès-verbal du 30 septembre sera celui de la première séance des Quatre- plus la France et l'Espagne !

Les Quatre ont capitulé : « les observations du prince de Talleyrand sur l'illégitimité et la nullité de tout ce qui aurait pu être convenu entre quelques puissances particulières... depuis le traité de Paris et avant la réunion du congrès, ont amené les ministres des quatre cours à dire qu'ils ne tenaient pas à cette pièce et qu'ils ne demandaient pas mieux que de la retirer, ce qu'ils ont fait ». Gentz n'oubliera pas la scène : « L'intervention de Talleyrand a renversé tous nos plans ». Metternich soupire : « Nous aurions mieux fait de traiter nos affaires entre nous ! »

Talleyrand, principal fondateur de l'ordre européen, reconstruteur de l'Europe sur les ruines de l'Empire napoléonien ? On a déjà dit combien il est difficile de suivre Guglielmo Ferrero dans

ses conclusions enthousiastes. Le système européen né à Vienne - la Sainte-Alliance devenue Concert européen après s'être dépouillée de ses contraintes idéologiques originaires - a constitué un très efficace gouvernement international de fait de l'Europe : l'instrument de défense des souverains légitimes en 1815, puis le simple garant de l'intégrité territoriale des Etats européens, sans droit de regard sur les régimes politiques internes, à partir du Congrès de Vérone de 1822. Un « concert des puissances » sans structures juridiques, au contraire des organisations de sécurité collective qui ont suivi, à commencer par l'ambitieuse et peu efficace création de Woodrow Wilson, la Société des Nations, ce système de normes suspendues dans le vide ... Un « concert » qui acquit une profonde légitimité et apporta un siècle de paix à l'Europe.

Mais Talleyrand n'eut guère de part à sa création. Le « système des conférences », les lignes de force du nouvel ordre européen, ont été conçus par Castlereagh : le secrétaire au Foreign office eut la vision d'une entreprise commune des gouvernements européens qui resteraient en contact permanent - alors que, jusqu'à la veille de la Révolution, les monarques européens ne se rencontraient guère et entretenaient de lointaines relations par ambassadeurs interposés. Le tsar Alexandre a tenté de doter ce nouveau concert d'une idéologie commune, fruit de son mysticisme - l'ensemble inter-Etats transfiguré en une « alliance sainte ». Metternich a été l'animateur des nouvelles institutions européennes, qu'il a su interpréter de manière mobile, non statique -les congrès et conférences étant une fin en eux-mêmes pour Castlereagh, le site d'une nouvelle compétition entre intérêts nationaux pour Metternich. L'imagination et l'enthousiasme étaient du côté des diplomates britannique et russe, l'organisation, l'inscription d'un grand dessein dans les réalités furent l'apport du chancelier autrichien. Le jeu de

Talleyrand se limita à l'esquisse d'une contestation de la volonté des principales puissances : l'ancien ministre de Napoléon eut la tentation de s'ériger en un international « tribun de la plèbe », en porte-parole des petites et moyennes puissances, non admises dans le cercle des Grands.

Au-delà du Congrès de Vienne, le coup d'éclat de Talleyrand, son coup de poing asséné sur la table des négociateurs au Rennweg, ce 30 septembre 1814, devant les représentants surpris et effarés des quatre Etats vainqueurs, a un autre sens : il peut être considéré comme la matrice de la diplomatie française d'aujourd'hui. Gilles Andréani, ancien directeur du Centre d'Analyse et de prévision du Quai d'Orsay, décrit les diplomates français en « âpres négociateurs, qui privilégient la rigueur d'analyse et la cohérence interne de leurs positions au prix d'une certaine rigidité ».

De fait, il existe bien un style diplomatique français, un mode français de négociation, qui résulte de l'histoire, de la culture et peut-être du tempérament français - et surtout du pli donné par Charles de Gaulle au début de la Vème République. Ce style diplomatique nous semble présenter deux caractères dominants : il se manifeste, de manière heurtée, par des coups de boutoir, une certaine arrogance et un certain goût du panache, une démonstration de cartésianisme, un discours logique, la place faite au raisonnement déductif ; il exprime la nostalgie d'une ancienne grande puissance, au statut diminué, mais qui éprouve toujours le désir d'être traitée comme un Grand et qui s'essaie à une stratégie de rassemblement des petits et moyens Etats contre la puissance dominante.

Un style qui comporte le défaut relevé par Gilles Andreani : la rigidité. En fait, un désintérêt français pour le compromis, donc pour la suite de la négociation, pour le « processus », qui peut altérer l'impact de la décision initiale. Le défi lancé par Talleyrand aux

vainqueurs a entraîné sa mise à l'écart, du fait de la réplique imaginée par Metternich, la « voie confidentielle », la poursuite, à l'extérieur du Congrès, de la concertation des « Grands ». De même, le retrait français de l'organisation atlantique en 1966 a eu pour conséquence, non le retour à « l'alliance des premiers temps », mais l'isolement relatif de la France. Nouvelle version de la « voie confidentielle » : une sorte de dédoublement de l'alliance s'est produit, la France et ses alliés constituant une alliance rudimentaire, conforme à la lettre du traité de Washington, mais les partenaires de la France restant toujours membres de l'organisation militaire atlantique intégrée. Trente ans plus tard, c'est l'absence de « plan B », de solution de rechange dans le cours d'une négociation, d'une position de repli, qui provoque l'échec du dessein de Jacques Chirac, exprimé le 15 mars 1995, en pleine campagne pour la présidence, d'un retour de la France au sein de l'organisation : le refus par les Etats-Unis de l'attribution « à un Européen » du commandement sud de Naples - une revendication de la France présentée comme la condition de la réintégration française - sembla frapper d'immobilité le gouvernement français.

Le mode français de négociation reflète une vision du monde, une culture d'opposition aux normes dominantes. La nostalgie d'avoir appartenu au cercle des principales puissances. Une susceptibilité exacerbée, la volonté d'être traité en égal par la ou les puissances dominantes, d'être reconnu comme une grande puissance. Il s'agit de surmonter la faiblesse par l'intransigeance. Talleyrand, même s'il a lutté contre la recherche sans fin de la « monarchie universelle » par Napoléon, ne se console pas de ne plus représenter la « Grande Nation » et d'être provisoirement écarté du cercle des vainqueurs. Charles de Gaulle lance à Winston Churchill, pendant ces années londoniennes de la seconde guerre mondiale où sa légitimité est si précaire :

« Je suis trop pauvre pour pouvoir me courber ». Revenu aux affaires en 1958, de Gaulle tente immédiatement de faire admettre la France dans un « club des Grands » à constituer : huit ans avant d'annoncer le retrait français de l'organisation militaire atlantique, il veut obtenir une nouvelle répartition du pouvoir au sein de l'alliance ; par son fameux mémorandum au président Eisenhower du 24 septembre 1958, il demande la création d'un directoire à trois de l'Occident, dont la France serait membre, avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ...

La revendication aura plus de poids si l'Etat-candidat à l'entrée dans le cercle des Grands peut s'ériger en porte-parole des petites et moyennes puissances, en héraut du « Tiers état » des nations, en « tribun de la plèbe » international : on pourrait parler de « diplomatie tribunitienne ». Cette stratégie prévaut dans les instructions dont Talleyrand est porteur à Vienne. Elle finit par s'imposer dans le discours diplomatique de Charles de Gaulle. La requête française du 24 septembre 1958 a éveillé la méfiance des autres gouvernements européens : la revendication de « décisions conjointes » en matière stratégique paraît exorbitante ; et la signification de la demande française n'apparaît pas clairement -la France tente-t-elle de s'insérer dans le système décisionnel atlantique au nom d'une Europe qui n'existe pas encore politiquement, ou le général de Gaulle parle-t-il au nom de la France seule ? De fait, la posture de la France va changer de nature en cinq années : en 1958, le débat qu'elle souhaite ouvrir doit porter sur l'aménagement interne de l'alliance occidentale ; sur le fond, le « front atlantique » reste intangible, comme le prouvent les positions françaises sur la question de Berlin ou l'affaire de Cuba. A partir de 1963, l'attention portée au « tiers Etat » planétaire, la tentation d'une alliance avec le Tiers monde sont manifestes -en même temps que l'accent mis, dans le cadre occidental, sur l'Europe

géographique, cette prophétique « Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

On soulignera le caractère nécessairement public de la diplomatie tribunitienne : l'appel au soutien du « Tiers état » planétaire entraîne le choix de la confrontation publique -au détriment d'une négociation préalable en privé, et au prix de blessures à l'amour-propre des alliés. C'est grâce à l'attention que portent Metternich et Castlereagh à la France de la Restauration, à la place qu'ils veulent lui ménager dans le nouveau système européen, que Talleyrand peut s'asseoir à la table des négociateurs, au Rennweg ... mais le ministre français use de cette concession pour agir par surprise et prendre de court les plénipotentiaires des Quatre. De même, Dominique de Villepin impose, par surprise, son discours-réquisitoire du 20 janvier 2003 : le secrétaire d'Etat américain Colin Powell aura le sentiment d'avoir été manipulé et piégé pour avoir accepté une réunion spéciale du Conseil de Sécurité, convoquée par la France... pour discuter du terrorisme.

Cette culture d'opposition aux normes dominantes, certains l'érigent même en caractère immuable de la diplomatie française à travers les siècles... Ainsi de l'analyse de Régis Debray : « Royaume ou république, la France s'est bâtie contre l'idée d'Empire et ses incarnations successives ... Elle n'a dû son existence qu'en s'alliant au faible contre le fort du moment ».

La réalité est différente. La France a elle-même été la puissance dominante, ne serait-ce que sous Louis XIV puis sous Napoléon. Elle a su, à la fin du XIXème siècle, en concurrence avec les autres nations dites « civilisées », les principales puissances européennes, projeter sa souveraineté sur d'autres continents et rebâtir un empire outre-mer. De grandes nations européennes se sont construites en réaction aux conquêtes napoléoniennes, comme de nombreuses nations du Tiers monde ne sont sorties de la nuit coloniale qu'en desserrant l'emprise de la France.

Même dans les périodes d'intense action internationale, un style diplomatique apaisé a pu prévaloir : en donne preuve l'extraordinaire entreprise de Delcassé qui, sous la Troisième République, rompit avec l'isolement de la France en tissant autour d'elle un réseau d'alliances qui la mit à égalité avec son vainqueur de 1870, l'Empire allemand. Et la Quatrième République, si critiquée pour l'image de servilité apparente à l'égard du grand protecteur américain qu'elle porta parfois, sut mettre en place les premières assises d'une union économique et politique de l'Europe -dans un esprit de consensus nouveau, celui qui prévalait entre les grandes familles politiques, libérale, socialiste et démocrate-chrétienne, portées à la tête des divers gouvernements européens au sortir de la seconde guerre mondiale.

Le style diplomatique français peut donc être daté : il apparaît bien avec Talleyrand, au Congrès de Vienne -pour réapparaître et triompher, avec un effet-retard de près d'un siècle et demi, sous la Cinquième République. Cette culture de l'anti-compromis subsistera-t-elle immuable ? De nouvelles générations pourront imaginer d'autres méthodes pour la gestion des intérêts français à l'heure de la mondialisation. Le mode français de négociation suppose des certitudes, une vision claire des intérêts nationaux - alors que la défense des dits intérêts est parfois contredite par la poursuite de la construction européenne ou de la mondialisation de la démocratie à travers un incertain droit d'ingérence ou de protection des populations.

A Vienne, la diplomatie tribunitienne de Talleyrand n'a pas connu le succès : les petits et moyens Etats n'ont pas forcé les portes du Congrès, et le système européen puis international, mis en place pour un siècle, est resté aristocratique. Doublement aristocratique : il unit des Etats monarchiques ; il est fondé exclusivement sur les grandes puissances.

Pourtant, les « petits », les Etats

« secondaires », peuvent s'insurger. En 1822, en marge du Congrès de Vérone, un manifeste « protestataire » est publié, sur l'initiative du Wurtemberg, par les délégations des Etats condamnés à une présence muette, à un rôle d'observateurs de fait : les intérêts généraux de l'Europe sont discutés sans leur participation, constatent-elles. Et les signataires du manifeste de s'indigner : ces intérêts, les principales puissances s'arrogent le droit de les régler sans même que les Etats secondaires puissent intervenir sur les dossiers qui les concernent directement !

Metternich répond au nom des « Grands », et sa réponse constitue un grand moment de l'histoire diplomatique, généralement ignoré. En homme d'intuition, le chancelier autrichien a la vision de la société inter-étatique de l'avenir : une sorte de parlement mondial, à la manière des futures assemblées de la Société des Nations et de l'organisation des Nations Unies - le secrétaire d'Etat de Lyndon Johnson, Dean Rusk, n'inventerait-il pas le concept de « diplomatie parlementaire » ? Metternich feint de s'interroger : « La politique européenne doit-elle être soumise à un système représentatif diplomatique ? Les affaires les plus compliquées, les plus délicates, gagneraient-elles par hasard à être traitées dans des réunions de quarante ou cinquante ministres-députés indépendants l'un de l'autre, votant par assis et levé, prononçant à une majorité souvent problématique, sur des questions que trois ou quatre cabinets à la prudence éprouvée ne réussissent qu'avec peine à régler ? » Le verdict négatif tombe : « Quel est l'homme, connaissant la marche des grandes affaires, qui balancerait un instant à protester contre une innovation pareille ? ». L'Histoire en décidera autrement - n'en déplaît à celui qui se considérait comme « un vieux médecin dans le grand hôpital du monde ».