

Roger Bullen*

La politique étrangère de Guizot**

La politique étrangère de Guizot n'a pas rencontré la faveur de ses contemporains. À la Chambre, l'opposition l'accuse de servilité envers l'Angleterre et lui reproche de composer avec les pouvoirs autocratiques de l'Est. Après la chute de la monarchie en 1848, les républicains l'accusent d'avoir sacrifié l'honneur national au renforcement de la dynastie de la maison d'Orléans. En Angleterre, whigs et tories tombent d'accord pour affirmer que l'impopularité de la politique étrangère de Guizot a largement contribué à la chute du régime de Juillet¹***.

Se gardant d'évoquer ces critiques dans ses *Mémoires*, Guizot juge que sa politique étrangère a été mal comprise. Ses détracteurs lui reprochent-ils son attitude dans l'affaire du consul Pritchard, l'accusent-ils de céder à la cupidité de Louis-Philippe qui convoitait la dot de l'Infante d'Espagne? Ils ont mal apprécié la situation, objecte Guizot. Ses préoccupations en matière de politique étrangère portaient sur des questions fondamentales : le choix entre la guerre et la paix, la défense des intérêts nationaux ; ce sont ces caractéristiques que, à ses yeux, méconnaissent ses critiques : on le compare à ses prédécesseurs, alors qu'il prône une politique vraiment « très nouvelle² ».

La conception de Guizot n'est pas simplement diplomatique, mais largement politique. C'est d'abord une question sociale liée à une nécessité d'ordre politique, la stabilité. Guizot est très conscient de la fragilité de l'ordre social en France ainsi que dans le reste de l'Europe, et il connaît bien l'exaltation politique, qualité qu'il considère comme typiquement française. Des hommes responsables et un bon gouvernement doivent se donner pour but la consolidation des forces de l'ordre contre celles du désordre. Pour accomplir cette tâche, Guizot rejette la tendance — qui en France est même une tradition — à l'aventurisme en politique étrangère. Aussi lors de la seconde crise avec Mehemet Ali, reproche-t-il à Thiers d'avoir

* † London School of Economics.

** Traduit de l'anglais par Silvia Sueli Milanezi.

*** Voir notes p. 200.

exagéré l'importance des affaires du Proche-Orient quand les intérêts nationaux vitaux n'étaient pas en jeu³. Il s'agit, selon lui, d'une aventure destinée à procurer à Thiers un prestige éclatant qu'il pourrait présenter comme un succès français. Guizot est convaincu que Thiers a manipulé la presse pour faire pression sur les gouvernements russe et anglais en leur faisant croire que l'enjeu des frontières de l'Égypte était crucial pour la France. Une fois l'opinion publique excitée par la propagande gouvernementale, des individus sans scrupule, peu soucieux du maintien de l'ordre établi, n'auraient plus qu'à mettre le feu aux poudres. En cas de guerre entre la France et les autres pays européens, estime Guizot, s'instaurerait alors une situation révolutionnaire que le gouvernement serait incapable de maîtriser. Même si l'on évitait la révolution, la France devrait faire face à une coalition de puissances, qui lui infligerait probablement une défaite encore plus cruelle et des traités de paix plus rigoureux que ceux de 1815. L'aventurisme en politique étrangère présente, pour cette raison, des risques évidents aux yeux de Guizot : la révolution à l'intérieur, la guerre ou la défaite — éventuellement, les deux à la fois — à l'extérieur. En un sens, son analyse de la politique étrangère de Thiers en 1840 est une anticipation des événements de septembre 1870.

Fondé sur la crainte de déstabiliser l'ordre établi, ce rejet a également d'autres motifs. Guizot partage l'idée, largement répandue en Europe, chez les conservateurs comme chez les révolutionnaires d'avant 1848, qu'une fois la guerre déclarée il sera impossible de la circonscrire⁴. Pour lui, les Français partisans d'une guerre courte et victorieuse comme moyen d'asseoir la popularité de la monarchie orléaniste entretiennent une dangereuse illusion. Ils croient pouvoir contrôler des forces qui, une fois déclenchées, auront leur dynamisme propre. L'idée d'une guerre courte vecteur du renouveau national va à l'encontre de la tâche que se propose Guizot : apprendre à une nouvelle génération de Français les fins et les limites de la politique. À l'inverse de Thiers, Guizot n'est pas attaché à la légende de Napoléon ; les héros du passé ne peuvent guider les ambitions du présent. Ce n'est pas la gloire des champs de bataille qui nourrit son imagination, mais l'interaction des cultures et des civilisations. De plus, il estime qu'en France les classes dirigeantes n'ont rien à gagner à une guerre qui finirait par provoquer un accroissement d'impôts pour pallier les dépenses militaires et perturberait le commerce et l'industrie par une mobilisation générale que la bourgeoisie veut à tout prix éviter. La finalité des forces armées est la défense de la nation. À quoi sert donc de favoriser une politique culturelle qui glorifie les hauts faits d'une petite caste aristocratique et militaire ? Ce n'est pas un hasard si la plus grande partie des dépenses militaires est consacrée par le

gouvernement Guizot-Soult aux fortifications du Nord-Est et des environs de Paris.

Guizot trouve dans cette analyse des arguments pour rejeter la politique étrangère de Thiers, dont il mesure l'impact sur la diplomatie française tout en étant conscient des dangers que cet aventurisme comporte et de la méfiance qu'il engendre. Plus encore que la guerre, qui en serait la conséquence la plus probable, une politique étrangère agressive entraînerait l'isolement de la France, risque qui pèse sur la diplomatie française depuis 1815. En 1840, les quatre alliés de Chaumont s'unissent contre la France au Proche-Orient, rétablissant ainsi la coalition antifrançaise originelle. Depuis la convention de Berlin en 1833, le désir commun d'empêcher une intervention française dans leurs États italiens et allemands avait uni l'Autriche, la Prusse et la Russie. Les seuls plans de guerre que prévoient les quatre autres puissances occidentales concernent une éventuelle guerre déclenchée par la France contre le reste de l'Europe⁵. Le seul moyen de rompre son isolement consiste pour la France à diviser les quatre puissances et en garder une pour alliée.

Dans les années 1820 et 1830, l'idéal de la politique étrangère des Bourbons et des légitimistes est la recherche d'une alliance avec la Russie⁶. Après 1830, l'alliance avec l'Angleterre, puis avec l'Autriche, devient l'enjeu de la politique de Talleyrand et de son cercle⁷. Bien que cohérent dans sa politique, Thiers a souffert de cette recherche d'alliances défensives dans ses relations avec l'Angleterre et l'Autriche — ce que Guizot n'a pas de mal à reconnaître : il sait bien qu'aucune des quatre puissances n'a intérêt à conclure avec la France une alliance défensive puisque toutes la suspectent de ne viser par ce moyen qu'à une politique d'expansion. Également dangereux, le projet d'accepter un accord semblable à celui signé avec l'Angleterre en 1830 comme alternative au risque d'isolement. Cet accord a sacrifié les intérêts légitimes de la France dans l'Ouest de l'Europe et entamé le prestige des Orléans. Au début des années 1840, Guizot est convaincu que la diplomatie française doit s'émanciper des origines révolutionnaires de la monarchie ; elle doit cesser de subir ce mépris d'une « dynastie usurpatrice » que montrent des « souverains habitués au pouvoir », comme dit Metternich⁸. La recherche d'un allié est inutile autant que stérile. Dès lors, les idées de Guizot en matière de politique étrangère cessent d'être négatives : au rejet de l'aventurisme se substitue un programme de réconciliation intérieure et internationale.

L'apaisement dans les relations européennes et l'acceptation de l'ordre établi par le Congrès de Vienne vont désormais dominer la politique de Guizot. Ce qui signifie d'abord réconciliation des Français avec eux-mêmes sur la question de la défaite de 1815 et des frontières du deuxième traité de Paris. Guizot déplore que la critique des accords de Vienne depuis 1815 soit un brevet de patriotisme⁹.

La tendance des Français à contester les traités et croire que le but de la politique étrangère consiste à les annuler nourrit à son avis de faux espoirs en France et des appréhensions inutiles dans le reste de l'Europe. Aussi l'idée d'entente s'ancre-t-elle chez Guizot dans un réalisme prudent. En dépit des traités, la France reste une grande puissance ; sa civilisation, source véritable de sa force, est sans doute plus avancée que celle des grandes puissances voisines dominées par des autocraties militaires. Le Congrès de Vienne a instauré en Europe un ordre international légitime qu'il vaut mieux accepter plutôt que de le dénoncer avec ressentiment. La France doit donc opérer dans le cadre des traités de 1815, pour que les autres puissances la reconnaissent comme une force d'ordre et non de désordre. Une fois entamé ce processus, elle pourra exercer ses droits légitimes, et prendre sa place dans le chœur des grandes puissances. La dynastie des Orléans sera enfin reconnue comme chef de file des États bourbons¹⁰.

De ce processus de réconciliation, la France sortira renforcée et indépendante : elle n'aura plus à craindre l'isolement ni à chercher un allié, tout simplement parce qu'elle n'aura plus aucune coalition hostile à affronter. Elle traitera, selon les circonstances, avec l'ensemble des autres puissances ou séparément. La brouille avec la Russie depuis l'automne 1815, l'éloignement de l'Autriche à la suite des disputes dans les États italiens au début des années 1830 et le conflit avec l'Angleterre lors de la crise du Proche-Orient en 1839 et 1840 sont des épisodes regrettables. Mais, si Guizot cherche à apaiser ces différends, c'est qu'il y voit un préalable à la défense des intérêts de la France, le principal objectif de sa politique étrangère.

L'approche de Guizot constitue une synthèse typiquement française et bourgeoise. Aucune des autres puissances n'est confrontée à la nécessité d'adapter sa politique étrangère à la fois à une défaite, à un traité de paix imposé, à une révolution et à un changement de dynastie. Seul le gouvernement anglais doit défendre sa politique étrangère devant une assemblée parlementaire et la soumettre à un électorat politiquement majeur quoique petit, habitué aux débats de presse entre partis et factions. La France, par la combinaison de ces facteurs, reste à l'écart des autres grandes puissances, d'autant que Guizot assigne à sa politique étrangère des objectifs radicalement différents de ceux de ses prédécesseurs. En effet si, au niveau des intentions, Guizot insiste davantage sur la discontinuité et envisage une orientation nouvelle, sur le plan de l'action diplomatique, cependant, il met l'accent sur un élément de continuité : la détermination à défendre les intérêts légitimes de la France. Dans le contexte international cela veut dire mener une politique étrangère traditionnelle, la France agissant de la même façon que les autres grandes puissances en ce qui concerne ses intérêts politiques.

D'un côté, donc, sa doctrine de réconciliation prétend rassurer les

autres pays quant aux intentions de la France, de l'autre, sa volonté de défendre les intérêts français traduirait l'intention d'entrer à part entière dans un ordre international fondé sur les rivalités nationales et sur une diplomatie de compromis. Ministre des Affaires étrangères, Guizot sera constamment confronté à des censeurs qui, en France et à l'étranger, auront du mal à accepter cette distinction entre ses intentions et son action diplomatique, tandis qu'aux yeux de ses collègues étrangers, son rejet de l'aventurisme et sa volonté de défendre les intérêts légitimes de la France n'apparaîtront qu'une subtilité destinée à les tromper¹¹.

L'essentiel de la politique étrangère de Guizot consiste, comme on l'a dit, dans son refus de la politique de Thiers. Pour lui, Thiers n'a pas compris la différence fondamentale entre intérêts principaux et secondaires d'un État. En ce sens, il était très grave d'affirmer que l'avenir de la France dépendait des frontières entre l'Égypte et l'Empire ottoman. Guizot sait bien que la défense des intérêts secondaires est plutôt du ressort de la négociation diplomatique et que le ministre a pour rôle de se consacrer aux intérêts principaux; par ailleurs, il reconnaît également que la diplomatie d'une grande puissance doit s'exercer avec prudence et circonspection. Les ambitions de la France deviennent suspectes si le gouvernement provoque une crise ou s'il refuse de trouver une solution diplomatique commune à une crise qui éclate dans de petits États où seuls des intérêts secondaires sont en jeu. La hiérarchie des intérêts est une idée que dicte la prudence, qualité dont, selon Guizot, plusieurs de ses prédécesseurs avaient manqué.

Le concept d'intérêt légitime et la distinction entre intérêts vitaux et secondaires doivent s'appliquer sur une base régionale. L'action de Guizot présuppose un système d'États européen partagés en sphères d'influence et la suprématie d'un ou deux grands États à l'intérieur de chaque région, maîtres des États plus petits et responsables de l'ordre intérieur et international. Conflit et compromis caractérisent les rivalités régionales des grandes puissances. En outre, en conséquence de l'Acte général du Congrès de Vienne, des changements territoriaux fondés sur l'accord des cinq grandes puissances et de la pratique diplomatique, ces États sont tenus de se consulter sur les questions concernant ces traités, dans l'intérêt de la paix. Mais, dans ce genre d'affaires, ce sont d'habitude les grandes puissances, prenant l'initiative d'un accord ou la défense de leurs intérêts, qui ont plus de poids dans la négociation. C'est la raison pour laquelle Guizot, au moment même où il prévoit les moyens nécessaires pour en limiter les effets, accepte la rivalité entre États comme condition *sine qua non* de la politique internationale. Ainsi cherche-t-il à intégrer sa nouvelle approche de la politique étrangère à la pratique diplomatique traditionnelle¹².

*

En Europe, au début du XIX^e siècle, la distinction entre carrière diplomatique et activité politique n'existe pas. Avant de devenir ministre des Affaires étrangères, en 1840, Guizot avait été ambassadeur à Londres. Sous la Restauration ainsi que sous la monarchie de Juillet, les hommes politiques sont souvent amenés à accepter des postes diplomatiques à l'étranger. Au début des années 1830, on trouve Talleyrand ambassadeur de France à Londres; Guizot lui-même, ministre des Affaires étrangères, envoie le duc de Broglie, ancien président du Conseil, en mission spéciale à Londres.

Dans le cas de Guizot, son affectation à l'ambassade de Londres aura une double signification : exil temporaire de la politique ministérielle, ce poste diplomatique — qui passe pour le plus prestigieux pour un homme politique de premier plan — ouvre enfin au bourgeois Guizot le cercle fermé d'une diplomatie européenne aux vues aristocratiques et cosmopolites.

À cette époque, l'idée que les ambassadeurs sont les émissaires personnels des souverains n'est pas une convention mais une règle de fait. La communication entre les gouvernements étant encore très lente, ils exercent des responsabilités réelles parfois cruciales. Dans le cas de Guizot, les renseignements qu'il procure à Thiers sur le gouvernement whig et ses divisions à propos de la crise du Proche-Orient et des relations avec la France seront de toute première importance, même s'ils n'étaient pas la seule source d'information de Thiers.

En un sens, c'est à l'ambassade de Londres que Guizot fait son apprentissage; par les contacts qu'il lui procure avec les hommes d'État anglais et les ambassadeurs étrangers, ce poste lui donne une connaissance réelle des traditions et de la pratique diplomatiques. Sa volumineuse correspondance avec les diplomates français à l'étranger entre 1840 et 1848 reflète sa connaissance des détails de la vie diplomatique, du rôle qu'y jouent rumeur et intrigue, désirs et vanité des hommes. C'est là qu'il comprend l'importance, pour tout succès diplomatique, d'une parfaite synchronisation entre l'information reçue et la prise d'initiative. L'entrée de Guizot dans le monde de la diplomatie, l'assimilation rapide de ses règles et de ses habitudes lui ont été surtout facilitées par le soutien de l'ancienne ambassadrice russe à Londres, Mme de Lieven, son amie, qui pendant son exil à Paris restera en correspondance avec des hommes d'État européens. Avec elle, Guizot s'entretient de politique et c'est elle qui lui sert d'intermédiaire avec Lord Aberdeen¹³, le ministre des Affaires étrangères. Mais, pour Guizot, la politique étrangère ne se limite pas à l'immersion dans les affaires, et à la maîtrise des arcanes diplomatiques. Cela

n'est qu'un élément, essentiel il est vrai, d'un plus vaste ensemble.

Ce qui caractérise un intellectuel en politique, c'est la combinaison de l'intelligence théorique avec la connaissance pratique en vue d'une action efficace. Ainsi, chez Guizot ministre des Affaires étrangères, l'idée des intérêts légitimes de la France s'unit à la compréhension de la complexité de la diplomatie européenne. Au cours des sept années et demie de son mandat, d'octobre 1840 à février 1848, Guizot acquit une connaissance parfaite des potentialités et des difficultés de la politique française.

Les relations avec la Grande-Bretagne dominent la direction de sa politique étrangère. Guizot connaît les interactions multiples des relations franco-anglaises. Il est bien conscient du poids qu'elles ont sur le plan intellectuel pour deux sociétés et deux États libéraux se considérant par tradition comme des ennemis héréditaires. Il sait que les journaux de Londres comme ceux de Paris peuvent être manipulés par les gouvernements et les partis d'opposition, qu'il s'agisse de publier des déclarations ou d'avancer des accusations dans un langage moins mesuré que celui de la diplomatie. Sur le plan diplomatique, les questions de politique étrangère se discutent par courrier, lors des rencontres entre chefs d'État, entre ministres, entre ambassadeurs et entre diplomates en poste dans ces petites cours de l'Europe où il peut y avoir conflit d'intérêts entre les deux pays. Les relations franco-anglaises se mènent simultanément à ces différents niveaux : elles peuvent varier selon les circonstances, et Guizot est conscient de la naïveté qu'il y aurait à vouloir imposer l'uniformité à des relations si complexes.

Viennent ensuite les relations franco-autrichiennes. Dans les États du pape et dans les affaires de la péninsule italienne, la France et l'Autriche — les deux premières puissances catholiques — partagent des intérêts identiques et concurrents. En outre, par leur position avoisinant la Suisse, toutes deux ont intérêt au maintien de la neutralité de ce pays et à la stabilité politique des cantons. Mais les relations entre la France et l'Autriche sont moins complexes que celles entre la France et la Grande-Bretagne. Les Habsbourg reconnaissent l'autorité de la maison d'Orléans sur les États des Bourbons, ce qui a toute son importance, notamment pour la question napolitaine et pour les droits de succession des Bourbon-Parme¹⁴. Pourtant, une partie de la stratégie diplomatique de Guizot consiste à négocier séparément avec l'Autriche plutôt que de traiter avec elle comme alliée de la Russie et de la Prusse. Les Autrichiens pensent avoir besoin d'alliés pour se protéger des Français. De bonnes relations franco-autrichiennes diminueraient la dépendance autrichienne de la Russie, et la coalition antifrançaise commencerait ainsi à se désintégrer.

En dépit de sa volonté d'améliorer les relations diplomatiques de la France, Guizot n'a pas le choix. Force lui est de considérer la

Russie comme la principale puissance antifranaise. L'empereur Nicolas I^{er}, pour qui Louis-Philippe n'est qu'un « vil usurpateur », a certainement tiré bénéfice d'une position résolument antifranaise qui lui a permis d'attirer l'Autriche et la Prusse à ses côtés. Une association anglo-russe, établie lors de la crise du Proche-Orient, gagne en force et en cohésion grâce à la résolution de ces deux puissances de refuser toute concession au gouvernement Thiers¹⁵. Guizot est également conscient du ressentiment de la Russie envers la France dont les gouvernements successifs ont accordé asile politique et soutien aux patriotes polonais exilés après la révolte avortée de 1830.

Bien qu'il ne désespère pas d'améliorer les relations avec la Russie, il se console en constatant qu'elles ne constituent pas une source immédiate de danger. La France et la Russie ne partagent aucune hégémonie locale. Elles ont par conséquent peu de conflits d'intérêts directs, à la différence de ce qui se passe entre la France et l'Angleterre ou l'Autriche. De plus, Guizot essaie de convaincre l'empereur et ses conseillers que Louis-Philippe est un rempart contre la révolution, et la France sous sa direction un élément de stabilité en Europe.

Dans les années 1840, Guizot considère la Prusse comme la plus petite des grandes puissances. Dans l'Europe du début du XIX^e siècle, c'est un préjugé courant parmi les hommes d'État et les diplomates, et un statut que les Prussiens eux-mêmes aiment revendiquer. Bien que les Junkers aient une importance considérable dans le Sud de l'Allemagne, avec leurs garnisons dans le duché du Luxembourg et leurs provinces rhénanes, Guizot croit qu'en diplomatie cette noblesse militaire et conservatrice n'a aucun rôle dirigeant. Même vers la fin de son ministère, alors que l'agitation politique traverse les États de l'Allemagne, Guizot paraît indifférent à l'évolution diplomatique de la Prusse, car il ne redoute ni ne souhaite l'émancipation politique de ce pays à l'égard de la Russie. Ministre des Affaires étrangères, il n'a pas pressenti que l'antagonisme franco-prussien allait occuper le devant de la scène diplomatique européenne. Sa seule politique allemande consiste à considérer le Bund de 1815 comme un ordre politique légal, et la rivalité austro-prussienne en son sein, obstacle à une plus étroite union des États allemands, comme une sauvegarde pour la France¹⁶. Pour la même raison, tout en essayant d'apaiser les relations franco-russes, Guizot s'acharne à améliorer les relations franco-prussiennes. La duchesse d'Orléans est liée à la famille royale prussienne; France et Prusse ont le même intérêt au maintien de la neutralité belge, et le roi de Prusse en tant que prince de Neuchâtel — enclave au sein de la Confédération helvétique — détient des droits légitimes que la France et l'Autriche doivent respecter dans leur politique à l'égard de la Suisse. N'ayant pas pour objectif l'établissement de « fron-

tières naturelles », la politique étrangère de Guizot tente de rassurer la Prusse quant aux intentions de la France sur la vallée du Rhin.

Les révolutions de 1848, conséquence d'une politique prussienne plus agressive et autoritaire, vont saper à la base cette politique allemande de Guizot. Dès que la Prusse cessera d'être la plus petite des grandes puissances, la France sera obligée d'élaborer une stratégie nouvelle¹⁷.

La défense des intérêts légitimes de la France se combine chez Guizot avec la reconnaissance de ceux des autres pays. Dans sa définition des intérêts de la France, il fait constamment appel au droit des traités et à ce qu'il considère comme un précédent. En 1847, par exemple, lors de la crise du Sonderbund en Suisse, c'est par ces arguments que Guizot justifie la prépondérance de la diplomatie française. Sa conception « très nouvelle » de la politique étrangère, comme il le dit, se greffe ainsi sur une pratique traditionnelle de la diplomatie, laquelle tout en restant française et nationale vise à intégrer la France dans ce même système qui, d'après les intentions de ses ennemis, aurait dû la contenir. Quant à la place de la France dans l'ordre international, Guizot joue sur ce plan le rôle original d'un novateur hardi.

Mais, pour juger la politique de Guizot ministre des Affaires étrangères, il faut aller au-delà des intentions. Son idée guide d'une France renforcée, pacifique et en harmonie avec les cinq grandes puissances est une idée ingénieuse. Mais a-t-il réussi à la mettre en œuvre ? Ses détracteurs l'accusent d'avoir échoué. Certains d'entre eux prétendent que sa politique étrangère a contribué à la chute de la monarchie en 1848. A la Chambre, on lui reproche de rassurer les ennemis de la France, et de trahir la cause du libéralisme pour la faveur éphémère des autocrates. L'accusation la plus violente à son égard est qu'il manque d'efficacité. Rémusat, dans ses *Mémoires*, le congédie à la fin de son mandat comme « un simple historien qui avait donné son avis¹⁸ ». Dans quelle mesure Guizot a-t-il réalisé sa nouvelle approche de la politique étrangère ? A-t-il vraiment défendu les intérêts légitimes de la France ? Ou a-t-il été le jouet d'événements incontrôlables et d'erreurs fatales qui ont limité sa liberté d'action ?

Sa réputation de ministre s'est imposée grâce à sa politique anglaise. En Amérique du Nord et du Sud, la question du Texas et du River Plate recèlent à ses yeux plus de dangers que de réelles opportunités. Pour des initiatives prises dans un domaine où la France ne peut agir résolument, Guizot ne craint que des conséquences négatives. Sa distinction entre intérêts vitaux et secondaires est essentielle pour comprendre sa politique américaine. S'il ne souhaite pas sacrifier les intérêts de la France en Europe au profit d'un accord franco-américain contre l'Angleterre, il ne veut pas non plus prendre le risque d'un accord anglo-français pour s'opposer à

l'hégémonie continentale des États-Unis¹⁹ — ce qui d'ailleurs, selon lui, est plutôt l'intérêt de l'Angleterre —, et en diplomatie un État peut jouer le « beau rôle » en proposant un soutien qui ne lui sera pas réclamé.

Les relations anglo-françaises sont aussi déterminantes pour la politique de défense des intérêts vitaux de la France que Guizot poursuit. Dans l'Europe de l'Ouest et la Méditerranée, l'influence de la France et de l'Angleterre sont en compétition directe sur des États d'importance secondaire tels que l'Espagne, le Portugal, la Belgique et la Grèce. Depuis la Restauration en 1814, la lutte pour le contrôle de ces États, qui se définissent comme clients des deux grandes puissances, est au cœur des relations anglo-françaises. Reflet des intérêts vitaux de la France, cette lutte, selon Guizot, est en elle-même un attribut du statut de grande puissance. Si la France y renonce, elle sera reléguée au rang d'État secondaire. Pour que la paix soit préservée, il est donc nécessaire à la fois de défendre les intérêts français et de ménager l'Angleterre. Guizot comme Aberdeen, le ministre des Affaires étrangères du gouvernement conservateur de Sir Robert Peel (1841-1846), partage la conviction selon laquelle les conflits anglo-français sont si nombreux et si facilement influencés par la presse des deux pays et par l'opposition politique que l'entente et la confiance mutuelle sont indispensables pour y mettre fin. Bien qu'aucun d'eux ne désire restaurer l'« alliance libérale » des années 1830, tous deux arrivent à la conclusion qu'une « entente cordiale » est essentielle pour garantir la paix²⁰.

Pour Guizot, l'entente avec le gouvernement anglais se justifie aussi par l'influence que cet accord va avoir sur la place de la France dans le système international. Depuis le début des années 1820, les trois puissances orientales ont tenté d'exploiter le conflit anglo-français à l'Ouest pour renforcer l'isolement de la France et réduire sa liberté d'action dans le conflit autrichien. Si Guizot ne voit pas dans l'Angleterre un allié — à la différence de Talleyrand et Thiers —, du moins la considère-t-il comme le garant officieux du droit de la France à être traitée en égale par les autres puissances victorieuses. Sans de bonnes relations anglo-françaises, il y a même le risque que le gouvernement britannique — d'autant plus s'il s'agit d'un gouvernement conservateur — ne revienne à l'ancienne coalition antifrançaise. Guizot a compris que l'Angleterre a moins peur de l'isolement que la France, et que son alliance est demandée avec plus d'impatience, par les Russes en particulier. Pour lui, l'entente avec ce pays est donc le premier pas vers de bonnes relations avec les autres. En outre, si la France entre dans le concert des cinq, ses détracteurs à lui ne pourront plus l'accuser d'avoir coalisé le pays à la ligue de la réaction. Pierre angulaire de la politique de Guizot, l'entente cordiale, ouvertement reconnue en 1843, sert donc les plus vastes intérêts de la France en Europe.

Pour Guizot, elle doit opérer à deux niveaux : offrir d'abord les moyens de résoudre les conflits d'intérêts à travers la négociation — perspective conventionnelle d'un tel accord et but véritable de l'entente selon Peel et le duc de Wellington²¹ — et créer ensuite une atmosphère de confiance mutuelle, afin de limiter les conséquences des conflits d'intérêts restés sans solution. En ce sens, Guizot pense que chaque pays peut défendre ses intérêts vitaux en s'opposant à ceux des autres sans que la paix soit compromise. Aberdeen paraît accepter cette interprétation, bien qu'il soit moins convaincu que Guizot des bienfaits de l'entente.

L'idée des deux niveaux d'entente illustre bien les idées personnelles de Guizot ainsi que les circonstances politiques dans lesquelles il se trouve. D'après cette distinction entre intérêts vitaux et secondaires, Guizot pense que, dans certains conflits d'influence, les intérêts vitaux de la France pèsent plus que les intérêts secondaires de l'Angleterre. Aussi, en Espagne par exemple, juge-t-il essentiel que la France, dont les Pyrénées sont la frontière, trouve à Madrid un régime bienveillant. Mais il est prêt à accepter le cas de figure inverse, et c'est pourquoi, au Portugal, il reconnaît la primauté des intérêts britanniques. Ce qui compte, c'est de mettre fin au différend franco-anglais dans la péninsule ibérique. Or, s'il n'est pas possible d'y parvenir d'une manière satisfaisante, prévalent alors les raisons du pays dont l'intérêt vital est en jeu²².

En ce qui concerne la politique intérieure, Guizot a recours à une définition souple de l'entente. Ses détracteurs à la Chambre ne cessent d'attaquer une politique qu'ils jugent trop conciliante avec l'Angleterre. Pour répondre à ces critiques, Guizot a besoin d'une liberté d'action qui lui permette de démontrer qu'elles sont infondées et que l'entente est compatible avec une défense musclée des intérêts de la France.

De l'automne 1840 jusqu'à l'été 1846 la politique étrangère de Guizot en Europe n'est qu'une mise en œuvre assez réussie de sa doctrine de la réconciliation. L'Entente cordiale opère sur deux niveaux : la négociation en cas de litige, et les bonnes relations entre ministres, que cimente l'échange de visites entre la reine Victoria et Louis-Philippe, ce dont profite également la légitimité des Orléans. En 1844, plusieurs différends en Afrique du Nord, puis l'affaire du consul Pritchard à Tahiti, poussent Guizot à faire appel à l'entente pour éviter un conflit qui aurait conduit à la guerre. Mais Peel et Wellington n'acceptent pas ses justifications. Aberdeen, pour sa part, s'abstient de lui venir en aide et de défendre cette politique qu'il a lui-même conçue. Il offre à Peel sa démission, que celui-ci lui refuse²³. Conscient des divisions du gouvernement anglais à l'égard de la France, Guizot réplique en insistant sur les difficultés intérieures et sur l'importance de l'amitié d'Aberdeen, persuadé que l'histoire se chargerait de montrer l'anachronisme du différend de 1844.

En 1845 et 1846 l'Entente cordiale se personnalise davantage. Pour Guizot, le retour de Palmerston au Foreign Office dans le gouvernement de Lord John Russel représente une menace à son accord avec Aberdeen, dont le nouveau ministre met en cause la définition des intérêts anglo-français sous-jacente aux négociations sur les mariages espagnols — la recherche d'un époux pour la reine d'Espagne et pour sa sœur, l'héritière du trône. Dès le début de ces négociations, Guizot avait rappelé la primauté des intérêts français grâce au consentement tacite d'Aberdeen, lequel, au contraire, aurait pu se débarrasser d'un certain nombre de revendications françaises en invoquant les droits de l'Espagne comme nation indépendante. Le retour de Palmerston au pouvoir et son attitude à l'égard de ces négociations pendant l'été 1846 laissent prévoir son rejet de l'emprise française sur Madrid et son recours à la question des mariages pour miner en Espagne le pouvoir du parti modéré lié à l'influence des Français²⁴. En outre, les choses se compliquent du fait que la Cour espagnole ne souhaite qu'entrer dans une telle intrigue. Dès lors, le spectre de l'humiliation que Palmerston avait infligée à Thiers sur la question du Proche-Orient en 1840 commence à hanter Guizot. En septembre 1846, sa diplomatie secrète aboutit à l'arrangement d'un double mariage. Mais ce n'est qu'une action d'arrière-garde : si Guizot en parle dans ses *Mémoires* comme de l'« événement le plus considérable²⁵ » de son ministère, il ne faut pas oublier qu'il n'avait pas été prévu. Ce qu'il décrit comme un coup diplomatique magistral n'est qu'un hasard : malgré son honnêteté, Guizot avait fondé son action sur des mensonges et des demi-vérités, comme l'autorité de la monarchie orléaniste sur les États des Bourbons, la défense des intérêts vitaux de la France et le triomphe de la diplomatie traditionnelle. Il espérait ainsi que les whigs pro-français du gouvernement de Russel accepteraient, comme Aberdeen l'avait fait, son action unilatérale en Espagne comme l'exemple de sa conception de l'entente cordiale dans le sens d'une confiance mutuelle établie entre les deux pays.

Mais l'entente est détruite. Les récriminations qui s'ensuivent pendant l'été 1846 montrent qu'elle a fait son temps. Peut-être Guizot avait-il espéré faire endosser le poids du blâme à Palmerston, et il est possible que les autres membres du gouvernement anglais, y voyant la preuve de la francophobie de celui-ci, aient conseillé à Lord Russel de le remplacer par un partisan de l'entente, mais cette manœuvre échoue. Une fois dissipés les éclats du différend espagnol²⁶, Guizot espère toujours la reprise des bonnes relations, mais il est à nouveau déçu.

Pendant les dix-huit derniers mois de son gouvernement, la fin de cette entente, dont relèvent les relations avec les pays de l'Est, s'avère difficile. À l'automne de 1846, lorsque les trois puissances de l'Est détruisent les derniers vestiges de l'indépendance polonaise, en

supprimant l'État libre de Cracovie, Guizot est obligé d'atténuer ses protestations contre la violation des traités, de peur que les pays de l'Est ne donnent leur soutien à la politique espagnole de Palmerston. En 1847, le conflit en Suisse entre cantons protestants radicaux et catholiques conservateurs et la crise en Italie entre États réformateurs et conservateurs le mettent dans l'embarras. En dépit de ses efforts pour établir de bonnes relations avec l'Autriche et avec l'Italie, Guizot sait bien qu'une identité de vues dissimule à peine des conflits d'intérêts vitaux. Cependant, l'Autriche étant soutenue par la Russie et par la Prusse, il veut éviter un affrontement, par la concertation des cinq grandes puissances — solution qui aurait permis à la France de se démarquer comme une force d'ordre contre la révolution, et aux cinq puissances européennes de soutenir le traité de 1815 qui avait établi la neutralité suisse. En agissant de concert avec l'Angleterre, on aurait démenti les accusations de collaboration avec les pouvoirs autocratiques adressées à Guizot. La France et l'Autriche — les deux pays ayant des intérêts locaux prédominants — allaient prendre, selon Guizot, la direction des événements. En fait, pour retenir l'Angleterre dans le concert des cinq, Guizot devra accepter de laisser les affaires suisses à la direction britannique. En outre, alors qu'il s'engage lui-même dans la défense des cantons suisses catholiques et conservateurs du Sonderbund, et dans la répression des cantons radicaux, Palmerston atteint le même résultat sur le front opposé²⁷. Réduit en Italie au rôle de spectateur, Guizot assiste aux préparatifs de l'Autriche, protégée par la Russie, pour soutenir l'ordre monarchique, tandis que l'Angleterre apparaît comme le puissant champion du mouvement réformateur. Dans une telle situation, l'influence de la France décline, car il n'y a pas de place entre l'Autriche et l'Angleterre.

Au fur et à mesure que l'Europe avance vers la crise révolutionnaire de 1848, les adversaires de Guizot prétendent à juste titre que sa politique est inefficace, que la revendication unilatérale des intérêts français en Espagne et le sacrifice de l'entente ont interdit à la France une défense d'envergure de ses intérêts en Italie et en Suisse. À la Chambre, les radicaux soutiennent bruyamment que la politique de Guizot à l'égard des mouvements réformateurs ne se distingue en rien de celle des puissances conservatrices, que sa doctrine de la réconciliation entre la France libérale et l'Europe conservatrice n'engage qu'une diplomatie de conciliation, et ils réclament pour la France en Europe le rôle de défenseur des peuples contre les rois.

En février 1848, la diplomatie de Guizot prend brusquement fin, ce qui lui épargne les choix difficiles qu'impose la crise. Exilés à Londres, Guizot et Metternich méditent sur le passé, cherchant autour d'eux-mêmes les signes d'un renouveau monarchique. Mais, lorsque celui-ci se manifeste en France, c'est sous une forme que

Guizot désapprouve Louis-Napoléon Bonaparte sera plutôt un disciple de Thiers en matière de politique étrangère. Napoléon III redonnera vie à cet aventurisme que Guizot avait tant combattu en 1840 et qui mènera la France à Sedan et au traité de Francfort. Il faut néanmoins rappeler qu'en 1870 Napoléon III et Ollivier, comme Guizot en 1846, croyaient à l'intérêt vital de l'influence française à Madrid et à la nécessité de la défendre. En 1847, Guizot paie le prix de l'humiliation diplomatique, mais ce n'est rien par rapport à la défaite et à l'humiliation nationale de 1870. Mais la confiance de Guizot en son programme, l'assurance de ses jugements et le plaidoyer pour sa politique étrangère qu'il livre dans ses *Mémoires* l'autorisent à juste titre à se démarquer de la politique du second Empire. Au fond, toute sa politique étrangère n'est que la reconnaissance implicite du déclin du pouvoir de la France au début du XIX^e siècle, déclin qu'elle accepte et conjure à la fois, par la redéfinition de la place de la France en Europe.

NOTES

1. R. Bullen, *Palmerston, Guizot and the collapse of the Entente cordiale*, Londres, 1974, p. 322-333.
2. D. Johnson, *Guizot : aspects of French history, 1787-1874*, Londres, 1963, p. 268.
3. F. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 8 vol., Paris, 1856-1867, t. VII, p. 7-15.
4. R. Bullen, « France and Europe, 1815-1848 : the problem of defeat and recovery », in A. Sked (éd.), *Europe's balance of power, 1815-1848*, Londres, 1979, p. 122-145.
5. A. J. P. Taylor, *The struggle for the mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, 1954, p. 3.
6. Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), Mémoires et documents, Fonds France 725.
7. R. Bullen, in A. Sked (éd.), *Europe's balance of power, op. cit.*, p. 138.
8. G. Bertier de Sauvigny, *Metternich and his times*, Londres, 1962, p. 35.
9. A. G. Tudesq, *Les Grands Notables en France*, 2 vol., Paris, 1964, t. II, p. 785.
10. D. Johnson, *Guizot, op. cit.*, p. 268-272. Voir aussi S. Mastellone, *La politica estera del Guizot*, Turin, 1957.
11. Voir A. B. Cunningham, « Peel, Aberdeen and the Entente cordiale », *Bulletin of the Institute of Historical Research*, novembre 1957, p. 189-206.
12. R. Bullen, « Guizot and the Sonderbund Crisis », *English Historical Review*, juillet 1971, p. 497-526.
13. Voir *The correspondence of Lord Aberdeen and Princess Lieven, 1832-1854*, éd. E. Jones Parry, Londres, 1938.
14. J. Myers, *Baron Ward and the dukes of Parme*, Londres, 1938, p. 38-63.
15. W. Bruce Lincoln, *Nicholas I*, Londres, 1978, p. 131.
16. O. d'Haussonville, *Histoire de la politique extérieure du gouvernement français*, Paris, 1850, p. 36-40.
17. L. C. Jennings, *France and Europe in 1848*, Oxford, 1973, p. 210.
18. Charles de Rémusat, *Mémoires de ma vie*, 5 vol., éd. C.-H. Pouthas, Paris, 1958-1967, t. IV, p. 139.
19. K. Bourne, *The foreign policy of Victorian England, 1830-1902*, Oxford, 1970, p. 54-55.
20. Voir E. Jones Parry, « A review of the relations between Guizot and Lord Aberdeen, 1840-1852 », *History*, t. XXIII, 1938, p. 39-42, et C.-H. Pouthas, « Sur les apports de la France et de l'Angleterre pendant la monarchie de Juillet », *Revue d'histoire moderne*, t. XII, 1927, p. 455-468.

21. Voir A. B. Cunningham, « Peel, Aberdeen and the Entente cordiale », art. cité, p. 189-206.
22. R. Bullen, *Palmerston, Guizot, and the collapse of the Entente cordiale*, op. cit., p. 82-90.
23. Pour la lettre d'Aberdeen, voir K. Bourne, *The foreign policy of Victorian England*, op. cit., p. 264-267.
24. R. Bullen, *Palmerston, Guizot and the collapse of the Entente cordiale*, op. cit., p. 82-120.
25. Guizot, *Mémoires*, op. cit., t. VII, p. 101.
26. R. Bullen, *Palmerston, Guizot and the collapse of the Entente cordiale*, op. cit., p. 120-148.
27. *Ibid.*, p. 293-321.