

## UNE DÉFENSE DU CONCERT EUROPÉEN

PAR

GILLES ANDRÉANI (\*)

Le Concert n'a pas bonne presse. La gestion des grandes affaires internationales par les Etats les plus puissants, sur le modèle de la diplomatie européenne du XIX<sup>e</sup> siècle, est, tout comme celle-là, associée à des valeurs et des pratiques peu compatibles avec l'esprit démocratique contemporain : système hiérarchique, il heurte l'égalité; fondé sur la diplomatie de cabinet, il tend à soustraire les affaires à l'examen public; mode pragmatique de règlement des problèmes, il ne s'embarrasse guère de principes et laisse insatisfaite l'aspiration à des relations internationales fondées sur le droit ou la morale. Surtout, le Concert reste entaché par sa naissance, qui l'associe à la Sainte Alliance et aux combats douteux du légitimisme, et par son dénouement dans la tragédie de 1914, qui condamne rétrospectivement un système n'ayant pas su prévenir la guerre civile de trente ans où a sombré l'Europe.

C'est en rupture avec le Concert que se définissent, en 1919-1920, la sécurité collective et la SDN. Leur imperfection laisse le champ ouvert à un nouveau et éphémère Concert européen : il s'incarne pour le mieux dans Locarno et pour le pire dans Munich (1), qui en est une caricature détestable et l'ultime manifestation – c'est la dernière fois qu'une conférence des grandes puissances européennes aura dénoué une crise majeure en Europe.

Au total, le Concert semble représenter la tradition diplomatique européenne dans ce qu'elle a de pire : le traditionalisme, sinon la réaction, le formalisme et l'esprit de caste, l'aveuglement historique; Norpois au départ, Neville Chamberlain pour finir. Nul ne s'en réclame depuis longtemps, à de rares exceptions près. Il y a, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le bref moment du Concert des trois principaux vainqueurs, qui s'entendent pour perpétuer dans la Charte des Nations-Unies leur responsabilité centrale dans la sécurité internationale; mais ce Concert réduit ne survit pas à la Guerre froide.

(\*) Conseiller maître à la Cour des comptes (France) et professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) L'idée de Locarno comme continuation du Concert européen est due à Georges-Henri SOUTOU dans «Le Concert européen de Vienne à Locarno», in *L'Ordre européen du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 1998, et *L'Europe de 1815 à nos jours*, PUF, 2009, où l'auteur replace le Concert dans la continuité du «*système européen*» de politique étrangère.

La diplomatie gaulliste y revient avec la proposition de directoire à trois ou celle de conférence des grandes puissances sur le Moyen-Orient, qui sont pour elle deux échecs. «*Je cherchais à organiser le Concert des puissances européennes*» dira de Gaulle dans les *Mémoires d'avenir*. Kissinger, fidèle à ses travaux de jeunesse sur les années de la Restauration, fait parfois une allusion positive au Concert ou au monde multipolaire. Cependant, les Etats-Unis, surtout depuis la fin de la Guerre froide, ne se reconnaissent pas de pairs susceptibles de former avec eux un nouveau Concert. Trop égalitaire pour l'hyperpuissance américaine, trop inégalitaire pour la plupart dans un monde démocratique, le Concert appartient à un temps doublement révolu, celui de l'Europe dominante et oligarchique.

Le Concert vaut néanmoins qu'on s'y intéresse. Ensemble de pratiques, plutôt que système, il a été la réponse que l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle a trouvée à des problèmes qui ne sont pas dépassés aujourd'hui : réconcilier la légitimité des gouvernements en place et des frontières existantes d'une part avec les aspirations nationales, la protection des minorités et les situations humanitaires d'urgence de l'autre ; trouver l'équilibre entre l'intervention dans les affaires intérieures des Etats, normalement prohibée, et la conscience que, dans le monde moderne, ces affaires devenaient de plus en plus des sujets d'intérêt commun.

Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, c'est sous l'égide du Concert qu'on invente le multilatéralisme moderne : le droit humanitaire, le désarmement, le règlement pacifique des différends et l'idée même de société des nations. Dans la chaîne des idées qui témoignent de la conscience qu'ont eue les Européens de leur unité et de leurs efforts pour l'organiser, le Concert est un maillon essentiel.

Enfin, le Concert a eu à gérer la montée de puissances nouvelles, les Etats-Unis, le Japon, dans un contexte qui cessait d'être exclusivement européen et devenait de plus en plus mondial : à la veille de la Première Guerre mondiale, il servait, faute de mieux, de cadre politique au monde globalisé et multipolaire de l'époque. On ne saurait dire que l'histoire se répète, mais les limites et l'inadaptation des institutions multilatérales font qu'on se tourne spontanément vers un nouveau Concert pour faire leur place aux puissances émergentes d'aujourd'hui : le Concert n'a peut-être pas épuisé son usage.

#### QU'EST-CE QUE LE CONCERT ?

L'acte de naissance du Concert est le traité des quatre puissances, du 15 novembre 1815, signé le même jour que le deuxième Traité de Paris, qui scellait la paix avec la France. L'Autriche, la Prusse, la Russie et l'Angleterre y renouvelaient et prolongeaient leur alliance contre la France, le

Pacte de Chaumont, qu'elles assortissaient d'un engagement de coopération de portée générale, ainsi formulé dans l'article 6 du Traité : *« pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les hautes parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et le prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »* La France fut invitée en 1818 au Congrès d'Aix-la-Chapelle, qui marquait la fin de l'occupation alliée et son retour dans la famille européenne, à adhérer à l'article 6 : le Concert, constitué des cinq principales puissances, trouvait la configuration qui allait être la sienne pendant près d'un siècle, à la participation de l'Italie près, acquise en 1856, changement qui s'avérera secondaire.

La grande novation de l'article 6 était d'instituer un processus de délibération collective des cinq grands sur les questions intéressant la sécurité de l'Europe. La diplomatie du XVIII<sup>e</sup> siècle avait été essentiellement bilatérale, les alliances conditionnelles et circonstanciées. Dans la phase finale de la guerre contre Napoléon, les quatre puissances, sous l'inspiration de l'Angleterre, s'étaient interdit de conclure une paix séparée et avaient établi qu'elles agiraient ensemble et au nom de l'Europe. L'article 6 perpétuait dans la paix, en en élargissant le bénéfice à la France, ces principes : il y avait des intérêts communs aux principales puissances ; de leur entente dépendait le repos de l'Europe ; elles se réuniraient pour prendre ensemble les mesures propres à y maintenir la paix.

La paternité de l'article 6 revient à titre principal à Castelreagh, *« le plus européen des ministres des Affaires étrangères britanniques (2) »*, artisan inlassable de l'unité de la coalition contre Napoléon et secondairement à la Russie. L'idéalisme d'Alexandre I<sup>er</sup> lui avait déjà fait proposer à Pitt, en 1804, un système de sécurité collective en Europe qui aurait notamment comporté une clause d'arbitrage obligatoire en cas de différend. Il aurait en outre souhaité que le Traité de Paris comportât une garantie générale des frontières issues des traités de 1815 : c'est ce que le pragmatisme et l'insularité britanniques ne pouvaient accepter et Castelreagh avait déjà, avec l'article 6, engagé son pays dans les affaires du continent au-delà de ce qu'ils permettaient.

L'innovation était considérable, celle qui consistait à traiter collectivement des grandes questions intéressant la sécurité de l'Europe. Les seuls précédents étaient les négociations qui avaient mené aux traités de Westphalie et d'Utrecht, ainsi que le Congrès de Vienne. Encore étaient-elles non

(2) L'expression revient à son biographe, Charles Webster.

des Concertations du temps de paix, mais des négociations à l'issue de longs conflits : si, ensemble, ils sont un progrès par étapes du « droit public de l'Europe », 1815 est bien l'acte de naissance de la diplomatie multilatérale.

Sur la procédure, le Concert prendrait la forme de réunions à deux niveaux : « *sous les auspices immédiats* » des souverains, ce qui permettait leur participation directe pour les autocraties, ou celle des chefs de gouvernement pour les monarchies constitutionnelles ; ou « *par leurs ministres respectifs* ». Dans la pratique, une certaine confusion s'est installée entre les deux types de réunions. L'habitude a progressivement été prise d'appeler « congrès » les réunions « au sommet » et au niveau des ministres et « conférences » celles réunies au niveau des ambassadeurs, le pays hôte de la réunion pouvant être représenté à un niveau supérieur sans que la dénomination de « conférence » en fût modifiée : Bismarck, Chancelier, présida ainsi la conférence de Berlin de 1885 sur l'Afrique centrale, qui réunissait quatorze puissances.

Toutefois, la distinction entre congrès et conférences recouvrait aussi une différence de format : au départ, le congrès tendait à désigner une réunion ouverte à tous les États européens, sur le modèle du Congrès de Vienne – si tous y avaient de fait « assisté », n'avaient « participé » à l'ensemble des négociations que les « principales puissances » regroupées au sein du Comité des cinq. Les conférences étaient quant à elles d'un format restreint dès le départ. En fait, cette distinction entre congrès « ouverts » et conférences « restreintes » a progressivement disparu au profit d'une gestion au cas par cas de la participation des pays secondaires.

Le principe général selon lequel les petits États devaient être admis aux délibérations des cinq sur les affaires les concernant étant posé, il a été mis en œuvre de façon variable au gré des décisions des Cinq, au départ dans un sens restrictif. Sur ce sujet, Metternich commente à Vérone, en réaction à la protestation des petits États exclus des travaux : « *la politique européenne doit-elle être soumise à un système représentatif diplomatique [...] 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 l'union intime et la prudence éprouvée de trois ou quatre cabinets ne réussissent qu'avec peine à régler de façon satisfaisante? Quel est l'homme connaissant la marche des affaires qui balancerait un instant à protester contre une innovation pareille?* (3) ». Les pratiques sont contradictoires : les États italiens ont été associés à la décision d'intervenir à Naples en 1820. En 1830, l'indépendance de la Belgique a été réglée en l'absence, bien sûr, des Belges, mais aussi, sur la fin, de la Hollande, principale partie lésée, qui se montrait trop récalcitrante. Formellement, cependant, la distinction entre puissances principales et secondaires a tendu à

(3) Cité par Maurice BOURQUIN, *Histoire de la Sainte-Alliance*, Genève, 1954, p. 285.

s'atténuer : le Concert s'est élargi et les différences de statut entre les grands et les autres ont été moins marquées. Cependant, il est resté jusqu'au bout un système hiérarchique.

Au total, Charles Webster, dans son étude sur le Concert européen (4), compte, de 1815 à 1914, 8 congrès et 18 conférences, qui se tiennent le plus souvent dans les principales capitales : 7 à Londres, 5 à Paris, 4 à Vienne, 2 à Berlin. Le reste se partage entre Constantinople et Rome, où on traite respectivement de la situation de l'Empire ottoman et des Etats de l'Eglise, Madrid et Algésiras, sur le Maroc. Aux congrès et conférences en forme, il faut ajouter les rencontres informelles des cinq puissances, comme celles tenues à Vienne en 1839 et à Londres en 1840-1841, sur la question d'Orient. La fréquence des réunions est la plus forte avant 1871 et après 1900.

Ce décompte tend cependant à négliger la permanence des échanges diplomatiques menés sous l'égide du Concert. La conférence des ambassadeurs à Constantinople a siégé presque sans discontinuer à partir des années 1850; elle a été l'organe permanent du Concert sur la «question d'Orient» et a produit des centaines de pages d'accords en forme sur ses multiples aspects, de la protection des Chrétiens de Syrie à la Crète. Faire du Concert une simple série de réunions tend ainsi à sous-estimer l'intensité, le formalisme et le degré d'institutionnalisation de ses activités.

#### RESTAURATION...

On doit naturellement voir, avec Kissinger, dans les traités de 1815 et la création du Concert la tentative de «*restaurer un monde*» (5) bouleversé par les chocs tectoniques des guerres de la Révolution et de l'Empire. Tout concourt à cette interprétation : la référence des négociateurs, selon une terminologie peu précise, au «*droit public*» ou à la «*Constitution*» de l'Europe ou encore à la «*République européenne*», pour désigner l'ancien état des choses avec lequel ils entendaient renouer; la complicité et le langage commun qui était celui de ces hommes de l'Ancien Régime ou qui en avaient reçu l'éducation; le programme de maintien du *statu quo* et de défense de la légitimité qui sera ensuite le leur.

Le «*repos*» auquel ils aspirent, selon un terme omniprésent dans la politique intérieure et internationale d'alors, consiste non pas à éliminer la guerre, mais la guerre de conquête, et à prévenir le retour des aventures et des déchirements que vient de connaître l'Europe; et pour cela, à recréer entre les puissances européennes d'Europe les liens de sociabilité et de

(4) Charles WEBSTER, «The Council of Europe», in *The Art and Practice of Diplomacy*, Chatto and Windus, Londres, 1961.

(5) *A World Restored*, abusivement traduit par *Le Chemin de la paix* (Denoël, 1973), est le titre de l'étude qu'il a consacrée au Congrès de Vienne et aux débuts du Concert jusqu'à la mort de Castlereagh.

mesure qui les unissait auparavant. Néanmoins, ce n'est pas un projet seulement nostalgique. Ils discernent dans les relations entre Etats européens un progrès séculaire, interrompu par les guerres de la Révolution et de l'Empire et avec lequel, par-delà cet épisode aberrant, ils veulent renouer.

Metternich exprime ainsi cette ambition : «*ce qui caractérise le monde moderne, c'est la tendance des Etats à se rapprocher les uns des autres et à former une sorte de corps social reposant sur les mêmes bases que la grande société humaine qui s'est formée au sein du Christianisme. Ne fais pas à autrui ce que tu ne veux pas qu'on te fasse. Appliquée à l'Etat, cette règle fondamentale de toute société humaine s'appelle réciprocité; dans la pratique, elle détermine ce que, dans le langage diplomatique, on nomme les bons procédés ou, en d'autres termes, la prévenance réciproque et l'honnêteté dans les rapports. Le rétablissement des rapports internationaux sur la base de la réciprocité, sous la garantie des droits acquis et du respect de la foi jurée, constitue de nos jours l'essence de la politique, dont la diplomatie n'est que l'application journalière*» (6).

Le Concert renoue ainsi avec la République européenne, pour reprendre la terminologie la plus parlante utilisée au XVIII<sup>e</sup> siècle pour caractériser ces liens, celle qu'emploient Fénelon, Montesquieu, Gibbon, Hume, Vattel, Burke – qui parle de «*the federative society or the diplomatic Republic of Europe*» – et dont Voltaire a donné, dans le *Siècle de Louis XIV*, une description dont les accents évoquaient déjà ceux du texte précité de Metternich : «*il y a déjà longtemps qu'on pouvait regarder l'Europe, à la Russie près, comme une espèce de Grande République partagée en plusieurs Etats, les uns monarchiques, les autres mixtes; ceux-ci aristocratiques, ceux-là populaires, mais tous correspondant les uns avec les autres; tous ayant un même fond de religion, quoique divisés en plusieurs sectes, tous ayant les mêmes principes de droit public et de politique inconnus dans les autres parties du monde. C'est par ces principes que les nations européennes ne font point esclaves les prisonniers, qu'elles respectent les ambassadeurs de leurs ennemis, qu'elles conviennent ensemble de la prééminence et de quelques droits de certains princes comme de l'empereur, du roi et des autres moindres potentats et qu'elles s'accordent surtout dans la sage politique de tenir entre elles autant qu'elles le peuvent une balance égale de pouvoir, employant sans cesse les négociations même au milieu de la guerre*».

Dans ce texte célèbre, trois éléments caractérisent la «*république*» européenne : la conscience d'un bien commun de l'Europe, lui-même produit d'une communauté qui est celle de l'Europe chrétienne et civilisée – civilisée parce que chrétienne et sans doute civilisé est-il plus important que chrétien pour Voltaire, comme il le deviendra pour tous au XIX<sup>e</sup> siècle –; la persistance du dialogue et de la négociation, même dans le conflit; l'équilibre,

(6) Cité par Albert SOREL, «Metternich», in *Essais d'histoire et de critique*, Plon, 1894, p. 24.

comme principe directeur des relations entre Etats européens. Ce seront les trois composantes fondamentales du Concert.

...OU RUPTURE ?

Pourtant, il y a dans le Concert un élément de rupture avec les pratiques, sinon l'esprit du XVIII<sup>e</sup> siècle. Si celui-là a revendiqué l'équilibre comme un principe modérateur des relations entre Etats et a célébré les progrès parallèles de la civilité entre les individus et les Etats de l'Europe d'alors, qui invente le mot «civilisation» pour en rendre compte, la réalité de la politique internationale a été toute autre. L'équilibre a autant servi d'excuse aux pratiques prédatrices qu'il a limité les affrontements.

Le soin méticuleux de l'équilibre, conçu comme l'agrandissement équilibré des territoires, aboutit souvent à aggraver les guerres et compliquer leur dénouement. Les alliances stipulent minutieusement les conditions et la teneur de l'engagement promis et son prix, en territoire ou en argent; au moment de la paix, le principe de compensation impose de «désintéresser» ses alliés, voire les neutres, des gains qu'on réalise et, donc, de trouver des victimes sur lesquelles prélever la matière de cette sorte de dîme à laquelle l'équilibre contraint le vainqueur. C'est l'équilibre qui avait obligé, disait-elle, l'Autriche à participer à contrecœur au partage de la Pologne en 1772.

Au XIX<sup>e</sup>, le Concert a de l'équilibre européen une conception plus générale et moins mécanique. Il en retient le refus de l'hégémonie, de la «monarchie universelle» condamnée par Fénelon et Montesquieu, le premier au nom de la morale chrétienne, le second du cosmopolitisme des Lumières : c'est le principe fondateur de la coalition anti-napoléonienne d'où le Concert est issu. La diplomatie du XIX<sup>e</sup> continue naturellement de s'y référer; mais le Concert cherche aussi à rompre avec la mécanique prédatrice des alliances et des compensations qui a empoisonné les relations entre Européens au XVIII<sup>e</sup>.

Gentz, le principal collaborateur de Metternich et l'un des artisans de l'Europe nouvelle, exprime cette volonté de rupture dans les termes suivants, en 1818 : *«le système politique qui s'est établi en Europe depuis 1814 et 1815 est un phénomène inouï dans l'histoire du monde. Au principe de l'équilibre ou, pour mieux dire, des contrepoids formés par des alliances particulières, principe qui a gouverné et trop souvent aussi troublé et ensanglanté l'Europe pendant trois siècles, a succédé un principe d'union générale, réunissant la totalité des Etats par un lien fédératif, sous la direction des cinq principales puissances [...] Les Etats de second, de troisième, de quatrième ordre se soumettent tacitement, sans que rien ait jamais été stipulé à cet égard, aux décisions prises en commun par les puissances prépondérantes; et l'Europe ne semble former enfin qu'une grande famille politique réunie sous*

*les auspices d'un aréopage de sa propre création, dont les membres se garantissent à eux-mêmes et garantissent à chacune des parties intéressées la jouissance tranquille de leurs droits respectifs*» (7).

Naturellement, il faut se garder de prendre ce texte, destiné à un observateur extérieur (8), au pied de la lettre ou d'idéaliser les motifs des créateurs du Concert : le Congrès de Vienne avait sa commission de statistique chargée de soupeser la consistance humaine et économique des territoires que les grands marchandait sur le dos des faibles. Les trois vainqueurs continentaux de la France ont eu des agrandissements dont la matière leur a été fournie par les principautés ecclésiastiques et les autres petits États d'Allemagne et d'Italie supprimés par Napoléon et qu'ils se sont gardés de rétablir – cependant qu'ils démembraient la Saxe et asservissaient la Pologne. Les compensations n'ont pas disparu de la politique européenne du XIX<sup>e</sup> siècle, même si la pratique en est moins systématique et moins ouvertement admise qu'au siècle précédent.

Un commentateur français de l'époque va encore plus loin et célèbre l'institution du Concert en l'opposant à l'équilibre, qu'il regarde comme un concept biaisé ayant servi à l'abaissement de la France : *«quel est le droit nouveau qui commence à s'élever sur la politique de l'égoïsme et la science de l'équilibre? Essayons d'en dégager le principe. Il n'est pas depuis 1815 une transaction de quelque importance où l'Europe ne soit intervenue tout entière. Des défiances injustes et des mesures impopulaires voilèrent d'abord aux yeux du monde l'imposant caractère d'un tel accord et la quintuple alliance d'Aix-la-Chapelle, cette haute inspiration que doit féconder l'avenir, put sembler conçue dans des voies étroites et mesquines. [...] Des engagements regrettables ont pu être pris à Laybach, Troppau et à Vérone; mais l'esprit dans lequel fut dirigée l'alliance des grandes puissances aux premières années de sa fondation n'infirme pas l'importance de ce Concert, fondé sur des engagements réciproques et sur la quasi-permanence d'une conférence européenne*» (9).

Comme en témoigne ce texte, dans leur recherche d'un système propre à assurer *«le repos et la paix»* de l'Europe, les hommes de 1814-1815 ne voulaient pas seulement restaurer l'ancien ordre des choses; ils regardaient vers l'avenir et voulaient aussi rompre avec les aspects les plus déstabilisants des pratiques internationales du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'analyse exagère cependant la portée novatrice du Concert en impliquant que le système européen ignore désormais l'équilibre. Si le Concert entend tourner le dos aux méfaits des *«alliances particulières»*, pour reprendre l'expression de Gentz, l'équilibre reste au centre du système européen (10). Les cinq puissances peuvent ne

(7) Friedrich von GENTZ, *Dépêches inédites...*, Plon, 1876, t. I, pp. 354-355.

(8) Le Hospodar de Valachie.

(9) Louis de CARNÉ, «L'équilibre européen», *Revue des Deux Mondes*, t. XXIV, 1840, p. 214.

(10) Il l'est tellement que l'étude universitaire française de référence sur le Concert, publiée en 1909, s'intitule «Le principe d'équilibre et le Concert européen», son auteur, Charles DUPUIS, estimant les deux concepts indissociables.

pas être tout à fait égales, mais toutes doivent être entendues et aucune ne doit être en mesure de dominer les autres ou d'ignorer leurs intérêts. Système de surveillance réciproque, il contient les ambitions; il n'interdit pas la guerre, qui reste un mode admis de règlement des différends au XIX<sup>e</sup> siècle, mais en limiter les conséquences et, surtout, prévenir le retour de l'aventure hégémonique et de la guerre de conquête.

#### LE REPOS ET LA PAIX

Au-delà de cet objectif général, que cherche à accomplir le Concert et quel est son programme? Les choses sont assez confuses, car dans celui-là se mêlent plusieurs éléments : la Sainte-Alliance, idée russe; la défense du principe de légitimité contre les idées nouvelles, le libéralisme et le nationalisme, objectif auquel reste associé le nom de Metternich; la préservation de l'équilibre et des traités de 1814-1815, c'est-à-dire, pour les alliés, empêcher la résurgence de l'hégémonie continentale française. Ces idées succomberont les unes après les autres – parce que les puissances se divisent à leur propos et parce que l'incorporation de la France dans le Concert rend la dernière sans objet –, mais le Concert leur survivra.

La première à disparaître est la Sainte-Alliance. Personne, il est vrai, à part son promoteur Alexandre I<sup>er</sup> et sa mystique amie, M<sup>me</sup> de Krüdener, n'y a vraiment cru, ni n'en a d'ailleurs bien saisi le sens : le traité de la Sainte-Alliance invite les souverains européens, unis dans la foi chrétienne, à se regarder comme frères – les plénipotentiaires anglais ont dû se retenir de rire à la première lecture du texte, auquel la Grande-Bretagne n'adhérera que symboliquement et avec les plus grandes réserves; «*théâtre diplomatique*», dit pour sa part Gentz. C'est surtout après l'insurrection décembriste en 1820 que cette entreprise mystique et généreuse autant qu'improbable change de sens et s'identifie pour le Tsar à la cause de la réaction et de l'intervention armée en soutien des souverains légitimes menacés : la Russie offrira à cette fin ses services en Italie et en Espagne. Ces offres dissimulent cependant des ambitions russes en Méditerranée aussi vagues qu'elles sont inquiétantes pour les autres puissances, qui les déclinent. Vide de contenu positif, la Sainte-Alliance s'identifie désormais à l'interventionnisme contre-révolutionnaire. C'est d'ailleurs ainsi que les libéraux la comprennent et la brocardent.

Ce deuxième aspect du programme du Concert est une politique d'intervention visant à conforter les souverains établis menacés par les forces nouvelles : c'est le Concert selon Metternich, concepteur et maître d'œuvre de cette politique. Elle n'est ni mystique, ni réactionnaire, mais conservatrice. Pour lui, la conservation de l'ordre européen exige des monarchies fermes et raisonnables. On en retient les interventions de Naples et de Turin (1820), d'Espagne (1823), la répression des soulèvements de Parme, Modène

et Bologne (1831). Cependant, les relations de Metternich avec la France de la Restauration montrent une action diplomatique qui s'oppose à l'extrémisme des deux bords. Il a soutenu le gouvernement du duc de Richelieu contre les ultras et même envisagé une démarche diplomatique des puissances auprès du gouvernement français pour que le futur Charles X adopte des conceptions politiques plus conciliantes (11).

La politique d'intervention légitimiste dure moins de dix ans. Dès 1820, elle fait long feu en Europe même : au Congrès de Troppau, la Grande-Bretagne s'en sépare. La mort de Castelreagh en 1822 et son remplacement par Canning scellent cette évolution. C'est la Grande-Bretagne qui empêche l'extension de cette politique en Amérique latine, parallèlement à la doctrine Monroe, mais sans doute de façon plus décisive. Sans un cafouillage diplomatique français à Troppau, la France aurait suivi la Grande-Bretagne et se serait séparée avec elle de l'interventionnisme légitimiste, dont elle se dissocie discrètement peu après. Due à l'entêtement de Chateaubriand au Congrès de Vérone, l'intervention française en Espagne en 1823 – que le Concert ne sanctionne d'ailleurs qu'à contrecœur – est la dernière expression d'une politique déjà dépassée. En 1826, Metternich constate avec amertume que le Concert tel qu'il l'a conçu a vécu.

Pourtant, le Concert se survit. De son programme d'origine, il reste l'équilibre, que chacun identifie, au lendemain des guerres napoléoniennes et des Cent Jours, à la préservation du règlement de 1814-1815 et à la prévention du retour de l'hégémonie continentale française. D'ailleurs, en 1818, à Aix-la-Chapelle, les alliés ont invité la France à se joindre au Concert, mais non au reste du traité des quatre puissances : l'alliance anti-française restait, au moins formellement, en place. La défense de l'équilibre de 1815 a pour contrepartie l'obsession française d'en sortir et la dénonciation des « honteux traités » par l'opposition libérale.

La dernière manifestation active de cette tension entre le règlement de 1815 et les forces révisionnistes françaises sera la crise de 1840. La politique étrangère de prudence de la Seconde République évite sa résurgence en 1848 ; mais on en trouve des traces jusqu'à la défaite française de 1870. Les projets nébuleux de Napoléon III visant à provoquer une révision générale de l'ordre issu du Congrès de Vienne et de convoquer un congrès afin de satisfaire les aspirations nationales non résolues en Europe se heurtent en 1863 au refus de la Grande-Bretagne, qui déclare cet ordre excellent et ironise sur l'idée d'une réunion où la Russie renoncerait spontanément à la Pologne et l'Autriche à l'Italie. Les préparatifs militaires français, la fortification de Paris dans les années 1840, les programmes navals du Second

(11) Cf. la correspondance entre Metternich et le duc de Richelieu, éditée par G. DE BERTIER DE SAUVIGNY (dir.), *France and the European Alliance*, University of Notre-Dame, 1958.

Empire restent scrutés avec méfiance en Europe, particulièrement à Londres, où ils font l'objet de débats parfois passionnés.

Cependant, les trois éléments initiaux du Concert, la Sainte-Alliance, l'interventionnisme légitimiste et le *containment* de la France se sont successivement épuisés. Si le Concert se maintient, c'est au service d'un objectif qu'on peut définir ainsi : une conservation de l'ordre allant de pair avec la gestion pragmatique des changements en Europe; et cette gestion va s'effectuer plutôt dans un sens libéral jusqu'en 1848, au prix d'une division progressive des puissances, entre un Concert libéral franco-britannique et un Concert conservateur des trois empires continentaux.

#### LE CONCERT ABSOLUTISTE ET LE CONCERT CONSTITUTIONNEL

L'abandon, par les puissances occidentales, de l'interventionnisme légitimiste ne fait pas place à une politique de défense du *statu quo*. En 1826-1830, l'indépendance de la Grèce et sa sanction par le Concert est la première occasion où il choisit d'accompagner les évolutions que suscite la montée des aspirations nationales plutôt que de s'y opposer. La ferveur de l'opinion philhellène – la première ONG transnationale à avoir efficacement influencé les diplomaties – l'y encourage. L'intervention du Concert, désordonnée et qui répond à des objectifs contradictoires, va au bout du compte dans le sens des idées nouvelles.

Toutefois, c'est la révolution de Juillet et l'indépendance belge qui consacrent cette inversion des objectifs du Concert, conduit par la France et la Grande-Bretagne à soutenir une révolution libérale. La conférence de Londres de 1830-1832, où l'indépendance belge est négociée par Talleyrand, est à la fois son chef-d'œuvre diplomatique, l'un des moments de fonctionnement exemplaire du Concert et la fin de ce qui reste du système anti-français de 1815.

Talleyrand s'était flatté une première fois d'avoir dissous la coalition au milieu du Congrès de Vienne, avec le traité secret franco-anglo-autrichien de janvier 1815; les Cent Jours avaient mis fin à cet espoir d'ailleurs exagéré. C'est cette fois chose faite. L'entente avec Londres, la prudence de Louis-Philippe, qui décline la couronne belge pour le duc de Nemours, font l'essentiel, mais aussi la résolution du Roi constitutionnel, qui envoie en Belgique 50 000 hommes en réponse à l'entrée des forces hollandaises, cela, sans la sanction préalable du Concert. Il entérinera après coup la présence militaire française pour faire pièce à celle de la Hollande, puis mandatera la France pour libérer Anvers. Ces résultats, à l'opposé des objectifs d'origine du Concert, l'Autriche, la Prusse et la Russie les ont subis; c'est l'entente franco-anglaise qui les a rendus possibles. A cette occasion, où

elles ont arbitré contre les droits légitimes de la Hollande, les puissances proclament que : *«chaque nation a ses droits particuliers; mais l'Europe aussi a son droit; c'est l'ordre social qui le lui a donné»* (12) En l'occurrence, l'intérêt de l'Europe est de soustraire la Belgique aux convoitises des plus puissants : le Concert a recours à cette fin à une technique qu'il a déjà utilisée pour la Suisse en 1815 et qu'il utilisera de nouveau pour le Luxembourg en 1867, le statut de neutralité.

La proximité de leurs régimes constitutionnels, de leurs souverains et du personnel politique, Peel et Aberdeen d'un côté, Guizot de l'autre, la convergence de leurs intérêts que n'opposent plus les affaires coloniales suscitent entre la France et la Grande-Bretagne un rapprochement qui donnera lieu à la première entente cordiale – l'expression est employée pour la première fois par Palmerston à la Chambre des communes en mai 1831, mais c'est le voyage de la reine Victoria à Eu en 1843 qui en consacre la réalité. Il en résulte la formation, au sein du Concert, d'un double alignement qu'un contemporain décrit ainsi : *«l'Europe était partagée entre deux alliances : d'un côté, la Russie, l'Autriche et la Prusse ou l'alliance absolutiste; de l'autre, l'Angleterre et la France ou l'alliance constitutionnelle.»* (13).

Le centre de gravité du Concert est à Londres, où se sont tenues les Concertations sur l'affaire belge et où l'Angleterre cherche à traiter les affaires d'Orient à la plus grande irritation de Metternich, qui cherche sans grand succès à les attirer à Vienne; faute de pouvoir trancher, la Concertation finira par se faire à Constantinople. Dans la guerre civile espagnole, l'Autriche et la Russie soutiennent les Carlistes, la France et l'Angleterre les forces constitutionnelles, mais celles-là sont divisées et chacune aura des clients rivaux.

Jusqu'à la veille de la Première Guerre mondiale, les épisodes d'entente franco-britannique ne correspondent pas seulement à des alignements d'intérêt, mais aussi à une situation politique qui distingue les deux pays de l'Europe absolutiste. Ce facteur subsiste alors même que se forme leur entente avec la Russie au tournant du XX<sup>e</sup> siècle : les forces russes modernisatrices et pro-européennes sont favorables à l'Entente, alors que les partisans de la réaction restent fidèles à l'alliance avec l'Allemagne et l'Autriche. Même chose en Italie, où le détachement progressif de la Triple Alliance se nourrit des sympathies de l'opinion pour les régimes parlementaires français et anglais.

Pièce essentielle du Concert, l'entente franco-anglaise mettra longtemps à se solidifier; elle est jusqu'en 1904 une affaire à épisodes, vulnérable aux tendances de l'opinion dans les deux pays, républicaine et cocardière en France, impériale en Angleterre. Dans la crise de 1840, leurs intérêts sur la

(12) 19<sup>e</sup> protocole de la conférence de Londres, 19 avr. 1831, cité par Charles WEBSTER, *op. cit.*, pp. 65-66.

(13) David URQUHART, «La crise», in *La France devant les quatre puissances*, Dufart, 1840, p. 15.

question d'Orient divergent – la France se passionne pour le pacha d'Égypte modernisateur Mehemet Ali, en rébellion contre la Porte et parti à la conquête du Levant, alors que l'Angleterre défend l'intégrité de l'Empire ottoman – et ils manquent gravement aux règles non écrites de civilité et de modération du Concert.

En 1839, Thiers encourage en sous-main Mehemet Ali à ne pas observer les limites tracées par les cinq puissances à son extension; Palmerston riposte en juillet 1840 en concluant à l'insu de la France un traité à quatre (Angleterre, Prusse, Autriche et Russie) en forme d'ultimatum au pacha d'Égypte, qui exaspère l'opinion française. En sort la crise de 1840, qui voit Thiers menacer les quatre, lesquels sont aussi les vainqueurs de 1814, d'une «guerre à outrance»; bluff que dégonflent, en Europe, les partisans du Concert, de Metternich à Louis-Philippe – il partage l'indignation nationale, mais dit qu'il ne sera pas contraint à la guerre par son «petit ministre» –, en passant par les Tories: ils critiquent Palmerston pour avoir isolé la France plutôt que traité avec elle, Wellington en tête, qui dira: «*il n'y a pas de paix en Europe sans entente avec la France*».

En dépit d'un style cassant qui exaspère autant ses compatriotes que les autres pays, Palmerston a eu une intuition juste des rapports de forces en Orient et en Europe: la France cède et Guizot remplace Thiers. L'entente cordiale, proclamée peu après, sera pour Guizot moins une œuvre de bâtisseur qu'un travail de déminage ingrat face à de multiples frictions franco-anglaises, le droit de visite, l'affaire Pritchard, les mariages espagnols, d'ailleurs avivées par Palmerston et Thiers: devenus compères, les protagonistes de la crise de 1840 s'emploieront jusqu'au bout à compliquer la sage politique d'entente entre les deux puissances constitutionnelles ouest-européennes.

L'épisode, qui est une matrice pour d'autres crises franco-britanniques à venir jusqu'à Fachoda, illustre trois règles non écrites du Concert: ne pas s'isoler – ce qu'a fait Thiers par sa duplicité –; ne pas pousser l'adversaire dans ses retranchements – ce qu'a fait Palmerston –; éviter que l'opinion et les passions nationales s'en mêlent – ce qu'a laissé faire tout le monde, en particulier la France qui, dans sa rancœur à l'égard des traités de 1815, a laissé s'exprimer des revendications sur les frontières naturelles d'où surgit la «querelle du Rhin», querelle poétique et de propagande, mais annonciatrice d'autres crises franco-allemandes, réelles celles-là.

#### INTERVENTION ET NON-INTERVENTION

Instruits par la Révolution française, les hommes de 1814 estimaient qu'il n'y a pas, d'un côté, des affaires intérieures et, de l'autre, des affaires internationales: dès lors que la tranquillité de l'Europe peut être affectée

par des évolutions politiques intérieures d'un pays, le Concert est en droit de s'y intéresser. Mise au service de l'interventionnisme légitimiste, cette conviction survivra à sa déroute et sera reprise à son compte par l'interventionnisme libéral.

Entre les deux, il y a le «principe» de non-intervention, successivement invoqué par la Grande-Bretagne et la France : en réalité moins un principe qu'un prétexte pour faire opposition au programme d'intervention légitimiste de Metternich. Du côté anglais, Castelreagh se sépare formellement de celui-ci au Congrès de Troppau : il aurait admis une intervention autrichienne unilatérale en Italie. Si elle doit être sanctionnée par un Congrès – solution qui n'avait d'ailleurs pas la préférence de Metternich, lequel aurait préféré agir seul –, l'Angleterre s'en dissocie : elle proteste contre le protocole autrichien, qui tente de formaliser le droit d'intervention (14). La France la suit peu après en des termes plus mesurés.

En 1830, c'est Louis-Philippe qui invoque le principe de non-intervention pour éviter que la Prusse et l'Autriche n'interviennent pour réprimer les révolutions à proximité immédiate de la France : dans une zone qui comprend la Belgique, la Suisse, l'Espagne et le Piémont, la France ne tolérera pas une intervention contre-révolutionnaire venue de l'extérieur. En contrepartie, la France s'abstiendra de secourir par les armes les révolutions ailleurs en Europe. Ces principes seront repris par Lamartine, puis Tocqueville, ministres des Affaires étrangères de la Seconde République.

Fallait-il aller plus loin et, de la part des puissances constitutionnelles, encourager les mouvements libéraux ailleurs en Europe, voire intervenir en leur faveur ? Et que valait le principe de non-intervention à l'égard de l'Empire ottoman, où la cause des populations chrétiennes pouvaient justifier d'intervenir, comme on l'avait fait en Grèce ?

C'est un dilemme pour la France et la Grande-Bretagne, qui ont dû composer entre une opinion de plus en plus interventionniste au fur et à mesure que progressaient les idées libérales et les contraintes géopolitiques que représentaient les puissances absolutistes, regroupées à partir de 1830 dans une entente contre-révolutionnaire, une sorte de Sainte-Alliance à trois.

Elles ont respecté les domaines impériaux russe et autrichien en Europe centrale : elles n'ont rien fait pour secourir la révolution polonaise en 1831, empêcher la suppression de la république de Cracovie en 1846 ou porter secours aux Hongrois, aux Polonais ou aux Italiens en 1848. Leurs interventions ont été verbales et humanitaires : elles ont ainsi protesté contre l'annexion de Cracovie et empêché la Porte de livrer à l'Autriche les réfu-

(14) «*Lorsque les Etats où de pareils changements [l'installation d'un gouvernement illégitime] se sont effectués feront craindre à d'autres pays un danger imminent par leur proximité et lorsque les puissances alliées pourront exercer à leur égard une action efficace et bienfaisante, elles emploieront pour les ramener au sein de l'Alliance, premièrement, des démarches amicales, en second lieu, une force coercitive, si l'emploi de cette force devenait indispensable.*»

giés hongrois après l'intervention russe de 1848; elles protesteront de même contre l'écrasement de l'insurrection polonaise de 1863.

En Italie du Nord, elles ont d'abord essayé de modérer la répression autrichienne, d'y faire pièce symboliquement – ainsi, la France répliqua en 1832 à l'occupation autrichienne de Bologne par l'inutile expédition d'Ancône – et de pousser aux réformes les gouvernements absolutistes de la péninsule. C'est le cas du gouvernement pontifical : celui-là, après l'avènement de Léon XII en 1823, avait supprimé l'éclairage public et révoqué les droits des Juifs. Même Metternich comprend que ce régime absurde compromet les intérêts de l'Autriche : en contrepartie de l'intervention autrichienne à Parme et dans les légations en 1832, les puissances libérales obtiennent la création d'un comité d'ambassadeurs qui mettra pratiquement sous tutelle l'administration des Etats du Pape et y promouvra – sans grand succès il est vrai – les réformes. A partir de 1856, la France et l'Angleterre soutiennent de plus en plus ouvertement la cause de l'émancipation de l'Italie, du moins du nord de la péninsule.

Vis-à-vis de l'Empire ottoman, les puissances sont rivales – sauf la Prusse, qui ne s'y intéresse guère jusqu'aux années 1870 – et poursuivent des objectifs contradictoires. Entre le désir de l'Angleterre de maintenir l'Empire ottoman pour faire pièce aux ambitions russes en Méditerranée et les mouvements centrifuges qui s'y produisent, le compromis qui dominera jusqu'en 1878 la « question d'Orient » sera de maintenir formellement l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, au prix de l'établissement de régimes d'autonomie garantis par les puissances pour les principautés chrétiennes et d'un renforcement des garanties personnelles de ses sujets chrétiens. En d'autres termes, l'intervention sera la règle dans l'Empire ottoman, pourvu qu'elle y respecte l'équilibre des intérêts des puissances et – au moins en apparence – son intégrité territoriale.

Au total, le Concert continue de pratiquer l'intervention après la fin de la Sainte-Alliance – Palmerston dira qu'il n'a jamais compris ce que voulait dire le « *soi-disant principe de non-intervention* » –, mais de façon différenciée selon trois parties de l'Europe : l'Europe centrale, où les trois puissances absolutistes ont le champ libre pour continuer une politique d'intervention contre-révolutionnaire; l'Europe occidentale, zone d'influence franco-britannique qui leur est fermée; l'Empire ottoman, où l'intervention est gérée plus ou moins collectivement ou, en tout cas, sous la surveillance mutuelle des cinq puissances pour ménager leurs intérêts contradictoires.

L'opinion libérale est partagée sur cet état de choses, qui devient de plus en plus instable dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. L'écrasement de l'insurrection polonaise par les Russes en 1863-1864, les massacres des Chrétiens d'Orient par les Turcs en 1895 et tant d'autres épisodes, dont les pogroms de Chisinau en 1903 et 1905, soulèvent l'opinion européenne; le

Concert, qui reste une diplomatie de cabinet, ne peut ignorer ses mouvements. Cependant, les libéraux eux-mêmes sont divisés sur l'intervention.

D'un côté, on trouve John Stuart Mill, par principe réservé sur l'intervention armée : condamnant sans appel l'intervention légitimiste, il hésite cependant à justifier l'aide extérieure aux forces de la liberté. Là où elles échouent, c'est qu'elles ne sont pas assez fortes, dit-il, et il vaut mieux attendre que l'esprit de liberté se fortifie que de se lancer de l'extérieur dans des croisades libératrices : la liberté que procure autrui est toujours artificielle, conclut-t-il en substance (15). Il discerne, derrière la sympathie du gouvernement de la Seconde République pour le printemps des peuples et sa volonté proclamée de réviser l'ordre de 1815, une politique de prudence respectueuse du *statu quo* européen et il en prend la défense face aux attaques inconsidérées des Tories (16). La défense, par Mill, de la non-intervention est justifiée par une conception de la politique étrangère basée sur la réciprocité : aussi admet-il l'intervention à l'égard des nations non civilisées hors d'Europe, tant qu'elles ne sont pas à même d'honorer le principe de réciprocité.

De l'autre côté, se développe une vision de la politique étrangère où la promotion de la liberté et l'intervention en sa faveur deviennent des objectifs légitimes : ce sera celle de Gladstone, qui fera l'apologie à la fois du Concert européen et de l'interventionnisme libéral dans ses discours pour la campagne électorale de Midlothian en 1879 (17). Dans ce qui reste sans doute le premier manifeste démocratique de politique étrangère, il développe six principes : ordre et prospérité à l'intérieur ; la paix pour objectif ; cultiver et maintenir le Concert de l'Europe ; limiter ses engagements à l'extérieur ; reconnaître les droits égaux des nations ; manifester sympathie pour la liberté et chercher à l'étendre.

Ces conceptions conduisent Gladstone à rompre avec un des principes de la politique étrangère britannique, la défense de l'intégrité de l'Empire ottoman, à l'occasion de la crise de 1878, où il prend parti pour l'émancipation

(15) John Stuart MILL, «A few words on non-intervention», 1859.

(16) John Stuart MILL, *La Révolution de 1848 et ses détracteurs*, Librairie Germer Baillière, 1875.

(17) Dans ses *Midlothian Speeches*, Gladstone défend le Concert de l'Europe en termes réalistes et se montre réservé par principe envers des engagements extérieurs trop étendus, tout en défendant l'idée d'agir en faveur de la liberté : *«the third sound principle is this – to strive to cultivate and maintain, ay, to the very uttermost, what is called the Concert of Europe; to keep the powers of Europe in union together. And why? Because by keeping all in union together you neutralize and fetter and bind up the selfish aims of each. I am not here to flatter either England or any of them. They have selfish aims, as, unfortunately, we in late years have too sadly shown that we too have had selfish aims; but then common action is fatal to selfish aims. Common action means common objects; and the only objects for which you can unite together the Powers of Europe are objects connected with the common good of them all. My fourth principle is – that you should avoid needless and entangling engagements. [...] subject to all the limitations that I have described, the foreign policy of England should always be inspired by the love of freedom. There should be a sympathy with freedom, a desire to give it scope, founded not upon visionary ideas, but upon the long experience of many generations within the shores of this happy isle, that in freedom you lay the firmest foundations both of loyalty and order; the firmest foundations for the development of individual character, and the best provision for the happiness of the nation at large».*

des Bulgares. Cependant, son souhait d'agir pour la liberté et sa préférence pour l'action collective dans le cadre du Concert sont difficiles à concilier : lors des massacres des Arméniens par les Turcs en 1895, il blâme le Concert, qui tarde à réagir et se soucie peu d'aider la Crète insurgée à la suite des massacres de Chrétiens commis par les Turcs. La Grèce lui portera secours seule, en 1897, avant d'être relayée par une force de maintien de la paix européenne – pour finir, celle-là assistera, l'arme au pied, à l'épuration ethnique de la minorité turque de l'île.

Au tournant du siècle, le Concert fait face aux dilemmes de l'intervention humanitaire, peu différents de ceux que rencontre la communauté internationale aujourd'hui : entre les bonnes intentions et la réalité des rapports de forces, les dérapages possibles des interventions et les pratiques impériales qu'elles dissimulent, c'est, au bout du compte, la sage réserve de John Stuart Mill qui représente le point d'équilibre pour le Concert ; elle reste aussi une source d'inspiration pour le présent.

#### LE TEMPS DES GUERRES

Au total, de 1815 à 1854, le Concert a maintenu pour l'essentiel le *statu-quo* européen, tout en laissant s'accomplir des changements, dont les principaux sont l'indépendance grecque et belge et la transformation de la Suisse en Etat libéral en 1847, à l'occasion de la crise du *Sonderbund*. Le Concert est désuni idéologiquement entre les monarchies constitutionnelles, qui ont facilité ces changements, et les puissances autoritaires, mais il a pour l'essentiel maintenu la paix en Europe.

Or, en un peu plus de quinze ans, se succèdent quatre guerres majeures, qui mettent aux prises successivement les principales puissances européennes : la Russie, l'Angleterre et la France, ainsi que, sur le tard, l'Autriche, dans la guerre de Crimée, de 1854 à 1856 ; la France et l'Autriche en 1859, l'Autriche et la Prusse en 1866, la Prusse et la France en 1870-1871. Le royaume de Sardaigne, puis d'Italie participe aux trois premiers de ces quatre conflits et devient à leur faveur le sixième « grand » du Concert européen.

Ces conflits sont-ils la marque de l'échec du Concert ? Il convient à cet égard de distinguer leur déclenchement de leur règlement. La guerre de Crimée, dont les historiens peinent à reconstruire une justification claire (18) – et peut-être n'en avait elle pas – est en soi un échec et même une aberration pour le Concert : ni la France, la Grande-Bretagne ou la Porte d'un côté,

(18) De guerre lasse, si on peut dire, Pierre Renouvin conclut l'examen de cette question en estimant que la cause la plus décisive de la guerre est l'acharnement personnel à la provoquer de l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Constantinople, Redcliffe, qui hait la Russie et embrasse la cause turque avec plus d'ardeur que le gouvernement ottoman lui-même (cf « Les origines de la guerre de Crimée », in *Histoire diplomatique 1815-1914*, Dotation Carnegie, 1930, p. 19).

ni la Russie, de l'autre, ne l'ont vraiment voulue; elle est l'effet d'une mauvaise diplomatie appliquée à des problèmes pourtant classiques, la protection des Chrétiens d'Orient, les ambitions russes sur les principautés danubiennes, que la négociation européenne a déjà réglé et réglerait encore.

Sa conclusion au Congrès de Paris de 1856 est, en revanche, conforme aux traditions du Concert, étendu en cette occasion à la Sublime Porte, que les puissances déclarent «*admise à participer aux avantages du Concert européen*». Le règlement de paix est l'affaire de l'Europe entière, laquelle enregistre un recul russe significatif, marqué par la neutralisation de la mer Noire. L'axe franco-britannique et, singulièrement, la France de Napoléon III auréolée des victoires de Crimée dominant les négociations. Fidèle à sa posture d'hostilité à l'ordre de Vienne, la France essaie, sans succès, de faire progresser la cause italienne, grâce à la présence de Cavour. Le Congrès adopte une clause qui rend obligatoire une procédure préalable aux bons offices avant de recourir à la force, le premier mécanisme de règlement pacifique des différends, voué à une prompt obsolécence.

Les trois conflits européens qui suivent, en 1859, 1866 et 1870, ne sont, eux, pas imputables à une faillite du Concert. Créé pour la conservation de l'ordre de 1815, il s'était montré assez souple pour le faire évoluer, grâce à la bonne entente des puissances ouest-européennes. Cependant, ces changements s'étaient opérés au détriment de puissances secondaires, la Hollande et la Porte; la France et la Grande-Bretagne avaient respecté les objectifs conservateurs des trois puissances centrales, Prusse, Russie et Autriche. Après la guerre de Crimée, cet équilibre se dérègle, sous l'effet de trois facteurs: l'union de ces trois puissances a été rompue par la participation de l'Autriche à la guerre contre la Russie; le changement à venir, en Italie et en Allemagne, s'effectue au détriment d'une puissance majeure, l'Autriche; il est imprudemment encouragé par la France, qui se sert à cette fin alternativement du Concert et de l'épreuve de force.

A la veille de la guerre de 1859, Napoléon III propose ainsi qu'un Congrès soit réuni sur les affaires italiennes, ce que l'Autriche refuse, présentant qu'elle y sera isolée. Peu après, il suggérera en vain de réunir un Congrès pour régler les affaires romaines qui empoisonnent sa politique italienne (19). Au lendemain de l'insurrection polonaise de 1863, il lance l'idée d'un congrès européen qui serait saisi d'une révision générale de l'ordre de Vienne, projet fumeux qui est une provocation envers les puissances d'ordre et ne trouve aucun soutien à Londres, pour qui le Concert doit servir à régler des problèmes précis, non à refaire l'Europe. Ce n'est que sur l'affaire du Luxembourg, imprudemment revendiqué par la France après Sadowa – c'est la «politique des pourboires» sur laquelle ironise Bismarck – que Napo-

(19) A la faveur d'un opuscule qui exprime les vues de l'Empereur. Cf. Vicomte DE LA GUÉRONNIÈRE, *Le Pape et le Congrès*, Dentu, 1859.

l'éon III se sert avec avantage du Concert pour se tirer du mauvais pas où il s'est mis : la conférence de 1867 confirme l'indépendance de la principauté, mais force la Prusse, qui y tient garnison depuis 1815, à l'évacuer.

Comme le Conseil de sécurité aujourd'hui, le Concert ne peut agir contre les intérêts d'une puissance majeure, ni anticiper les modifications de l'équilibre des puissances ; au mieux, il peut les accompagner. Le Concert européen ne pouvait gérer pacifiquement les changements qui se produisent dans l'Europe des années 1860 au détriment de l'Autriche et, finalement, de la France. Il n'y a plus de bloc des puissances conservatrices pour s'y opposer, puisque c'est l'une d'entre elles, la Prusse, qui les provoque. Les puissances libérales les accueillent au départ favorablement, puisqu'ils leur semblent servir des causes de progrès, l'unité allemande et italienne. Ces circonstances permettent des comportements prédateurs au regard des normes du Concert de la part de la Sardaigne de Cavour et de la Prusse de Bismarck, qui ont assumé la guerre comme instrument d'agrandissement, alors que, de leur côté, l'Autriche, puis la France préfèrent la guerre à la diminution de leur statut en Europe.

Certes, les guerres des années 1854-1871 ne scellent pas la faillite finale du Concert (20) ; elles sont restées limitées en comparaison de celles qui précèdent et qui suivent : elles ne sont ni des guerres générales, ni des guerres totales. Cependant, on peut estimer que le Concert a été inférieur à sa tâche dans les règlements de paix qui ont suivi ces conflits. Le Congrès de Paris avait confirmé une pratique par laquelle les changements territoriaux en Europe devaient être sanctionnés par les puissances. Louis-Philippe avait suggéré à la Grande-Bretagne de la consacrer légalement au lendemain de l'indépendance belge, mais cette proposition ressemblait trop à une garantie générale des frontières existantes pour que celle-là l'acceptât. Napoléon III se réclame de ce principe, mais par intermittence : il l'écarte pour l'agrandissement du royaume de Sardaigne, mais l'invoque pour justifier ses procrastinations sur la question papale.

Le règlement des guerres de 1859, 1866 et 1870-1871 a été laissé à leurs protagonistes. Cela impliquait une part d'accord tacite de la part des autres puissances, qui en ont d'ailleurs influencé certains aspects, mais c'était une infraction à la pratique suivie depuis 1815 et à l'esprit du Concert (21). Après Sadowa, la Russie a proposé une conférence européenne, que Napoléon III refuse dans l'espoir de profiter pour son compte de la défaite autrichienne. Après Sedan, Thiers fait la tournée de l'Europe pour demander l'intervention diplomatique des autres puissances. La Grande-Bretagne sug-

(20) C'est néanmoins la thèse de Paul SCHROEDER, qui date de la guerre de Crimée la fin du Concert, *Austria, Great-Britain, and the destruction of the European Concert*, Ithaca, Londres, 1972.

(21) Napoléon III revendique cette pratique en 1859 dans l'officieux *Le Pape et le Congrès* : « il n'y a qu'une seule intervention qui soit régulière, efficace et légitime : c'est celle de l'Europe entière réunie en Congrès pour décider de toutes les questions qui touchent à des remaniements de territoires et à des révisions de traités », *op. cit.*, p. 36.

gère bien la réunion d'une conférence de paix, mais mollement, car la France impériale fait figure de fauteur de guerre. Une conférence se réunira à Londres en 1871, avec pour seul objet l'examen de la dénonciation de la clause de neutralité de la mer Noire, effectuée par la Russie à la faveur de la défaite de la France et qui sera entérinée par le Concert.

En même temps que les procédures du Concert sont ignorées, l'autre fondement du système européen, d'ailleurs indissociable du Concert, l'équilibre des grandes puissances est rompu : la Grande-Bretagne, qui se voulait la garante de l'équilibre européen, a, par négligence ou par une identification surannée de l'équilibre au *containment* de la France, laissé s'établir un déséquilibre auquel le Concert ne trouvera pas de solution. L'infraction aux procédures du Concert rejoint ici la faute stratégique, car un règlement collectif après Sadowa et Sedan aurait contribué à tempérer l'ascendant pris par l'Allemagne en Europe.

La rupture de l'équilibre européen qui s'opère entre 1855 et 1871 n'est pas perceptible dans toute son ampleur aux contemporains. Marx reste une exception : après avoir été solidaire de la Prusse contre la France jusqu'à Sedan, il s'oppose à l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine qui, estime-t-il, va forcer une alliance entre la France et la Russie, dont il craint qu'elle ne fasse de celle-là l'arbitre de l'Europe (22). Il a vu juste : les déséquilibres européens vont susciter un système d'alliances dont la compatibilité avec le Concert sera de plus en plus problématique.

#### LES ALLIANCES CONTRE LE CONCERT ?

L'interprétation de la période 1871-1914 laisse peu de place au doute : l'équilibre européen est le fait, après 1871, des alliances permanentes, système dont l'esprit est incompatible avec celui du Concert, car il désigne, dès le temps de paix, des ennemis en puissance (23). C'est Bismarck qui a inauguré ce système, lequel maintient la France dans l'isolement et permet à l'Allemagne d'organiser les relations entre les autres puissances continentales, Autriche-Hongrie et Russie, puis Italie, en les réunissant dans un réseau complexe d'alliances dont elle est le pivot et dont elle parvient à gérer, jusqu'en 1890, les contradictions. La France et la Grande-Bretagne consentent à ce système, la première parce qu'elle n'a guère le choix, la seconde parce que ses ambitions impériales, prioritaires, la détournent de l'Europe.

(22) La haine de la Russie est l'une des obsessions de Marx commentateur de la politique internationale de son temps. Ce dernier note au passage que « tous les Philistins d'Europe admiraient Bismarck après avoir admiré son modèle, Louis-Bonaparte, après 1850 ». KARL MARX, « Lettre au comité de Brunswick », sept. 1870, in KARL MARX/ENGELS, *Œuvres complètes*, L'Herne, 1970, pp. 517-523.

(23) Cf. Georges-Henri SOUTOU, « L'Europe de 1815 à nos jours », *op. cit.* ; Stanley HOFFMANN, dans sa comparaison du Concert, de la sécurité collective et du système des Nations Unies, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats*, Armand Colin, 1954.

On sait la suite : le maintien de la Russie dans ce système s'avérant de plus en plus problématique, en raison de la rivalité entre l'Autriche et la Russie, Guillaume II y renonce en 1890, ce qui ouvre la voie à l'alliance franco-russe. La politique d'expansion navale de Guillaume II conduit la Grande-Bretagne à se rapprocher de la France en 1904, au bénéfice d'une diplomatie française d'alliance anti-allemande menée par Delcassé. Le recul de la Russie après sa défaite face au Japon en 1905 permet l'apurement des contentieux anglo-russes en Asie en 1907, puis le rapprochement des deux puissances. Se forment ainsi en Europe deux groupes de puissances, entre lesquels les crises se succèdent (en 1905, 1908 et 1911), tandis que la course aux armements s'accélère, cependant que les liens militaires internes aux deux groupes se resserrent : le décor est ainsi planté pour le drame de juillet-août 1914, où les contraintes militaires et politiques inhérentes à chacun des systèmes d'alliance limitent les options des États et précipitent la catastrophe.

Si telle est bien la dynamique qui mène à la faillite de la paix, peut-on l'interpréter comme la substitution d'un système – celui des alliances permanentes – à un autre, celui du Concert ? Bismarck ne cachait pas son mépris pour le Concert ; il revendique dans ses Mémoires d'y avoir soustrait la question des duchés, d'avoir isolé la France et habilement prévenu un règlement européen après la guerre franco-prussienne. Le « système » bismarckien est bien, dans l'esprit de son auteur, une rupture avec le Concert.

En même temps, il se proclame « *honnête courtier* » et c'est sous son égide que se produisent à Berlin deux épisodes importants – et deux succès – de l'histoire du Concert : le congrès de 1878, qui rétablit l'équilibre en Orient en diminuant les gains retirés par la Russie de la guerre russo-turque de 1877 ; la conférence de 1885, qui organise le partage de l'Afrique centrale.

Une lecture de ces événements conforte la thèse d'une rupture avec les principes du Concert : Bismarck n'est assurément pas qu'un « *honnête courtier* » en 1878, au Congrès de Berlin, où il avive les contradictions austro-russes, puis isole la Russie pour la contraindre à former avec l'Autriche l'alliance des trois empereurs, qui est son objectif véritable (24). Dans la question coloniale, s'il ne réclame rien pour l'Allemagne, il agit pour compromettre les relations franco-britanniques (25).

La diplomatie bismarckienne utilise aussi le Concert et en emprunte les formes, alors même qu'elle met en place un système d'alliance centré sur

(24) C'est l'interprétation de William MEDLICOTT, dans *Bismarck, Gladstone and the Concert of Europe* (Athlon Press, Londres, 1956) : il y oppose les conceptions du Concert selon Bismarck et Gladstone et fait remonter au Congrès de Berlin la faillite du Concert et l'adoption, par l'Angleterre et l'Allemagne, de conceptions divergentes de l'ordre européen.

(25) Charles DE FREYCINET résume ainsi son jeu dans ses *Mémoires* : « *M. de Bismarck nous encourageait juste assez pour nous séparer de plus en plus des Anglais, mais ne nous accordait jamais rien de substantiel, je veux dire n'exerçait pas sur eux la pression nécessaire. A ce jeu, nous avions perdu toute possibilité d'entente avec nos voisins, sans rien gagner ailleurs, sauf la permission de disperser nos forces hors d'Europe.* » (DELAGRAVE, 1913, vol. II, chap. 9).

l'Allemagne. Une entente privilégiée entre les empires centraux avait existé, on l'a vu, entre 1830 et 1854 : elle ne remettait pas en cause le Concert. Est-ce l'alliance des trois empereurs en elle-même qui est contraire au Concert ? Ou l'est-elle parce qu'elle est l'expression d'une politique d'hégémonie rendue possible par le nouveau rapport des forces sur le continent ?

L'équilibre était un élément essentiel du système du Concert : il était dans sa logique que la France cherchât des partenaires pour rompre l'isolement auquel la condamnait le système bismarckien, logique aussi que l'Angleterre, le pays pour lequel le Concert était le plus identifié à l'équilibre, se rapprochât un jour de la France. La formation d'une entente destinée à compenser la puissance allemande, l'émergence d'un équilibre bipolaire entre celle-là et le groupe maintenu autour d'elle par l'Allemagne était, si l'on veut, une déviation par rapport au système du Concert ; mais on peut aussi y voir la réponse du système au problème nouveau posé par la surpuissance de l'Allemagne.

Pour faire leur part à ces deux interprétations, il faut observer la qualité des rapports à l'intérieur des deux blocs et entre eux : le Concert suppose, pour fonctionner, une fluidité des relations et un esprit de coopération minimal maintenu entre puissances et groupes rivaux. Les alliances, à l'inverse, risquent d'organiser des alignements prédéterminés qui compromettent cet esprit : c'est ce qui se passe à partir de 1905, avec la succession des crises, la course aux armements et le renforcement de la cohésion militaire des blocs. En même temps, le Concert est, dans cette période, plus actif que jamais, désamorce des crises nombreuses et son fonctionnement ne semble pas pâtir de la bipolarité qui se renforce en Europe. Dans plusieurs circonstances, les alliances ont au contraire modéré les comportements des protagonistes : c'est ainsi l'Allemagne qui, par deux fois, dissuade l'Autriche-Hongrie d'intervenir dans les guerres balkaniques.

Entre la poursuite du Concert et le durcissement des alliances, l'issue est, jusqu'au bout, indéfinie. Plutôt que la substitution d'un système à l'autre, il y a une compétition incertaine entre deux dynamiques : le fait est que les diplomaties européennes trouvent des compromis entre les pratiques du Concert et les contraintes des alliances. C'est ainsi qu'avec la Conférence de Londres elles ont géré l'effondrement de l'Empire ottoman en Europe à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913 – l'événement même d'où elles craignaient que ne sorte une guerre générale –, sans que les grandes puissances n'y interviennent, alors même que leurs sympathies et leurs intérêts les opposaient : il est vrai que ces oppositions étaient complexes et ne recoupaient pas bloc à bloc celle des deux systèmes d'alliances européens, si bien qu'un espace restait ouvert au jeu du Concert.

L'Angleterre est restée fidèle à l'esprit du Concert, de la conclusion de l'Entente cordiale – dont le *Times* prend soin de souligner qu'elle n'est pas une alliance –, à la crise de juillet-août 1914, au cours de laquelle le gou-

vernement britannique refuse, jusqu'à l'invasion de la Belgique, d'exprimer par avance un engagement quelconque, alors que la France l'en presse. Elle s'est toujours défendue d'avoir aliéné à l'Entente sa liberté de choix, estime en 1907 que l'hégémonie franco-russe serait pour elle aussi dangereuse que celle de l'Allemagne et fait en 1913 à l'Allemagne des ouvertures prononcées. Si la France a accueilli avec enthousiasme, en 1893, l'alliance franco-russe, c'est parce qu'elle la sort de l'isolement et écarte le spectre d'une guerre préventive allemande; mais la France reste relativement libre de son jeu et, notamment, s'abstient de soutenir la Russie dans la crise bosniaque de 1908. En 1911, Caillaux, président du Conseil, cherche à relâcher l'alliance russe et apaise la deuxième crise marocaine en négociant avec l'Allemagne des compensations en Afrique centrale.

Dans la tension qui s'aggrave entre les deux blocs, la crainte allemande de l'encerclement joue un rôle décisif: l'Allemagne, qui cherche à desserrer le cercle de l'entente, se sert des crises marocaines et de la crise de Bosnie-Herzégovine pour mettre à l'épreuve, respectivement, la solidarité franco-britannique et l'alliance franco-russe. De ces épisodes l'Entente sort plutôt renforcée et l'Allemagne plus isolée. Cependant, est-ce la logique des alliances qui aboutit à ces résultats ou les règles du Concert, qu'a tendance à ignorer la diplomatie allemande? Ce dernier facteur joue en tout cas son rôle: ainsi, ce n'est pas l'Entente qui provoque l'isolement de l'Allemagne à Algésiras – où la Russie et l'Angleterre maintiennent un profil bas –, mais plutôt les règles non écrites du Concert: les autres puissances, notamment les Etats-Unis, sont au fond d'accord pour reconnaître une certaine prépondérance française au Maroc et soupçonnent que l'intransigeance allemande sur l'internationalisation du pays revient à chercher à la France une mauvaise querelle.

Jusque dans la crise de l'été 1914, il y a un rôle possible pour le Concert: lorsque l'Angleterre, d'accord avec la France (26), suggère à l'Allemagne que ces trois puissances et l'Italie, étant les moins impliquées dans la crise, proposent leur médiation à ses protagonistes directs, l'Autriche-Hongrie et la Russie; elle montre ainsi que la logique des alliances n'épuise pas à ses yeux les possibilités des diplomaties, deux puissances de l'Entente se montrant prêtes à une médiation entre la Russie et l'Autriche. Si cela ne se produit pas, ce n'est pas à cause de la rigidité inhérente aux systèmes d'alliance, c'est parce que, dans la circonstance, l'Allemagne a choisi une attitude de soutien total à l'Autriche-Hongrie, ce qui lui fait décliner l'offre anglaise.

Cependant, cette issue et, avec elle, la faillite du Concert n'étaient pas une fonction mécanique du face-à-face des deux systèmes d'alliance

(26) Cependant, le premier mouvement de Poincaré avant d'accepter l'offre anglaise a été de suggérer une démarche de l'Entente que refuse Edward Grey.

européens; il fallait qu'à ce moment critique l'un des deux blocs jugeât l'intervention du Concert incompatible avec la préservation de son système d'alliance et portât jusqu'à la guerre les conséquences de ce choix (27). Si les alliances ont incontestablement affaibli le Concert, elles n'en ont pas en elles-mêmes déterminé la faillite.

#### UN BILAN DU CONCERT

Le Concert est une invention de l'Europe légitimiste que s'est vite appropriée l'Europe libérale, notamment parce qu'il est en phase avec son *ethos* pacifique et son optimisme historique : il lui a permis de favoriser l'installation de régimes constitutionnels à l'ouest du continent et de gérer pacifiquement les changements au règlement de 1815 que celle-là comportait. A l'est du continent, les trois empires ont continué de défendre un principe de conservation légitimiste. La guerre de Crimée rompt cet équilibre et ouvre un cycle de guerres à la faveur desquelles se réalisent l'unité italienne et l'unité allemande.

Après 1871, une nouvelle période de paix s'ouvre pour l'Europe et le Concert se reforme sur d'autres bases : il doit s'accommoder de l'émergence de l'Allemagne comme puissance dominante au centre du continent, problème que ni le système bismarckien, trop hégémonique, ni l'équilibre entre l'Entente et la Triple Alliance, trop diviseur, ne règlent de façon vraiment satisfaisante au regard des principes du Concert. L'aptitude des puissances majeures à tenir le système et à résoudre collectivement les problèmes suppose entre eux un esprit de coopération ou, au moins, de «détente», peu compatible avec l'hégémonie de l'un d'eux ou une situation de paix armée.

Le Concert continue néanmoins de produire des résultats appréciables tout au long de cette partie de son histoire : la question d'Orient continue d'être gérée sans provoquer de conflit entre puissances majeures – Edward Grey dira de la conférence de Londres sur les Balkans qu'elle n'avait peut-être pas produit de bonnes frontières au regard du principe des nationalités, mais que les puissances avaient pu se mettre d'accord sur elles, ce qui était l'essentiel. La compétition coloniale donne lieu à des contentieux multiples entre les puissances, qu'elles tendent à gérer bilatéralement plutôt qu'en recourant au Concert; celui-là a néanmoins réglé deux problèmes majeurs, celui de l'Afrique centrale en 1885 et celui du Maroc en 1906.

Le Concert a su s'élargir pour tenir compte des nouvelles réalités européennes et mondiales : à la Turquie et à l'Italie en 1856-1860, puis au Japon, à partir de son alliance avec la Grande-Bretagne en 1902, et, enfin,

(27) Sur l'évolution des attitudes des principaux acteurs à l'égard des normes du Concert à la veille du premier conflit mondial, cf. Matthias SCHULZ, «Did norms matter in nineteenth-century international relations?», in Holger AFFLERBACH/David STEVENSON (dir.), *An Improbable War*, Berghahn Books 2007.

aux Etats-Unis, qui jouent un rôle important dans le règlement de la guerre russo-japonaise en 1905 et de la première crise marocaine en 1906. Naturellement, le rôle de ces nouvelles puissances est partiel et limité aux questions où elles ont un intérêt direct ; les grandes affaires européennes restent pour l'essentiel l'affaire des Cinq. Néanmoins, le Concert acquiert peu à peu une dimension mondiale et l'idée de société des nations en découle naturellement : Léon Bourgeois invente le terme et l'idée en 1909 (28).

Sur le plan économique, le système des Unions, qui permet d'organiser les échanges de la première mondialisation, préfigure l'émergence d'une organisation internationale universelle. Enfin, les premières conférences de la paix de Saint-Pétersbourg (1867), Bruxelles (1874) et La Haye (1899 et 1907) s'efforcent d'adapter à la guerre moderne le droit humanitaire et posent les bases de l'arbitrage et du désarmement : du Concert à la sécurité collective : la transition s'effectue ainsi naturellement et c'est au bout du compte le multilatéralisme moderne que le Concert porte en germe.

Pour autant, il n'a jamais prétendu faire régner la paix par le droit. Il organise un double système de contrainte : les grands se surveillent et se modèrent mutuellement ; les petits voient leur liberté de manœuvre réduite en échange d'une certaine protection de la part des grands.

Les grands n'aliènent pas leur liberté au Concert : chacun d'eux peut toujours refuser que le Concert se saisisse d'une question et agir seul. Cependant, le veto et l'action solitaire présentent des risques ; notamment celui que le Concert passe outre et décide sans le récalcitrant – c'est le cas de la France dans la crise égyptienne de 1840 – ; ou encore qu'il juge ses gains excessifs et le force à en retrancher – c'est deux fois le cas de la Russie, qui devra renoncer partiellement aux avantages qu'elle a retirés sur la Porte dans les traités d'Unkiar Skelessi en 1833 et de San Stefano en 1877. En règle générale, l'isolement a un prix : trop d'initiatives imprévues de Napoléon III ont détourné de la France les solidarités sur lesquelles elle aurait pu compter en 1871. Les emardées de la diplomatie wilhelmienne créent les conditions de l'isolement de l'Allemagne.

Quant aux petits, ils bénéficient en théorie du *statu quo* dont le Concert est le garant, moyennant des exceptions à cette protection : le Concert a finalement laissé le Danemark seul face à la Prusse en 1864 dans l'affaire des duchés ; l'Empire ottoman, « grand » théorique mais vulnérable, a bénéficié de la protection du Concert, mais au prix d'une intervention permanente des puissances dans ses affaires intérieures. Une technique privilégiée du Concert, à laquelle s'apparente sa gestion de la question turque, a été de soustraire certains pays à la convoitise des puissances en recourant à leur neutralisation.

(28) Léon BOURGEOIS, *Pour la Société des nations*, Crès, 1909.

Les petits ont-ils vu leur liberté d'action limitée par le Concert ? Les plus habiles, qui ont réussi à se ménager la faveur d'une ou plusieurs puissances, comme la Grèce ou la Sardaigne, n'ont guère été entravés dans leur action. L'Empire ottoman a su, vis-à-vis du Concert, garder des marges de liberté appréciables en jouant habilement la procrastination et la division des puissances. On peut estimer que, sur le tard, le caractère hiérarchique du Concert s'est atténué : la Russie a encouragé mais non déterminé l'alliance de la Bulgarie et de la Serbie dont sont sorties les guerres balkaniques, que les grands n'ont guère influencées (29).

Au-delà de ces règles, qui relèvent de toute interaction multilatérale, qu'a produit l'aspiration des créateurs du Concert à incarner une morale plus haute, une unité spirituelle et juridique européenne qui modère les rivalités des puissances ? Sur ce plan, le Concert déçoit naturellement si on confronte ses pratiques aux principes qui l'animent ; moins si on le rapporte à d'autres pratiques internationales, y compris contemporaines.

D'abord, les règles du Concert ne valent que pour l'Europe : s'il s'agit des peuples colonisés, elles n'existent pas, ce qui permet d'assimiler le Concert à une forme d'*«hégémonie collective»* (30). Envers des peuples européens dominés par des grands et parfois agressés par eux comme les Polonais, les Irlandais ou les Boers, l'idéalisme gladstonien n'a plus cours et c'est la loi du plus fort qui règne : le télégramme de sympathie adressé par Guillaume II à Kruger après la première incursion des Anglais du Cap parut à l'Angleterre une intolérable provocation, comme aux Russes les expressions de sympathie françaises et anglaises envers les insurgés polonais. Quant à se mêler des affaires d'Irlande, nul n'y songe.

Dans les rapports entre puissances européennes, la civilité – qu'enfreignent des personnages délibérément rugueux comme Bismarck ou Palmerston – reste néanmoins une exigence. Le sentiment «européen» est vivace et sincère, même s'il s'alimente d'éléments aujourd'hui inavouables : la conscience de la supériorité de l'Europe et de sa mission civilisatrice. Le droit de recourir à la guerre dans les relations entre Etats demeure, mais le pacifisme est vivace et l'idée d'incorporer dans le droit public européen des principes susceptibles de limiter ce droit progresse : l'équilibre, auquel des juristes anglais confèrent une valeur de droit positif, la nécessité de sanctionner par un acte collectif les changements de frontières, le droit des conflits armés. Cependant, ces idées, si elles progressent, ne font pas consensus en Europe (31).

(29) Sur ces règles implicites de fonctionnement du Concert, cf. Stanley HOFFMANN, *op. cit.*, 1<sup>re</sup> partie.

(30) L'expression est d'Adam WATSON, *Hegemony and History*, Routledge, 2007, p. 107.

(31) Les positions très contrastées des pays lors des conférences de La Haye en témoignent, notamment la franche dérision avec laquelle le représentant de l'Allemagne accueille les propositions d'arbitrage obligatoire et le représentant militaire britannique celle d'interdiction des balles *dum-dum*, alors fort en usage dans les guerres coloniales. Cf. Geoffrey BEST, «Peace conferences and the century of total war: the 1989 Hague Conference and what came after», *International Affairs*, Vol. LXXV, n° 3, 1999, pp. 619-634.

A l'inverse, l'impérialisme et le nationalisme menacent ces fragiles acquis : le Concert est vulnérable à ces forces, qui affaiblissent les partisans de la paix en Europe et divisent les puissances. En France et en Grande-Bretagne, l'affaire Dreyfus et la guerre des Boers ont affaibli les forces impérialistes et nationalistes, comme, en Russie, la défaite face au Japon ; mais la succession des crises, la nécessité de soutenir la course aux armements agissent en sens contraire. Pour l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, qui n'ont pas bénéficié d'anticorps comparables, le mélange d'inquiétude face à des perspectives stratégiques qu'elles jugent défavorables et de confiance en soi des appareils militaires affaiblit la confiance dans le système européen et crée des circonstances favorables à l'aventure belliqueuse.

Au total, si le Concert a contribué à créer un esprit européen, il est incertain – on n'est plus européen au début du XX<sup>e</sup> siècle comme l'étaient Talleyrand et Metternich – ; il est fragile et pèse inégalement selon les pays sur les convictions et les choix politiques.

\* \*  
\*

Cet essai ne prétend pas à proprement parler apporter de conclusion sur un sujet controversé autant que trop délaissé par les travaux historiques les plus récents : en dépit des études déjà citées et de l'excellente histoire du Concert récemment publiée par Jacques-Alain de Sédouy (32), deux séries d'éléments font encore obstacle à sa compréhension. Les études sur le fonctionnement pratique du Concert, en particulier sur la formalisation et l'application de ses décisions, dont les ramifications pratiques étaient aussi nombreuses que détaillées : en d'autres termes, on ne sait pas très bien comment tout cela marchait en pratique, même si on soupçonne, avec Stanley Hoffmann, que le Concert était très supérieur dans la mise au point des accords politiques par rapport à leur mise en œuvre et leur suivi. Par ailleurs, il est excessivement difficile de porter un jugement synthétique sur le Concert, compte tenu de l'évolution profonde mais largement implicite de ses objectifs et des normes qui le soutiennent.

Si on en reste au programme conservateur de Metternich, il faut juger avec lui qu'il ne dure pas au-delà de l'indépendance grecque. Si on estime qu'il devait éviter le retour de la guerre entre grandes puissances européennes, il finit avec la guerre de Crimée (c'est la thèse de Paul Schroeder). Si on le croit incompatible avec les alliances permanentes, il prend fin avec l'Alliance des trois empereurs (*cf.* William Medlicott) ou encore avec l'apparition des deux systèmes d'alliance rivaux dont le contenu militaire se « durcit » progressivement (*cf.* Stanley Hoffmann).

(32) Jacques-Alain DE SÉDOUY, *Le Concert européen, aux origines de l'Europe 1814-1914*, Fayard, 2009.

Nous pensons pour notre part que le Concert est un programme, une pratique et un état d'esprit : un programme plutôt conservateur, principalement tourné vers la défense du *statu quo*, mais qui admet des changements à l'ordre établi dès lors qu'ils font l'objet d'un consensus et ne rompent pas l'équilibre entre les puissances ; une pratique de la diplomatie multilatérale, qui n'exclut pas l'emploi de la force, mais pénalise les comportements solitaires ou erratiques et valorise la recherche des solutions négociées ; un état d'esprit qui admet l'existence de principes communs et d'intérêts partagés de la société internationale – européenne en l'occurrence –, tout en estimant que les Etats les plus puissants sont investis vis-à-vis d'elle de responsabilités particulières. Tout cela suppose qu'il existe entre les membres du Concert un certain équilibre de forces et d'influence, ainsi qu'une compatibilité minimale d'idées et de convictions.

Si on admet ce qui précède comme une définition extensive – trop peut-être et certes très fragile – du Concert, il devient plus difficile de dresser son acte de décès et on peut même estimer qu'il a encore un rôle à jouer aujourd'hui.

On peut penser en tout cas que les hommes d'Etat qui se sont inspirés de ces conceptions ont joué un rôle plus positif dans la politique internationale que ceux qui les ont décriées.