

Marion Aballéa

La diplomatie française à Berlin à la fin du XIX^e siècle

Confrontation de deux cultures de l'État (1871–1896)¹

Résumé

Alors que la France et l'Allemagne connaissent toutes deux, au lendemain de la guerre de 1870, une période de reconstruction institutionnelle et administrative, les diplomates que le Quai d'Orsay envoie en mission sur les bords de la Spree se trouvent dans une position singulière: comme leurs interlocuteurs allemands, ils sont à la fois agents et témoins de ce double processus. Le dialogue qui s'établit à Berlin entre les diplomates des deux pays reflète alors, par ses impasses et ses malentendus, les orientations divergentes que sont en train de prendre les deux États en recomposition. À travers lui, ce sont deux cultures de l'administration et deux cultures de l'État qui se confrontent, voire s'affrontent, pesant sur la pratique de la diplomatie, et influençant alors peut-être le cours de la relation franco-allemande.

Abstract

Als Frankreich und Deutschland nach dem Krieg von 1870 in eine Phase des institutionellen und administrativen Umbaus eintraten, befanden sich die Diplomaten, die vom Quai d'Orsay ans Spreeufer delegiert wurden, in einer besonderen Position: Sie waren, genau wie ihre deutschen Kollegen, zugleich Akteure und Zeugen dieser parallelen Entwicklung. Der von Missverständnissen geprägte Dialog zwischen den Diplomaten beider Länder verdeutlicht die divergente Ausrichtung, die beide Staaten dabei nahmen. Er zeugt von zwei verschiedenen Verwaltungs- und Staatskulturen, die einander nicht nur gegenüber, sondern auch explizit entgegenstanden. Dies belastete die diplomatischen Tätigkeiten und beeinflusste vielleicht auch die Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen.

<1>

En 1871, la France et l'Allemagne entament chacune un processus de reconstruction administrative et institutionnelle: le vide laissé par le régime impérial, d'un côté, l'adaptation aux conditions de l'unité, de l'autre, en ont dicté la nécessité. Le dernier tiers du XIX^e siècle apparaît alors dans les deux pays comme le moment de sédimentation de structures étatiques repensées. Dans ce contexte, les diplomates français en poste à Berlin sont à la fois témoins et agents de ces deux reconstructions. La diplomatie semble en effet un terrain privilégié pour l'analyse des cultures étatiques, entendues tant en termes de savoirs théoriques ou pratiques que, plus largement, en termes de conception de l'État et de son rapport à la communauté nationale: le diplomate, plénipotentiaire et accrédité par le chef de l'État, est une sorte de fonctionnaire total, prétendant incarner l'État dans toutes ses fonctions.

<2>

Le dialogue diplomatique établi à Berlin entre les diplomates français et leurs interlocuteurs allemands en cette fin de siècle est le lieu de la rencontre – et de la confrontation – de cultures étatiques différentes et

¹ Nous reprenons ici des conclusions développées dans le cadre d'une étude plus vaste portant sur le fonctionnement de l'ambassade de France à Berlin entre 1871 et 1933. Ce travail a fait l'objet d'une thèse de doctorat soutenue en juin 2014 aux universités de Genève et de Strasbourg. La thèse s'intéresse particulièrement à l'environnement berlinois dans lequel évoluent les diplomates français afin de comprendre comment cette immersion dans la capitale allemande pèse sur leur pratique de la diplomatie

divergentes. Produits des histoires administratives des deux pays comme de la consolidation institutionnelle, ces cultures évoluent de manière à la fois symétrique et opposée. À travers l'évocation de quelques traits de l'expérience des diplomates français à Berlin, il s'agira de montrer comment transparaissent ces divergences et de comprendre les effets de cet écart culturel sur le travail diplomatique: quelques pistes par lesquelles une histoire culturelle et comparée des pratiques comme des conceptions de l'État permettrait d'ouvrir une relecture fructueuse de l'histoire des relations internationales².

Divergences des pratiques professionnelles et des savoirs administratifs

<3>

Le traitement des affaires courantes laisse apparaître les formations et les savoirs administratifs différents des diplomates français et allemands; cette différence pèse sur la pratique diplomatique. La diplomatie s'est historiquement construite comme l'outil qui devait permettre à des cultures différentes de dialoguer; les règles de préséance ou de protocole en témoignent³. Mais si cette harmonisation est possible en surface au niveau des pratiques, elle l'est beaucoup moins dès que l'on touche aux savoirs assimilés, aux cultures administratives. Dans le cas du dialogue berlinois entre agents allemands et français, il faut interroger les effets de la rencontre d'une culture administrative presque exclusivement juridique, côté allemand, et d'une culture moins technicienne et plus classique – ou du moins qui se pense comme telle – côté français⁴. Les diplomates français, licenciés en droit pour la grande majorité, ne sont pas ignorants de la science juridique. Mais, alors que la Wilhelmstrasse représente un milieu où le »Jura-Monopol« de l'administration allemande s'exprime avec prédilection, ils tirent un orgueil particulier à être nourris d'histoire et de littérature autant que de jurisprudence. Cela induit des sensibilités spécifiques, trouvant leur expression dans des pratiques professionnelles différentes qui conduisent parfois vers l'incompréhension.

<4>

L'étude du dialogue qui s'établit entre l'ambassade de France et l'Auswärtiges Amt pour traiter les contentieux concernant des ressortissants d'Alsace-Lorraine dans les années 1870 constitue un exemple éclairant. Le point central est de déterminer la nationalité de nombreux Alsaciens et Mosellans, notamment en vue de leurs obligations militaires. Les conditions selon lesquelles les populations des territoires annexés

² Des travaux portant sur d'autres territoires et d'autres époques ont déjà démontré le caractère fructueux d'une relecture de l'action diplomatique par l'étude de la confrontation culturelle qu'elle représente. C'est dans ce courant historiographique inspirant que nous souhaiterions inscrire notre travail; nous voudrions y montrer que l'exotisme n'est pas le seul facteur d'éloignement culturel pesant sur le dialogue diplomatique, et que les formations administratives jouent notamment un rôle de premier plan. Voir entre autres Christian Windler, *Diplomatie et interculturalité. Les consuls français à Tunis, 1700–1840*, dans: *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 50 (2003), p. 63–91; Markus Mösslang, Torsten Riotte (dir.), *The Diplomats' World. A Cultural History of Diplomacy*, Oxford 2008.

³ Entre autres Matthew Anderson, *The Rise of Modern Diplomacy*. Londres 1993; Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI^e–XVIII^e siècle*, Paris 2007.

⁴ Sur la formation respective des diplomates français et allemands: Jean Baillou (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, t. 2: 1870–1980, Paris 1984; Lamar Cecil, *The German Diplomatic Service 1871–1914*. Princeton 1976; Hans Philippi, *Das deutsche diplomatische Korps 1871–1914*, dans: Klaus Schwabe (dir.), *Das diplomatische Korps 1871–1945*. Boppard 1985, p. 41–80.

en 1871 pouvaient conserver la nationalité française («l'option») avaient été réglementées par l'article 2 du traité de Francfort, complété par la convention additionnelle du 11 décembre 1871⁵. Les dispositions prévoyaient la déclaration de l'optant à une autorité compétente, et un transfert du domicile principal des territoires annexés vers le territoire français effectivement réalisé avant le 1^{er} octobre 1872. Le traité stipulait néanmoins que l'optant conservait la propriété de ses biens immobiliers en territoires annexés. Or, dans bien des cas, les trajectoires individuelles et familiales ne rentrent pas dans les cadres prévus par les négociateurs. C'est alors aux diplomates qu'il appartient de trancher les litiges. La question alsacienne est évidemment éminemment politique. Mais dans les débats très techniques auxquels se livrent l'ambassade de France et la Wilhelmstrasse, l'opposition des cultures administratives des interlocuteurs semble jouer un rôle central, indépendamment du contexte diplomatique général. Le rapport des diplomates français et allemands au traité de Francfort, donc au texte juridique signé par les deux parties et censé contenir la clé de chaque cas, apparaît en effet très différent. La controverse reprend en général l'opposition classique entre l'esprit et la lettre.

<5>

Plus d'une centaine de cas sont soumis aux diplomates français dans les années 1870, dont l'étude amène des conclusions généralement semblables. L'ambassade est saisie de celui de Joseph Peter en février 1877⁶: l'homme vient d'être arrêté par les autorités allemandes pour s'être soustrait à ses obligations militaires et proteste en arguant de l'option déclarée par son père en 1872, donc de sa citoyenneté française. Une correspondance s'engage entre l'ambassade de France et la Wilhelmstrasse, qui aboutit à un rejet de la requête française en juin 1877. Que retenir de la procédure? Les diplomates français ont vite perçu l'ambiguïté du cas, l'option n'ayant pas été une démarche de l'intéressé mais de son père, lequel a conservé des attaches évidentes dans les territoires annexés. Dès lors, leur principal argument relève non pas du cadre juridique des textes de 1871, mais de la biographie du requérant: celui-ci a notamment déjà effectué six mois de service dans un corps d'armée français, ce qui apparaît à l'ambassade comme une preuve rétrospective de sa nationalité. Argument rejeté par l'Auswärtiges Amt, rien dans les accords de paix ne permettant de considérer comme critère déterminant la nationalité un service accompli dans l'une des deux armées. La réponse finale balaie donc cet élément biographique pour en revenir aux cadres du traité: certes, le père a opté dans le temps imparti en 1872, mais la chambre qu'il a louée sur la commune de Réchésy restée française n'a été qu'une vitrine, et la famille est restée habiter la commune annexée de Moos sans jamais transférer son domicile; les moyens n'ont pas été épargnés sur le terrain pour établir ces faits qui permettent d'en revenir aux dispositions du traité. Incompréhension pourtant côté français: on avait bien vu le caractère ici problématique du critère de domiciliation, mais considéré justement pour cette raison qu'il fallait chercher ailleurs le moyen de trancher; d'où le recours à la trajectoire personnelle. L'ambassade doit néanmoins s'incliner; le rapport de force diplomatique défavorable à la France n'est pas étranger à cette

⁵ Sur le problème de l'option, Alfred Wahl, *Le problème de l'option des Alsaciens-Lorrains (1872–1873)*, Strasbourg 1972.

⁶ Centre des archives diplomatiques de Nantes (CADN), Berlin, Supplément 233.

défaite administrative.

<6>

Il y a ici une incompréhension de fond qui résulte bien, en partie, d'une différence de cultures administratives et pourrait annihiler le fondement de l'action diplomatique et invalider l'utilité même de ce dialogue: il est impossible d'atteindre un accord quelconque puisqu'on se situe sur des plans d'argumentation différents. Le travail des diplomates s'efface, et c'est le rapport de force qui tranche les conflits.

Confrontation des cultures étatiques

<7>

Mais les différences de culture administrative ne sont pas les seuls obstacles que rencontrent les diplomates français à Berlin. Dès 1873, une querelle de protocole révèle un malentendu d'un autre type: à la chute de Thiers, le gouvernement allemand réclame du nouveau pouvoir français de nouvelles lettres accréditant son ambassadeur, pourtant inchangé⁷. Ce dernier est en effet accrédité par le chef de l'État, et Bismarck insiste pour ce renouvellement. Mais les Français s'étonnent: ne percevant pas le changement présidentiel comme une rupture de la continuité de l'État, ils considèrent un tel envoi superflu. Dans cette république française sans institutions et dirigée par les monarchistes semble s'affirmer l'idée que l'État n'est pas réductible au chef de l'État, ou, du moins, que s'il s'incarne dans la fonction présidentielle, il n'est pas réductible à l'individu qui exerce cette fonction. Les bases juridiques qui fondent la mission de son représentant officiel à l'étranger ne sont donc pas modifiées par un changement de personne. Cette idée abstraite de l'État ne peut être reçue par les diplomates allemands, et la querelle de protocole révèle en fait deux conceptions de l'État en train de se cristalliser dans des directions opposées. La dispute, posée sur de telles bases, ne peut trouver de solution juridique. Le compromis finalement élaboré est lui-même révélateur de l'impasse: MacMahon fait bien parvenir à son ambassadeur de nouvelles lettres de créance, mais celles-ci sont transmises aux autorités allemandes par la voie administrative et non en audience solennelle devant l'empereur comme il est normalement de rigueur, cas unique dans les mœurs diplomatiques berlinoises.

<8>

La difficile conquête des cabinets et des salons berlinois, quelques années plus tard, par les diplomates français représentant la république désormais installée confirme l'idée d'un fossé s'approfondissant. L'histoire conflictuelle de leurs pratiques sociales, au-delà du préjugé aristocratique et du réflexe de classe qu'elle souligne, est bien révélatrice de cultures étatiques de plus en plus éloignées.

<9>

Un constat s'impose: si Bismarck a soutenu le camp républicain dans la crise de 1877, les représentants à Berlin de la république désormais républicaine voient se fermer devant eux de nombreuses portes. La bonne société berlinoise se montre d'autant plus froide envers les représentants du régime »gambettiste« qu'une

⁷ CADN, Berlin, Supplément 95 et Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (AA), IB, Frankreich, 182, vol. 1.

des premières mesures de ce dernier a été de »purger« l'ambassade, en commençant par son chef, Gontaut-Biron, légitimiste ultramontain notoire. Le personnel envoyé à Berlin prendre le relai n'y trouvera jamais l'assise sociale qui fut celle de l'ambassade des années 1871–1877. Saint-Vallier, nouvel ambassadeur, en tire d'ailleurs un certain orgueil: c'est une preuve d'indépendance et de rupture avec les milieux réactionnaires dans lesquels son prédécesseur était si bien accueilli⁸. Saint-Vallier, comme son successeur, Courcel, sont tous deux des aristocrates titrés⁹, démontrant que cette fermeture de la société berlinoise n'est pas uniquement le fait du préjugé aristocratique. Elle n'est pas non plus le seul résultat d'une hostilité politique, les années 1878–1885 marquant à l'inverse un net réchauffement franco-allemand. L'opposition se situe en partie sur un autre plan, plus abstrait. Mais lorsque la France tente de mettre la sociologie de sa représentation à Berlin en conformité avec son idéologie démocratique, les obstacles apparaissent plus nombreux encore. Le cas du premier ambassadeur »bourgeois« accrédité par la république à Berlin, Jules Herbette (1886–1896), est révélateur. Celui que la presse allemande se plaît à appeler »Herr Bête« peine tout au long d'une mission de dix ans à trouver sa place dans la société berlinoise, au point d'être mondainement supplanté par certains subordonnés issus de vieilles familles françaises¹⁰.

<10>

Or, au cœur de ce blocage, on retrouve bien la confrontation de deux cultures de l'État. Le préjugé aristocratique sous-tend en effet une question plus fondamentale: qui peut représenter et incarner l'État? À cette question, qui pose le problème du rapport de l'institution étatique au corps social, diplomates français et allemands apportent une réponse différente. Significativement, la diplomatie allemande accuse Herbette de ne pas représenter l'État mais une clique, de n'être au service que d'intérêts partisans¹¹. Dans le régime républicain démocratique installé en France, dans les diplomates que ce régime envoie à Berlin, l'État allemand voit un détournement de l'institution étatique, dépouillée de ses fonctions de garant des intérêts de la nation pour n'être plus que l'instrument que s'est accaparé un clan. Parce que la diplomatie, exportant l'État hors de ses frontières, doit par nécessité l'incarner dans des individus, elle rend palpable le rapport de l'État au corps social et aux individus qui le composent. Le regard allemand sur les diplomates français est alors la marque d'un État qui se pense comme une institution supranationale, au sens où il se place au-dessus de la nation qu'il régent, et extranationale, parce qu'il ne pense pouvoir garantir sa neutralité et les intérêts de la nation que s'il en est détaché institutionnellement¹², face aux représentants d'un État qui se

⁸ Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), PA-AP 176, vol. 10. Lettre particulière de Saint-Vallier à Waddington, 2 février 1878.

⁹ Noblesse d'Empire toutefois pour Courcel, ce qui n'est pas sans lui porter préjudice à Berlin.

¹⁰ MAEE, PA-AP 21, vol. 28. A. de Soulange-Bodin à R. de Billy, 30 janvier 1894.

¹¹ Voir par exemple le portrait qu'en dresse le comte Redern, chargé d'affaires de l'ambassade allemande à Paris: AA, IA, Deutschland 127, II, vol. 1. Dépêche du 10 septembre 1886.

¹² Une telle conception de l'État est directement héritée de l'école historique allemande. Elle pèse aussi par exemple de manière similaire sur le courant pacifiste allemand. Alexandre Dupeyrix, Les pacifistes dans le Reich wilhelmien (1890–1918). Ennemis de l'État ou patriotes?, dans: Cahiers de l'Irice 8 (2011), p. 11–37.

veut, à l'inverse, émanation de la nation. Signe parmi d'autres de l'incompréhension: les reproches répétés des diplomates allemands accusant leurs homologues français d'être trop liés aux milieux parlementaires, c'est-à-dire précisément à la représentation nationale.

Conclusion

<11>

On retrouve ici l'opposition aperçue à propos de la crise protocolaire de 1873 entre une conception abstraite de l'État, pensé tant par le Quai d'Orsay que par ses agents à Berlin comme une entité surtout *formelle*, émanation presque mystique de la communauté nationale, et la vision *réelle* d'un État allemand, pensé comme cette machinerie complexe qui s'impose à la nation pour lui permettre de fonctionner. Il est intéressant de constater que dans la mise en œuvre quotidienne de la diplomatie telle qu'on l'a dépeinte au début de cet exposé, les interlocuteurs adoptaient des positions rigoureusement inverses: dans la lecture et l'application du droit pour trancher les controverses alsaciennes, le *formel* est bien en effet du côté allemand, qui déréalise le sujet pour le contenir dans les limites des textes, quand le *réel* est porté par des diplomates français qui n'ont de cesse de tirer la discussion vers les situations concrètes. Agents d'un État semblant déréalisé, les diplomates français à Berlin, dans leur pratique professionnelle quotidienne, s'accrochent aux situations de terrain, aux trajectoires individuelles. Cette dualité correspond à leur formation classique, mêlant sens de l'abstraction et solide étude des »réalités«. Face à eux, les agents d'un État allemand qui n'a rien d'idéal et qui, formés et sélectionnés par le droit, en font dans la pratique de leur métier l'instrument abstrait, suffisant et seul propre à trancher les situations. La symétrie paraît frappante, et le fossé d'autant plus profond.

<12>

La pratique de la diplomatie en devient-elle impossible ou inutile pour autant? Ce dialogue bancal est-il un dialogue de sourds? Pas nécessairement. Art du pragmatisme et du compromis, la diplomatie permet de dépasser, au moins pour un temps, les déséquilibres. Preuve en est ce début des années 1880 où les orientations divergentes des deux États s'accroissent alors que s'affirme leur entente politique. Et quand la position de ses agents berlinois apparaît finalement trop délicate, la France se résout à sacrifier un symbole: le volontarisme démocratique cède le pas à la tradition quand Herbette est remplacé par le marquis de Noailles, en 1896. Le nom prestigieux de son envoyé permet à la diplomatie française de pénétrer à nouveau salons et cabinets; la divergence essentielle demeure pourtant entre deux cultures étatiques de plus en plus éloignées.

Auteur

Marion Aballéa,

ATER université de Strasbourg, agrégée d'histoire et docteur en histoire contemporaine

maballea@unistra.fr

