

Dessin de Plattel, « le Gobe-Mouches », dans *La Caricature morale, politique et littéraire*, n° 36, 6 septembre 1840. [BnF/Gallica](#).



Denis Raffet (1804-1860), « L'analyse de la pensée », 1856.

Qu'est-ce que l'opinion publique dans les relations internationales au XIX^e siècle ?

En 1814, le dégoût de la guerre l'emporte. Au congrès de Vienne, réuni de septembre 1814 à juin 1815 pour réorganiser l'Europe après la chute de Napoléon, têtes couronnées, plénipotentiaires et publicistes partagent le souhait d'un système qui préserve la paix. Comment y parvenir ?

D'un côté, la diplomatie européenne. Dotée d'un appareil administratif qui se spécialise depuis le XVII^e siècle, fondée sur des traditions et codes hérités des traités de Westphalie, ébauchant un droit international, elle révolutionne sa façon de faire. Pour préserver l'ordre politique qui repose sur le principe de légitimité et la hiérarchie sociale, les puissances victorieuses admettent à Vienne qu'elles doivent travailler ensemble à la paix. Consultations permanentes, conférences régulières d'ambassadeurs ou de ministres, permettent des arbitrages collectifs, sans renoncer à la confidentialité et sans publicité des débats. L'aristocratie européenne règle le sort du continent.

D'un autre côté, indépendante des cours et des chancelleries, nulle part et partout à la fois, reconnue autant que redoutée par les souverains et les diplomates, l'opinion publique, réalité discursive à la consistance sociale insaisissable, née de l'affirmation des sociétés civiles comme actrices politiques. La nouvelle reine du monde offre-t-elle une meilleure garantie de paix pour l'Europe ? On admet sa puissance jusque chez les souverains les plus absolutistes. Plus large que la somme des électeurs, dans les pays où l'on vote, elle est considérée par de vastes cercles libéraux comme le vrai fondement de la légitimité. Devançant le vœu des démocrates qui espèrent le suffrage universel, l'opinion publique exerce un pouvoir d'arbitrage continu.

L'opinion publique joue *deux rôles* dans les relations internationales : rationalité collective d'une nation, elle formule un jugement politique qui peut s'arracher au cadre domestique et défendre des positions transnationales ; incarnation abstraite et labile de cette nation, elle

exprime une personnalité, une identité singulière au sein du concert européen. Mais sa double *nature* la rend difficile à appréhender pour l'historien. Réalité discursive, la notion est commentée sous ce nom depuis le milieu du XVIII^e siècle ; la réalité sociale de cette fraction de l'intelligence collective d'un peuple, ce microcosme qui pense et parle au nom de tous, est en revanche impossible à quantifier. Réduite pour les uns à une poignée de directeurs de journaux, étendue, selon les autres, à leurs dizaines de milliers de lecteurs, elle se dilate en temps de crise, impliquant les centaines de milliers de citoyens politisés par la plus grande question qui soit pour un peuple : faire la guerre ou la paix.

Diplomatie multilatérale et opinion publique

Fonder la paix de l'Europe sur le règne de l'opinion publique : l'idée court depuis la naissance lexicale de la notion. Dans son opuscule publié en 1795, *Vers la paix perpétuelle*, Kant prévoit que la généralisation de régimes républicains fondés davantage sur la recherche d'un bien commun que les intérêts d'une dynastie ou d'un groupe, offrirait ses meilleures chances à la paix. Mais la diplomatie multilatérale et l'arbitrage de l'opinion publique ne progressent pas d'un même pas, en dépit de l'objectif partagé, la paix, et de progrès dialectiques : le multilatéralisme favorise la publicité des arbitrages diplomatiques, la discussion plurielle étant plus difficile à préserver des indiscretions que les traités bilatéraux, et l'opinion réclame des informations sur les négociations.

La première voie, celle de la construction d'une diplomatie multilatérale mais confinée aux chancelleries, connaît ses propres accidents. L'entreprise est d'emblée fragilisée par le refus de la Grande-Bretagne de participer à la Sainte-Alliance, qui double la défense du principe de légitimité d'une religiosité jugée obscurantiste. À Paris, Richelieu (1766-1822), ministre de Louis XVIII, préconise une « diplomatie de la charte » hostile au droit d'intervention des puissances absolutistes, quitte à tolérer que les royaumes latins se dotent d'institutions favorables à l'épanouissement d'une opinion. Sous Charles X, le président du Conseil des ministres Polignac (1770-1847) rêve de réviser les frontières qui ont liquidé les conquêtes napoléoniennes grâce à un arrangement avec la Sainte Russie, loin des nouvelles pratiques diplomatiques qui réprouvent le bilatéralisme au bénéfice des arbitrages collectifs. Le système est mis en pièces à la fin des années 1860 lorsque la Prusse de Bismarck choisit d'affronter la maison des Habsbourg (guerre austro-prussienne de 1866) puis de parachever l'unité allemande autour de celle des Hohenzollern au détriment de la France (1870), tandis que la Grande-Bretagne se réfugie dans la « *non interference* ».

Et l'opinion publique ? Son ambition d'arbitrer les relations internationales ne connaît pas moins de soubresauts, en relation avec ceux du concert européen. En 1814, Charles-Henri de Saint-Simon (1760-1825) adresse aux plénipotentiaires réunis à Vienne un opuscule qui théorise d'une façon radicale une paix fondée sur l'opinion publique européenne. Dix ans plus tard, le penseur de la société industrielle trouve que le concert européen fonctionne assez bien pour qu'il soit dispensable d'instituer l'organisme qui ferait parler cette opinion européenne. La Grande-Bretagne, pivot du concert européen, est aussi la première puissance à convier l'opinion publique au congrès de Vienne. En exigeant de son gouvernement qu'il relaie sa condamnation religieuse et morale de l'esclavage, l'opinion britannique obtient des plénipotentiaires l'interdiction de la traite des noirs (déclaration du 8 février 1815).

Opinions nationales et espace public européen

Les opinions domestiques ne se développent pas selon un progrès linéaire ni sans impacter les espaces publics transnationaux, qui souffrent et se rétractent sous la pression des passions nationales. Certes, l'assouplissement des contraintes juridiques (liberté de la presse) et économiques (baisse du prix du journal par des innovations techniques et commerciales) permet d'accroître la diffusion de la presse. La France de la Restauration compte cent mille abonnés annuels, coïncidant avec le pays légal – les votants – de la monarchie censitaire. Après 1848 et l'adoption du suffrage universel masculin, les lecteurs de journaux sont plus nombreux que jamais, mais moins que les électeurs. En 1840, l'extension sociale de l'espace public franco-britannique est peu ou prou équivalente à la somme des deux opinions. Aucun abonné d'un quotidien parisien n'ignore ce qui se joue à la Chambre des communes. Un lecteur du *Times* connaît aussi bien que celui du *Temps* la constitution des gouvernements Laffitte ou Guizot. L'opinion publique semble avoir l'extension sociale de l'élite libérale qui adhère à l'idée que le pouvoir moderne se fonde précisément en elle. Bien que divisée par des enjeux, intérêts, principes où la politique étrangère tient une place importante, l'opinion publique demeure unie par cette croyance : on ne peut plus gouverner sans elle. La question de la guerre ou de la paix lui appartient.

De manière contre-intuitive, en 1914, l'espace public européen s'est contracté, qu'il s'agisse de l'opinion franco-britannique, moins intégrée qu'un siècle plus tôt, lorsqu'elle se considérait comme la tête pensante du monde, ou de l'opinion continentale, divisée par les discordes nationales et l'inégalité des conditions politiques et juridiques. On ne s'exprime pas aussi librement à Saint-Pétersbourg et à Londres ; à Berlin, l'opinion ne pèse pas comme à Paris. Plus étonnant : l'espace public domestique s'est fracturé. Les bourgeois français de 1820 ou 1840 s'étrépaient entre ultras et doctrinaires, légitimistes et républicains mais ils s'écoutaient, ou du moins parlaient de la même chose. L'unité de l'agenda médiatique n'existe plus en 1914. À quelques jours de l'invasion de la Belgique, le quotidien clérical *La Croix* parle de faire la guerre à la République, l'anarchiste *La Guerre sociale* veut abattre la République bourgeoise, tandis que la presse nationaliste parle de l'affrontement avec l'Allemagne. Personne n'envisage le péril d'une guerre de masse, ce qui n'invite pas à discuter la légitimité du conflit à l'heure de son déclenchement.

L'ère démocratique accroît la prise en compte des enjeux diplomatiques par l'opinion publique, mais cette dernière mérite moins que jamais son singulier, fracturée par les intérêts de classes, les antagonismes idéologiques, les divisions confessionnelles. Fragmentée dans chaque espace public national, l'opinion publique s'étend pourtant en courants transnationaux, autour d'intérêts, de croyances et de foi qui dépassent les frontières. La notion d'une opinion publique européenne, voire mondiale, se conçoit mieux, et opère plus visiblement depuis les années 1860 marquées par l'émotion générale causée par la guerre de Sécession (1861-1865). Depuis le milieu du siècle, le surgissement d'un péril extérieur, tout en réunifiant l'opinion nationale, réactive l'appel à l'arbitrage d'une opinion publique internationale, qu'il s'agisse de justifier ou repousser une guerre, confirmer une victoire ou se consoler d'une défaite (1870, guerre franco-prussienne marquée par la défaite française à Sedan) ou juger un mouvement politique national comme la Commune. À l'été 1914, les Français excluent le public allemand de cet arbitrage universel : à la Chambre des députés, le 4 août, le socialiste René Viviani s'adresse à « l'opinion européenne », qu'il réduit à « l'opinion civilisée ». L'Allemagne n'en fait plus partie. L'opinion et la diplomatie multilatérale ont failli de concert.

BIBLIOGRAPHIE

« La mondialisation de l'information : la révolution médiatique du XIX^e siècle », *Monde(s)*, n° 16, octobre 2019.

MELTZ, Renaud, « Quel espace public européen pour une opinion publique internationale dans le premier XIX^e siècle ? », dans Gérard Raulet (dir.), *L'espace public européen : histoire et méthodologie*, Bruxelles, Peter Lang, 2016.

MELTZ, Renaud, « Vers une diplomatie des peuples ? L'opinion publique et les crises franco-anglaises des années 1840 », *Histoire, Économie, Société*, 2/2014, juin 2014, p. 58-78.

Source URL:

<https://ehne.fr/eduscol/terminale-specialite-histoire/terminale-specialite-histoire/theme-2-faire-la-guerre-faire-la-paix-formes-de-conflits-et-modes-de-resolution/opinion-publique-europeenne-arbitre-des-relations-internationales-au-xixe-siecle-l>