

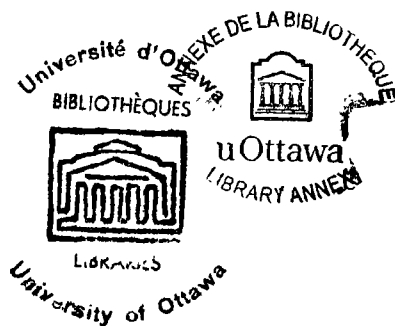
LES LIBERAUX DU "JOURNAL DES DEBATS" ET DE LA
"REVUE DES DEUX-MONDES" FACE AUX PREMIERES REFORMES IMPERIALES
(1860-1861)

par

Jean-Marc Boudrias

B.A. (avec spécialisation histoire) de l'Université d'Ottawa

Thèse présentée à l'Ecole des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de maîtrise ès
arts en histoire



UNIVERSITE D'OTTAWA
OTTAWA, CANADA, 1976

UMI Number: EC55642

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform EC55642
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

INTRODUCTION

L'historiographie du Second Empire a subi une évolution remarquable en France depuis 1870¹. Sa fin tragique, suite à une guerre malheureuse, et l'instauration de la IIIe République ont suscité des interprétations d'autant plus hostiles au Second Empire que son histoire était alors l'oeuvre de journalistes et d'historiens républicains, pour qui Napoléon III représentait le despote, l'homme du Deux-décembre et le "fossoyeur" de la IIe République. Cependant, par un juste retour des choses, le discrédit causé à la république par le désastre de 1940, de même que l'inspiration visiblement napoléonienne de certaines institutions de la Ve République ont favorisé la réhabilitation rapide de l'empereur et de son régime, dont maints historiens anglo-saxons avaient déjà plaidé la cause².

Dans le domaine qui nous intéresse, soit la politique intérieure, l'historiographie a engendré trois grandes interprétations. La plus répandue divise le Second Empire en deux périodes bien distinctes: l'une autoritaire, s'échelonnant du coup d'Etat à la guerre d'Italie (1852-1859), et l'autre libérale, couvrant les années 1860-70. Pour les tenants de cette interprétation, le décret du 24 novembre 1860 et les sénatus-

1- Sur l'historiographie de cette période, voir surtout A.B. Spitzer, The good Napoleon III, in French Historical Studies, 1962, III, p.308-329, et A.Gérard, Le Second Empire, innovation et réaction, Paris, 1972.

2- Rappelons-nous entre autres le plaidoyer de R.Williams, Louis-Napoleon; a tragedy of good intentions, in History Today, 1954, IV, p.219-226.

consultes² du 2 février et du 31 décembre 1861 représentent des réformes capitales puisqu'elles confirment le "virage à gauche" qui s'était fait sentir dès la guerre d'Italie³. Une seconde interprétation conteste cette césure trop commode, car pour elle, le changement s'avère la caractéristique principale du régime, étant donné que l'empereur jouait continuellement sur les deux tableaux en passant du libéralisme à la réaction et vice-versa⁴. Dans cette optique, les réformes peuvent être considérées comme des mesures opportunistes dictées par les circonstances. Enfin, la dernière interprétation a plutôt tendance à réduire la phase vraiment libérale de l'Empire aux années 1869-70, mais à reconnaître dans Napoléon III un homme foncièrement libéral⁵. Les premières réformes se présentent donc à la fois comme un pas menant à l'Empire parlementaire et comme un acte à porter au dossier du libéralisme de l'empereur; toutefois, du fait de la permanence des autres institutions du régime, l'Empire ne peut encore être considéré comme étant vraiment libéral.

Or, bien que ces différentes interprétations accordent une importance relative aux premières réformes dans l'évolution générale du Second Empire, et qu'elles diffèrent sur les motifs

- 3- C'est l'interprétation des grands universitaires de la IIIe République tels Seignobos, Maurain et Pouthas.
- 4- Thompson et, à un moindre degré, L.Girard soutiennent sensiblement cette optique.
- 5- Surtout dans les ouvrages plus récents, ceux de A.Dansette et de A.Plessis.

qui ont poussé l'empereur à les accorder, il semble bien qu'il y ait unanimité sur leur but qui était de rallier l'opposition libérale. Certes l'empereur pouvait difficilement espérer rallier les républicains par ces quelques mesures, mais elles étaient certainement de nature à faire réfléchir les libéraux de type orléanistes, car ils étaient à la fois sympathiques aux institutions parlementaires et au principe monarchique. Aussi, les réformes avaient-elles été surtout faites pour ces derniers, selon Louis Girard,⁶ c'est-à-dire pour les libéraux du Journal des Débats et de la Revue des Deux-Mondes; bref, pour les "amis de M.Thiers".

Notre travail a comme but principal, d'étudier les réactions de ces deux organes libéraux face aux premières réformes constitutionnelles du Second Empire. Il s'agit surtout de voir comment, de prime abord, ils ont accueilli ces réformes et de quelle façon ils les ont interprétées; puis, à long terme, essayer de saisir les changements d'attitude provoqués par la pratique des réformes, enfin, dans notre conclusion, tenter de définir leur conduite dans la perspective d'une évolution plus poussée de l'Empire vers le parlementarisme.

Certes, il peut sembler téméraire d'entreprendre ce genre d'étude sous un régime où la liberté de presse n'existe pas, qui plus est, d'aborder un sujet touchant directement à la constitution dont la discussion par la presse était officiellement

6- L.Girard, Questions politiques et constitutionnelles du Second Empire, Paris, 1965, p.40.

interdite. Nous l'admettons volontiers, mais d'un autre côté, cela nous permet de poser le problème des limites réelles de la liberté d'expression dont jouit la presse d'opinion sous le Second Empire. Or, elle se révèle beaucoup plus large qu'on ne serait tenté de le croire à première vue, surtout durant la période couverte par notre étude où tous les observateurs ont noté un relâchement sensible de l'administration sur la presse en général, à partir de la fin de la guerre d'Italie. Le régime de presse réduit cependant la quantité des témoignages et nous oblige à insister davantage sur leur aspect qualitatif.

Les limites chronologiques de notre travail (juillet 1859-mai 1863) peuvent sembler arbitraires, mais elles se justifient tout de même, car pour la majorité des spécialistes, la période 1859-1863 possède une unité certaine; c'est l'époque des "années tournantes", où l'empereur prend des initiatives: la guerre d'Italie, l'amnistie, le traité de libre-échange, les premières réformes constitutionnelles et les débuts de l'aventure mexicaine. Nous avons toutefois délibérément ignoré la première moitié de l'année 1859, puisque les démêlés diplomatiques menant à la guerre d'Italie, de même que les opérations militaires n'apportent rien à notre propos. Par contre, en dépouillant nos périodiques à partir de la paix de Villafranca, nous pouvons connaître leur attitude face aux conséquences sérieuses de la guerre d'Italie, et leur état d'esprit durant l'année qui précède les premières réformes. Nous cessons nos investigations en mai 1863, car les préoccupations de la

presse sont alors axées sur les élections législatives et, dès la fin de l'année, un décret impérial amène un autre changement dans les rapports entre le Corps législatif et le gouvernement.

La documentation utilisée pour notre étude de presse n'est pas toujours des plus abondante car, dans la presse quotidienne du Second Empire, les articles laissant paraître une opinion quelconque sur la politique intérieure ne sont pas légions.

Pour le Journal des Débats, nous avons utilisé essentiellement les "Premiers Paris" qui commentent brièvement, chaque jour, les nouvelles importantes contenues dans le journal, ainsi que les articles combinant l'information et l'opinion (1 à 3 par semaine), dont la rareté n'est pas toujours synonyme de richesse pour le chercheur. Les articles littéraires des Débats ont, à cette époque, une teinte politique qui n'est pas à dédaigner, mais il eut été fastidieux pour nous de les dépouiller, car les rappels de vieux souvenirs et les énoncés de principe que nous n'aurions pas manqué de découvrir, n'auraient été d'aucune utilité réelle pour notre propos.

Quant à la Revue des Deux-Mondes, nous nous sommes bornés à couvrir la "Chronique de la Quinzaine" dont les 10 à 15 pages rédigées par Forcade, et insérées dans chaque numéro, représentaient la position de la Revue sur les grandes questions de l'époque.

Le fait d'étudier un quotidien et une revue bimensuelle n'a pas été sans causer parfois certains déséquilibres dans les trois derniers chapitres. Suivant chaque point étudié, il

nous a fallu, selon les circonstances, nous référer plus souvent à un périodique pour pallier le silence de l'autre et vice-versa. Chacun possède ses avantages particuliers: la Revue, en ne paraissant que deux fois par mois, bénéficie d'un certain recul, d'un laps de temps lui permettant de mûrir ses commentaires et d'approfondir les questions. Son opinion est aussi, en général, plus franche et plus catégorique que les Débats pour la bonne raison qu'elle ne risque pas, à l'instar de ce dernier, sa survie à tous les jours. Le Journal des Débats par contre, est esclave de la nouvelle quotidienne qu'il doit rapidement commenter sans en connaître toujours tous les aspects; mais il a l'avantage d'être au milieu de la polémique de tous les jours, ce qui le force à s'exprimer sur certains sujets que la Revue passe sous silence faute de paraître en temps opportun.

Notre travail se divise en cinq chapitres, dont trois sont uniquement consacrés à l'étude de presse proprement dite. Dans le premier chapitre, il nous apparaissait indispensable d'analyser la situation de l'Empire vers les années 1860-61, en insistant toutefois sur certains aspects qui touchent directement nos réformes. Nous avons tenté d'en déterminer les causes, de scruter les motifs qui ont poussé Napoléon III à les promulguer et, enfin, d'évaluer les changements qu'elles ont provoqués au niveau des institutions.

Pour ce faire, nous avons tout d'abord puisé largement dans quelques grandes thèses suscitées par cette époque: signalons

principalement l'excellent travail de L.Girard sur les travaux publics, l'ouvrage monumental de J.Maurain sur la politique ecclésiastique enfin, une oeuvre qui date passablement, celle du juriste H.Berton, mais qui nous a amplement aidés à saisir la portée des réformes. Parmi les ouvrages plus généraux qui traitent de cette période, nous avons privilégié les plus récents dont ceux de A.Plessis, de A.Dansette, de A.Gérard, les cours imprimés de L.Girard, le second tome de R.Rémond sur la vie politique en France et, bien que vieillie quelque peu, la pénétrante synthèse de M.Blanchard.

De même, il nous semblait tout aussi nécessaire, dans un deuxième chapitre, de définir ce que nous entendions par libéralisme, de cerner les liens qui le rattachaient à nos deux périodiques, et de montrer jusqu'à quel point ces derniers véhiculaient les principes et les idées. Pour l'étude du libéralisme français au XIXe siècle, il faut surtout se référer à P.Guiral dont la thèse sur Prévost-Paradol et les quelques articles qu'il a publiés sur le sujet font de lui une autorité reconnue. L'histoire de la presse sous le Second Empire est traitée^v par ce dernier dans le second tome de L'histoire générale de la presse française, de même que par R.Bellet dans la collection "Kiosque". Le Journal des Débats a suscité la publication de quelques livres anniversaires plus ou moins anecdotiques, mais pour mieux le connaître, signalons de nouveau le travail de P.Guiral sur Prévost-Paradol, et l'excellent article de A.J.Tudesq. Enfin, il existe peu de documentation sur la Revue des Deux-Mondes dont l'aspect littéraire surtout

a été étudié par M.L.Pailleron.

Pour l'étude de nos réformes, nous avons procédé d'une façon analytique en isolant chacune d'elles. Le décret du 24 novembre 1860 comprenait, outre le retour du droit d'adresse et la création des ministres sans portefeuille, le rétablissement de la publicité des débats parlementaires dans les journaux. Toutefois, comme cette dernière disposition allait modifier un article de la constitution, elle ne pouvait entrer en vigueur qu'en vertu d'un sénatus-consulte dont la promulgation n'eut lieu que le 2 février 1861. Nous avons cependant cru bon de déroger à l'ordre chronologique en débutant par ce sénatus-consulte parce qu'il nous permettait d'établir la latitude de la presse dans le domaine de la critique. Puis nous avons enchaîné avec le décret du 24 novembre et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, en leur consacrant à chacun un chapitre.

Nous tenons en dernier lieu à remercier notre directeur, M. Jean Claude Dubé, pour la patience et l'attention qu'il a bien voulu nous accorder.

BIBLIOGRAPHIE

1- SOURCES

a) journaux et périodiques

Le Journal des Débats, (juil.1859-mai 1863).

La Revue des Deux-Mondes, (juil.1859-mai 1863).

b) mémoires et correspondances

Allain-Targé, H., La République sous l'Empire; lettres 1864-1870, présentées par Suzanne De la Porte, Paris, Grasset, 1939, 224 p.

Beyens, B., Le Second Empire vu par un diplomate belge, 2 vol., Paris, Plon-Nourrit, 1924.

Brogie, A. De, Mémoires, in Revue des Deux-Mondes, 1925, ser.13, t.27, p.402-427, 594-628.

D'Haussonville, O., Le Comte de Paris, souvenirs personnels, in Revue des Deux-Mondes, 1895, ser.10, t.131, p.5-37.

Le courrier de M. Thiers, présenté et annoté par D.Halévy, Paris, Payot, 1921, 512 p.

Ollivier, E., L'Empire libéral, études, récits et souvenirs, 18 vol., Paris, Garnier, 1895-1915, (vol. 4,5,6 et 7).

Rémusat, Ch. De, Mémoires de ma vie, 5 vol., présentés et annotés par Ch. H.Pouthas, Paris, Plon, 1958, (vol.2,3 et 4).

2- TRAVAUX ET ARTICLES

a) Napoléon III et le Second Empire

Blanchard, M., Le Second Empire, 2e éd., Paris, A.Colin, 1956, 220 p.

Bury, J.P.T., Napoleon III and the Second Empire, London, English University Press, 1964, 199p.

Corley, T.A., Democratic despot; a life of Napoléon III, London, Barrie and Rockliff, 1961, 402 p.

- Casimir-Périer, La réforme financière de 1862, in Revue des Deux-Mondes, 1862, ser.8, t.37, p.848-975.
- Casimir-Périer, Le budget de 1863, in Revue des Deux-Mondes, 1862, ser.8, t.39, p.194-219.
- Casimir-Périer, Les finances de l'Empire, in Revue des Deux-Mondes, 1861, ser.8, t.31, p.657-697.
- Dansette, A., Du 2 décembre au 4 septembre, Paris, Hachette, 1972, 509 p.
- Delord, T., Histoire du Second Empire, 6 vol., Paris, Baillière, 1859-1876, (vol.2 et 3).
- Désert, G., La France de Napoléon III, Paris, Ed. Culture, Arts, Loisirs, 1970, 256 p.
- Gérard, A., Le Second Empire, innovation et réaction, Paris, P.U.F., 1973, 96 p., (Dossiers Clio).
- Girard, L., La politique des travaux publics du Second Empire, Paris, A.Colin, 1952, 415 p.
- La Gorce, P. De, Histoire du Second Empire, 7 vol, Paris, Plon, 1894-1904, (vol. 2,3 et 4).
- Lanzac de Laborie, L. De, Les dernières années du Baron Barante; l'opposition académique sous le Second Empire, in Le Correspondant, 1901, t.202, p.308-329.
- Leclère, B., Wright, V., Les préfets du Second Empire, Paris, A.Colin, 1973, 411 p.
- Maurain, J., La politique ecclésiastique du Second Empire, Paris, F.Alcan, 1930, 989 p.
- Napoleon III, man of destiny, enlightened statesman or protofacist, directed by B.G.Gooch, New-York, Holt, Rinehart and Winston, 1963, 122p. (Coll. European Problem Studies).
- Napoleon III and the Second Empire, directed by S.M.Osgood, Lexington, Heath, 1973, 195 p. (Coll. Problem in European Civilisation).
- Plessis, A., De la Fête impériale au mur des Fédérés, 1852-1871, Paris, Seuil, 1973, 253 p. (Coll. Nouvelle Histoire de la France contemporaine).
- Poujard'hieu, G., Les crises financières et l'organisation du crédit en France, in Revue des Deux-Mondes, 1861, ser.8, t.33, p.686-708.

- Pouthas, Ch.H., Démocratie et capitalisme 1848-1860, Paris, P.U.F., 1948, 640 p. (Coll. Peuples et Civilisations).
- Pradalié, G., Le Second Empire, Paris, P.U.F., 1957, 128 p. (Coll. Que sais-je?).
- Reichert, R.W., Antibonapartist elections to the Académie française during the Second Empire, in Journal of Modern History, 1963, t.35, p.39-45.
- Rémond, R., La vie politique en France, t.II, 1848-1879, Paris Colin, 1969, 329 p. (Coll. U).
- Renouvin, P., Le XIXe siècle, t.I, De 1814 à 1871, Paris, Hachette, 1954, 421 p. (Coll. Histoire des Relations Internationales).
- Schnerb, R., Rouher et le Second Empire, Paris, A.Colin, 1949, 351 p.
- Seignobos, Ch., Le déclin de l'Empire et l'établissement de la IIIe République, 1859-1875, Paris, Hachette, 1921, 428 p. (Coll. Lavisse).
- Spitzer, A.B., The good Napoleon III, in French Historical Studies, 1962, II, p.308-329.
- Williams, R., Louis-Napoleon; a tragedy of good intentions, in History Today, 1954, IV, p.219-226.
- Wright, V., Le Conseil d'Etat sous le Second Empire, Paris, A.Colin, 1972, 273 p.

b) le libéralisme

- Dansette, A., Histoire religieuse de la France contemporaine, t.I, De la Révolution à la IIIe République, Paris, Flammarion, 1948, 528 p.
- Guiral, P., Le libéralisme en France, 1815-1870, in Tendances politiques de la France depuis 1789, Paris, Hachette, 1960, p.17-40.
- Guiral, P., Les événements de 1860 et les libéraux français, in Annales de la Faculté d'Aix, 1961, vol.35, p.69-91.
- Guiral, P., Prévost-Paradol, 1829-1870, Pensée et action d'un libéral sous le Second Empire, Paris, P.U.F., 1955, 842 p.
- Jardin, A., Tudesq, A.J., La France des notables, t.I, L'évolution générale 1815-1848, Paris, Seuil, 1973, 254 p. (Coll. Nouvelle Histoire de la France contemporaine).

Laboulaye, E., Le parti libéral, son programme et son avenir, Paris, Michel-Lévy, 1864, 332 p.

Petit fils, J.Ch., La droite en France de 1789 à nos jours, Paris, P.U.F., 1973, 126 p. (Coll. Que sais-je?).

Prévost-Paradol, L.A., Essais de politique et de littérature, 2e éd. Paris, Michel-Lévy, 1861, 385 p.

Prévost-Paradol, L.A., La France nouvelle, Paris, Michel-Lévy, 1868, 423 p.

Rémond, R., La droite en France de la Première Restauration à la Ve République, t.I, 1815-1940, 3e éd. Paris, Aubier, 1968, 471 p.

Tudesq, A.J., Les grands notables en France (1840-1849); Etude historique d'une psychologie sociale, 2 vol., Paris, P.U.F., 1964.

Weill, G., Histoire de l'idée laïque en France au XIXe siècle, Paris, F.Alcan, 1925, 376 p.

c) histoire constitutionnelle

Berton, H., L'évolution constitutionnelle du Second Empire, Paris, F.Alcan, 1900, 862 p.

Chevalier, J.J., Histoire des institutions et des régimes politiques de 1789 à nos jours, 4e éd. Paris, Dalloz, 1972, 783 p.

Girard, L., Problèmes politiques et constitutionnels du Second Empire, Paris, C.D.U., 1964, 144 p.

Girard, L., Questions politiques et constitutionnelles du Second Empire, Paris, C.D.U., 1965, 148 p.

Hélie, F.A., Les constitutions de la France, Paris, Maresq, 1879, 1467 p.

Ponteil, F., Les institutions de la France de 1814 à 1870, Paris, P.U.F., 1966, 492 p.

Prélot, M., La signification constitutionnelle du Second Empire, in Revue Française de Science Politique, 1953, III, p.31-56.

Zeldin, Th., The political system of Napoleon III, London, MacMilland, 1958, 195 p.

d) histoire de la presse

- Bellanger, C., Guiral, P. et al., Histoire générale de la presse française, t.II, De 1815 à 1870, Paris, P.U.F., 1969, 467 p.
- Bellet, R., Presse et journalisme sous le Second Empire, Paris, A.Colin, 328 p. (Coll. Kiosque).
- Collins, I., The government and the newspaper press in France, 1814-1881, New-York, Oxford University Press, 1959, 201 p.
- Girard, L., Révolution ou conservatisme en Europe (1856); une polémique de la presse parisienne après la guerre de Crimée, in Mélanges Pierre Renouvin, Paris, P.U.F., 1966, p.125-134.
- Hatin, L.E., Bibliographie historique et critique de la presse périodique française, Paris, Firmin-Didot, 1866, 660 p.
- Le Livre du Centenaire du "Journal des Débats", Paris, Plon, 1889. 631 p.
- Mazade, Ch. De, Le fondateur de la "Revue des Deux-Mondes"; François Buloz, in Revue des Deux-Mondes, 1877, ser-9, t.21, p.494-532.
- Pailleron, M.L., La vie littéraire sous Louis-Philippe, Paris, Firmin-Didot, 1930, 460 p.
- Pailleron, M.L., Les écrivains du Second Empire, Paris, Perrin, 1924, 372 p.
- Pereire, A., Le "Journal des Débats politiques et littéraires", 1814-1914, Paris, E.Champion, 1914, 262 p.
- Prévost-Paradol, L.A., De la presse en Angleterre et en France, in Revue des Deux-Mondes, 1858, ser.8, t.13, p.187-202.
- Tudesq, A.J., Un organe gouvernemental; le "Journal des Débats" au temps de Guizot, in Politique, 1959, I, p.138-164.
- Weill, G., Le journal, origine, évolution et rôle de la presse périodique, Paris, La Renaissance du Livre, 1934, 450 p. (Coll. Evolution de l'Humanité).

CHAPITRE I

L'EMPIRE ET LES REFORMES DE 1860-61

Le décret du 24 novembre 1860, de même que les sénatus-consultes du 3 février et du 31 décembre 1861, représentent l'essentiel de la première vague de réformes libérales instaurées par l'empereur, et qui s'échelonnent sporadiquement tout au long de la deuxième décennie du Second Empire. Ces premières réformes ont pour effet d'augmenter sensiblement les prérogatives et, de ce fait, l'influence du Corps législatif en matière politique et financière.

Elles visent avant tout à corriger les vices les plus dominants qui étaient apparus au niveau des institutions impériales, après quelque neuf années d'administration bonapartiste. Il est donc nécessaire, pour mieux saisir la raison d'être de ces mesures, de tracer un bilan de la première décennie du régime.

1- LA CONJONCTURE POLITIQUE ET FINANCIERE DU REGIME EN 1860-1861.

L'Empire commence en 1860 à ressentir les premiers effets d'une contradiction qui, dès son origine, a marqué le régime: la restauration de l'ordre et la répression des mouvements démocrates-socialistes en province lors du coup d'Etat, ont donné à l'Empire un "pli réactionnaire" qui lui a attiré l'appui des conservateurs, des notables et de l'Eglise. Cependant le bonapartisme se veut surtout un mouvement populaire, car il se réfère au principe de la souveraineté nationale, à l'acceptation délibérée de l'oeuvre de la Révolution et de la

légende napoléonienne. Voilà pourquoi l'Empire a trouvé un si grand appui auprès des paysans et dans certains milieux de gauche.

Mais satisfaire simultanément les intérêts des classes élevées et des classes populaires s'avérait une tâche des plus délicate; la liberté d'action du souverain était mince, trop même pour réaliser certaines idées (réformisme social, libre-échange, politique des nationalités) qui lui étaient chères, et qui faisaient horreur aux intérêts en place. Aussi, après avoir suivi pendant quelque temps la voie moyenne, l'empereur, prisonnier de sa légende et de son principe, n'a pu ajourner plus longtemps certaines initiatives sans risquer de voir baisser sa popularité auprès des masses.

a) le rôle du Corps législatif dans la Constitution de 1852.

La constitution du régime reflète assez fidèlement les idées et le style de gouvernement que Louis-Napoléon entendait instaurer, car elle tente de concilier deux principes; l'autorité et la démocratie. En effet, pour lui, la démocratie doit s'incarner dans un seul homme, responsable devant le peuple à qui il peut faire appel directement au moyen du plébiscite. Toutefois, si le chef d'Etat est responsable, il doit avoir l'autorité et les moyens de gouverner réellement.⁷ Voilà pourquoi, sous le Second Empire, l'Exécutif réside entièrement

7- A.Gérard, Le Second Empire, innovation et réaction, Paris. 1973, p.8.

dans les mains de l'empereur.

En tant que chef d'Etat, Napoléon III commande les forces armées, déclare la guerre, signe les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il nomme à tous les emplois et fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois; il a seul l'initiative des lois qu'il sanctionne et promulgue. La justice se rend en son nom, et il peut déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, y suspendre le cours normal de la justice, ou en confier l'administration à l'autorité militaire⁸. Enfin, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il peut modifier les tarifs douaniers et autoriser par décret toutes les entreprises d'intérêt général ou travaux d'utilité publique.

Les ministres et les assemblées ne sont que des instruments avec l'aide desquels l'empereur gouverne. Les ministres, qu'il nomme et révoque à son gré, ne sont responsables que devant lui seul et, contrairement au régime parlementaire, il n'y a pas de solidarité entre eux. De plus, n'étant pas membres du Corps législatif, ils n'ont aucun rapport avec les députés.

Quant aux trois assemblées, leur rôle est strictement délimité par la constitution. Les deux plus importantes par leurs prérogatives sont certes le Sénat et le Conseil d'Etat⁹. Le

8- A.Plessis, De la Fête impériale au mur des Fédérés, 1852-1871, 1973, p.24 sq.

9- Le traitement des sénateurs et des conseillers d'Etat est un excellent indice: un sénateur touchant 30,000 fr. par an, un conseiller d'Etat, 25,000. Le député se contente d'une indemnité de 2,500 fr. pour une session de 4 mois. Ibid. p.29.

premier, en tant que gardien de la constitution et des libertés publiques, peut annuler toutes les lois considérées comme inconstitutionnelles par le gouvernement ou dénoncées comme telles par les pétitions des citoyens. Il peut aussi, de concert avec l'empereur, modifier la constitution au moyen d'un sénatus-consulte. Cependant, c'est le Conseil d'Etat qui s'avère le principal instrument de la volonté impériale; car, outre sa fonction de tribunal administratif suprême, il rédige les décrets permettant l'application des lois et, surtout il sert d'intermédiaire entre les ministres et le Corps législatif.¹⁰

Contrairement aux deux assemblées précédentes, dont les membres sont nommés par le souverain, les députés du Corps législatif sont élus au suffrage universel. Toutefois, la chambre des députés du Second Empire ressemble assez peu à celles des régimes précédents, car l'Empire a pris soin d'en contrôler la formation et d'en restreindre les attributions.

En effet, bien qu'il ait rétabli et institutionnalisé le suffrage universel, l'Empire s'est toutefois forgé des instruments de contrôle très efficaces pour les élections du Corps législatif. Tout d'abord, les députés sont élus régulièrement à tous les six ans, au scrutin unimominal ou d'arrondissement, à raison d'un élu pour trente-cinq mille électeurs.¹¹ Ce

10- F.Ponteil, Les institutions de la France de 1814 à 1870, Paris, 1966, p.357 sq.

11- R.Rémond, La vie politique en France depuis 1789, t.II, 1848-1879, p.147-149.

mode de scrutin est avantageux pour le régime car, contrairement au scrutin de listes qui laissait trop percer les grands courants d'opinion, le scrutin d'arrondissement renferme beaucoup plus de possibilités d'intervention pour l'administration. De plus, le chiffre de 35,000 électeurs réduit le nombre des députés qui varie à chaque élection, tout en permettant au gouvernement de remanier chaque fois certaines circonscriptions de façon à noyer les comtés urbains - réputés d'opposition - dans les comtés ruraux acquis au régime.

Enfin, l'Empire use de la candidature officielle, c'est-à-dire qu'il mobilise tous les niveaux du personnel administratif - du préfet au garde champêtre - et les immenses ressources de l'administration, afin d'assurer le triomphe du candidat de l'empereur. Les chances du candidat de l'opposition étaient donc à peu près nulles, sauf dans les grandes villes où l'administration possédait peu d'emprise.

De cette façon le régime a favorisé jusqu'à un certain point, l'entrée d'un nouveau personnel au Corps législatif; il a éliminé nombre de fonctionnaires et de politiciens de carrière recrutés souvent dans les professions libérales, au profit de commerçants, d'industriels et de propriétaires; en somme des hommes habitués aux affaires et dont le rôle n'était plus

12- Entre 261 en 1852 et 292 en 1869. Ce petit nombre comparé à celui des assemblées précédentes qui dépassaient souvent 400 députés, était dans l'idée des législateurs, "une première garantie du calme des délibérations".
J.J.Chevalier, Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours, 4e éd. Paris, 1972, p.246.

désormais de discuter politique, mais bien de budget, d'affaires économiques et de travaux publics.¹³

Les précautions prises par le régime pour contrôler l'influence de l'assemblée élue ne s'arrêtent pas au mode d'élection, elles touchent aussi les conditions de travail des députés. On a en effet réduit leur liberté de parole et d'action: ils n'élisent pas leur bureau car le président et le vice-président de la chambre sont nommés par l'empereur, qui fixe aussi la durée des sessions.¹⁴ Le président et le bureau établissent l'ordre du jour et l'horaire des débats. Un député doit avoir une autorisation pour parler et le président le rappelle à l'ordre s'il s'écarte du sujet. La tribune est supprimée et les marques d'approbation ou de désaccord sont interdites; enfin, l'audience des députés est minime: les séances sont publiques, mais les délibérations peuvent se faire en comité secret sur la demande de cinq députés. La publicité des débats est interdite aux journaux qui ne doivent reproduire que le bref compte-rendu officiel rédigé sous l'autorité du président.

Mais c'est la restriction de ses attributions qui abaisse le Corps législatif au rang d'assemblée subalterne, car les députés n'ont plus aucun droit de regard sur la politique du

13- Ch.H.Pouthas, Démocratie et capitalisme, 1848-1860, Paris, 1948, p.41.

14- R.Rémond, op.cit. p.159 sq.

du gouvernement et peuvent encore moins le renverser. Leur rôle désormais se limite à discuter et voter les projets de loi et l'impôt. A première vue, ces attributions peuvent sembler importantes, car aucune loi ne peut entrer en vigueur, ni aucun impôt être levé sans leur approbation; mais techniquement, ils ont les mains liées. Le budget par exemple est présenté par section et par article, mais voté par ministère. De cette façon, la répartition des crédits par chapitre, de même que la faculté de virement d'un chapitre à l'autre échappe au pouvoir des députés. Le contrôle des finances par le Corps législatif ne peut dès lors être très efficace, d'autant plus que l'empereur, s'étant réservé toute liberté en ce qui a trait aux travaux publics, peut ouvrir des crédits extraordinaires en dehors des courtes sessions.¹⁵

Dans le processus législatif, le rôle des députés est aussi malaisé: en effet, tout projet de loi émane de l'empereur, et est élaboré par le ministère concerné. Puis, il est examiné par le Conseil d'Etat et étudié en comité par le Corps législatif. Si le comité propose un amendement à la loi, celui-ci¹⁶ doit être accepté par le Conseil d'Etat, sinon il ne peut être discuté en assemblée générale. Le texte de loi est ensuite

15- F.Ponteil, op.cit., p.363-364.

16- Le Conseil d'Etat était "peu sympathique" aux amendements proposés par le Corps législatif. Par exemple, les amendements proposés par la commission du budget se chiffrent à 262 entre 1853 et 1861: de ce nombre, 92 ont été acceptés, 35 modifiés et 135 refusés. V.Wright, Le Conseil d'Etat sous le Second Empire, Paris, 1972, p.144.

soutenu par trois conseillers d'Etat devant le Corps législatif qui doit l'accepter ou le rejeter en bloc. Enfin, quand le Sénat a statué sur la constitutionnalité de la loi, l'empereur la promulgue s'il le juge bon.

On peut voir comment le régime a démembré l'acte législatif entre le chef d'Etat, le Conseil d'Etat et la chambre des députés. Cette dernière ne possède donc qu'une partie du pouvoir législatif car elle doit se prononcer sur des textes dont elle n'a pas l'initiative, en plus d'être soumise au Conseil d'Etat quant aux amendements. Malgré cela, de par son contrôle primordial au niveau du budget et des lois, et parce qu'il prend sa source dans le peuple, le Corps législatif, si on lui enlève quelques entraves, peut espérer reprendre la place dominante qui lui était naguère accordée. Il le peut d'autant plus que l'empereur, considérant la constitution comme perfectible, avait prévu le mécanisme du sénatus-consulte qui permettait de l'amender.

b) la politique italienne et ses conséquences.

La politique extérieure est un élément fondamental - si ce n'est le plus important - dans l'évolution prise par le régime au début des années soixantes; selon Blanchard, "toutes ses étapes - sa naissance mise à part - ont été commandées par des conjonctures continentales"¹⁷. Et c'est en 1860 que l'Empire subit les premiers contre-coups de sa politique étrangère, car l'affaire italienne crée une opposition entre le personnel impérial et le clergé français.

La grande pensée du règne - soit la destruction des traités de 1815 et l'établissement d'un nouvel ordre européen fondé sur le principe des nationalités - allait trouver en Italie un terrain de prédilection. Napoléon III avait toujours désiré "faire quelque chose" pour l'Italie, dont la cause était¹⁸ sympathique aux républicains et aux libéraux de sa génération. Mais l'empereur ne voulait pas d'une Italie unifiée, parce que l'unification allait à l'encontre des intérêts de la France, et avait pour conséquence logique la spoliation des états pontificaux. Ses buts, plus modestes, se résumaient à une confédération de tous les états italiens libérés de la présence autrichienne et sous la présidence du pape.¹⁹ Toutefois, l'affaire s'avérait délicate, car libérer l'Italie de la tutelle autrichienne risquait de mettre en péril le pouvoir temporel du pape, et de ce fait soulever la colère des catholiques français contre le régime.

Aussitôt la guerre engagée, en mai 1859, l'empereur perdait le contrôle des événements: la guerre d'Italie, malgré quelques victoires franco-piémontaises, se terminait brusquement en juillet à Villafranca, devant la menace d'une intervention prussienne, et sans que l'Autriche fût chassée entièrement de la péninsule. Par contre, la guerre avait déclenché

18- A.Gérard, op.cit., p.25.

19- P.Renouvin, Le XIXe siècle, t.I, 1814-1871, Paris, 1954, p.321.

un mouvement irrésistible vers l'unité, de sorte qu'à l'automne 1860, l'Italie - sauf la Vénétie encore autrichienne et un large périmètre autour de Rome que défendaient les troupes françaises - était entièrement unifiée sous la couronne de Victor-Emmanuel. L'expédition italienne qui ne devait pas "ébranler le pouvoir du Saint-Père" se terminait donc par la perte des états pontificaux.

En France, le clergé et les catholiques, dès le début op-²⁰posés à cette guerre entre deux puissances catholiques qui mettait en danger le pouvoir temporel du pape, faisaient sentir leur mécontentement. Montrant une surprenante puissance d'organisation, ils suscitaient une agitation qui atteignait son paroxysme durant l'été 1859, soit après l'insurrection des Romagnes, et au début de l'année 1860, suite à la parition d'une brochure d'inspiration gouvernementale - Le Pape et le Congrès - destinée à faire accepter à l'opinion française et au pape, la perte des Romagnes.

Catholiques libéraux et intransigeants s'unirent sous la bannière de la papauté: aussi pouvait-on voir le Correspondant et l'Ami de la Religion faire front commun avec l'intransigeant Univers de Veillot, pour combattre ouvertement la politique de l'empereur. Dans le haut-clergé, les évêques faisaient des

20- D'ailleurs, "à part les républicains partisans de la liberté de l'Italie, la France était unanimement pacifiste".
J.Maurain, La politique ecclésiastique du Second Empire, Paris, 1930, p.327.

21- Ibid., p.351

démarches confidentielles auprès du gouvernement; certains tels Parisi et Dupanloup publiaient des mandements destinés à ameuter l'opinion publique en montrant comment la question des Romagnes mettait en cause le pouvoir temporel et l'indépendance spirituelle du pape, et dénonçaient ouvertement la responsabilité de l'empereur dans les évènements de l'Italie centrale.²²

Dans le bas-clergé, les curés utilisaient la chaire pour atteindre les masses et fustiger le régime en arguant que les ennemis du pouvoir temporel étaient aussi les ennemis du pouvoir spirituel.²³ Bref, l'opposition cléricale avait recours à tous les moyens possibles - adresses au pape, pétitions au Sénat, quêtes, distributions de brochure dans les écoles - pour faire triompher sa cause.

L'empereur ne pouvait tolérer longtemps une pareille agitation, d'autant plus qu'il considérait son différend avec le pape comme étant politique et non religieux comme le prétendait l'opposition catholique. Dès l'automne 1859, le ministre de l'Intérieur interdisait aux journaux la publication et la discussion des mandements épiscopaux relatifs aux affaires d'Italie, et laissait la presse anticléricale attaquer la politique de Pie IX.²⁴ En même temps, le ministre des Cultes revenait à une

22- Ibid., p.359.

23- Ibid., p.363.

24- Ibid., p.349-350.

plus stricte politique concordataire, excluant toute faveur au clergé régulier, et préoccupée avant tout de défendre les prérogatives de l'Etat.²⁵ Enfin, au début de l'année 1860, quelques poursuites engagées contre certains prêtres, de même que la suppression de l'Univers, faisaient cesser l'agitation.

En mars, l'agitation cléricale était terminée. Elle avait échouée puisqu'elle n'avait pu, en aucun moment, émouvoir la masse indifférente. Toutefois, elle allait laisser une trace profonde: le clergé en entier était très mécontent de la politique du gouvernement et, dans sa grande majorité, lui devenait hostile. Il entraînait avec lui de nombreux légitimistes ralliés, et surtout les catholiques, qui avaient toujours soutenu l'Empire. Ces derniers se détachaient d'un régime avec qui ils avaient sympathisé par intérêt et revenaient à leurs inclinations traditionnelles vers la monarchie légitime. De plus, ayant subi les inconvénients d'un régime d'autorité, ils se découvraient lentement des dispositions libérales, et prenaient peu à peu conscience des avantages d'un régime constitutionnel.²⁶

Les "anciens partis" dont l'opposition était jusqu'alors impuissante tant qu'elle n'était composée que de légitimistes intransigeants et d'orléanistes-libéraux, avaient désormais derrière eux la vaste majorité du clergé, presque toute l'aristocratie et une très grande partie de la bourgeoisie cléricale.²⁷

25- M.Blanchard, op.cit., p.128.

26- R.Rémond, op.cit., p.173.

27- J.Maurain, op.cit., p.398.

c) la lettre du 5 janvier et le traité de commerce

La guerre d'Italie terminée, l'affaire italienne n'en était pas pour le moins achevée. En effet, même si l'empereur n'avait pas rempli complètement les accords de Plombières - l'Autriche conservait toujours la Vénétie - l'unité italienne était quand même un fait accompli. Napoléon III entendait donc en tirer certaines garanties par l'annexion à la France des comtés de Nice et de la Savoie.

Mais la perspective de cette annexion inquiétait l'Europe: la Suisse et la Belgique s'y opposaient fortement; elle irritait les Allemands car ils craignaient que l'empereur n'émit prochainement des prétentions sur le Rhin. Mais plus que tout, cette annexion risquait de perturber sérieusement les relations franco-britanniques, déjà passablement refroidies par la guerre d'Italie; et l'alliance anglaise représentait la pierre angulaire de la politique extérieure de l'Empire.

En France, à l'automne 1859, "la perspective d'une guerre contre l'Angleterre effrayait les milieux d'affaires"²⁹, et dans ce climat d'incertitude l'économie fonctionnait au ralenti. L'empereur se devait de dissiper cette inquiétude en remettant l'industrie à l'oeuvre; d'où l'annonce, dans sa Lettre du 5 janvier 1860, d'un vaste programme de "travaux de la paix".

28- Le 21 juillet 1858, lors de l'entrevue secrète entre Napoléon III et Cavour, l'empereur avait promis d'aider à la libération de l'Italie des Alpes à l'Adriatique, en échange de la Savoie et possiblement Nice. A.Plessis, op.cit. p.194.

29- L.Girard, La politique des travaux publics du Second Empire, Paris, 1952, p.241.

Le document insistait surtout sur le développement de la richesse nationale par un système général de bonne économie politique. Pour les ruraux, la lettre prévoyait un vaste programme de reboisement, la mise en valeur des communaux par des travaux de drainage et d'irrigation, ainsi que l'achèvement des chemins vicinaux. Pour les industriels, elle recommandait la prompte exécution des canaux, routes et chemins de fer, pour amener la houille et les engrais aux endroits où les besoins de la production le réclamaient. Cette amélioration dans le transport des matières premières devait s'accompagner d'efforts pour réduire les tarifs, par une juste concurrence entre les canaux et les chemins de fer.³⁰

Cette lettre, qui ne fut publiée que le 15 janvier 1860, était le complément du traité de libre-échange conclu entre la France et l'Angleterre quelques jours plus tard; traité qui supprimait les prohibitions et réduisait sensiblement les tarifs douaniers entre les deux pays. Par ce traité, avantageux pour l'Angleterre, l'empereur avait voulu désarmer sa méfiance face à l'annexion prochaine de Nice et de la Savoie; mais, surtout, il croyait que la concurrence de cette nation techniquement plus avancée, allait contribuer à abaisser les prix à la consommation et parfaire plus rapidement l'équipement industriel national.³¹

30- Ibid., p.242.

31- M. Blanchard, op.cit., p.123.

Or ce programme de paix, bien que réclamé vivement dans tous les milieux, allait soulever des protestations. Tout d'abord, la difficulté première à la réalisation de ce plan résidait dans la ³²financement. La Lettre du 5 janvier parlait de 160 millions; c'était beaucoup trop peu. Les ruraux s'en aperçurent rapidement; par exemple, un projet de loi attribuait un fond de roulement de 10 millions à la transformation des communaux; or, comme le disait un député (Guillaumin) au Corps législatif, "c'est deux milliards qu'il aurait fallu"³³. Ainsi les députés ruraux, majoritaires à la chambre, faisaient-ils voir leur frustration et leur déception que l'on pourrait résumer dans cet extrait d'un discours de Jules Brame, député du Nord:

Vous avez voté des millions pour l'embellissement des villes; vous avez voté de beaux monuments, et pour nous, nous sommes encore dans la boue jusqu'aux genoux. La plupart de nos enfants s'en vont à l'armée, et tous nos écus s'en vont à la ville. ³⁴

En conséquence, Brame proposait que 100 millions fussent versés pendant 5 ans pour les chemins vicinaux; on pouvait, selon lui, se procurer ces fonds en diminuant de 100,000 hommes pendant 5 ans les effectifs de l'armée. Cette proposition ne fut pas retenue, mais elle montrait bien le mécontentement suscité chez les ruraux par les dépenses exhaustives accordées à l'urbanisme et à l'armée, en comparaison des sommes dérisoires

32- Il s'agit ici de francs, comme pour toutes les autres sommes citées dans le texte.

33- L. Girard, La politique, op.cit., p.248.

34- Ibid., p.249.

destinées au développement des zones rurales.

Les industriels protectionnistes avaient bien accueilli la Lettre du 5 janvier, mais ils s'aperçurent rapidement qu'elle n'était qu'une manoeuvre politique destinée, par ses promesses, à les consoler du traité de commerce. La manoeuvre ne réussit pas: "la classe industrielle, à peu près unanime, des petits patrons aux plus grands, s'obstina dans son hostilité"³⁵. Ce traité de commerce les rendit furieux, et ils ne purent s'empêcher de penser que s'ils avaient laissé moins de pouvoir au souverain, s'ils s'étaient assurés de quelques garanties d'ordre parlementaires, l'empereur n'aurait sans doute pas fait cette guerre d'Italie, qui soulevait la méfiance de l'Europe contre la France, et surtout il n'aurait pas mis fin au système protectionniste.³⁶

d) les problèmes financiers

A la fin des années 1860-1861, deux facteurs surtout étaient à l'origine des problèmes financiers qui jetaient une ombre sur le régime et inquiétaient les députés du Corps législatif, les travaux publics et les guerres; soit deux secteurs favorisés par l'Empire pour faire oublier au peuple la perte de ses libertés.

Pour Louis-Napoléon, un pouvoir personnel ne pouvait se concevoir sans un vaste programme de travaux publics, animés par l'Etat, afin d'améliorer le sort des masses. Pareilles vues

35- M.Blanchard, op.cit., p.126.

36- L.Girard, Questions, op.cit., p.34.

s'accordaient bien avec la doctrine saint-simoniennne qui ramenait le problème social à l'accroissement des richesses par l'industrialisation.³⁷ Pour le financement d'un tel programme, le régime avait fait un appel sans précédent au crédit, d'où la fondation en 1852, de nouvelles banques (Crédit mobilier, Crédit foncier) destinées à drainer les épargnes les plus modestes pour commanditer l'industrie et l'agriculture. En confiant ces deux institutions aux saint-simoniens (les Pereire), l'Empire marquait le caractère novateur de son système et sa méfiance envers la haute banque traditionnelle (Rothschild),³⁸ dont les sympathies monarchistes étaient notoires.

Toutefois, le plus grand avantage de l'Empire fut de profiter, à son origine, de la démocratisation du crédit inaugurée par la Seconde République,³⁹ et d'une conjoncture à la hausse qui s'était amorcée en France dès 1850, mais qui n'avait pu faire sentir ses bienfaits alors, devant l'incertitude politique⁴⁰ régnant dans le pays.

37- M.Blanchard, op.cit., p.61-62.

38- L.Girard, La politique, op.cit., p.47.

39- Cette démocratisation du crédit origine du gouvernement provisoire qui l'avait rendue possible par une réforme de structures: l'émission du billet de 100 fr., la fondation du Comptoir d'escompte et l'inscription des livrets de caisse d'épargne au Grand Livre. Ibid., p.46.

40- La conjoncture économique, c'est d'abord l'afflux d'or des mines de Californie et d'Australie en Europe, et dont la France draine la plus grande part (44%). D'où une inflation monétaire et une hausse des prix (30%) régulière et propre à stimuler la production. A.Gérard, op.cit., p.13.

41

Libre de tout contrôle administratif et législatif, le gouvernement avait trouvé rapidement des solutions à toutes les affaires en instance depuis 1847. Pour les réseaux ferroviaires, il avait mis fin au cloisonnement entre les lignes pour favoriser leur regroupement en quelques ensembles régionaux (Nord, Midi, Ouest, etc.). Il avait aussi assuré leur financement en garantissant les obligations émises par les compagnies, en élargissant la durée des concessions à 99 ans, et en favorisant les fusions de façon à maintenir la hausse générale des valeurs que son association avec les compagnies avait contribué à faire monter.⁴²

Outre les chemins de fer, le régime avait privilégié de vastes travaux d'urbanisme dans les grandes villes, et tout particulièrement la transformation de Paris. Pour réaliser ce programme, les hommes du coup d'Etat (Persigny et Morny) avaient amorcé "l'économie politique du 2 décembre". Leur but était de profiter de la conjoncture de façon à la stabiliser au profit du régime, par l'utilisation systématique d'un budget pour assurer le service d'un emprunt dont la disposition immédiate permettait d'engager en un an les travaux de dix ans. Ainsi, les travaux seraient réalisés tout de suite, et, avec les

41- "L'Empire rétabli, Troplong, rapportant les modifications à apporter à la constitution, distinguait la décision qui revient à l'exécutif, du crédit dont le vote revient au législatif". L.Girard, La politique, op.cit., p.111.

42- Ibid., p.46 à 48.

plus-values fiscales qu'ils procureraient, on pourrait faire face aisément à l'amortissement de la dette qui, sur le coup, paraît énorme.⁴³ Les résultats de cette politique, comme le soulignait un contemporain, furent qu'en dix ans, "l'Empire avait entrepris et exécuté en France les travaux de deux générations".⁴⁴

Toutefois, cette manie de l'emprunt et de la dépense allait peser fortement sur les finances de régime. L'empereur, en effet, n'avait pas hésité à user de son pouvoir d'ouvrir des crédits extraordinaires hors session, de même qu'il s'était fort peu soucié de l'équilibre budgétaire qu'il avait pris l'habitude de régler en déficit au moyen de la dette flottante. Aussi, la sanction du pouvoir législatif n'étant obligatoire qu'une fois les finances engagées, l'Exécutif avait pris goût aux emprunts indirects, faits par des organismes interposés, aux caisses de toutes sortes, plus propices à des manipulations de trésorerie, et pour lesquelles la constitution lui permettait de se passer du pouvoir législatif.⁴⁵

L'Empire menant de front les travaux publics et la guerre (guerre de Crimée, guerre d'Italie), le budget s'en ressentit: il avait augmenté de 503 millions entre 1852 et 1861, et la dette publique allait passer de 5,577 millions en 1852 à 13,026 millions en 1865, suite aux emprunts de guerre et aux crédits

43- Ibid., p.117.

44- G.Poujard'hieu, Les crises financières et l'organisation du crédit en France, in Revue des Deux-Mondes, ser.8, t.33, p.687.

45- L.Girard, La politique, op.cit., p.398.

46
extraordinaires. Enfin, les déficits budgétaires se chiffrent à 130 millions par an de 1851 à 1858 avaient haussé la dette flottante à plus d'un milliard en 1861.⁴⁷

Une telle politique n'était pas sans inquiéter fortement les financiers plus orthodoxes qui agitaient le spectre de la banqueroute. Les "budgétaires" du Corps législatif, et même les ministres des Finances tels Magne et Fould, considéraient ce système des "dépenses productives" comme hasardeux puisqu'il ne reposait, selon eux, que sur une conjoncture à la hausse. Ils avaient la hantise d'une crise brusque comme celle de 1847-1848, ou encore d'un arrêt de croissance du commerce et de la production, dont la conséquence eût été la consolidation des dettes flottantes à un moment particulièrement onéreux.⁴⁸ Or, la consolidation de ces dettes flottantes par un emprunt officiel était génératrice de nouveaux impôts, qui désormais ne pouvaient être que des impôts directs sur les valeurs mobilières, ou encore ce fameux impôt sur le revenu, cauchemar des députés conservateurs et de toute la bourgeoisie.⁴⁹

Une crise du crédit en 1857, causée par la saturation du

46- A.Plessis, op.cit., p.88.

47- M.Blanchard, op.cit., p.132.

48- Le régime avait bien saisi ce danger, et c'est pourquoi il s'élançait, avec les expéditions lointaines et le libre-échange, vers le marché mondial. L.Girard, La politique, op.cit., p.399.

49- L.Girard, Questions, op.cit., p.51-52.

marché suite à une trop grande émission d'obligations, et dont les effets se firent sentir jusqu'en 1860, allait donner partiellement raison aux "budgétaires" et, de ce fait, augmenter sensiblement leur influence. La fête était terminée; il convenait maintenant de se ranger, et de faire des économies.

Pour économiser, les députés se devaient de contrôler le budget et ils surveillaient particulièrement les gros ministères, ceux de la Guerre et de la Marine, ainsi que le ministère d'Etat. D'où leur opposition farouche contre les expéditions lointaines (Chine, Syrie, Mexique), et contre les monuments de luxe, tels le Louvre et l'Opéra, financés par le ministère d'Etat, qui coûtaient cher et qui gonflaient le budget.

Mais pour contrôler le budget, il fallait d'abord en contrôler les dépenses. Or, le vote du budget par ministère, le pouvoir de l'empereur d'ouvrir des crédits extraordinaires, de même que l'utilisation par le régime d'institutions telle la Caisse des Travaux de Paris, peu compatibles avec les vérifications annuelles d'un budget parlementaire, rendaient impossible le contrôle des dépenses et, par le fait même, celui du budget par le Corps législatif.

Pour sortir de ce cercle vicieux, les députés et les milieux d'affaires comprenaient désormais l'urgence de créer des intermédiaires entre le souverain et la nation afin que ses destinés reposent sur un élément plus stable que la volonté d'un homme, qui seul créait les dépenses et les impôts.

Ainsi, huit années de règne ont suffi pour faire éclater

la contradiction que représentait l'alliance du bonapartisme et de la réaction. L'empereur, par sa politique, a provoqué l'irritation des milieux conservateurs qui, jusque là, avaient fortement soutenu le régime. Au printemps 1860, lors de la discussion du budget par le Corps législatif, des discours violents se font entendre contre la politique italienne, le traité de commerce et les dépenses excessives consacrées à l'urbanisme. Bien que les sources de ce mécontentement soient diverses, il semble bien qu'il y ait une cause commune, l'omnipotence du souverain; et un remède possible, le retour aux institutions parlementaires.

Parmi le personnel impérial, Morny et Fould ne sont pas insensibles à cette évolution de l'opinion conservatrice et vont agir en conséquence. Morny, président du Corps législatif, sent que l'avenir est désormais de ce côté, et il va tendre de plus en plus à s'appuyer sur la chambre tout en poussant l'empereur dans la voie des réformes. Fould, grand financier et ex-ministre des Finances, comprend que la crise de 1857 met un terme à tout un passé d'affaires faciles, d'expansion et de prospérité. Il est temps, selon lui, de rentrer en grâce auprès des milieux conservateurs et de la haute banque traditionnelle dont l'influence grandit au détriment de la banque nouvelle des Péreire, de moins en moins favorisée par le régime. Pour gagner leur confiance, il va préconiser une politique d'équilibre budgétaire et de restrictions dans les dépenses.

2- LA PROMULGATION DES REFORMES

Au début de l'année 1860, le mécontentement des protectionnistes et des cléricaux venait renforcer l'opposition traditionnelle des orléanistes, des républicains et des légitimistes. Il s'exprimait ouvertement dans les journaux, au Corps législatif et au Sénat. De plus, les critiques profitent d'une certaine détente et d'un climat plus libéral qui régnaient dans le pays, depuis le retour de l'armée d'Italie et de l'amnistie générale du 15 août 1859. En effet, visiblement à cette époque, l'interprétation des lois n'était plus aussi rigide; dans la presse, la remise des avertissements à l'occasion de l'amnistie avait semblé élargir le champs de discussion jusqu'alors si étroitement délimité, et les journalistes faisaient preuve d'une plus grande témérité.⁵⁰ Au Corps législatif, Morny laissait délibérément les députés discourir contre la politique du régime. Devant l'ambiguïté d'une pareille situation, l'empereur se devait de réagir.

a) causes et motifs des réformes

On a longtemps cru que les réformes libérales étaient une concession obligée à l'opposition ranimée du Corps législatif par le traité de libre-échange et la question romaine.⁵¹ L'empereur avait donc été forcé, devant la perte du soutien des catholiques et des protectionnistes, de chercher un appui auprès

50- P.De la Gorce, Histoire du Second Empire, t.3, Paris, 1911, p.442.

51- C'est la thèse des grands universitaires de la IIIe République, tels Seignobos, Maurain ou même Albert Thomas.

de l'opinion laïque, libérale et républicaine, qui avait approuvé sa politique italienne et libre-échangiste.

Cette interprétation nous semble toutefois manquer un peu de nuances, car s'il ne faut pas minimiser la querelle entre les conservateurs et l'Empire, il est tout aussi déplacé d'en exagérer l'importance. Cléricaux et protectionnistes ne désiraient pas la mort du régime, ils voulaient tout simplement forcer l'empereur à pratiquer une politique plus conforme à leurs intérêts.

D'ailleurs, l'annonce des réformes fut une surprise totale car, en dehors des milieux libéraux, il n'y avait aucun mouvement d'opinion en leur faveur.⁵² De plus, c'est à l'apogée du régime, au moment de ses plus grandes victoires, que Napoléon III accorde les premières réformes.⁵³ A cette époque, l'empereur, plus que jamais, est maître de sa décision; mais il doit quand même réagir, car il ne peut laisser aller les choses ainsi sans compromettre son autorité. Il peut, tout d'abord, maintenir l'Empire autoritaire en renforçant les mesures de police, en prenant des moyens pour accentuer la technicité et l'obscurité des travaux du Corps législatif de façon à laisser l'opposition s'user sans espoir. Ou, au contraire, "composer avec l'esprit du temps" et inaugurer l'Empire libéral.⁵⁴

52- A.Dansette, Du 2 décembre au 4 septembre, Paris, 1972, p.189.

53- G.Pradalié, Le Second Empire, Paris, 1957, p.39.

54- M.Prélot, La signification constitutionnelle du Second Empire, in R.F.S.P., 1953, III, p.50-51.

L'empereur opta tout naturellement pour la dernière solution car il n'avait jamais vraiment été contre l'esprit de son temps. Même dans la Constitution de 1852, dont on lui a si vivement reproché la caractère autoritaire, les fondements du parlementarisme existaient, selon Ollivier :

L'Empire libéral était en germe dans la Constitution de 1852 car...dès qu'il existe une chambre élue votant le budget et les contingents militaires, délibérât-elle dans une cave, sans aucun soupirail sur la rue, fut-elle le résultat de candidatures officielles qui tôt ou tard, se transforment en candidatures indépendantes, il n'y a pas de despotisme. 55

En effet, l'idée maîtresse qui avait inspiré en quelque sorte les rédacteurs de la Constitution de 1852, c'était l'impossibilité de ne pas tenir compte des nouvelles habitudes acquises par le pays dans les années précédentes; aussi, en donnant à la législature le droit de discussion, ses pouvoirs étaient-ils en germe, et leur développement une question de temps: Au début, l'empereur fort des plébiscites de 1851 et 1852, représentait réellement la volonté de la nation; avec le temps toutefois, la chambre, par des réélections successives, tendait à représenter beaucoup mieux l'opinion et, de ce fait, voyait grandir son autorité; il devait en être de même de ses pouvoirs. 57
Ainsi, en matière économique, devant les dépenses excessives

55- E.Ollivier, L'Empire libéral, t.V, Paris, 1895, p.86.

56- Th.Zeldin, The political system of Napoleon III, London, 1958. p.101.

57- Ibid., p.102-103.

du régime, les députés avaient rapidement exigé les moyens de mieux contrôler le budget. Avec la crise de 1857, la coopération entre le gouvernement et le Corps législatif devenait de plus en plus nécessaire: le crédit se raréfiant, la garantie de l'Etat sur les obligations de chemins de fer était devenue effective; d'où la demande d'un crédit de 225 millions au Corps législatif, en mai 1859, pour sauver une initiative du régime à laquelle les députés n'avaient pris aucune part.⁵⁸

Ce mauvais fonctionnement des institutions était dénoncé par les ministres eux-mêmes: ils découvraient surtout l'inconvénient de la séparation du Législatif et de l'Exécutif qui leur fermait les portes du Corps législatif, et laissait la défense de leur politique aux conseillers d'Etat, qui selon eux, faisaient mal leur travail. Pour Morny, président du Corps législatif, il était absurde de voir cette chambre dont le rôle était surtout consultatif, ne pas être en mesure de réformer les lois qu'elle considérait comme défectueuses.⁵⁹

Ainsi, dans l'entourage même de l'empereur, certains ministres étaient favorables aux réformes; Fould, Magne, Walewski, et surtout Morny qui craignait de voir passer les conservateurs libéraux de la chambre dans le camp orléaniste.⁶⁰

58- L.Girard, La politique, op.cit., p.202.

59- Th.Zeldin, op.cit., p.103.

60- L.Girard, Questions, op.cit., p.38.

Pourtant, c'est dans la personnalité même de Napoléon III qu'il faut chercher une explication valable des réformes. On sait qu'il est de formation libérale, et que les mesures de rigueur du régime lui avaient été imposées davantage par les transfuges du "Parti de l'Ordre" que par sa nature profonde. Son régime n'avait pas cherché à rétablir exactement les institutions du Premier Empire; l'empereur n'avait-il pas, dès le début, déclaré que l'Empire ne serait autoritaire que pour un temps, et n'avait-il pas promis le "couronnement de l'édifice"? Lui qui désirait fermer l'ère des révolutions et faire place à l'évolution n'avait certes pas considéré la Constitution de 1852 comme définitive, et l'institution du sénatus-consulte permettant de la modifier s'inscrivait dans la logique de sa pensée.

Par ses initiatives en Italie, et par le traité de libre-échange, l'empereur s'était en quelque sorte "affranchi de l'alliance nouée avec la réaction"⁶¹. Dès lors, il devenait malaisé de prêcher la liberté à l'extérieur et de la refuser à son propre peuple. Maintenant que l'Empire semblait consolidé, et que la crainte des "rouges" avait disparu, le temps était propice au "couronnement de l'édifice". Que Napoléon III ait enfin pensé à l'avenir de son jeune fils, né en 1856, ne fait aucun doute. Il se devait de créer des institutions afin de combler le vide que pourrait créer sa mort prématurée, de façon

61- A.Gérard, op.cit., p.10.

à ce que le régime résiste aux aléas d'une très longue régence. ⁶²

b) les réformes et leur portée constitutionnelle

Promulgué à la surprise générale, le décret du 24 novembre 1860 avait pour but, selon son préambule, "de donner aux grands corps de l'Etat une participation plus directe à la politique du gouvernement"⁶³. Il comprenait sept articles dont cinq surtout intéressent notre sujet. Les articles un et deux ont trait au retour du droit d'adresse qui sera désormais voté annuellement dans les deux chambres (Corps législatif et Sénat), à l'ouverture de chaque session, en présence des commissaires du gouvernement habilités à donner toutes les explications nécessaires sur la politique impériale. Ces commissaires sont des ministres sans portefeuille, qui font partie du Conseil des ministres.

D'un autre côté, le Corps législatif se voit accorder par l'article 3, le droit de discuter les projets de loi en comité secret, et de les amender en liaison avec des représentants du Conseil d'Etat, avant même que soit nommée la commission chargée de les examiner. Enfin, l'article 4 prévoit la publicité des débats par des comptes-rendus officiels adressés aux journaux du soir et la reproduction des débats "in extenso" dans le journal du lendemain.

62- Le courrier de M.Thiers, Paris, 1921, p.344.

63- F.A.Hélie, Les constitutions de la France, Paris, 1879, p.1266 sq.

Quelques mois plus tard, le sénatus-consulte du 3 février 1861 spécifiait les conditions de la publicité des débats. Les comptes-rendus des séances du Sénat et du Corps législatif par les journaux, ne pourraient consister que dans la reproduction "in extenso" des débats, et que dans le procès-verbal officiel rédigé sous l'autorité de chaque président. Toutefois, il serait permis aux journaux, quand plusieurs projets ou pétitions auraient été discutés dans une séance, de ne reproduire que les débats relatifs à un de ces projets ou à une seule de ces pétitions. Et si la discussion se prolongeait pendant plusieurs séances, la publication devrait être continuée jusqu'au vote, y compris le résultat du vote.

A la fin de cette même année, le 31 décembre, un autre sénatus-consulte était promulgué et visait à rendre plus efficace le contrôle des finances par le Corps législatif. L'article 1 décrétait que le budget serait voté désormais par section et non plus par ministère; la répartition par chapitre des crédits votés pour chaque section serait cependant réglée par un décret impérial rendu en Conseil d'Etat. L'article 2 confirmait le droit de virement d'un chapitre à l'autre, même si le budget était voté par section. Enfin, l'article 3, de loin le plus important, retirait au souverain la faculté d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires; ces derniers ne pourraient être désormais accordés qu'en vertu d'une loi.

Ce premier train de réformes va changer passablement l'aspect constitutionnel de l'Empire. En effet, dans l'évolution

constitutionnelle du régime, le rétablissement du parlementarisme s'avère la pierre angulaire puisque, sans parlementarisme, l'Empire est autoritaire et avec le parlementarisme, il est libéral. Or, les réformes de 1860-1861 constituent un tournant puisqu'elles placent désormais l'Empire à mi-chemin entre la pratique autoritaire, où tous les pouvoirs sont exercés directement par le monarque, et un régime authentiquement parlementaire.⁶⁴

Examinons de plus près la portée de ces premières réformes. L'adresse apporte quelque chose de vraiment nouveau puisque les députés et les sénateurs, dont la tâche était jusqu'alors strictement législative, peuvent désormais discuter librement les questions politiques. De plus, avec la reproduction "in extenso" de leurs discours, l'opinion des chambres acquiert plus d'importance et de résonance parce qu'elle sera répandue dans le public.

D'un autre côté, des ministres sans portefeuille, nommés par l'empereur mais siégeant au Conseil des ministres, vont venir défendre la politique gouvernementale. Sans doute, ce ne sont pas des chefs de départements, mais ce sont tout de même des ministres qui reparaissent devant les assemblées; en conséquence, on voit disparaître en partie les intermédiaires - en l'occurrence les conseillers d'Etat - que la constitution avait placés entre le gouvernement et le parlement.⁶⁵ Enfin, suite au

64- R.Rémond, op.cit., p.181.

65- L.Girard, Questions, op.cit., p.39-40.

décret du 24 novembre, le président du Corps législatif peut désormais assister au Conseil des ministres et, de ce fait, augmente l'influence politique de la chambre.⁶⁶

Dans le domaine financier, il est aisé de saisir l'importance énorme du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. Le vote du budget par grande section représentait un juste-milieu entre le vote par ministère et le vote par chapitre. Si le vote par ministère ne laissait aucune liberté d'action au Corps législatif, l'ancien vote par chapitre avait l'inconvénient, selon Ollivier, de "prolonger sans fin la discussion du budget et de mettre l'administration dans la chambre", tout en ne pouvant fonctionner "sans crédit supplémentaire".⁶⁷

Le renoncement aux crédits extraordinaires par contre s'avère certes la mesure la plus indispensable à un véritable contrôle du budget par le Corps législatif, car les énormes découverts venaient en majeure partie de cette prérogative. Le sénatus-consulte pallie en partie cette attribution par une plus large faculté de virement. Mais le système des virements est quand même limité par les possibilités du budget, et surtout, les virements doivent désormais s'expliquer immédiatement devant

66- H.Berton, L'évolution constitutionnelle du Second Empire, Paris, 1900, p.416.

67- En effet, si dans le cours de l'exercice, un chapitre se trouvait en excédent et l'autre en déficit, le ministre ne pouvait faire de virement de l'un à l'autre puisque les crédits étaient votés pour chaque chapitre. Aussi avait-on fréquemment recours à des crédits supplémentaires. E.Ollivier, op.cit., p.291.

le Corps législatif, tandis qu'on attendait dix-huit mois avant⁶⁸ de régler les crédits supplémentaires.

Bref, si l'on excepte la prérogative impériale sur les crédits extraordinaires, le pouvoir du souverain n'est pas entamé par ces réformes. Pour le régime, l'adresse présente tous les avantages du système parlementaire sans en comporter les inconvénients: car elle permet aux représentants du pays d'exercer une influence politique légitime des plus étendues, sans pour autant faire obstacle à l'exercice du pouvoir exécutif, en lui⁶⁹ imposant des ministres qui n'auraient pas sa confiance. Les ministres sans portefeuille auront certes une tâche importante, parce que politique, mais ils ne pourront acquérir l'autorité et l'influence des grands parlementaires car, outre leur irresponsabilité, leur rôle ne sera que de courte durée, soit à l'occasion des débats de l'adresse et du budget; les projets de loi, sauf en de rares exceptions, seront encore soutenus par des conseillers d'Etat.

Conclusion

Ce n'est pas sans raison que la plupart des historiens ont perçu les années 1859-1863 comme les "années tournantes" du Second Empire. Cette période est en effet caractérisée par des événements d'une extrême importance, qui ne sont pas sans créer un certain bouleversement au niveau des réalités politiques de

68- E.Ollivier, op.cit., p.294.

69- H.Berton, op.cit., p.419.

la France impériale, car ils obligent les diverses factions antagonistes à reformuler, sinon à repenser leurs positions et leurs engagements.

Dans le domaine économique, l'Empire baigne dans une certaine torpeur, il cherche lentement à surmonter les effets de la récente crise qui a mis fin à une prospérité sans précédent. A la lueur des déficits budgétaires, le pays découvre la fragilité du système des emprunts et des "dépenses productives" qui ont fait grimper la dette flottante à près de un milliard. Ces difficultés ne sont pas étrangères à l'activité débordante du régime et aux initiatives souvent inattendues prises par l'empereur au début de ces années troublantes. La guerre d'Italie, le traité de commerce, les expéditions lointaines en Syrie et en Chine entreprises de concert avec l'Angleterre, l'annexion de Nice et de la Savoie, voilà des événements lourds de conséquences qui affectent tout aussi bien l'économie et les finances que la politique.

Les milieux conservateurs parmi lesquels le régime avait recruté une grande partie de son personnel politique et administratif, sont très touchés par ces initiatives. Ces cléricaux, ces protectionnistes, ces "budgétaires", bref ces ruraux qui, par la magie de la candidature officielle, forment la vaste majorité du Corps législatif, sont à la fois déçus et irrités par la politique du souverain, qui va désormais à l'opposé de leurs intérêts. Ils désirent se faire entendre, sinon renégocier leur alliance avec l'empereur sur une base constitutionnelle de façon

à lui laisser à l'avenir les coudées moins franches.

Du côté de l'opposition, la tournure des évènements ne laisse personne indifférent. Chez les républicains, le traité de libre-échange n'avait rien pour leur déplaire et la guerre d'Italie a provoqué un enthousiasme certain, mais la déception causée par la brusque volte-face de Villafranca a engendré des critiques acerbes. Quant aux libéraux, malgré leur sympathie avouée pour la cause italienne et le traité de libre-échange, ils déplorent les moyens employés par l'empereur. S'ils se réjouissent de la paix de Villafranca, qui met un terme à une guerre qu'ils avaient désavouée, ils n'en critiquent pas moins Napoléon III pour la façon autoritaire avec laquelle il a imposé le traité de commerce à la nation. Enfin, ils ne peuvent s'empêcher de sympathiser un peu avec les conservateurs du Corps législatif, pour mieux leur rappeler tous les avantages d'un régime constitutionnel.

L'empereur, devant les critiques qui montent de toutes parts et face aux pressions contradictoires de son entourage, se doit d'agir. Certes la décision lui revient sans conteste, mais il n'est pas maître du moment où il la prend; sa nature profonde le pousse à aller de l'avant, dans le sens des réformes et d'une libéralisation du régime, mais il semble qu'il aurait sans doute désiré retarder cette décision car il ne croyait pas avoir réalisé entièrement tous ses projets; il doit donc manoeuvrer.

Voilà ce qui explique le contenu des premières réformes qui permettent au Corps législatif de donner son opinion sur la politique impériale tout en augmentant son emprise sur le budget.

Par contre, elles ne diminuent en rien le pouvoir fondamental du souverain. En accordant le droit d'adresse, Napoléon III consent à écouter l'opinion des assemblées, mais rien ne l'oblige à en tenir compte. En matière financière, l'empereur se départit volontairement de son droit d'ouvrir des crédits hors session, mais le sénatus-consulte n'a rien pour lui couper les vivres définitivement.

En outre, ces réformes ont pour le souverain un double avantage, soit de donner satisfaction aux conservateurs du Corps législatif, et de tendre la perche aux libéraux. Toutefois, il semble bien que les réformes étaient surtout destinées aux conservateurs de la chambre dont elles comblaient manifestement les vœux. Quant aux libéraux, ces réformes pouvaient certainement les faire réfléchir, mais elles étaient trop superficielles pour que l'empereur puisse espérer les rallier à court terme. Les libéraux en effet avaient, comme nous le verrons, des idées bien arrêtées sur la façon dont le pays devait être gouverné et administré. Il y avait encore trop d'obstacles entre eux et le régime, car le bon vouloir de Napoléon III ne leur faisait pas oublier la persistance des entraves nombreuses posées par l'Empire à la liberté et à la souveraineté de la nation.

CHAPITRE II

LES LIBÉRAUX DU "JOURNAL DES DÉBATS"

ET DE LA "REVUE DES DEUX-MONDES".

Pour Napoléon III, les libéraux représentaient des adversaires redoutables pour le régime. En effet, les républicains avaient été largement épurés de leurs cadres lors de la répression qui suivit le coup d'Etat, et leur vaste clientèle en partie séduite par la légende napoléonienne. Les légitimistes, quand ils n'étaient pas ralliés sous l'influence du clergé, se retiraient dans leurs châteaux et s'enfermaient dans l'abstention. Les libéraux, par contre, avaient été passablement épargnés par la répression et ils avaient très peu de ralliés à déplorer au niveau de leurs dirigeants. Même sous l'Empire, ils conservaient de solides attaches dans certains milieux importants, comme la haute finance, l'université et l'administration. L'Académie française était toujours sous leur contrôle et ils possédaient deux organes dont l'influence ne pouvait être dédaignée par le pouvoir: le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes.

Outre cette vieille tradition de liberté qu'ils portaient en eux, et qui datait du XVIIIe siècle, la force des libéraux résidait surtout dans la notion de gouvernement et la forme de société qu'ils prônaient. Ces idées, longtemps véhiculées, avaient la sympathie - cachée ou avouée - de la majeure partie de la bourgeoisie française et, qui plus est, elles triomphaient à l'époque dans la plupart des Etats d'Europe occidentale, en

Belgique, au Piémont et surtout en Angleterre.

1- LE LIBERALISME: IDEOLOGIE ET COMPOSITION

Le libéralisme a certes connu de meilleurs jours que sous le Second Empire, même s'il tend à rassembler toutes les oppositions sous sa bannière. Il a quand même perdu bon nombre de ses supporteurs au profit de l'Empire et ses chefs, même s'ils ont tendance à oublier devant l'ennemi commun leurs vieilles querelles qui datent des régimes antérieurs, n'en sont pas moins divisés sur des questions importantes que la politique impériale soulève avec acuité. L'idéologie enfin, subit une évolution car elle tire profit désormais des erreurs commises par les régimes précédents et des abus de l'Empire.

a) notions et limites du libéralisme.

Etudier l'idéologie et la composition d'un groupe politique dans la France du Second-Empire, n'est pas une mince tâche car il est souvent difficile de bien cerner son sujet: on se heurte souvent à de vagues notions qui n'aident pas toujours à la compréhension. Nous avons employé à dessein le terme "groupe" politique, parce que le mot "parti" est une expression trompeuse au XIXe siècle. Il n'a pas la consonnance actuelle puisqu'il n'a rien d'une organisation structurée comme il en existe de nos jours. Un éminent historien du Second Empire ⁷⁰ le définit comme "un ensemble de personnes de mêmes opinions politiques et sociales, dont les plus qualifiées et les plus entreprenantes se réunissent quand elles jugent utile, par exemple lors des

élections, pour former des comités temporaires". Cette définition, bien que séduisante, ne colle pas toujours à la réalité.

On avait l'habitude, sous le Second Empire, d'employer l'expression "vieux partis" pour désigner les légitimistes et les orléanistes. Or, dans cette optique, le mot "parti" possède un sens beaucoup plus général que la définition donnée plus haut, car on peut difficilement dire des orléanistes par exemple, qu'ils avaient tous les mêmes opinions politiques. Voilà pourquoi il est bon de préciser que les grands politiques français de l'époque, pour former un "parti", se rapprochaient souvent, selon la conjoncture, bien plus en fonction de leur opposition commune à une idée et en fonction des affinités qu'ils avaient sur certaines notions fondamentales - tel le régime politique - que sur une identité plus ou moins complète d'opinions. Ainsi, la définition que l'on pourrait donner de ces groupes politiques se rapproche beaucoup plus de la coalition que du parti tel que nous le connaissons actuellement, à cause de son caractère passager, provisoire, voire même opportuniste.

Le terme "libéral" est tout aussi ambigu car il est très utilisé sous le Second Empire. Dans les différents milieux de

71- Par exemple, sous la Monarchie de Juillet, si on fait exception des républicains et des légitimistes, il existait parmi les orléanistes plusieurs tendances opposées, découlant de l'interprétation même de la Révolution de 1830. Autour des deux pôles d'attraction que représentaient le "Mouvement" et la "Résistance", se greffait une gamme de nuances allant des conservateurs du type Guizot, à la gauche dynastique d'Odilon Barrot, en passant par les constitutionnels et le centre-gauche de Thiers. Il n'y avait certes pas unanimité des opinions.

l'opposition, on se dit volontiers "libéral", par contraste avec le régime autoritaire qui est au pouvoir, mais aussi parce que ce vocable facilite les rapprochements. En effet, ce qualificatif a un sens vague; il fait référence à la liberté et peut, de ce fait, rallier autour de lui toutes les oppositions contre le despotisme de l'Empire. Il évoque l'avenir et il n'a pas ce côté "anciens partis" qui rappelle les vieilles querelles du passé.⁷² Mais qui est vraiment libéral en France au début des années soixantes? A qui peut-on appliquer l'épithète de "libéral"?

La plupart des historiens donne une très large extension à la notion de "libéral" sous le Second Empire. Pour Pierre Guiral:

...sont libéraux...tous ceux qui se rattachent aux régimes qui ont connu la liberté ou qui ne pensent pas que les formules gouvernementales de 1852 à 1860 aient été autre chose qu'une expérience provisoire et qui n'a que trop duré. 73

Logiquement, il englobe dans cette définition toutes les nuances de l'opposition, et qui chacune possède son organe de presse: les républicains avec le Siècle, les orléanistes avec le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes, les légitimistes avec la Gazette de France. Guiral y incorpore aussi ces

72-"Qu'est donc que ce parti libéral"? écrivait naïvement Laboulaye en 1863. "Est-ce une coalition des vieux partis? Est-ce la résurrection des choses et des hommes tombés en 1830 et 1848? Non, les peuples ne retournent pas en arrière, le passé ne recommence pas". E.Laboulaye, Le parti libéral, son programme et son avenir, Paris, 1863, p.3.

73- P.Guiral, Les événements de 1860 et les libéraux français, in Annales de la Faculté d'Aix, 1961, t.35, p.70-71.

"îlots de libéralisme" représentés par la Patrie et l'Opinion nationale qui, tout partisans du régime qu'ils soient, n'en sont pas moins favorables à un relâchement des méthodes autoritaires. Cette vision nous semble un peu trop rattachée aux circonstances.

Quelques historiens, dont Louis Girard, ont une notion plus restrictive du terme "libéral", et l'appliquent presque exclusivement au "personnel de la Monarchie constitutionnelle de Louis-Philippe", c'est-à-dire à des hommes qui, sans être démocrates, haïssent la dictature.⁷⁴ Nous acceptons volontiers cette dernière interprétation car elle tient compte de la doctrine du libéralisme, de ses traditions, de sa permanence et des hommes qui la véhiculent tout au long du XIXe siècle. Ainsi, il existe, au niveau des idées, un écart beaucoup trop grand entre les diverses tendances contenues dans le large éventail proposé par Guiral; il est important pour nous de le préciser car, idéologiquement, ce sont les libéraux de la Monarchie de Juillet qui ont le plus d'affinités avec nos deux périodiques.

Les libéraux, tels qu'ils nous apparaissent sous le Second Empire, peuvent être délimités ainsi: à droite, les catholiques libéraux (Montalembert, A. De Broglie), au centre les orléanistes (Guizot, V. De Broglie, Thiers, Rémusat, Saint-Marc Girardin); puis, en allant vers la gauche, les anciens chefs de la gauche dynastique (Odilon Barrot, Duvergier De Hauranne, et D'Haussonville), enfin, plus à gauche, les républicains de

74- L. Girard, Questions, op.cit., p.8.

type conservateur tels Dufaure et Laboulaye. C'est la Monarchie de Juillet qui va nous révéler les idées et les valeurs communes de ces hommes car c'est à cette époque, comme le dit si bien Guiral, que "le libéralisme est au pouvoir"⁷⁵.

b) monarchie et parlementarisme

Pour qu'on ait constamment associé les libéraux français à la dynastie des Orléans au point de les qualifier d'orléanistes, cela suppose certains liens entre les deux. Ces liens, ils existent certes, mais ils sont à la fois significatifs et accidentels⁷⁶: significatifs puisque les Orléans avaient embrassé les principes de la Révolution française, et les orléanistes reconnaissent ces principes; toutefois, ce sont aussi des liens accidentels car pour les orléanistes, la personne importe beaucoup moins que le régime - contrairement aux légitimistes dont l'attachement aux Bourbons est une vraie foi - et la forme du régime moins que les institutions.

Le régime auquel ils sont attachés est monarchique, mais une monarchie laïque où le roi n'est plus un monarque de droit divin, mais bien un magistrat choisi par la nation à qui il prête serment. Il règne donc en vertu d'un contrat bilatéral entre lui et les députés représentant le pays légal⁷⁷. Là réside

75- P.Guiral, Le libéralisme, in Tendances politique de la France depuis 1789, Paris, 1960, p.24.

76- R.Rémond, La droite en France de la Première Restauration à la Ve République, t.I, 1815-1940, 3e éd., Paris, 1966, p.76 sq.

77- C'est-à dire les quelques 200,000 électeurs censitaires.

le grand changement apporté par la Révolution de 1830, et c'est cet esprit qui a animé les orléanistes alors qu'ils étaient au pouvoir sous la Monarchie de Juillet. La monarchie parlementaire pratiquée dans cet esprit représentait pour eux le compromis idéal dans la tâche qu'ils s'étaient fixés, soit réconcilier tous les Français en alliant les deux traditions contradictoires de leur passé; la monarchie et la révolution.

La tradition monarchique étant sauvegardée, la tradition révolutionnaire résidait surtout dans le parlementarisme car c'était à leur avis, le système le plus en mesure de concilier l'ordre et la liberté. Pourtant, ce système parlementaire n'a pas, sous le régime de Juillet, et ce malgré quelques modifications à la Charte, fonctionné beaucoup mieux que sous la Restauration. On était encore loin du parlementarisme anglais qui a toujours suscité leur admiration. Cependant, là aussi les orléanistes regardent la dénomination du régime comme secondaire, car ce qui importe pour eux, ce sont les institutions parlementaires, seules compatibles avec la liberté. René Rémond a bien décrit leur conception de ces institutions:

78- Pour Guiral, le jeu parlementaire était faussé sous la Monarchie de Juillet, "par les manoeuvres du Roi qui usait les hommes politiques". De même, selon lui, "la pratique du cabinet travaillant en dehors du souverain était peu entrée dans les moeurs". P.Guiral, Le libéralisme, Op.cit., p.19 et 24.

79- D'Haussonville raconte que les jeunes gens de son milieu étaient élevés dans l'idée "que la forme, le principe du gouvernement devait être tenu pour indifférents, et qu'une seule chose importait: la liberté". O.D'Haussonville, Le Comte de Paris, souvenirs personnels, in Revue des Deux-Mondes, 1895, ser.10, t.131, p.16.

Les institutions parlementaires sont plus qu'une solution pratique du problème des rapports entre les pouvoirs, elles passent infiniment les procédures et relèvent moins de l'ordre et de la technique que de celui de l'esprit. 80

Les libertés parlementaires sont donc le pivot principal de tout régime qui désire l'appui des libéraux-orléanistes; ils ne transigeront jamais sur cette condition. Voilà pourquoi, par exemple, ils reprocheront moins à Napoléon III la restauration⁸¹ dynastique que la suppression des libertés parlementaires.

c) le gouvernement des élites

Du point de vue social, la Monarchie de Juillet correspondait au règne de la bourgeoisie. En effet, les bourgeois formaient la majorité de l'électorat censitaire et contribuèrent fortement à donner au régime de Juillet ses principales caractéristiques, c'est-à-dire l'image d'un gouvernement modéré, prévenant les excès de pouvoir et gérant les affaires publiques comme les affaires privées; c'est-à-dire sans faste, avec économie, prudence et équilibre.

Mais là aussi, cette alliance entre la bourgeoisie et l'orléanisme a quelque chose de fortuit et d'accidentel, car la Révolution de 1830 ayant relégué la noblesse légitime dans

80- R.Rémond, La droite, op.cit., p.92-93.

81- "Je reste convaincu que si Louis Bonaparte avait voulu maintenir son pouvoir dans une ligne de modération semi-libérale et tempérée, il aurait rallié à peu près tout le monde social et politique, à l'exception de quelques-uns trop compromis contre lui en faveur des Princes d'Orléans". A.De Broglie, Mémoires, in Revue des Deux-Mondes, 1925, ser.13, t.27, p.620.

l'opposition, dès lors, le régime en conservant le suffrage censitaire ne pouvait s'appuyer que sur la bourgeoisie. C'est ce qu'il fit, et une partie de la bourgeoisie - la haute, celle des anciennes et riches familles bourgeoises de type capitaliste industriel, à caractère familial, mais encore très près de la terre par les moeurs et les idées - a d'ailleurs fourni quelques chefs orléanistes comme Lafitte et Casimir-Périer. Toutefois, comme nous le verrons après le coup d'Etat, ces grands bourgeois ne formaient pas l'élément essentiel de l'orléanisme; pour en découvrir les idéologues, il faut plutôt chercher dans certains milieux aristocratiques, dans les milieux universitaires et journalistiques.

Il existait en effet une aristocratie orléaniste importante qui se recrutait surtout dans la noblesse d'Empire, tant militaire qu'administrative (Soult, Gérard, Mortier, Sébastiani), dans la noblesse de robe (Molé, Pasquier), et parmi les héritiers de l'ancienne noblesse devenue libérale sous la Révolution, dont les Broglie sont des représentants typiques. Cette aristocratie, alliée aux notabilités universitaires (Guizot, Cousin), et aux journalistes du Globe et des Débats, formait le coeur de l'orléanisme avec quelques personnalités d'origine modeste comme Thiers, mais arrivées grâce à leur travail et leur intelligence.

Gouverné au sommet par les élites de la nation, le régime de Juillet puisait sa force en province de l'influence des notables. Il n'hésitait pas en effet, par le processus de nomination des maires et des adjoints, à leur confier l'administration

locale, car eux seuls possédaient les privilèges de la culture et le patronnage des classes inférieures.

Ce régime caractérisait bien l'orléanisme, "doctrine du juste milieu", selon René Rémond, "représentant le gouvernement des notables, des classes dirigeantes, de toutes les aristocraties, celle de la naissance, de la fortune et de l'intelligence"⁸².

d) libéralisme et conservatisme social.

L'orléanisme, c'est en France l'incarnation du libéralisme. Celui-ci prend sa source dans une conception philosophique du XVIIIe siècle qui fait de la raison le seul juge de sa propre vérité, et les orléanistes ont été largement influencé par cette philosophie puisqu'ils croient aux valeurs spirituelles.

Dans le domaine religieux, ils prônent la liberté des cultes⁸³, mais leurs penchants les portent vers le protestantisme. Plusieurs d'entre eux toutefois professent le catholicisme, mais un catholicisme libéral, souvent teinté de jansénisme et avec un fort accent gallican. Sous la Restauration, les libéraux se sont fait les défenseurs de l'Université contre les empiètements de l'Eglise; et l'intransigeance du catholicisme d'alors a éveillé en eux un vif sentiment anticlérical qui toutefois, depuis la Monarchie de Juillet, s'est largement

82- R.Rémond, La droite, op.cit., p.89.

83- D'ailleurs, la Monarchie de Juillet "fut à bien des égards un âge d'or pour le protestantisme français". A.J.Tudesq, Les grands notables en France, 1840-1849, essais historique d'une psychologie sociale, t.I, Paris, 1964, p.124.

84
résorbé.

Si l'orléanisme fait preuve d'un franc libéralisme en matière politique et religieuse, celui-ci s'atténue quand il est question d'économie. A l'intérieur certes, l'Etat doit rester neutre et laisser libre cours à la concurrence, mais l'intérêt de l'économie française commande au régime de Juillet de maintenir à l'extérieur la tradition protectionniste; toutefois, peu à peu, le libre-échange gagne des sympathies sous l'influence de Michel Chevalier.⁸⁵

Du point de vue social, leur libéralisme se mue en conservatisme,⁸⁶ et celui-ci a de profondes racines puisqu'il repose sur la conception orléaniste de la liberté. Cette conception telle que définie par leur maître Benjamin Constant, c'est avant tout le triomphe de l'individu tant sur l'autorité despotique que sur les masses qui désirent asservir la minorité à la majorité.

84- Ce sentiment est aussi caractéristique de la bourgeoisie: "Le fils du bourgeois irreligieux de la Monarchie de Juillet saluera dans l'Eglise une grande force de conservation sociale. Son petit-fils, sous la IIIe République, assistera aux offices et son arrière-petit-fils sera un véritable chrétien qui militera dans l'Action catholique à l'aube de la IVe République". A. Dansette, Histoire religieuse de la France contemporaine, t.I, Paris, 1948, p.254.

85- Il faut faire des réserves quant au libre-échange; la sympathie des orléanistes pour ce dernier ne sera jamais généralisée. On a qu'à songer aux années 1871-77, au temps de l'Ordre moral, alors que les orléanistes dominent l'Assemblée, le protectionnisme comptent encore beaucoup de défenseurs.

86- "Pour les notables de la Monarchie de Juillet, et pour la plus grande partie de la bourgeoisie, il n'existait pas de question sociale...les rapports entre patrons et ouvriers étant placés sur le plan individuel, et ainsi ramenés à une question morale". A.J. Tudesq, op.cit., t.II, p.566.

L'orléanisme est ainsi le protecteur par excellence des minorités (religieuses, sociales, intellectuelles, etc), car il a une vision élitiste de la société et les élites ne peuvent être que minoritaires. Il se doit donc de créer des institutions et des lois où leur influence puisse se faire sentir. Cette influence est d'autant plus justifiée à ses yeux, que les minorités possédantes et instruites sont seules aptes à gérer les affaires publiques car elles seules possèdent l'expérience et les qualifications. Enfin, comme la fortune publique et la fortune privée sont intimement liées, les possédants ont tout intérêt à assurer l'ordre et le bien-être du pays.

Dès lors, il ne faut guère se surprendre du fait que l'orléanisme se soit surtout confondu avec la "Résistance" sous la Monarchie de Juillet, car il s'efforçait constamment de conserver, de borner le plus possible les conséquences de 1830, et d'en stabiliser les résultats. En conséquence, l'orléanisme s'est constamment refusé à tout élargissement de l'électorat sous Louis-Philippe, et s'est efforcé de combattre le suffrage universel dès son apparition sous la Seconde République.

Voilà donc, dessinée à grands traits, l'idéologie orléaniste telle qu'elle se présente à la veille du Second Empire. Elle

87- Contrairement au "Mouvement", pour qui la Révolution de 1830 était inachevée. "De révolution libérale, elle devait élargir son action et devenir nationale...et même sociale". A.Jardin, A.J.Tudesq, La France des notables, t.I, L'évolution générale, Paris, 1973, p.125.

88- Il suffit de penser à la loi du 31 mai 1850 qui amputait passablement le suffrage universel, en éliminant toute une classe d'ouvriers itinérants.

apparaît comme un mélange de libéralisme politique et de conservation sociale, où la monarchie parlementaire, appuyée sur le pays légal, se présente comme un juste compromis entre le pouvoir absolu et la dictature des masses.

e) les orléanistes et l'Empire autoritaire

Nous avons vu que les deux principaux éléments de l'orléanisme étaient le libéralisme politique et le conservatisme social. Or, le coup d'Etat du 2 décembre 1851 sauvegardait l'ordre social contre l'anarchie, en mettant en sourdine les libertés politiques, et en instaurant un pouvoir fort. Pour nombre d'orléanistes, l'opération de décembre posait donc un débat de conscience dont Albert De Broglie nous a laissé un exemple dans ses mémoires :

Mes instincts conservateurs et mes principes libéraux, que j'avais toujours tenu à honneur de concilier, livraient en moi un combat désespéré. Je gardais mon horreur pour le mal révolutionnaire, mais le remède ne m'inspirait pas moins de dégoût que le mal lui-même. 89

Pareil débat engendra rapidement une scission chez les orléanistes, car le coup d'Etat tranchait nettement en faveur du conservatisme social. En effet, pour la majorité des sympathisants orléanistes, l'ordre social passait avant les principes de liberté, et ils rallièrent rapidement le nouveau régime. Même chez les parlementaires, il y eut peu de protestations contre le coup d'Etat; cet acte avait bien un côté violent qui répugnait

à la majorité, mais on espérait que le nouveau maître allait tempérer sa manière d'agir. Enfin, quand on vit le nombre minime de dirigeants orléanistes sur la listes des proscrits, (Thiers, Rémusat, Changarnier...) on se rassura, et, selon Broglie, "chacun commençait à penser à la manière de se rallier"⁹⁰.

Louis-Napoléon ne pouvait pas gouverner entièrement avec des hommes nouveaux, car la vaste majorité du personnel politique, des cadres de l'administration, des fonctionnaires, avait été formée sous la Monarchie de Juillet. Ils avaient donc hérité d'une certaine tradition libérale, d'un attachement au parlementarisme ou de quelque sympathie pour la dynastie déchue. Or le nouveau régime devait composer avec eux, et il lui fallait s'assurer de leur dévouement; le serment n'étant pas une garantie suffisante, Louis-Napoléon mit leur fidélité à l'épreuve lorsqu'au moment de constituer les différents corps de l'Etat, il ordonna la confiscation des biens de la famille d'Orléans. Ce décret compromit nettement ceux qui se rallièrent, et eut pour effet de scinder définitivement les orléanistes en deux camps: les ralliés et les opposants au régime.

La vaste majorité des ralliés se recrutaient surtout dans la bourgeoisie d'affaires, attirée par le programme économique de l'empereur, et dans les milieux d'avocats, de notaires et de fonctionnaires, très intéressés à l'ordre social et sensibles aux titres que leur offrait l'Empire; la plupart ne désirant

90- Chez les préfets, par exemple, le ralliement est général: sur 87 préfets, il y eût seulement 8 démissions et 6 révocations. B.Leclère, V.Wright, Les préfets du Second Empire, Paris, 1973, p.23-24.

pas compromettre des carrières souvent bien amorçées. Les notables de province qui formaient le bastion de l'orléanisme furent soulagés de voir disparaître l'échéance de 1852, et se rallièrent également en grand nombre. Il faut toutefois avouer que ces ralliements n'étaient pas toujours inconditionnels, et on retrouve fréquemment, au sein de l'administration impériale, cet esprit orléaniste, plus ou moins prononcé, auquel l'empereur s'est maintes fois heurté.

Les orléanistes-libéraux - ceux qui ne s'étaient pas ralliés - n'étaient plus en fait qu'une petite minorité; elle se limitait aux grands parlementaires, aux têtes d'affiche du régime de Juillet, les Guizot, Thiers, Rémusat, Dufaure et autres, qui par attachement aux Orléans, par amour de la liberté, ou encore par rancune envers Louis-Napoléon, n'acceptaient pas le régime et se tenaient hors de la vie publique. Il formaient la couche aristocratique et universitaire de l'orléanisme: ils étaient pour la plupart des intellectuels, des philosophes spiritualistes, sincèrement libéraux et au fond les seuls vrais orléanistes.

91- V.Wright a caractérisé cette attitude de la façon suivante: "une rationalisation et une justification de faits désagréables au nom de grands principes". V.Wright, Le Conseil d'Etat sous le Second Empire, Paris, 1972, p.68.

92- Au Conseil d'Etat où l'orléanisme règnait en maître sous la présidence de Baroche et de Vuitry, un conseiller, Abattucci, explique ainsi cet état d'esprit: "des fonctionnaires qui, tout en servant l'empereur loyalement, poussent de toutes leurs forces à la pratique de l'orléanisme, du gouvernement parlementaire et bourgeois". Ibid., p.81.

Derrière eux surgissait lentement une génération nouvelle de jeunes, imbus des mêmes principes, et que Beyens qualifiait de "capacités sans emploi dans le service de l'Etat"⁹³. Doués, mais ne désirant pas servir l'Empire, ces jeunes consacraient leur talent et leurs loisirs au journalisme, à la composition d'ouvrages historiques et littéraires, ou à la fondation d'oeuvres de charité.

L'opposition de ces orléanistes-libéraux n'était ni spectaculaire, ni dangereuse pour le pouvoir, car elle prenait une forme typique à leur nature: elle se réduisait à des critiques acérées mais discrètes du régime, et à une retraite volontaire de la vie publique. En effet, ces opposants ne devaient pas participer aux élections durant la première décennie de l'Empire, car ils considéraient le Corps législatif comme une "mascarade", puisque les députés n'avaient aucune influence sur la politique du gouvernement.⁹⁴ Ils refusaient d'apercevoir quoique ce soit de louable dans le régime impérial, et le dénigraient dans les salons où ils menaient leur petite guerre. Ecartés de la politique, ces hommes de vaste culture s'adonnaient à des

93- B.Beyens, Le Second Empire vu par un diplomate belge. t.I, Paris, 1924, p.406-407.

94- D'ailleurs, entre l'orléanisme et les masses, il y avait une incompréhension totale. De la Gorce fait remarquer que les orléanistes n'avaient pas de bastion électoral, et devaient rejoindre toutes les classes: "d'où le double danger de n'être pas compris si on demeurait dans les généralités, ou bien de tenir des langages contradictoires si on s'accommodait à toutes les différences de milieux". P.De la Gorce, op.cit., t.IV, p.196.

études historiques, philosophiques et littéraires, ou encore, rédigeaient leurs mémoires. Là, l'occasion était belle pour eux, de critiquer à peu de risques le despotisme et de louer les libertés perdues.

C'est à l'Académie française cependant que leur opposition fut la plus spectaculaire. En effet, la Monarchie de Juillet avait créé des liens profonds entre le régime et l'Université; les académiciens étant appelés au pouvoir et les ministres reçus à l'Académie. Sous l'Empire, les orléanistes-libéraux, qui dominaient toujours ces lieux de haut savoir, montraient leur opposition lors des concours, dans le choix des sujets traités, et dans la distribution des prix. L'Académie était en fait la seule tribune où la critique du régime pouvait être entendue sans trop de représailles,⁹⁵ et pour en garder le contrôle, tout en irritant l'empereur, on se faisait un devoir de n'y élire que des opposants. Dès lors, les discours de réception prenaient une forte couleur politique, et l'assistance pouvait s'attendre "à des allusions discrètes et élégantes au pouvoir régnant, comme à des regrets émus du passé".⁹⁶

Des 32 élus après le coup d'Etat, seulement 7, selon Reichert, l'ont été pour leurs strictes mérites littéraires; les autres se partageaient assez équitablement entre orléanistes,

95- R.W.Reichert, Antibonapartist elections to the Académie française during the Second Empire, in Journal of Modern History, 1963, t.35, p.33.

96- B.Beyens, op.cit., p.407.

catholiques libéraux et légitimistes. Ainsi donc, sous l'égide de Guizot, l'Académie française fusionnait les partis d'opposition, et fut certes à l'origine de cette "union libérale" qui se fit jour aux élections de 1863.

f) l'évolution idéologique

Depuis la chute de la Monarchie de Juillet, l'orléanisme avait été au coeur de la réaction. Il avait en effet, sous la Deuxième République, dominé et inspiré le rassemblement des droites formant le "Parti de l'Ordre". Après le coup d'Etat, il demeurait fidèle à son passé. Mais où en était-il du point de vue idéologique? Comment envisageait-il le futur régime de la France après le Second Empire? A ce sujet, Broglie écrit dans ses mémoires:

Nous en étions à peu près tous - j'entends les opposants non révolutionnaires - à un régime parlementaire, tel que celui qui avait prévalu en 1830, où les classes éclairées auraient exercé sur la foule, l'ascendant de l'intelligence, et dirigé par là, la marche des affaires publiques. 97

Le suffrage universel, instauré depuis peu, ne changeait rien à leur programme; au contraire, il les confirmait dans leurs convictions:

Au fond, c'était toujours le régime censitaire que nous avions à l'esprit: nous oublions l'existence du suffrage universel, ce qui s'explique parce qu'il nous avait suivi dans la réaction de 1849, et que, sous la main de l'empereur, il faisait le mort et ne bougeait plus. 98

97- A.De Broglie, op.cit., p.623.

98- loc.cit.

Toutefois l'Empire semblait être établi solidement, et surtout, devoir durer. De cela, quelques opposants orléanistes non aveuglés par la haine ou la rancune, en étaient convaincus.⁹⁹ Pourtant, il fallait quand même être en mesure d'offrir une solution de rechange pour le jour où le régime impérial s'effondrerait, et aussi pour devancer les républicains. Les longues années de l'Empire autoritaire allaient permettre aux orléanistes-libéraux de méditer sur les causes de leur échec, de repenser leurs idées en fonction des lacunes de la Monarchie de Juillet et des vices du système impérial.

Les fruits de ces réflexions allaient être résumés dans les ouvrages de trois de leurs brillants écrivains: Victor De Broglie,¹⁰⁰ Prévost-Paradol,¹⁰¹ et Laboulaye.¹⁰² Ils nous informent sur le type d'institutions que les libéraux estiment idéal pour la France, et insistent sur l'établissement des libertés politiques individuelles et sociales qui n'existent pas sous le Second Empire.

Bien que les libéraux soient indifférents en matière de forme de gouvernement, ils reconnaissent encore à la monarchie des titres de noblesse que la république n'a pas; la stabilité

99- Rémusat était de ceux-là: "A moins que l'empereur ne mourût prématurément, je tenais ma vie politique pour terminée".
Ch. De Rémusat, Mémoires de ma vie, t.IV, Paris, 1958, p.67.

100- Vues sur le Gouvernement de la France, Paris, 1870.

101- La France nouvelle, Paris, 1868.

102- Le Parti libéral, son programme et son avenir, Paris, 1863.

par exemple. Mais cette monarchie, ils la veulent désormais largement démocratique; une monarchie "qui touche à la république et n'en diffère que par la constitution et la permanence du pouvoir exécutif"¹⁰³. Toutefois, ils ne minimisent pas les difficultés que rencontre en France l'instauration définitive de la monarchie. Les tentatives de fusion des deux familles royales, qui d'ailleurs ne plaisent pas à tous,¹⁰⁴ s'avèrent longues et ardues sous le Second Empire, et seront vouées à l'échec.

La plus importante des libertés politiques c'est la souveraineté nationale, et les libéraux tendent de plus en plus à le reconnaître. Celle-ci implique que la loi doit être la même pour tous, et que tous les pouvoirs sont délégués par la nation et exercés en son nom, sous son contrôle. Toutefois, ils admettent que le bien le plus précieux pour le citoyen n'est ni la partie infime de souveraineté nationale qu'il possède, ni sa participation à la marche de l'Etat, mais bien la liberté de se réaliser sans nuire à autrui: cette liberté est

103- Expression de V. De Broglie citée par H. Berton, op.cit., p.305.

104- Louis Girard fait remarquer à ce sujet que les fusionnistes, catholiques ou protestants, avaient une religion. Thiers et Rémusat, qui étaient des spiritualistes, ne croyaient pas au Comte de Chambord. Ces derniers ont accepté franchement la Révolution de 1830, sous son aspect le plus révolutionnaire et il est certain que pour eux, entre la fusion et l'Empire, un Empire libéral ou une république modérée constitue une charnière. L. Girard, Problèmes politiques et constitutionnels du Second Empire, Paris, 1964, p.139.

en dehors de l'Etat et ne doit souffrir aucune ingérence de sa part.

La souveraineté nationale implique aussi le suffrage universel. Or les libéraux rejettent le suffrage universel tel que pratiqué sous l'Empire, car ils lui reprochent d'être inorganique et enrégimenté. Pour eux, le peuple est incapable de se régir lui-même et doit être éclairé. S'il ne l'est pas, le suffrage universel devient, entre ses mains, le jouet des passions passagères et tend à l'oppression des minorités. Aussi, bien conscients que le suffrage doit être le plus large possible, les libéraux prônent quand même toutes sortes de moyens (vote cumulatif, vote plural, suffrage gradué, chambre haute), afin de donner aux classes supérieures et aux minorités une influence légitime sur les affaires publiques.¹⁰⁵

Pour refléter fidèlement la volonté de la nation, le suffrage doit être libre de toute entrave. Or, le régime impérial fausse, selon eux, la libre manifestation de la volonté nationale par les pressions administratives, la candidature officielles et le découpage arbitraire des circonscriptions législatives. Pour remédier à cela, les libéraux réclament une magistrature indépendante et souveraine, la fixation définitive des circonscriptions en dehors du gouvernement, la suppression de la candidature officielle et la liberté de presse.¹⁰⁶

105- L.A.Prévost-Paradol, La France nouvelle, Paris, 1868, p.63 sq.

106- Ibid., p.156.

Les libertés individuelles doivent aussi être solidement établies. Pour ce faire, il apparaît indispensable de diminuer les pouvoirs de la police, surtout cet espèce d'arbitraire légal qui lui permet de perquisitionner partout et d'arrêter tout suspect.¹⁰⁷ Un particulier doit aussi avoir le droit de poursuivre un fonctionnaire sans l'autorisation du Conseil d'Etat qui protège l'administration. De même, pour une plus grande protection de l'individu, il est urgent de reviser le code d'instruction criminelle qui permet une procédure trop inquisitoriale. Enfin, pour établir la liberté des actes, le gouvernement se doit de mettre fin aux délits de coalition, et d'instaurer la liberté de commerce à l'intérieur comme à l'extérieur.

Les libertés sociales ne sont en fait que le groupement des libertés individuelles, et doivent aussi être protégées. Leur application passe par deux étapes importantes, la décentralisation et l'association. La décentralisation se résume à accorder la liberté locale; l'Etat ne doit assurer que l'ordre, la justice et la défense extérieure, abandonnant toutes les fonctions que d'autres organismes peuvent remplir.¹⁰⁸ Le complément indispensable à cette décentralisation c'est le libre droit d'association. Or, celui-ci ne peut être obtenu qu'en supprimant l'autorisation préalable qui prévaut sous le Second Empire.

107- E.Laboulaye, op.cit., p.26.sq.

108- Ibid., p.23.

Du point de vue religieux, la liberté sociale débouche sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Pour les libéraux, cette séparation proclamée par la Révolution de 1789 et garantie par la Constitution de 1852, n'a pas été respectée par l'Empire car l'Etat s'est toujours intimement lié à l'Eglise catholique. L'enseignement doit être libre, et de ce fait, s'enrichir par une fructueuse concurrence entre l'Eglise et l'Etat. Pour les libéraux, l'Etat a le droit d'établir la gratuité et la laïcité de l'enseignement primaire, mais ils ne lui reconnaissent pas le principe de l'enseignement obligatoire. Ils prônent non seulement la liberté de l'enseignement secondaire, mais reconnaissent à l'Eglise le droit de fonder des universités catholiques, alors que l'enseignement supérieur est à l'époque strictement réservé à l'Etat. Enfin le développement de l'enseignement professionnel et technique, pour les besoins de l'industrie, leur apparaît d'une urgente nécessité.

Bref, pour le bien-être et la stabilité du pays, une monarchie largement démocratique garantirait à tous les courants d'opinions d'être bien représentés et de se faire entendre dans l'ordre et la liberté; le développement de l'enseignement assurerait l'éducation des électeurs et enfin, une large décentralisation devrait permettre à la province de résister aux révolutions comme aux coups de force.

2- LES DEUX GRANDS ORGANES DE LA PENSÉE LIBÉRALE A PARIS.

Malgré l'épuration dont fut victime la presse au lendemain du coup d'Etat, la pensée libérale inspirait tout de même une douzaine de feuilles politiques en province, dont l'Echo du Nord, le Nouvelliste de Rouen, le Courrier de Nantes, et le Sémaphore de Marseille pour ne nommer que les plus connus. A Paris cependant, seuls deux périodiques pouvaient faire valoir une longue tradition libérale; le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes. Ils étaient toutefois les plus importants par leur ancienneté et leur autorité. De plus, le sérieux et la modération qu'ils apportaient dans la discussion des grandes questions de l'époque faisaient d'eux des organes très écoutés et d'autant plus influents qu'ils étaient lus dans les plus hautes sphères de la société française.

a) le "Journal des Débats".

Après la Gazette de France, le Journal des Débats était le plus ancien quotidien du pays; sa fondation datait de 1789. En 1851, quelques mois avant le coup d'Etat, Lamartine dans son Conseiller du Peuple traçait ainsi le bilan des soixante

110- P.Guiral, Histoire générale de la presse française, t.II, De 1815 à 1870, Paris, 1969, p.271.

111- A l'origine, Journal des Débats et des Décrets, à partir de 1797, Journal des Débats et des Lois du Corps Législatif, puis en 1800, Journal des Débats et des Lois du pouvoir législatif et des actes du gouvernement; de 1805 à 1814, Journal de l'Empire, et enfin, depuis 1815, il s'intitulait: Journal des Débats politiques et littéraires. L.E.Hatin, Bibliographie historique et critique de la presse périodique française, Paris, 1866, p.131.

premières années d'existence de ce journal :

Le Journal des Débats, cette feuille qui a depuis soixante ans en France tous les mérites et tous les vices des différentes époques qu'elle a traversées, philosophique avec la Révolution, despotique avec l'Empire, aristocratique avec la Restauration, insurgée avec les Journée de Juillet, bourgeoise et complaisante au fait accompli avec l'illégitimité, rogne et pleine de défi aux réformes avec le dernier cabinet de Louis-Philippe, convenable, raisonnable, sagement conservatrice dans les premiers temps de la République, violemment réactionnaire une fois le moment du danger social passé, injuriant aujourd'hui et envenimée de rancunes et de calomnies contre les choses de la démocratie...112

De ce bref mais fidèle historique, nous pouvons dégager deux grandes lignes directrices adoptées par les Débats depuis sa fondation. La première réside dans cette attitude de toujours se situer près du pouvoir, ne critiquant que lorsque le besoin s'en fait sentir, quand les principes mêmes sont menacés. Cette attitude, pour le moins positive, transparait encore au lendemain du coup d'Etat, quand son directeur et propriétaire Armand Bertin fixe la ligne de conduite du journal :

Chercher, sous les divers régimes que se donne ou subit la France, la conciliation des principes qu'une nation ne peut oublier sans se perdre, sans leur sacrifier la dignité des citoyens; se garder de l'esprit d'aventure et de système; rendre la demeure habitable plutôt que de rêver de la jeter 113 à bas pour la reconstruire sur des plans incertains.

112- Conseiller du Peuple, 3e année, 1851, p.193.

113- H.Avenel, Histoire de la persse française, Paris, 1900, p.467.

La deuxième tendance montre une sympathie déclarée pour la monarchie parlementaire. Si les Débats ont soutenu la monarchie des Bourbons, leurs préférences allaient sans aucun doute à la nouvelle Charte de 1830, et à cette conception laïque, plus libérale du parlementarisme des Orléans. Avec la Monarchie de Juillet, le Journal des Débats devient plus qu'un organe gouvernemental, mais bien "l'antichambre du pouvoir". Plus précisément, on peut affirmer avec Tudesq, que c'est au cours du ministère Guizot que le Journal des Débats a trouvé la plus grande correspondance entre l'orientation politique du gouvernement et ses propres tendances. Or, le ministère Guizot incarnait la défense de la paix, de l'ordre intérieur, du juste-milieu et une même conception du libéralisme.

Son appui inconditionnel au régime de Juillet allait confondre les Débats avec l'orléanisme. Comme ce dernier, il fait preuve de conservatisme social: il ne croit pas au suffrage universel, ayant repoussé toute réforme électorale sous la Monarchie de Juillet, et applaudi à la loi du 31 mai 1850. Il croit à la liberté des cultes et s'en fait le défenseur.

114- A.J.Tudesq, Un journal gouvernemental: le Journal des Débats au temps de Guizot, in Politique, 1959, I, p.138.

115- On pouvait lire dans son numéro du 17 mai 1840: "Ce qu'on doit chercher pour composer le corps électoral, ce sont les hommes les plus capables, les plus éclairés, les plus intéressés à l'ordre". Ibid., p.162.

116- Sur sa position face au catholicisme, G.Weill écrit: "Le Journal des Débats, si élégamment rédigé, défend d'une manière singulière, le spiritualisme contre l'Eglise, l'Evangile contre le pape et le gallicanisme contre les Ultramontains". G.Weill, Histoire de l'idée laïque en France au XIXe siècle, Paris, 1925, p.143.

soutient toujours les droits de l'Université et, un tantinet voltairien, il peut facilement devenir anticléricale quand le besoin s'en fait sentir. De cette époque viennent aussi les liens des Débats avec les Rotchshild; ces grands banquiers en effet gardent leurs sympathies orléanistes tout au long du Second Empire, et passent pour soutenir le Journal des Débats car ce dernier défend les intérêts de la haute banque et de la finance traditionnelle.

L'influence de ce journal et la place importante qu'il tient dans la presse parisienne sous le Second Empire ne peuvent certes pas être évaluées par son tirage:

Jul.1853 Jan.1855 Août 1861

<u>Constitutionnel</u>	23,675	24,488	19,448
<u>Patrie</u>	15,400	18,004	22,900
<u>Gazette de France</u>	2,706	2,529	6,020
<u>Journal des Débats</u>	8,620	8,205	12,842
<u>Presse</u>	21,699	39,765	17,740
<u>Siècle</u>	22,521	35,677	52,300

A la lumière de ce tableau, l'organe libéral possédait un tirage relativement peu élevé mais stable. Sa clientèle toutefois, était influente et fidèle puisque le journal ne recherchait pas la quantité mais bien la qualité sociale des lecteurs. En

117- Le National du 13 décembre 1847 qualifiait les Débats de "moniteur officiel de la maison Rotchshild". A.J.Tudèsq, art.cit., p.149.

118- J.Maurain, La politique, op.cit., p.161 et 497.

119- Le républicain Ollivier écrit au sujet des Débats: "ses saillies qui charmaient les salons, n'arrivaient pas au public dont nous avons à tenir compte". E.Ollivier, op.cit., t.5, p.49. D'Haussonville avoue aussi qu'il était "peu lu du gros public". O.D'Haussonville, Souvenirs, in Revue des Deux-Mondes, ser.10, t.131, p.500.

effet, la presque totalité des numéros étaient vendus par abonnements à un prix fort élevé que ne pouvait se permettre la masse. De plus, environ 60% de ses abonnés résidaient en province;¹²⁰ et surtout, sa vente à l'étranger était considérable par rapport aux autres journaux parisiens.¹²¹ Le Figaro disait de lui en 1860, qu'il était "en définitive le seul journal que lise la diplomatie européenne, et qui fasse autorité à l'étranger".¹²² Bref, journal des notables et de la diplomatie, sa clientèle se recrutait principalement dans les milieux de hauts fonctionnaires, de financiers, de négociants et dans les professions libérales et universitaires; en résumé, à ceux qui occupaient les positions les plus élevées de la société.

Cette vaste influence, le Journal des Débats la devait surtout à une rédaction hors de pair, dont le sérieux et la modération représentaient la marque de commerce du journal: Prévost-Paradol, John Lemoine, J.J.Weiss, L.Alloury, Saint-Marc Girardin, Laboulaye, Adolphe Frank, Rigault, Renan, Littré, Jules Janin, Bersot...Ils traitaient de tous les sujets, politiques, économiques, sociaux, philosophiques et littéraires, avec l'autorité que leur conférait leur vaste culture d'universitaires

120- A.J.Tudesq, art.cit., p.150.

121- Sa vente à l'étranger était de 1,839 exemplaires en 1857, contre 1,137 pour la Presse, 641 pour le Siècle, 347 pour le Constitutionnel, et 344 pour la Patrie. Il faut bien entendu tenir compte de leur tirage total respectif. P.Guiral, Prévost-Paradol, 1829-1870, pensée et action d'un libéral sous le Second Empire, Paris, 1955, p.164.

122- A.J.Tudesq, art.cit., p.165.

ou de normaliens. Car nombreux étaient les journalistes des Débats qui, destinés à la carrière universitaire, avaient cru pouvoir jouir d'une liberté intellectuelle plus grande dans le journalisme. ¹²³ Opposés à l'Empire, leurs sentiments allaient naturellement vers l'orléanisme. En 1870, le Figaro identifiait encore cet esprit normalien avec l'esprit orléaniste :

Par tradition et par éducation, les normaliens sont voués au régime parlementaire, à la pondération des pouvoirs, au souvenir d'une monarchie tempérée par la tribune, pour parler net, à l'orléanisme. ¹²⁴

Ainsi, sous le Second Empire, le journal n'avait pas renié ses convictions et il exprimait bien selon Dansette, "les sentiments des grands intellectuels orléanistes". ¹²⁵

Au lendemain du coup d'Etat, le Journal des Débats se tint tranquille, et ne réagit pas lors de la confiscation des biens de la famille Orléans. Toutefois, il se souvenait des agissements du premier Bonaparte et son propriétaire Bertin en avait gardé une rancune tenace. ¹²⁶ Aussi les Débats passaient-ils à l'opposition, mais une opposition prudente et modérée.

123-A. Dansette, op.cit., p.96 sq.

124- P. Guiral, Prévost-Paradol, op.cit., p.167.

125- A. Dansette, op.cit., p.97.

126- Sous le Premier Empire, les Bertin avaient été dépossédés de leur journal. Aussi, lors des élections présidentielles de 1848, "à Paris, seul le Journal des Débats, parmi les anciens journaux conservateurs, est resté hostile constamment à la candidature de Louis-Napoléon". A.J. Tudesq, L'élection présidentielle de Louis-Napoléon Bonaparte, 10 décembre 1848, Paris, 1965, p.166.

Le carcan dans lequel la législation avait enfermé la presse laissait peu de latitude à la discussion. Or, comme il était dangereux de parler politique, on parla religion. La situation s'y prêtait puisque le clergé, ayant accepté le coup d'Etat, et jouissant d'une position privilégiée, avait de ce fait réveillé l'anticléricisme latent des Débats. La politique étrangère accaparait aussi de nombreuses colonnes: la participation de la France à la guerre de Crimée plut au journal parce qu'il était sympathique à l'alliance anglaise. Cependant, la rédaction se divisa sur la question italienne entre partisans de l'unité de l'Italie et partisans du pouvoir temporel du pape. Toutefois, officiellement, le Journal des Débats appuyait l'unité italienne, mais il s'élevait contre la guerre entreprise par l'empereur. Il approuvait aussi la politique de libre-échange du gouvernement, bien que la façon dont elle avait été

- 127- Louis Veuillot, conscient de cette attitude, qualifiait dans l'Univers du 7 août 1853, les Débats de "journal des Juifs, des protestants, des universitaires, des voltairiens, des plus perfides et des plus constants ennemis de l'Eglise". J.Maurain, La politique, op.cit., p.159.
- 128- L'unité de la rédaction aux Débats était, selon Prévost-Paradol, difficile sous le Second Empire, car la loi des signatures augmentait l'inclinaison du journaliste à l'indépendance, et la situation générale avait confondu dans un même parti une foule de nuances qui avait jadis leur propre organe. Le Journal des Débats avait accueilli toutes les nuances qui acceptaient le principe de la liberté politique et religieuse. (J.D., 28-05-1861). Quant aux affaires étrangères, elles avaient de quoi diviser les esprits; le Journal des Débats avait pris la défense de la révolution italienne et confié le soin de défendre sa cause aux rédacteurs qui partageaient cette conviction, sans obliger les autres à le suivre. Sa politique était identique face au libre-échange. (J.J.Weiss, J.D., 27-11-1861).

décidée lui répugnait. Enfin, les questions d'enseignement comme les questions financières et économiques firent l'objet aux Débats de quelques critiques, mais ces dernières étaient, selon De la Gorce, "d'autant plus remarquées qu'elles étaient rares"¹²⁹.

Le caractère despotique du régime s'avérait la raison principale de l'opposition du Journal des Débats. Mais comme la critique était difficile, on choisit des moyens détournés pour montrer sa désapprobation. Ainsi, par exemple, on prit l'habitude de publier et de commenter avec emphase les débats des chambres étrangères, belge, anglaise et piémontaise; de même, la mort d'un illustre parlementaire français était l'occasion de louanges qui prenaient, dans les pages du journal, un espace tout à fait disproportionné. Enfin, on dénonçait le régime dans les pages littéraires pleines de sous-entendus; en effet, selon Renan, les articles littéraires n'étaient souvent qu'un prétexte car, dit-il, "sous apparence de littérature, on parla aussi bien de choses alors défendues; on insinua les plus hauts principes de la politique libérale"¹³⁰.

Toutefois, il fallait un style fluide, une connaissance de tous les raffinements de la langue pour ne pas donner prise aux censeurs impériaux et, comme les articles n'étaient plus anonymes, la responsabilité et l'originalité de l'auteur étaient

129- P.De la Gorce, op.cit., t.2, p.120.

130- Le Livre du Centenaire du "Journal des Débats", Paris, 1889, p.240.

reconnues. Cependant cette opposition, bien qu'elle déplaisait au gouvernement, n'était pas dangereuse puisqu'elle ne touchait qu'une mince couche de la société. Le régime la tolérait de ce fait.

b) La "Revue des Deux-Mondes".

La Revue des Deux-Mondes apparaît de nos jours comme un étonnant monument de durabilité et de permanence dédié aux lettres françaises; pourtant, ses débuts furent difficiles et ne laissaient pas prévoir pareil dénouement.

En effet, fondée en 1829 par Ségur-Dupeyron, la Revue ne connût au début aucun succès, et elle vivota péniblement pendant deux ans; elle fut toutefois rachetée en 1831, et son nouveau directeur, François Buloz, en fit lentement une réussite.
131
site.

Périodique bimensuel, la Revue des Deux-Mondes était à l'origine une publication essentiellement littéraire: Buloz y accueillait les jeunes talents comme les célébrités, sans distinction d'écoles, et sans souci d'opinions religieuses ou politiques. De cette façon, la Revue obtint rapidement la collaboration des écrivains et des poètes les plus en vue de cette époque (Balzac, Hugo, Musset, George Sand...), dont elle favorisa souvent les débuts. Cependant, elle consacrait aussi une large part à la critique et, dans ce domaine, Sainte-Beuve et

131- Sur les origines, l'aspect littéraire de la Revue et la personnalité de Buloz, voir M.L.Pailleron, La vie littéraire sous Louis-Philippe, Paris, 1930, p.9 sq.

Gustave Planche furent ses meilleurs collaborateurs. Durant cette période troublée où le romantisme était en pleine ébullition, le but avoué de la Revue des Deux-Mondes était alors :

De réconcilier l'imagination et la critique à une époque où la littérature et les arts, atteints comme tout le reste par le contre coup d'une révolution politique, étaient prêts à se laisser emporter trop loin. 132

Le succès de la Revue ne tarda pas à se concrétiser, et son tirage s'élevait lentement mais de façon régulière: de 350 exemplaires en 1834, il passa à 2,000 en 1843,¹³³ puis à 5,000 en 1851;¹³⁴ en 1859, la Revue comptait 9,500 abonnés et, vers la fin du Second Empire en 1866, elle tirait régulièrement à 16,650 exemplaires.¹³⁵ Ainsi, bien qu'elle bénéficiât d'une certaine réputation sous la Monarchie de Juillet, ce n'est qu'après 1848 que la Revue des Deux-Mondes commença à faire ses frais,¹³⁶ et qu'elle devint incontestablement la plus célèbre des revues françaises.

Cette réussite était largement due à l'ingéniosité, au labeur et à la fermeté de son directeur, car le choix des articles relevait de lui seul et devait être conforme à l'intérêt de la

132- Table générale de la "Revue des Deux-Mondes", 1831-1874, p.II, Voir l'introduction probablement écrite par Ch.De Mazade.

133-M.L.Pailleron, op.cit., p.20.

134- Ch.De Mazade, Le fondateur de la Revue des Deux-Mondes, François Buloz, in Revue des Deux-Mondes, 1877, ser.9, t.21, p.504.

135- P.Guiral, Histoire générale, op.cit., p.306.

136- Ch. De Rémusat, op.cit., t.4, p.103.

Revue. Pour Buloz, la Revue des Deux-Mondes s'adressait à un public "d'intelligence moyenne"¹³⁷; aussi rejetait-il tout ce qui était diffus ou incompréhensible?¹³⁸ Son libéralisme quant au choix des articles était étroitement subordonné, tantôt à l'opinion de ses lecteurs, tantôt à la situation de sa revue. Ainsi la "grande peur" de 1848 lui a fait publier temporairement Louis Veuillot: par contre, il soutient quelques années plus tard le positiviste Renan contre Albert De Broglie, pourtant actionnaire de la Revue. Il va même jusqu'à publier certains extraits des Fleurs du mal de Baudelaire, mais, cela lui ayant valu des critiques,¹³⁹ il ne répètera plus pareille imprudence.

Avec Buloz, la Revue des Deux-Mondes avait fait rapidement une plus large part à la philosophie, à l'économie politique et à l'histoire. A partir de 1833, elle commençait à traiter de l'actualité politique dans sa "Chronique de la Quinzaine". Dès lors, où allait-elle se situer? Son rédacteur en chef était,¹⁴⁰ selon Rémusat, "de centre gauche", par contre, elle était obligée

137- Le public de la Revue des Deux-Mondes était aussi, selon un journaliste des Débats, "plus rassis et plus difficile à émouvoir que celui des journaux". J.D., 19-10-1861, J.J.Weiss.

138- Pour cette raison, il avait refusé de publier un article de Victor Cousin sur Kant parce que l'article était trop spécialisé et qu'il ne le comprenait pas. M.L.Pailleron, op.cit., p.17.

139- P.Guiral, Histoire générale, op.cit., p.307.

140- Ch. De Rémusat, op.cit., t.3, p.355.

141
au régime de Juillet auquel elle devait beaucoup, et qu'elle
entendait ménager.¹⁴² De plus, la plupart de ses écrivains appar-
tenaient à "l'école libérale".¹⁴³ Malgré cela, elle semble être
demeurée plus indépendante du pouvoir que les Débats.¹⁴⁴ Sa chro-
nique politique s'efforçait de maintenir les débats à la dis-
cussion des principes et non des hommes, tout en s'inspirant
de l'intérêt du pays. Son opinion politique était "fidèle aux
principes libéraux, aussi ennemie des folies révolutionnaires
que des doctrines absolutistes".¹⁴⁵ Aussi, il ne lui sembla pas que
la Révolution de 1848 fût un progrès vers la liberté, et elle
consacra une série d'articles aux questions sociales de l'époque
dont le but évident était de refuter les "utopies socialistes".

- 141- C'est l'administration Molé qui avait avancé les fonds pour l'achat de la Revue. Ibid., p.262. Plus tard, le ministère lui trouva des actionnaires. Ch. De Rémusat, op.cit., t.4, p.103.
- 142- "Une de ses ressources était le nombre d'abonnements assez considérable que lui prenaient les ministères de l'Intérieur de l'Instruction publique, et des Affaires Etrangères". loc.cit.
- 143- Table, op.cit., p.II.
- 144- Si les Débats étaient guizotistes, la Revue des Deux-Mondes était surtout de centre-gauche, c'est-à-dire Thiers, Rémusat et Duvergier De Hauranne. En 1845, le ministère Guizot tentait de l'acheter car il la trouvait "trop peu ministérielle". CH. De Mazade, art.cit., p.498.
- 145- Table, op.cit., p.II. "Au fond, sous l'Empire comme sous la Monarchie de 1830, comme sous la République; Buloz est resté un vieux libéral et un vieux patriote...Le libéral était d'instinct, de raison pour les institutions parlementaires, pour les garanties régulières, pour toutes les causes généreuses. Le patriote avait la fibre française. Pour lui, au-dessus des préférences personnelles, des formes de gouvernement et des partis, il y avait la liberté et la France". Ch. De Mazade, art.cit., p.508-509.

Sous le Second Empire, on pouvait lire à son sujet, dans un rapport du Ministère de l'Intérieur, la remarque suivante: "des Débats à la Revue des Deux-Mondes, il n'y a qu'un pas"¹⁴⁶. C'est dire qu'elle n'avait pas renié ses sympathies orléanistes.¹⁴⁷ D'ailleurs, la Revue profitait de la collaboration des anciens parlementaires de la Monarchie de Juillet que le coup d'Etat avait éloignés de la politique; et la plupart de ses écrivains, à l'exception de Mérimée, étaient des opposants ou des "esprits sur la réserve".

La Revue des Deux-Mondes permettait aussi aux journalistes des Débats de développer, dans des articles plus vastes, leur conception politique; les comptes-rendus d'ouvrages de toutes sortes leur donnaient l'occasion de pratiquer avec plus de raffinement l'allusion à la politique impériale et au régime. John Lemoine, Saint-Marc Girardin, Prévost-Paradol et Renan entre autres, ont prêté leur collaboration à la Revue: chez les anciens parlementaires, Rémusat fut certes le plus assidu.

Le rédacteur de la "Chronique de la Quinzaine" sous le Second Empire, était Eugène Forcade. Marseillais d'origine, et tout d'abord journaliste dans sa ville natale, il était venu à Paris en 1840, et entra à la Revue en 1843, où sa collaboration

146- P.Guiral, Histoire, op.cit., p.160.

147- La Revue avait même été jusqu'à publier, sous un pseudonyme, certains travaux des Princes d'Orléans, Ch. De Mazade, art.cit., p.505.

demeura régulière jusque vers la fin des années soixantes. Il avait entre temps fondé quelques périodiques sans trop de succès, tels la Revue nouvelle en 1846, et le Messenger des Chambres en 1851: il collaborait aussi, depuis 1856, à la Semaine financière, journal économique à la solde des Rotchshild.¹⁴⁸

Brillant dans le domaine politique et excellent pour les questions économiques et financières, anglophile avoué et sympathique à toutes les causes libérales en Europe, cet "écrivain orléaniste"¹⁴⁹, selon l'expression d'Ollivier, était considéré par Rémusat comme le "premier écrivain politique de son temps".¹⁵⁰

Ayant des opinions favorables au libre-échange, à la tolérance religieuse et à la monarchie parlementaire,¹⁵¹ il n'est pas étonnant que les différentes prises de positions de la Revue des Deux-Mondes, depuis la Monarchie de Juillet, aient suivi la même courbe que les Débats; ce qui fait dire à P.Guiral: "la revue paraît souvent un succédané ou une répétition du Journal des Débats".¹⁵²

148- Guiral dit de ce journal qu'il était "l'organe du syndicat des banques monté par les Rotchshild et quelques banquiers privés contre les envahissements du Crédit Mobilier des Pereire". P.Guiral, Histoire, op.cit., p.292.

149- E.Ollivier, op.cit., t.5, p.284.

150- Ch.De Rémusat, op.cit., t.5, p.78.

151- La "bonne cause" servie par la Revue des Deux-Mondes était, selon Ch.De Mazade, "celle des notions justes, des traditions de liberté modérée et de conservation prévoyante". Ch.De Mazade, art.cit., p.503.

152- P.Guiral, Histoire, op.cit., p.152.

Conclusion

Le libéralisme s'est incarné en France dans la Monarchie des Orléans, à tel point qu'il est mieux connu sous le nom d'orléanisme. Le régime de Juillet a en effet reflété très largement ses idées et ses valeurs; monarchie constitutionnelle, institutions parlementaires, conservatisme social, tolérance religieuse, libertés individuelles, libre entreprise, politique extérieure prudente, prépondérance de la bourgeoisie et des notables. Cependant, la chute de la Monarchie de Juillet et le coup d'Etat ont, pour ainsi dire, purgé le libéralisme français de ses éléments les plus conservateurs, et l'ont de ce fait ramené à ses membres les plus progressistes. Il retrouve désormais toute sa raison d'être dans son opposition au Second Empire et tend à évoluer un peu plus vers la gauche, sans pour autant renier entièrement son passé.

Dans la presse, depuis 1830, le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes sont les deux organes qui ont personifié le plus fidèlement et propagé le plus constamment le libéralisme français. Ils ont certes par le passé, représenté des nuances plus ou moins avancées du libéralisme, mais l'opposition commune les a profondément rapprochés et l'on peut affirmer que, sous le Second Empire, le style et les opinions qui prévalent au niveau de leur rédaction sont sensiblement les mêmes.

Est-ce à dire qu'ils représentent toutes les opinions des diverses tendances libérales? Certes non, mais la rédaction du

Journal des Débats par exemple, reflète bien la division qui règne chez les libéraux sur quelques questions importantes, telle la question italienne. Or, si la cause italienne obtient l'appui de nos deux périodiques, il a fallu que les deux propriétaires, Bertin et Buloz, qui sont de grands amis de l'Italie, jettent toute leur influence dans la balance.

Toutefois, le problème se pose avec beaucoup moins d'acuité quant à l'avenir du régime impérial et, sur ce sujet, l'unanimité existe tant chez les libéraux que dans nos deux périodiques sur la nécessité d'un relâchement des méthodes autoritaires et d'une évolution vers le parlementarisme par l'octroi des "libertés nécessaires".

CHAPITRE III

LE REGIME DE PRESSE ET LA PUBLICITE

DES DEBATS PARLEMENTAIRES.

La presse en général a profité de la prospérité du Second Empire; les progrès de l'éducation et l'achèvement rapide du réseau ferroviaire ont élargi son audience. Des conditions peu propices à la presse d'opinion, de même que l'essor économique du pays ont permis le développement extraordinaire d'une presse spécialisée qui bénéficie de l'indulgence gouvernementale; presse mondaine, littéraire, financière, industrielle. La presse tend aussi à passer sous le contrôle des grands financiers qui en font une affaire. On voit alors apparaître des journaux apolitiques qui, en ouvrant leurs pages à la publicité, abaissent leur prix et rejoignent ainsi les classes populaires avec une information de faits divers enrobés de sensationnalisme.

La presse politique connaît par contre des années difficiles, mais elle n'est pas complètement annihilée puisque le régime a laissé subsister quelques organes d'opposition modérée. Ces derniers sont bien encadrés par une législation sévère, qui limite leur liberté d'expression, mais ils compensent toutefois ce handicap par certains stratagèmes et surtout par le vaste talent de leurs journalistes.

Si la publicité des débats parlementaires inaugurée par le sénatus-consulte du 2 février 1861 semble ouvrir à la presse politique de nouveaux horizons, il va surtout leur permettre d'aborder un sujet qui la touche de très près, c'est-à-dire

les conditions faites à la presse par l'Empire. Pour nos deux périodiques, l'occasion s'offre d'émettre clairement leurs griefs à ce sujet.

1- LES CONDITIONS DE LA CRITIQUE.

Les limites de la critique sous le Second Empire correspondent en fait, pour la presse politique, à l'interprétation libérale donnée par le régime à une législation des plus sévère.

a) la prévention.

L'Empire autoritaire a en effet soumis la presse politique à un régime ingénieux, rigoureux et original. Par le décret du 17 février 1852, la fondation d'un journal, de même que tout changement au niveau de la haute direction, était subordonné à une autorisation préalable du gouvernement; le cautionnement était rétabli, et l'impôt du timbre haussé par rapport au régime précédent. La presse se voyait interdire les comptes-rendus non officiels des assemblées et ceux des procès pour délit de presse; ces derniers étant désormais confiés aux tribunaux correctionnels.

153- R.Bellet, Presse et journalisme sous le Second Empire, Paris, 1967, p.13 sq.

154- Il était de 50,000 fr. à Paris et Lyon; ailleurs, il variait de 15,000 à 25,000 fr.. A.Dansette, Du 2 décembre, op.cit, p.24.

155- La loi du 16 juin 1850 avait soumis les journaux à un droit de timbre de 5 centimes, mais les avait affranchis du droit de poste qui était de 4 centimes. Le décret du 17 février rétablissait les frais de poste tout en élevant le droit de timbre à 6 centimes. P.De la Gorce, op.cit., t.I, p.45.

Les dirigeants du Second Empire avaient perçu l'importance de la propagande quotidienne de la presse auprès de l'opinion, et le rôle décisif qu'elle avait joué dans la chute des régimes précédents. Trop assujettie aux "partis", elle avait, selon Rouher, profité de sa liberté pour dénaturer par des comptes-rendus "parallèles" ¹⁵⁶ les délibérations des pouvoirs publics, et compromis leur autorité. Aussi fallait-il lui interdire désormais de commenter les débats des chambres et la contenir par des lois efficaces, jusqu'à ce qu'elle respecte les institutions et les lois du nouveau régime, ou mieux, jusqu'à ce qu'elle reconnaisse la nouvelle dynastie. ¹⁵⁷

Par des contingences financières, cette législation éliminait les feuilles à faible tirage, pour la plupart républicaines, ¹⁵⁸ et contribuait à mettre la presse entre les mains des gros financiers qui avaient tout à gagner du régime. Elle forçait aussi les journaux à recourir de plus en plus aux annonces commerciales et industrielles; ce faisant, ils contribuaient ainsi

156- Le fait que la presse française fût une "presse de parti" était, selon le législateur Rouher, la cause principale des sévères conditions qu'on lui imposait. Persigny était du même avis. Bien qu'il n'approuvait pas la législation du Second Empire, Prévost-Paradol admettait que la presse française était une "presse de parti", contrairement à la presse anglaise dont la principale caractéristique était, selon lui, d'être une presse d'information. L.A. Prévost-Paradol, De la presse en Angleterre et en France, in Revue des Deux-Mondes, 1858, ser.8, t.13, p.187-202.

157- R.Schnerb, Rouher et le Second Empire, Paris, 1949, p.167.

158- Le nombre total des périodiques français passa de 345 environ en décembre 1851, à 235 en juin 1852. Les feuilles républicaines furent les touchées; leur nombre diminua de 115 à 15 durant la même période. A.Dansette, Du 2 décembre, op.cit.,, p.84.

à la prospérité économique qui était le but avoué de l'Empire.

b) la répression.

A ces mesures préventives, s'ajoutaient des moyens répressifs. En effet, des rapports sur le contenu de tous les journaux de France arrivaient quotidiennement au Ministère de l'Intérieur,¹⁵⁹ et tout journal devenait susceptible de recevoir un avertissement officiel pour des motifs divers, laissés à la discrétion du Ministère de la Police et des préfets. Après trois avertissements,¹⁶⁰ le journal coupable était suspendu pour deux mois. Le pouvoir usait aussi de l'avertissement "officieux"; la direction du journal visé recevait alors la visite d'un fonctionnaire qui lui conseillait d'étouffer certaines nouvelles, de ne pas commenter tel évènement, etc. Enfin, l'administration se réservait le droit de répondre aux journaux sous forme de "communiqué", qui devait être obligatoirement inséré en tête du journal, avant tout autre article.

A cela, s'ajoutaient des pressions indirectes et négatives qui influaient sur l'existence d'un quotidien: soit l'accord ou le refus des annonces judiciaires et légales (sources de revenu réservées au journaux "officieux"), l'autorisation ou non

159- I.Collins, The government and newspaper press in France, 1814-1881, Oxford, 1959, p.128.

160- Une suspension de deux mois pour les journaux à faible tirage avait pour conséquence de leur faire perdre irrémédiablement leur clientèle. Quant aux grands quotidiens, la Presse après une suspension de deux mois, en 1857, vit son tirage baisser de 36,000 à 23,000. R.Bellet, op.cit., p.14.

161

de vendre sur la voie publique, enfin, pressions par le biais des imprimeurs soumis à l'acquisition d'un brevet révocable. Malgré toutes ces mesures, le gouvernement pouvait, sans avis préalable, supprimer tout journal déplaisant par mesure de sûreté générale.

Le système des avertissements permettait au régime de bail-
lonner la presse sans avoir recours à la censure. Les délits
de presse étaient sanctionnés par les tribunaux, mais ceux-ci devaient appliquer la loi et pour l'appliquer même sévèrement, il leur fallait un délit. Or, c'était difficile de prouver un délit, car l'art du journaliste était justement de frôler le délit sans jamais le commettre. Cependant, l'avertissement était un acte administratif et il ne pouvait pas être déféré devant les tribunaux judiciaires. Le seul recours du journal consistait à faire appel au tribunal administratif, c'est-à-dire au Conseil d'Etat. Or ce dernier, composé de fonctionnaires, et n'ayant pas les mêmes règles que la justice ordinaire, couvrait continuellement le ministre ou le préfet poursuivi.

Ainsi, par cette législation sévère, le gouvernement obligeait les directeurs de journaux à se faire censeurs dans leur propre intérêt. Par contre, l'application de la législation ne fût pas toujours rigoureuse, car le régime n'avait pas toujours

161- "Le refus ou l'autorisation survenait souvent plusieurs semaines après la naissance même d'un journal: l'utilisation de la voie publique...était elle-même soumise ;à d'étranges arbitraires". Ibid., p.23.

162- L.Girard, Problèmes politiques, op.cit., p.127.

163
intérêt à suspendre ou supprimer certains journaux. Aussi, les avertissements, nombreux durant les premières années du régime. ¹⁶⁴
diminuèrent-ils rapidement surtout quand le gouvernement enleva aux préfets l'exercice "spontané" de ce pouvoir dont la plupart ¹⁶⁵ avait usé sans discernement. Bref, après avoir mis la presse au pas, le régime impérial lâchait lentement du lest, et préparait par le fait même le retour, en mars 1868, à une plus grande liberté de presse.

2- LA CRITIQUE PAR LE BIAIS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE

On conçoit facilement qu'en de pareilles conditions la presse politique ait eu tendance à délaisser les questions intérieures pour s'intéresser surtout aux évènements de politique étrangère, car ainsi elle minimisait les risques de subir les foudres de l'administration. Toutefois, les évènements extérieurs donnaient la possibilité aux journalistes rusés d'afficher leurs idéologies politiques, de rapprocher de façon tendancieuse les institutions de certains pays étrangers et celles de l'Empire, de

163- Les chiffres suivants sont considérés par l'auteur comme une application libérale du décret: à Paris, pour la période 1852-1867, il y eût 109 avertissements, 8 journaux suspendus et 5 journaux supprimés. I.Collins, op.cit., p.86.

164- Sous le Ministère Maupas, de janvier 1852 à juin 1853: 91 avertissements; sous le Ministère Persigny, de juin 1853 à mars 1854: 32 avertissements; sous Billault, de mars 1854 à février 1858: 54 avertissements. A.Dansette, Du 2 décembre, op.cit., p.85-86.

165- Les préfets donnaient souvent des avertissements pour les raisons les plus contradictoires. A ce sujet, voir; Saint-Marc Girardin, L'opinion publique sous la Constitution de 1852, in Revue des Deux-Mondes, 1860, ser.8, t.22, p.307-327.

réclamer enfin, à la lumière de l'expérience d'autrui, des réformes constitutionnelles et le retour de la liberté.

a) la question italienne

Prenons l'exemple de l'affaire italienne puisque, durant la période précédant les premières réformes, elle est le point de mire de la presse française. Elle provoque de nombreuses polémiques car, outre le fait que la France y soit directement engagée, la question italienne pose le problème brûlant des nationalités et soulève l'affrontement entre la réaction et la révolution.

A travers les commentaires du Journal des Débats et de la Revue des Deux-Mondes, le lecteur pouvait percevoir dans la situation troublée de l'Italie, d'une part les vices du despotisme et de l'autre, les bienfaits de la liberté et du parlementarisme. Les écrivains libéraux s'ingéniaient en effet à associer le despotisme à la méfiance, à la guerre et à la dépense; tandis qu'ils s'efforçaient de confondre les termes de parlementarisme, de paix et d'économie.

Bien que sympathiques à la cause italienne, nos deux périodiques étaient opposés à la guerre d'Italie. Ils pouvaient de ce fait en regretter les piètres résultats:

Pour nous qui n'avions pas cru que les armes pussent donner une solution satisfaisante à la question italienne, nous n'aurions assurément point demandé la guerre pour l'affranchissement de Venise; mais, la guerre ayant éclaté, nous regrettons profondément qu'elle se termine sans que Venise soit affranchie.166

Certes la victoire de Solférino avait de quoi réjouir, mais la Revue des Deux-Mondes avouait toutefois que le développement des institutions libérales dans les états italiens aurait pu conjurer la guerre et que la France aurait dû elle-même donner l'exemple, en rentrant résolument dans la pratique de ses anciennes libertés.¹⁶⁷ De même le projet de confédération italienne contenu dans les accords de Villafranca ne pouvait, à son avis, réussir que si la confédération était l'incarnation d'un véritable esprit national et non une association de princes. Or, cela n'était possible que si les gouvernements possédaient des institutions libérales.¹⁶⁸

Après cette guerre victorieuse où la France avait montré sa puissance, l'empereur désirait la paix. Toutefois, l'Europe craintive et méfiante n'en croyait rien. Ce malentendu montrait bien, selon le Journal des Débats, combien un gouvernement tout puissant "était exposé à voir faussement interpréter sa conduite".¹⁶⁹ Seul le développement de ses institutions intérieures permettrait à la France de rassurer l'Europe.

sur ce sujet une position un peu plus conciliante: "Nous n'avons pas besoin de dire que la guerre une fois commencée, l'affranchissement complet de Venise était au nombre de nos vœux les plus chers, bien que nous eussions cru trop payer un tel résultat s'il avait fallu le poursuivre à travers une guerre générale". J.D., 12-08-1859, Prévost-Paradol.

167- R.D.M., 01-07-1859, p.234.

168- R.D.M., 15-07-1859, p.503.

169- J.D., 04-09-1859, Prévost-Paradol.

La Revue des Deux-Mondes abondait dans le même sens lorsqu'elle affirmait que la première garantie de la paix européenne résidait dans "l'application du régime constitutionnel aux grandes nations qui veulent influencer sur l'équilibre général, ainsi que dans la diffusion et la pratique des institutions représentatives"¹⁷⁰. L'histoire en effet tendait à démontrer que le contrôle des peuples rendait les gouvernements économes et pacifiques. L'exemple français était éloquent, car la France parlementaire avait procuré de 1814 à 1851, trente-sept ans de paix à l'Europe. Sous le présent régime par contre, huit ans avaient suffi pour lancer le pays dans deux guerres qui avaient couté plus de 100 millions par an aux contribuables¹⁷¹.

Ce qui préoccupait surtout les libéraux c'était l'attitude de l'Angleterre. L'alliance anglo-française inaugurée par la guerre de Crimée se détériorait, car l'Angleterre se méfiait des projet de Napoléon III en Italie et s'élevait contre les projets d'annexion par la France de Nice et de la Savoie. A l'automne 1859, l'Angleterre réarmait et la presse française en général était très montée contre son attitude. Dans la presse libérale, on déplorait cette situation; la Revue des Deux-Mondes l'attribuait à un manque de liberté dans le pays car les institutions actuelles de la France ne permettaient pas à l'opinion de se préoccuper des affaires intérieures. Si tel était le cas,

170- R.D.M., 15-08-1859, p.1014.

171- R.D.M., 15-07-1859, p.506.

les esprits réagiraient moins, selon elle, lors de "légers froissements d'intérêt" entre la France et les autres nations. 172

Le Journal des Débats citait volontiers quelques extraits du Times pour expliquer les raisons motivant l'Angleterre à prendre des précautions militaires; tel celui-ci:

C'est à cause de l'incertitude où l'on est du lendemain en face d'un gouvernement militaire, quelle que puisse être d'ailleurs la loyauté de ses intentions et de sa politique...Le peuple anglais se met en garde contre tout le monde, contre son souverain, contre les chefs de son gouvernement et de son Eglise parce qu'il ne veut être à la merci de personne. Il est tout simple qu'il montre à l'égard de l'étranger ce soin jaloux de son indépendance si frappant dans ses institutions. 173

De plus, au milieu du violent ressentiment de la presse française contre l'Angleterre, le Journal des Débats affichait toujours son anglophilie légendaire:

Nous n'avons jamais caché le prix que nous attachons à l'alliance anglaise, ni la sérieuse estime que nos puissants voisins nous inspirent. Non seulement nous admirons leurs institutions, leur respect de la loi, leur pratique assidue de la liberté, leur activité industrielle et leur puissance colonisatrice, mais nous ne voyons pas ordinairement dans leur politique étrangère, cet amour exagéré de la domination...qu'on lui attribue si volontiers. 174

En décembre 1859, des rumeurs quant à la modification prochaine des tarifs entre les deux pays commençaient à circuler. Pour la Revue des Deux-Mondes, un pareil événement contribuerait

172- R.D.M., 15-11-1859, p.499.

173- J.D., 05-09-1859, Prévost-Paradol.

174- J.D., 28-09-1859, Prévost-Paradol.

fortement à rétablir la confiance entre la France et l'Angle-
175 terre. Toutefois, la Revue, partisane d'une réforme générale
des tarifs, montrait bien que le traité de commerce franco-
anglais serait vu en France comme une concession commerciale
faite à l'Angleterre en vue d'un intérêt politique, et qu'elle
même y "applaudirait médiocrement"¹⁷⁶. Le traité une fois signé
en janvier 1860, la Revue s'en réjouissait tout en déplorant
le fait qu'il ait été conclu en vertu d'une omnipotente et
soudaine initiative, et qu'il n'ait point été précédé par la
libre éducation économique des producteurs et du peuple.¹⁷⁷

Le traité de commerce ne fit pas disparaître cependant la
méfiance de l'Angleterre devant l'annexion toujours plus im-
minente de Nice et de la Savoie. La Revue des Deux-Monde pour
sa part, n'était pas très chaude pour cette annexion. Elle
doutait même du désir des Savoyards de se réunir à la France,
croyant qu'ils ne voulaient pas échanger leurs larges libertés
contre les institutions restrictives de l'Empire.¹⁷⁸ L'annexion
une fois accomplie, elle y voyait la fin de l'alliance franco-
anglaise, tout en ne croyant pas que l'acquisition de ces deux

175- R.D.M., 01-12-1859, p.738.

176- R.D.M., 15-01-1860, p.487.

177- "Nous aurions mieux aimé, si nous avions une voix au con-
seil suprême, que la France ait été convertie à la liberté
commerciale par la discussion et la persuasion raisonnée,
que par un miracle de la grâce". R.D.M., 01-02-1860, p.758.

178- Ibid., p.756.

provinces fût un dédommagement suffisant en regard du trouble et de la défiance qu'elle soulevait en Europe contre la France. ¹⁷⁹

Bref, face à cette situation, il était urgent que l'Empire donnât des garanties de paix de façon à ramener la confiance, et ces garanties ne pouvaient être que d'ordre constitutionnelles.

b) l'appel aux réformes

Tout en montrant continuellement, dans ses commentaires sur les grandes questions de l'époque, la nécessité des libertés inhérentes au parlementarisme, la presse libérale les réclamait ardemment et s'ingéniait même à percevoir dans certains actes du pouvoir des indices de leur retour prochain.

Le moment le plus propice pour réclamer le retour des libertés, ou encore le "couronnement de l'édifice" promis par l'empereur lui-même, c'était à la fin de chaque guerre de l'Empire. En décembre 1855, une fois la guerre de Crimée terminée, le Journal des Débats exhortait le régime à s'engager dans la voie libérale; la paix, à son avis, devait être l'occasion:

...d'un retour vers cette vie publique qui a été pendant quarante ans le régime de la France. Les soucis de la sécurité publique et plus tard les soucis glorieux de la guerre ont pu imposer le sacrifice momentané des droits qui consacraient les principes de 89. La paix nous ramènera l'usage de ces institutions libérales dont les statues sont toujours debout quoique quelques-unes soient voilées. 180

179- R.D.M., 01-04-1860, p.752.

180- J.D..05-12-1855, cité par L.Girard, Révolution ou conservatisme en Europe (1856); une polémique de la presse parisienne après la guerre de Crimée, in Mélanges Pierre Renouvin, Paris, 1966, p.127.

Toutefois le régime ne semblait pas avoir entendu son appel. Quelques années plus tard, la Revue des Deux-Mondes prenait la relève à la fin de la guerre d'Italie. Elle faisait remarquer que le premier devoir d'un peuple après une guerre était de veiller à l'amélioration de son gouvernement intérieur, tel le peuple russe après la guerre de Crimée. Pour la France, il lui semblait évident que les premières améliorations devaient se porter du côté de la liberté; après les grandes actions que venait d'accomplir la France, qui, demandait la Revue, "voudrait méconnaître les titres nouveaux qu'elle a acquis à l'avancement des libertés"¹⁸¹?

A la même époque, l'amnistie du 15 août 1859 avait de quoi soulever de grandes espérances, car elle était, pour la Revue des Deux-Mondes, un indice de la confiance que le gouvernement avait en lui-même. Or, les progrès de cette confiance devaient se traduire, à son avis, logiquement en progrès de liberté pour le pays¹⁸². Pourtant, là encore, les espoirs furent déçus.

L'année suivante, en avril, la Revue voyait dans l'acquisition de la Savoie une belle occasion pour le gouvernement "d'imprimer une impulsion sérieuse au progrès de la liberté politique en France"¹⁸³. Et quinze jours plus tard, en rappelant la lettre du 5 janvier, elle insistait de nouveau:

181- R.D.M., 01-09-1859, p.613.

182- Loc.cit.

183- R.D.M., 01-04-1860, p.757.

Nous avons espéré, au commencement de cette année, que le gouvernement avait fait son choix et avait pris le bon parti de ramener le pays aux travaux féconds de la vie intérieure. La lettre impériale n'avait d'autre sens, et annonçait apparemment cette intention. Trois mois se sont écoulés depuis...¹⁸⁴

Enfin, le 30 avril, le Journal des Débats allait droit au but, et publiait un article sur le "couronnement de l'Edifice". Il posait deux questions: que manquait-il au "couronnement de l'Edifice"? Et quand allait-il devenir réalité? Il répondait à la première question d'une façon prudente, à la fois confuse et énigmatique, en réclamant les libertés que Thiers quatre ans plus tard qualifiera de "nécessaires"; c'est-à-dire la liberté de presse, de réunion et d'association, la liberté des élections ainsi qu'une véritable influence de l'assemblée représentative que seule la responsabilité ministérielle pouvait lui donner.¹⁸⁵ A la seconde question, il fallait à son avis accorder ces libertés maintenant, alors que le gouvernement, suite à ses glorieuses victoires, avait la confiance du pays. L'absence de garanties libérales dans la Constitution de 1852 était strictement due aux circonstances; si elles nécessitaient alors un pouvoir fort, il n'en était plus ainsi en 1860, car après huit ans, les réalités avaient changé et il fallait donc en finir avec ce régime d'exception.

184- R.D.M., 15-04-1860. p.998.

185- J.D., 30-04-1860, E.Forcade.

3- L'AMBIGUITE DU REGIME DE PRESSE

De toutes les réformes réclamées, celle touchant les conditions faites à la presse préoccupait particulièrement nos deux périodiques.

a) les espoirs de liberté

C'est à partir de l'amnistie du 23 août 1859, que la vie politique s'est peu à peu réveillée en France. L'amnistie comprenait la remise des avertissements que les journaux avaient encourus. Ce geste fut perçu par les journalistes comme un symptôme des dispositions plus bienveillantes du pouvoir envers la presse.

Forcade à la Revue des Deux-Mondes croyait même ne pas être téméraire en avouant que cette mesure, pour le moins surprenante, était un signe avant-coureur d'une prochaine législation devant "rouvrir à la presse le terrain du droit commun et lui constituer un état légal"¹⁸⁶. Il osait même prédire qu'à la prochaine législature ce serait fait. Tous les journaux ne demandaient qu'à y croire, et les rumeurs d'une amélioration prochaine des décrets sur la presse allaient bon train à l'automne 1859. De là à faire au pouvoir des suggestions sur les améliorations à introduire, il n'y avait qu'un pas, et il fut rapidement franchi.¹⁸⁷

186- R.D.M., 10-09-1859, p.243.

187- Pour Prévost-Paradol, la plus importante amélioration consistait à "laisser aux tribunaux et non à l'administration le soin de s'occuper de ce que pense et de ce que dit la presse". J.D., 18-09-1859.

Toutes ces rumeurs n'eurent pas de suite car le régime, au printemps 1860, eut à faire face à une session parlementaire plus agitée que par le passé; et ce n'est pas la situation de la presse qui préoccupa les députés, mais bien les conséquences du récent traité de commerce et les remous de l'affaire italienne. Le gouvernement allait quand même donner aux journaux un os à ronger en publiant dans le Moniteur les comptes rendus des débats, qui avaient lieu au Sénat relativement aux pétitions adressées en faveur de la souveraineté temporelle du pape.

Le Journal des Débats se réjouissait de cette initiative, et montrait tout l'intérêt qu'avait le gouvernement à éclairer l'opinion publique sur cette question importante; toutefois, il se demandait si les questions touchant la liberté, la fortune et les droits des citoyens avaient moins d'importance aux yeux du gouvernement que la question romaine. Enfin, il faisait le voeu de voir la publicité des débats du Sénat et du Corps législatif érigée en règle, et consacrée par une disposition formelle de la constitution.¹⁸⁸

Cette initiative du pouvoir eut pour effet de provoquer un débat, dans la presse libérale, sur l'interprétation de la constitution et du décret du 17 février 1852. Au fond, écrivait Forcade dans sa chronique, les journalistes étaient fort peu instruits sur la portée du régime constitutionnel en vigueur, et

à première vue, lui-même ne découvrait dans la constitution ou même dans le décret de février, "rien qui interdise aux journaux l'appréciation des discussions du Corps législatif".¹⁸⁹ En effet, les rapports de la presse avec le Corps législatif n'étaient pourvus que par l'article 42 de la constitution¹⁹⁰ et par l'article 14 du décret du 17 février.¹⁹¹ Or, selon lui, on ne pouvait voir dans ces dispositions une restriction qui interdise toute appréciation; un journal, après avoir reproduit le compte rendu officiel, était libre de discuter les opinions émises dans ce compte rendu, "approuver ou rectifier, critiquer ou louer les divers orateurs en observant toutes les convenances".¹⁹² Cependant, pour mettre fin à ses doutes, il demandait au gouvernement d'émettre un commentaire net et complet sur la législation.

Quelques mois plus tard, le Journal des Débats reprenait les mêmes arguments, en spécifiant toutefois que même les discussions du Sénat pouvaient être commentées dans la presse,¹⁹³

189- R.D.M., 01-05-1860, p.248.

190- L'article 42 disait: "le compte rendu des séances du Corps législatif par les journaux ou tout autre moyen de publication ne consistera que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif". F.A.Félie, op.cit., p.978.

191- L'article 14 du décret de février spécifiait: "toute contravention à l'article 42 de la constitution sur la publication des compte rendus officiels des séances du Corps législatif sera punie d'une amende de 1,000 à 5,000 francs". Ibid., p.994.

192- R.D.M., 01-05-1860, p.247.

193- J.D., 02-07-1860, Saint-Marc Girardin.

lorsque le gouvernement prenait sur lui de les publier dans le Moniteur¹⁹⁴. Il citait même en exemple certains journaux tels le Courrier de Paris, le Courrier du Dimanche et la Patrie qui avaient déjà, à son avis, dérogé à la reproduction du procès-verbal du Moniteur sans avoir eu d'ennuis. Toutefois, il avouait qu'en prenant ces libertés, ces trois journaux n'avaient pas créé de précédent jurisprudentiel, et qu'il ne fallait surtout pas y voir un indice comme quoi la presse était libre de commenter les débats car il n'y avait point de droit strict pour la presse.

Dès lors, seul un procès de presse permettant à la cour de cassation d'interpréter l'article 42 de la constitution combiné avec les articles 14 et 16 du décret de février, pouvait clarifier définitivement cet état de chose. Mais quel journal, concluait-il, voudrait braver un tel procès quand une "condamnation était un premier pas vers la mort, et qu'il n'en fallait que deux pour mourir"¹⁹⁵?

La remise des avertissements suscita dans la presse libérale une lueur d'espoir, qui réveilla chez elle le goût de la discussion. Reprenant graduellement courage, et osant toujours plus chaque jour, elle en vint à se demander, devant le silence

194- L'article 24 de la constitution spécifiait que les séances du Sénat n'étaient pas publiques. Mais, quand le gouvernement prenait l'initiative de les publier, celles-ci pouvaient selon Saint-Marc Girardin, être discutées au même titre que les publications gouvernementales, les discours de l'empereur, les lettres impériales, les proclamations, etc. loc.cit.

195- J.D., 09-07-1860, L.Alloury.

éloquent de l'administration, si au fond la constitution ne lui laissait pas plus de libertés qu'elle n'en avait voulu prendre jusqu'à ce jour. Mais elle n'osait pas encore braver ouvertement l'administration en commentant les débats des assemblées.

Le décret du 24 novembre allait relancer le débat sur ce sujet, car l'article 4 soumettait un projet de sénatus-consulte relativement à la publicité des séances du Corps législatif et du Sénat.¹⁹⁶

Le Siècle, journal républicain, en combinant les articles 1⁹⁷ et 4 du décret, croyait pouvoir conclure que ce dernier restituait explicitement à la presse le droit d'apprécier et de donner son opinion sur les débats des assemblées. Le Journal des Débats, pour sa part, en était beaucoup moins certain et, malgré son désir de partager le point de vue du Siècle, il admettait que cette interprétation n'était justifiée ni par le texte du décret, ni par le commentaire officieux du Constitutionnel.¹⁹⁸

196- Le projet était conçu en ces termes: "les compte rendus des séances du Sénat et du Corps législatif, rédigés par des secrétaires rédacteurs placés sous l'autorité du président de chaque assemblée, sont adressés chaque soir à tous les journaux. En outre, les débats de chaque séance sont reproduits par la sténographie et insérés in extenso dans le journal du lendemain". F.A.Hélie, op.cit., p.1266.

197- Article 1: "le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse à notre discours". loc.cit.

198- J.D., 01-12-1860, L.Alloury.

Mais en admettant que les journaux aient le droit d'apprécier les débats des assemblées, ils avaient l'obligation par pure objectivité, de les publier intégralement comme le faisait le Moniteur. Or, cela signifiait quelques pages en supplément et, de l'avis du Siècle, ce serait beaucoup trop coûteux. Aussi proposait-il une solution médiane obligeant tout journal désireux de discuter l'opinion d'un orateur de l'assemblée, à publier son discours en entier de même qu'un discours prônant l'opinion contraire. Aux Débats, on ne voyait aucun inconvénient à cet expédient, mais on préférait attendre les événements et voir comment le Sénat allait statuer sur cette question. En attendant la réunion prochaine du Sénat, la presse allait trouver dans une circulaire du Ministre de l'Intérieur des indices pour entretenir son optimisme.

L'empereur en effet avait fait coïncider le décret du 24 novembre avec un remaniement ministériel où l'on assistait au retour de Persigny comme Ministre de l'Intérieur. Et l'un de ses premiers actes fut de publier une circulaire importante au sujet de la presse. On y lisait entre autre:

Si tous les partis, tous les écrivains, se soumettaient réellement aux lois constitutives de notre société, au suffrage universel qui a fondé le trône des Napoléons pour en faire la base de nos institutions: si ces partis, ces écrivains, respectant la volonté du peuple français, ne veulent la liberté de presse que pour le maintien et la prospérité de l'Etat, alors ils ont de fait et de droit

la liberté de la presse comme en Angleterre, et la loi des avertissements devient une lettre morte. Que les abus dans la société ou dans le gouvernement soient mis à jour, que les actes de l'administration soient discutés, que les injustices soient révélées, que le mouvement des idées, des sentiments et des opinions contraires viennent éveiller partout la vie sociale, politique, commerciale et industrielle, qui pourrait raisonnablement s'en plaindre...200

Il concluait en disant que les partis pouvaient "faire pénétrer leurs idées, leurs doctrines, leurs sentiments dans le gouvernement de l'Etat".

Sans aucun doute, cette circulaire avait de quoi réjouir les plus pessimistes. Pour les Débats, le programme de Persigny élargissait considérablement les limites imposées jusque là à la presse par la législation, et telles qu'interprétées par l'administration. Toutefois, le journal ne pouvait s'empêcher de faire une leçon au ministre sur le régime de presse qui prévalait en Angleterre. Les lois y étaient certes sévères, mais c'était des lois qui régissaient la presse; les délits étaient prévus et définis par la loi et les écrivains avaient une garantie dans les tribunaux chargés de l'appliquer. Or, en France, faisait-il remarquer, les garanties étaient purement personnelles et fondées sur un pouvoir discrétionnaire, l'administration.
201

200- Reproduit dans J.D., 09-12-1860.

201- Ibid., L.Alloury.

C'était là en effet le principal grief que faisaient les journaux d'opposition au régime de presse du Second Empire. Les paroles de Persigny avaient de quoi séduire; on se félicitait encore aux Débats deux jours plus tard de la largeur de vue du ministre, mais on ne se laissait pas bernier pour autant:

Le seul défaut de cette liberté est de n'être garantie par aucune loi et de pouvoir disparaître de nos usages le jour ou il (Persigny) disparaîtrait lui-même du Ministère. 202

b) le sénatus-consulte du 2 février.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur était de bon augure; Forcade voyait en elle "une transition vers un meilleur régime légal de la presse"²⁰³. Ce régime meilleur, il semblait tout près en ce début de 1861, car le Sénat se réunissait enfin pour légiférer sur l'article 4 du décret impérial. Le Sénat allait-il faire plus que modifier l'article 42 de la constitution en élargissant quelque peu le régime de presse par rapport à l'appréciation des débats? Prévost-Paradol croyait même, devant l'impossibilité pour les journaux de reproduire la sténographie complète des débats, qu'on en reviendrait à l'ancien système.²⁰⁴ Il en fut quitte, comme tous les libéraux, pour la peur, car le sénatus-consulte fut à la fois des plus

202- J.D., 11-12-1860, Prévost-Paradol.

203- R.D.M., 15-12-1860, p.1018.

204- J.D.; 21-01-1861.

restrictifs et des plus ambigus.

En effet, le président Troplong, porte-parole de la commission, reprenait exactement dans son rapport les termes du décret de novembre, en y ajoutant l'amendement du sénateur Bonjean qui constituait un moyen terme auquel les libéraux n'avaient pas songé. La reproduction des séances législatives consistait donc désormais uniquement soit dans le procès-verbal officiel envoyé aux journaux, soit dans le compte rendu sténographique du Moniteur. Toutefois, on pouvait ne reproduire qu'une partie d'une séance pourvu que la discussion complète d'un projet de loi ou d'une pétition s'y trouvât contenue. Il était aussi formellement interdit de choisir certains discours à l'exclusion de certains autres, et de leur accorder ainsi une importance inégale.

Quant à savoir si les journaux avaient le droit de discuter les opinions des orateurs, le rapport se prononçait dans l'affirmative, mais à condition que la discussion ne dégénère pas en compte rendu: la raison, la bonne foi, le juge et l'administration décideraient.

Devant une pareille interprétation, le Journal des Débats exprimait ainsi sa déception:

On avait espéré que cette législation serait modifiée et améliorée au moins dans celle de ses dispositions qui pèse le plus rigoureusement sur les journaux. Mais il nous semble que, d'après les termes formels du rapport, le régime sous lequel est actuellement placée la presse restera, à peu de chose près, ce qu'il était. 205

Le rapport Troplong montrait en effet que le Sénat et l'administration avaient perçu le décret du 14 novembre "dans son champs le plus restreint", et non le plus large comme la presse libérale l'avait souhaité, espéré et conseillé.²⁰⁶

Malgré cela, le Journal des Débats entendait profiter largement de la solution intermédiaire proposée par le sénatus-consulte du 2 février. Il allait publier de façon assez régulière deux pages de supplément relativement à certains projets de loi discutés au Sénat et au Corps législatif et parfois même quatre pages, lors des discussions de l'adresse dans les deux assemblées. Parallèlement à ces publications, les responsables du "Premier Paris", J.J. Weiss et Louis Alloury, commençaient à apprécier les débats des assemblées. Tâche lourde et ingrate qu'ils remplissaient avec une timidité telle qu'elle frôlait souvent l'insignifiance, même s'ils prenaient lentement un peu plus d'assurance.

La presse libérale semblait à la fois résignée et contente du peu qu'elle avait obtenu. Préoccupée surtout par l'ampleur et l'importance des débats qu'avait fait renaître le droit d'adresse, elle mit en sourdine ses revendications jusqu'à ce que le régime, en juin 1861, lui donne encore une occasion d'espérer.

A cette époque en effet, le gouvernement amendait la loi sur la presse. Désormais un avertissement serait périmé après

deux ans. C'était "bien peu de chose", mais c'était toujours un progrès et il fallait, au dire de Forcade, l'accepter à ce titre. La Revue des Deux-Mondes aurait toutefois préféré que le gouvernement abolit le système du privilège et de l'autorisation préalable.²⁰⁷

Elle osait même prétendre un mois plus tard, en commentant un discours de Jules Favre sur la législation de la presse, que cette dernière allait en partie à l'encontre des principes de 1789, sur lesquels reposait la constitution impériale:

Trois grands principes qui sont compris apparemment dans les principes de 1789 ont donc à souffrir de la législation actuelle de la presse; le droit de propriété, puisque la propriété d'un journal est abandonnée à la discrétion de l'administration qui peut la déprécier par les avertissements ou la suspension.... ou la détruire par la suppression; le principe de la liberté, puisque la presse est en certains cas frappée de pénalités pour des offenses qui ne sont point définies par la loi et dont l'appréciation est enlevée à la justice ordinaire; le principe d'égalité, puisque la création d'un journal, au lieu d'être soumise à des conditions légales, les mêmes pour tous, est devenue un privilège, une faveur arbitrairement octroyée ou refusée par le Ministre de l'Intérieur. 208

Ainsi la presse libérale partait de nouveau en guerre contre la législation. Ce renouvellement d'ardeur n'était pas étranger à la mauvaise foi dont semblait s'être rendu coupable le Ministre de l'Intérieur. On l'accusait en effet d'avoir oublié

207- R.D.M., 01-06-1861, p.753.

208- R.D.M., 01-07-1861, p.237.

les belles paroles contenues dans sa fameuse circulaire du 7 décembre 1860. Certains journaux s'en étaient aperçus à leurs dépens, mais le Journal des Débats fut particulièrement sensible à un avertissement du Ministre à la Revue des Deux-Mondes. Forcade ayant dans sa chronique du 15 octobre 1861 tracé un sombre tableau de la situation économique du pays, et alerté l'opinion sur les mauvaises finances du régime, le Journal des Débats fit remarquer la contradiction existant entre la circulaire de Persigny et les motifs de l'avertissement. Loin de s'être attaqué à la constitution, la Revue avait à son avis simplement critiqué la politique financière du gouvernement. L'article s'attaquait surtout au Ministre des Finances dont la constitution admettait la responsabilité concernant les actes de l'Etat.

La campagne s'accroissant, les libéraux virent dans l'affaire de la Société Saint-Vincent de Paul un argument de poids pour leurs revendications. Selon Forcade, l'abus des influences ecclésiastiques n'effrayait personne quand le public possédait les moyens de surveiller les empiètements de l'ambition cléricale; et face à une presse libre et continuellement aux aguets, la Société se gardait bien de se détourner de son but primitif. Mais, devant la paralysie actuelle des organes naturels de l'esprit public et leur subordination au pouvoir, la Société Saint-Vincent de Paul, "en subsistant dans son indépendance, prenait

par l'effacement des anciens contre-poids, des proportions
nouvelles et démesurées".²¹⁰

L'administration ne voulût pas par son silence, laisser cette campagne prendre des proportions plus grandes. Le 27 novembre, une note du Moniteur avertissait officieusement les journaux qu'ils s'exposaient à des avertissements officiels s'ils persistaient "à signaler avec insistance certaines modifications à la constitution, dont ils affectent de proclamer l'urgence, et à paraître prendre à tâche de critiquer la constitution".²¹¹ Voilà une année qui se terminait sur une bien mauvaise note, comme le faisait remarquer le Journal des Débats dans son bilan de l'année 1861:

La presse ne peut éviter de compter l'année 1861 parmi les plus mémorable de son histoire. Conviée à la libre discussion par une circulaire de M. le Ministre de l'Intérieur à la fin de l'année dernière, la presse a subi de nombreuses aventures, soit qu'elle n'ait pas bien reconnu les limites que l'on assignait à sa liberté nouvelle, soit que cette liberté nouvelle fut plus voisine qu'on ne l'avait soupçonné de l'ancienne contrainte. 212

c) une polémique à propos des compte rendus.

La presse libérale allait garder le silence sur cette importante question tout au long de l'année 1862. On ne peut certes expliquer ce long silence uniquement par la dernière note du Moniteur; elle contribua certainement à faire naître un sentiment

210- R.D.M., 31-10-1861, p.240.

211- Note reproduite dans J.D., 28-11-1861.

212- J.D., 01-01-1862, Prévost-Paradol.

d'impuissance et de désillusion dans la presse, mais cette dernière gardait courage et attendait le moment opportun pour remettre la question sur le tapis. Pour l'instant, elle allait surtout orienter ses énergies vers les deux questions brûlantes de cette année-là: la réforme financière et l'expédition mexicaine. Il faut attendre le début de 1863 pour que les élections prochaines et les débats des assemblées sur le Mexique lui fassent de nouveau croiser le fer avec l'administration.

Dans son Exposé de la situation de l'Empire, pour l'année 1862, le gouvernement affirmait en janvier 1863 que les principes de la circulaire du 7 décembre 1860 avaient été continuellement respectés. Il n'en fallait pas plus pour permettre aux Débats d'émettre un commentaire qui en dit long sur l'état d'esprit de la presse libérale en ce début d'année électorale:

Voilà une déclaration propice et qui certes dans le moment où l'on veut bien nous la faire ne paraîtra superflue à personne. Il est donc bien établi qu'à la condition de respecter la dynastie et la constitution, nous pouvons tout discuter librement. Telle est la règle fondamentale; les avertissements sont des exceptions qui la confirment. Puisse seulement la règle ne pas recevoir trop souvent cette espèce de confirmation. 213

Méfiant envers les débats tumultueux qui s'annonçaient à propos du Mexique dans la session de 1863, le régime allait très tôt rappeler les journaux à leurs devoirs quant aux comptes rendus. Par la bouche du Moniteur, il leur rappelait simplement en février les dispositions de l'article 42 de la constitution

de même que les articles 14, 16 et 18 du décret de février 1852. La déception fut grande au Journal des Débats; Louis Alloury vit dans cette note une invitation à se taire, en faisant remarquer que la pénible tâche à laquelle il était astreint chaque jour sans se douter qu'il excédait ses droits, allait désormais être considérablement simplifiée. Puis il montrait de quelle façon, suite à cette note, il pourrait dorénavant commenter les séances du Corps législatif:

En conséquence nous nous bornons à constater que le Corps législatif, dans sa séance d'hier, a voté le paragraphe 5 de l'adresse, après avoir entendu les explications de M. Billault sur les affaires du Mexique, et la réplique de M. Favre. 214

Le lendemain, l'officieux Constitutionnel se chargeait d'interpréter la note du Moniteur, en expliquant qu'elle ne défendait pas l'appréciation des discours prononcés dans les deux chambres, mais bien les compte rendus ayant pour but de dénaturer le caractère des séances. Il va sans dire que le Journal des Débats ne fit pas de cas de cette interprétation car, selon Alloury, la note ne changeait rien pour le Constitutionnel puisqu'à la façon dont il appréciait les débats des chambres, il était certain de ne jamais se compromettre. Quant à lui et à ses collègues libéraux, ils les appréciaient à un tout autre niveau qui s'avérait moins simple et moins facile; il poursuivait:

Ni les textes de loi rappelés par le Moniteur ni les autres documents cités par le Constitutionnel

ne sont conçus en termes assez clairs et assez précis pour nous rassurer pleinement contre les conséquences de l'usage que nous pourrions faire de la liberté qu'on nous concède à titre de tolérance. Ils nous fournissent aucun moyen de savoir où commence, où finit le droit des journaux, ni de distinguer nettement ce qui leur est permis de ce qui leur est défendu; car entre l'appréciation des séances que la loi permet et le compte rendu qu'elle interdit, la limite est difficile à tracer. 215

Dorénavant, à l'instar du Siècle et de la Presse, le Journal des Débats s'abstiendrait d'interpréter les séances des assemblées à moins que l'administration ne s'expliquât nettement sur le sens et la portée de la note du Moniteur; ce qu'Al-louy lui demandait instamment de faire.

Le lendemain, l'administration répondait aux Débats, au Siècle et à la Presse au moyen d'un communiqué. D'après ce dernier, les journaux avaient demandé des réclamations que rien ne justifiait, car l'administration avait seulement rappelé des dispositions existant depuis plusieurs années. On ne pouvait donc voir comme une innovation l'invitation faite aux journaux de respecter les lois. La discussion et l'appréciation étaient toujours permises et, si quelques journaux avaient reçu des avertissements ou des communiqués, c'est qu'ils étaient sortis du droit chemin. Le communiqué se terminait ainsi:

La note du Moniteur n'apporte donc aucun changement à l'état de chose établi depuis le 2 février 1861. Elle ne s'adresse qu'à ceux des journaux qui se seraient écarté d'une appréciation loyale

et modérée. L'administration, au lieu de les déférer aux tribunaux, a voulu leur donner un avis bienveillant que l'esprit de parti s'est efforcé de dénaturer. 216

Ces explications suffirent à Alloury: il ne croyait pas avoir fait des compte rendus dénaturés, ni satire, ni caricature. Il ne se sentait aucunement visé. Ayant toujours observé une certaine mesure, il pouvait reprendre avec plus de sécurité sa tâche habituelle puisque sa situation était désormais dégagée de toutes perplexités.²¹⁷

Cette polémique montre bien toute l'ambiguïté de la législation qui définissait les rapports de la presse et de l'Etat sous le Second Empire. Le sénatus-consulte du 2 février 1861 s'avérait sans doute une amélioration, puisqu'il remettait en vigueur la publicité des débats parlementaires; toutefois, il était une arme à double tranchant car, en permettant à la presse d'apprécier les débats des assemblées, il entraînait les journaux sur un terrain plus mouvant et plus dangereux qu'auparavant, compte tenu des conditions de la critique; les journaux pouvaient donc en retirer bien peu de profits en rapport aux inconvénients.

Conclusion

Sous le Second Empire, écrit Louis Girard, "les journaux²¹⁸ sont plus libres que l'on ne serait tenté de le croire". Nous sommes parfaitement d'accord avec cette affirmation car, si leur

216- J.D., 11-02-1863.

217- J.D., 12-02-1863.

218- L.Girard, Questions, op.cit., p.9.

liberté d'expression est incontestablement réduite, on ne peut, devant l'apparente rigueur du décret de février, dire qu'elle est inexistante. Au contraire, la presse peut aborder à peu près tous les sujets à condition de savoir s'y prendre; et elle apprît rapidement. Si au début du régime, la presse politique osait à peine faire quelques allusions au despotisme ou à la liberté dans ses pages littéraires, elle en vint rapidement, par le biais de la politique extérieure, à poser les problèmes fondamentaux et à émettre son opinion sur les sujets les plus délicats. Les critiques contre la constitution étant officiellement interdites, la presse avec une témérité toujours plus grande, contourna cette dernière difficulté; elle n'allait pas critiquer la constitution, elle allait plutôt en étudier et en discuter froidement les différents articles pour mieux y faire ressortir, avec un ton tout à fait désintéressé, les améliorations à apporter. Il s'agissait seulement pour elle, premièrement, de garder une certaine mesure dans le ton et dans les termes;

219- A propos d'une note renouvelant l'interdiction faite aux journaux de publier aucun compte rendu des débats parlementaires autre que le compte rendu officiel, le jeune journaliste républicain Allain-Targé écrivait à son père en février 1866: "Tu as lu la note du Moniteur sur les compte rendus des débats des chambres - Encore une tentative de retour en arrière - Elle sera aussi inutile que les autres. La presse ne sera jamais sous l'Empire ni tout à fait libre, ni tout à fait entravée. Nos chaînes nous sont imposées bien plus par le timbre, le cautionnement et les calculs sordides ou malhonnêtes des banquiers qui possèdent les journaux, que par les avertissements et les procès". Allain-Targé, La République sous l'Empire; lettres 1864-1870, Paris, 1939, p.54.

deuxièmement - et c'était la condition la plus importante - de ne pas trop insister.

Dans cette optique, le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes n'étaient pas trop pénalisés car ils avaient derrière eux une longue tradition de sérieux et de modération tant au niveau du fond que de la forme de leurs articles. Aussi leurs critiques ne portaient-elles pas tant sur la sévérité du régime de presse que sur la façon arbitraire dont on jugeait les délits, et les moyens avec lesquels on les réprimait. Les écrivains libéraux admettaient fort bien que le gouvernement, avec son puissant arsenal répressif, avait fait à la presse plus de peur que de mal; toutefois cette tolérance avait quelque chose de précaire, elle n'avait rien d'un droit dont les abus, déterminés et prévus par la loi, relevaient d'une juridiction indépendante.

CHAPITRE IV

LE DECRET DU 24 NOVEMBRE 1860

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, comment l'article 4 du décret du 24 novembre - celui ayant trait à la publicité des débats - touchait la presse par les problèmes nouveaux qu'il posait à la rédaction du journal. Cet article ayant fait l'objet d'un sénatus-consulte, nous n'y reviendrons que dans la mesure où il élargit l'audience et l'influence des chambres. Notre propos dans le présent chapitre est surtout de montrer comment nos deux périodiques ont perçu la portée générale du décret, et comment ils ont apprécié à longue échéance les changements apportés par le décret aux délibérations des chambres, c'est-à-dire le retour du droit d'adresse ainsi que l'apparition des ministres sans portefeuille dans les deux assemblées.

Le décret du 24 novembre 1860 se présente comme un événement
220
intérieur de très grande envergure, auquel la presse n'était pas habituée puisque le régime avait surtout privilégié la politique étrangère: aussi la presse allait-elle mettre un certain temps à le commenter entièrement, sous tous ses angles. Pour le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes, qui n'avaient cessé de réclamer libertés et réformes, le moment était important, car le régime semblait faire enfin un pas dans leur direction.

220- D'ailleurs Saint-Marc Girardin et Prévost-Paradol lui consacrèrent chacun une brochure dont certains extraits furent publiés dans le Journal des Débats.

1- LA PORTEE GENERALE DU DECRET.

Dans la presse en général, la question principale était de savoir ce que représentait le décret dans l'évolution de l'Empire, et dans quelle mesure il affectait ses institutions et son esprit. Pour nos deux périodiques, le décret avait une importance énorme et devait être interprété dans le sens le plus libéral possible.

a) les premières réactions.

Le décret du 24 novembre fut une agréable surprise pour la presse libérale qui s'en réjouit certes, mais avec une juste mesure et sans trop d'éclat.

Au Journal des Débats, il était difficile de ne pas applaudir à ces réformes, et féliciter le gouvernement de la "voie heureuse" dans laquelle il s'engageait. On était même tenté de croire, en évaluant leur portée par rapport aux espérances qu'on avait conçues, que ces dernières avaient été dépassées. Toutefois, il était bien clair qu'en leur donnant une approbation "haute et entière", le journal ne faisait que rester fidèle à ses principes les plus chers et aux précieux souvenirs dont il s'était toujours honoré. A la Revue des Deux-Mondes, Forcade se montrait content, mais ne s'avouait pas satisfait pour autant de ce qu'il considérait comme une "renaissance de la vie politique

221- J.D., 26-11-1860, J.J.Weiss.

222- J.D., 27-11-1860, J.J.Weiss.

intérieure du pays", annoncée par le décret.²²³ Cependant il envisageait avec une "joyeuse confiance" les perspectives nouvelles par le 24 novembre.

Force était pourtant d'admettre que l'empereur était seul responsable de la direction nouvelle prise par le régime, et que personne en France ne pouvait s'attribuer le mérite de lui avoir arraché pareilles concessions. Cependant, au Journal des Débats, la tentation était grande de s'en attribuer tout de même quelque mérite. N'avait-il pas été le seul, devant l'inertie du parti libéral, à défendre continuellement le "drapeau abattu", et à croire fermement au retour des libertés? Pour cela, il croyait avoir le droit de réclamer une part dans cette "oeuvre de réparation" que constituait le décret impérial.²²⁴ A la Revue, Forcade, sans aller aussi loin, se glorifiait tout de même d'avoir fait "retentir avec obstination" le mot de liberté malgré^v les tracasseries encourues, et il se félicitait d'avoir mieux jugé que ses adversaires "le caractère et l'esprit de l'empereur".²²⁵

b) les explications du décret.

Une des grandes satisfactions pour les libéraux, c'est en fait que le décret du 24 novembre leur donnait raison. Ce sentiment est en effet fort perceptible quand ils cherchent à

223- R.D.M., 01-12-1860, p.760.

224- J.D., 27-11-1860, J.J.Weiss.

225- R.D.M , 01-12-1860, p.761.

expliquer pourquoi Napoléon III avait choisi de revenir lentement aux pratiques libérales.

Le journal des Débats insistait surtout sur deux aspects dominants: la politique extérieure et l'évolution constitutionnelle. A son avis, l'empereur avait compris qu'il rassurerait l'Europe si ses déclarations pacifiques étaient appuyées par l'opinion d'une assemblée influente, et qu'il détacherait les Français des affaires d'autrui en les ramenant, par la pratique de la liberté, à leurs propres affaires. Il semblait bien au journal que le décret réalisait amplement ce but:

La discussion de l'adresse suffit pour rétablir entre les peuples nos voisins et nous, un équilibre moral que ces peuples ne voyaient pas sans inquiétude détruit. Aussi le décret du 24 novembre est-il un événement européen. S'il est aujourd'hui pour nous un gage de liberté politique, il sera pour le monde entier un gage de sécurité. 226

Les causes institutionnelles n'étaient pas non plus à dédaigner. En effet, tant que le principe de la délibération subsistait dans la Constitution de 1852, il était inévitable qu'on revienne un jour au gouvernement parlementaire. L'empereur avait saisi ce principe et compris que, si la constitution admettait la discussion, il valait mieux qu'elle fût "pleine et entière" plutôt que "timide et incomplète". Or, la curiosité grandissante

226- J.D., 28-11-1860, Prévost-Paradol.

227- J.D., 29-11-1860, J.J.Weiss.

228- J.D., 08-12-1860, Saint-Marc Girardin.

des députés et des sénateurs depuis deux ans, avait forcément précipité le retour aux institutions parlementaires.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade ne minimisait pas l'influence de la politique extérieure sur la décision du souverain lorsqu'il affirmait que "les peuples avaient plus confiance dans un gouvernement appuyé sur l'opinion publique que sur la parole d'un monarque"²²⁹; toutefois, il préférait insister sur certaines contradictions que le pays ne pouvait, à son avis, supporter plus longtemps. La France, qui avait donné la liberté à tant de peuples et institutionnalisé le parlementarisme sur le continent, ne pouvait selon lui demeurer longtemps en dehors du mouvement libéral qui dominait en Europe. De plus, du strict point de vue intérieur, il était inconcevable pour la nation française, qui avait si longtemps joui de la liberté et qui ne l'avait perdue que par des "accidents plus forts que sa volonté réfléchie"²³⁰, de ne pas revenir à des institutions libérales. Enfin, le gouvernement se devait de renouer avec les pratiques constitutionnelles car tout son personnel était un produit du régime parlementaire.

Bref, tous les arguments longtemps développés par les journalistes libéraux sur la nécessité des libertés, expliquaient finalement le pourquoi des réformes contenues dans le décret. La maxime tant prêchée par les libéraux selon laquelle les

229- R.D.M., 01-12-1860, p.764.

230- Ibid., p.762.

institutions et le régime parlementaires s'imposaient d'eux-même, par la logique des choses, sinon par simple bon sens, avait enfin été comprise par l'empereur, et recevait à leur grande satisfaction un début de réalisation.

c) la signification du 24 novembre.

Dans la pensée de nos deux périodiques, l'intérêt du décret résidait moins dans ses stipulations que dans ce qu'il annonçait pour l'avenir. Certes, il n'était pas question de minimiser l'importance de ces acquisitions nouvelles, mais dans une plus large perspective, il fallait y voir la fin d'une époque et le début de temps meilleurs: avec le 24 novembre, la France entrait de nouveau dans l'ère libérale et c'est dans cette optique que le décret prenait sa véritable signification.

Le Journal des Débats sentait bien que le 24 novembre était un tournant quand il attirait l'attention sur le fait que, pour la première fois en huit ans, l'empereur faisait enfin un pas dans le but de développer l'action des pouvoirs créés par la constitution. Aussi, s'empressait-il de faire remarquer que le décret, bien qu'important en lui-même, l'était encore plus par ce qu'il annonçait.²³¹

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade voyait dans le décret la fin de la réaction provoquée par 1848:

Un pas décisif dans la vérité politique vient d'être accompli: c'est peu de chose si l'on ne regarde qu'aux dispositions positives du décret; c'est beaucoup, ce peut être tout si

l'on considère seulement la direction prise. La ligne que nous avons suivie s'écarte décidément de celle qui a été suivie depuis des années... nous marchons maintenant vers le gouvernement du pays par le pays, vers la véritable pratique du système parlementaire. 232

En effet, il admettait volontiers que les apports du décret étaient insuffisants, mais il croyait qu'avec de la bonne volonté, la machine constitutionnelle "se ferait par la pratique" et que la "nature des choses" finirait tôt ou tard par rendre aux assemblées toute la part d'initiative qui leur revenait, et par amener le cabinet tout entier dans le parlement. Pour l'instant, l'intérêt du décret résidait sans aucun doute dans sa portée générale; il ne fallait pas, à son avis, s'attarder à discuter le "plus ou moins" quand on commençait à peine à exister. 233

d) l'interprétation du décret.

Pour la Revue des Deux-Mondes, la discussion de l'adresse dans les deux chambres, la publicité des débats, le droit d'amendement au Corps législatif et l'institution des ministres sans portefeuille représentaient "les rudiments essentiels d'un système parlementaire". Le Journal des Débats était plus explicite: 234
A ses yeux, la publicité des discussions assurait un contact plus étroit entre l'électeur et l'élu; les chambres pouvaient désormais, au moyen de l'adresse, examiner les grandes affaires

232- R.D.M., 01-12-1860, p.760.

233- Ibid., p.766.

234- loc.cit.

du pays "avant qu'elles soient résolues ou irrévocablement engagées"²³⁵. Enfin, l'institution des ministres sans portefeuille représentait un évènement d'importance car elle signifiait "la disparition des intermédiaires entre le gouvernement qui agit²³⁶ et les assemblées qui contrôlent".

La publicité des débats, en élargissant l'audience du Corps législatif, contribuait à accroître son importance; la discussion de l'adresse augmentait l'influence des assemblées; de même l'apparition de quelques ministres chargés de répondre aux sénateurs et aux députés, tout cela équivalait en fait à reconnaître aux chambres et aux ministres une plus large part de pouvoir, donc de responsabilité. Or, inévitablement cette plus grande part de pouvoir ne pouvait se faire qu'aux dépens de l'empereur. Telle était bien la position des libéraux, et la conséquence logique du décret à la lueur de leur interprétation. Sur cette question fondamentale, Prévost-Paradol n'hésitait pas à affirmer que, par ce décret, l'empereur s'était bien dégagé d'une partie de sa responsabilité, même s'il conservait encore²³⁷ l'essentiel du pouvoir entre ses mains.

Toutefois, cette interprétation ne prévalait ni dans la presse officielle plus réservée, ni dans les milieux de gauche

235- J.D., 28-11-1860, Prévost-Paradol.

236- J.D., 27-11-1860, J.J.Weiss. Prévost-Paradol y voyait même "l'embryon d'un ministère". J.D., 28-11-1860.

237- loc.cit.

où le pessimisme régnait en maître. Leur perception du décret était sensiblement la même bien que leurs motifs différassent. Au Constitutionnel, on raillait volontiers l'optimisme des Débats; on l'accusait de voir l'équivalent d'une révolution dans le décret du 24 novembre, alors que ce dernier n'était en fait qu'une simple réforme du règlement des assemblées. Pour le Constitutionnel, la pratique du décret dans l'esprit parlementaire des Débats s'avérait impossible puisque l'empereur était toujours responsable. Le principe d'autorité n'étant pas affaibli, le gouvernement n'avait certainement pas dévié de sa ligne politique et le décret ne saurait donc amener aucune conséquence au niveau des pouvoirs respectifs du souverain et des assemblées. Bref, le 24 novembre ne signifiait pas un retour au parlementarisme à court ou à long terme.

Dans les milieux de gauche, on comparait ce décret à la Charte, en ce sens qu'on ne pouvait rien en attendre de bon. Il représentait simplement des modifications dans le règlement intérieur des assemblées, modifications que l'empereur pouvait faire et défaire à son gré, en vertu de ses immenses pouvoirs.

Le Journal des Débats se devait de répondre à ses détracteurs, et défendre ainsi sa propre interprétation. Il exhortait la gauche à renoncer à son pessimisme: " la première faute du parti libéral, écrivait Weiss, serait, dans les circonstances²³⁸ présentes, de ne pas croire à l'efficacité du décret". Selon lui,

l'empereur n'aurait certainement pas promulgué le décret s'il voulait le rapporter un jour. L'adresse par exemple, n'était pas à dédaigner; il ne fallait pas y voir qu'un "assaut de beaux gestes et d'éloquence vide". Elle n'avait certes pas été octroyée sans que l'empereur ne voulût et ne dût en tenir compte.

Quant aux allégations du Constitutionnel sur la responsabilité du souverain, elles n'ébranlaient pas les convictions du Journal des Débats. Sur cette question, sa position était claire: la responsabilité de l'empereur se trouvait inévitablement diminuée le jour où il la partageait avec un ministère et avec l'assemblée des représentants de la nation. Aussi, Prévost-Paradol croyait-il sincèrement que, depuis le 24 novembre, la nation était "mise en possession d'une véritable et juste influence sur la conduite des affaires"²³⁹.

Mieux, il avouait que le rôle du Corps législatif était tellement changé qu'il fallait en renouveler les membres.²⁴⁰ En effet, désormais l'empereur cherchait à savoir l'opinion du pays sur sa politique par l'intermédiaire de ses représentants. Or, les députés actuels n'étaient pas représentatifs de l'opinion car ils avaient été élus en 1857, pour légiférer à une époque où nul n'aurait pu prévoir les évènements d'envergure qui s'étaient

239- J.D., 28-11-1860.

240- Forcade croyait aussi que le Corps législatif devait être renouvelé même s'il éprouvait moins d'impatience que son confrère: "il est clair que la chambre actuelle n'a pas été élue pour remplir les fonctions qui sont aujourd'hui conférées au Corps législatif, et que l'extension des pouvoirs des députés semble appeler logiquement un prochain renouvellement du mandat". R.D.M., 01-12-1860, p.769.

produits depuis. Voilà pourquoi il fallait les renouveler par des élections libres car, si l'empereur désirait l'opinion réelle du pays, il devait le laisser s'exprimer librement.²⁴¹

Malgré l'interprétation de l'officieux Constitutionnel, le Journal des Débats ne voulait pas renoncer à son optimisme et aux espérances d'un nouvel avenir inauguré par le décret du 24 novembre. Aussi, tant que le Moniteur n'aurait pas émis son opinion sur la question, il ne fallait voir, selon lui, dans les propos du Constitutionnel, que son opinion personnelle.²⁴² Cet optimisme reposait sur la promesse faite naguère par Napoléon III, et dont les Débats voyaient enfin un début de réalisation. Répondant aux accusations du Constitutionnel, Prévost-Paradol spécifiait que le décret n'était pas une révolution à ses yeux, mais simplement "un pas important vers la liberté constitutionnelle...liberté qui consiste à donner au pays le moyen d'empêcher le gouvernement de se perdre".²⁴³ C'était pour lui l'accomplissement partiel, mais réel, des promesses faites au commencement de l'Empire. Seul l'avenir dirait qui de lui ou du Constitutionnel avait raison.

Ainsi, après avoir obstinément réclamé une libéralisation du régime, le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes voyaient enfin dans le décret de novembre un début de réalisation

241- J.D., 02-12-1860, Prévost-Paradol.

242- J.D., 03-12-1860, Prévost-Paradol.

243- J.D., 06-12-1860, Prévost-Paradol.

à leur voeu le plus cher. Ils en tiraient certes une satisfaction et une fierté fort compréhensibles car, si l'Empire faisait un pas dans cette voie, c'est que leur système s'imposait comme le meilleur, et que de ce fait ils avaient raison. Aussi n'était-ce pas tant le contenu du décret qui les réjouissait le plus, mais bien la nouvelle direction prise par le régime! Ils ne minimisaient pas toutefois l'importance des réformes contenues dans le décret et ils exhortaient le gouvernement à faire comme eux; c'est-à-dire qu'il ne devait pas se contenter de promulguer le décret, mais aussi jouer le jeu et accepter franchement les conséquences logiques qui en découlaient, soit la perte d'une partie de son pouvoir au profit des assemblées.

2- LES MINISTRES SANS PORTEFEUILLE.

Le décret du 24 novembre créait l'institution des ministres sans portefeuille. Au nombre de deux, ces derniers avaient accès au Conseil des ministres; leurs fonctions toutefois se limitaient à répondre aux chambres dans les discussions de l'adresse, et à soutenir certains projets de loi de leurs confrères devant les chambres. Cette innovation déroutait quelque peu les chroniqueurs libéraux, car ils considéraient cette nouveauté comme une "anomalie" qui dérogeait à l'orthodoxie de la responsabilité ministérielle. Dès lors, ils ne savaient trop comment l'inscrire sans heurt dans la logique du parlementarisme.

244- Avec un peu d'ironie, les libéraux employaient toutes sortes d'épithètes pour les désigner tel "ministre de la parole" ou encore "ministre orateur", "ministre agissant" etc.

a) le problème du ministère.

L'empereur ayant désigné Billault et Magne comme les premiers titulaires de cette nouvelle fonction, le Journal des Débats s'en réjouissait car, en choisissant les deux orateurs parmi les membres du cabinet, le souverain entendait certainement marquer leur égalité réelle avec les ministres, et montrer ainsi toute l'importance de leurs nouvelles fonctions. Aussi fallait-il désormais les admettre comme des ministres aussi importants que les autres, et ne pas voir en eux des conseillers d'Etat dont on aurait changé l'appellation.²⁴⁵²⁴⁶

Or, cela établi, pouvait-on dire maintenant qu'il existait un ministère? Aux Débats, Prévost-Paradol répondait par l'affirmative. Certes, le cabinet se présentait comme dédoublé puisque certains ministres feraient les projets de loi, tandis que d'autres viendraient les défendre devant l'assemblée; mais il n'y voyait pas trop d'inconvénients:

Le dédoublement du ministère est, si l'on veut, une innovation en théorie; il peut devenir dans la pratique une gêne pour des personnes, il ne sera jamais un embarras sérieux pour nous. ²⁴⁷

Cette nouveauté pourrait même être, selon lui, un pas vers l'ancien système du ministère unique.

245- J.D., 28-11-1860, J.J.Weiss.

246- On sait que les conseillers d'Etat étaient seuls chargés jusque là de soutenir les projets de loi du gouvernement devant le Corps législatif.

247- J.D., 28-11-1860.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade se montrait plus réservé sur ce sujet; il ne voyait pas comment pourrait fonctionner ce double cabinet des "ministres agissants et des ministres orateurs". Il lui semblait qu'on avait voulu "diviser l'indivisible" pour éviter la responsabilité ministérielle. A son avis, si jamais ce double ministère arrivait jusqu'à la pratique, il ne pourrait fonctionner qu'à certaines conditions: que les deux ministres orateurs se partagent également les départements ministériels et qu'ils aient chacun sur leurs collègues, une autorité reconnue. De cette façon les deux ministres seraient considérés comme président d'une moitié du conseil des ministres. Mais un cabinet avec deux présidents, avouait-il, serait une anomalie, et l'on reviendrait rapidement à la "vérité des choses"²⁴⁸ c'est-à-dire au système parlementaire.

b) la responsabilité ministérielle.

Si la question de l'existence d'un ministère s'avérait ambiguë, le problème de la responsabilité ne l'était pas moins. Il fallait la départager entre l'empereur et l'assemblée, entre les lois écrites et la "nature des choses".

Aux Débats, Prévost-Paradol s'élevait énergiquement contre l'affirmation voulant que le ministère n'était pas responsable, et que rien ne l'obligeait à subir l'influence de la chambre. En effet, à son avis, la responsabilité d'un ministère en rapport avec une assemblée était indépendante des lois et des

constitutions qui le proclamaient; elle était dans les faits. Le simple bon sens suffisait pour qu'un ministère représenté dans une chambre ne veuille y demeurer davantage le jour où il y était "froidement reçu". Pour lui, la responsabilité représentait bien autre chose que le droit de mettre les ministres en accusation:

Quand on parle de responsabilité, ce n'est point de celle-là qu'il s'agit, tout le monde entend par ce mot cette responsabilité morale qui n'a été écrite dans aucune charte, mais qui est écrite bien plus fortement dans la nature des choses...²⁴⁹

A la Revue, Forcade voyait dans le double cabinet une institution transitoire, car la constitution n'avait pas encore reconnu la responsabilité ministérielle. Les ministres étaient responsables devant l'empereur, mais selon lui, la responsabilité était proportionnée au pouvoir et, dans ce sens, les assemblées étaient quand même bien munies puisqu'elles possédaient le droit de voter l'impôt et de reviser la constitution. Ainsi l'empereur, en leur donnant le droit d'adresse, venait d'accroître encore leurs pouvoirs et, dans le domaine de la politique générale, le pouvoir des assemblées était certainement devenu aussi grand que le sien.²⁵⁰

Or, parce que le souverain mettait dans une certaine mesure ses ministres en contact avec les chambres, le ministère

²⁴⁹-J.D., 28-11-1860, Prévost-Paradol.

²⁵⁰- R.D.M., 01-12-1860, p.765.

devenait donc responsable dans cette même mesure envers elles. Alors, puisque le ministère était responsable d'une part devant la couronne et de l'autre envers le parlement, il devait être le produit d'une transaction entre le souverain et les chambres.²⁵¹ Ainsi, selon lui, la responsabilité ministérielle sortirait inévitablement de cette institution qui lui semblait imaginée pour la retarder.

En effet, il serait faux de croire, à l'instar de la presse officieuse, que la responsabilité sera évitée parce que les "ministres agissants" ne seront point engagés devant les chambres, et que les "ministres orateurs" n'y défendront pas leur propre cause. Il se fera instinctivement une sorte d'osmose entre les deux types de ministres car, d'un côté, plus ses mesures seront importantes, plus le ministre exécutant voudra les soutenir lui-même devant les chambres et en réfuter les objections; de l'autre, le ministre orateur étant l'égal de ses collègues dans le conseil, il n'osera pas défendre leurs plans à moins d'en avoir lui-même étudié et discuté tous les détails, en d'autres termes, s'il n'a pas lui-même participé à leur élaboration.²⁵²

c) la pratique du système.

Le système du double ministère allait fonctionner assez mal, en grande partie parce que les ministres à portefeuille avaient trop souvent l'occasion de rejoindre directement les chambres.

251- Ibid., p.767

252- Ibid., p.768.

Dès la session de 1861, lors du premier débat de l'adresse, la Revue des Deux-Mondes faisait remarquer que l'intérêt du pays devait surtout se concentrer sur les débats du Sénat car, s'il n'y avait que deux ministres sans portefeuille pour répondre au Corps législatif, douze ministres sur treize par contre étaient sénateurs et pouvaient de ce fait fournir eux-mêmes les explications nécessaires au Sénat.²⁵³

Il y avait là certainement une faille dans le régime du 24 novembre car les ministres prenaient de plus en plus goût au système parlementaire. Au Corps législatif, les "ministres exécutants" passaient souvent par dessus la tête des "ministres orateurs": ces derniers en effet défendaient mal leurs confrères car ils étaient débordés par leur tâche énorme. Or, les "ministres agissants" préféraient être défendus par leurs chefs de service, qui étaient en même temps conseillers d'Etat, et qui connaissaient mieux les dossiers. Enfin, les "ministres exécutants" s'arrangeaient souvent pour aller s'expliquer eux-mêmes dans les commissions du Corps législatif.

Forcade se réjouissait certes de ces contacts sporadiques entre les ministres et les députés, mais, dès la fin de la session, il n'en constatait pas moins l'échec du système inauguré par le 24 novembre:

Pour les observateurs attentifs, il a été démontré en outre, que le mécanisme d'après lequel sont actuellement établies les relations des chambres avec le pouvoir ne se

prête guère à une action parlementaire efficace. Tant que tous les ministres du pouvoir exécutif ne prendront point une part active aux délibérations des assemblées, on ne comprend pas que les opinions puissent s'organiser au sein des assemblées et influencer directement sur le pouvoir. 254

L'ambiguïté de la position des ministres allait connaître son point culminant en octobre 1862, quand le régime fut secoué par une crise ministérielle. En effet, le conservateur Walewski avait convaincu l'empereur de maintenir indéfiniment les troupes françaises à Rome pour la défense du Saint-Siège.²⁵⁵ L'empereur avait donc exigé la démission de ses ministres car tous étaient favorables à la fin de l'occupation militaire française à Rome. Normalement, dans l'esprit de la Constitution de 1852, tous auraient dû démissionner sagement, mais tel ne fut pas le cas. Tout d'abord, les ministres se plaignirent amèrement des influences féminines et du rôle de l'impératrice; puis ils firent valoir leur responsabilité et leur solidarité morales; enfin, ils démissionnèrent en déclarant qu'ils ne reviendraient pas. Napoléon III, qui ne pouvait se passer d'eux indéfiniment, transigea: seul le Ministre des Affaires étrangères, Thouvenel, fut sacrifié et remplacé par le conservateur Drouyn de Lhuys.

Forcade ne pouvait qu'étaler sa satisfaction. Le fait qu'une pareille crise se produisît dans un régime dont la constitution

254- R.D.M., 15-04-1861, p.1024.

255- Il avait réussi par des intrigues de cour, avec l'aide de sa femme et de l'impératrice dont les sympathies pour la cause du pouvoir temporel étaient notoires.

niait la responsabilité et la solidarité des ministres, prouvait selon lui qu'aucune constitution ne pouvait changer "la nature des choses et la nature humaine". La responsabilité ministérielle ne se "supprimait pas", écrivait-il, elle n'était autre chose que "la responsabilité morale qui accompagnait tout homme public devant l'opinion". Il en était de même pour la solidarité des cabinets parlementaires qui n'avait jamais été inscrite dans la loi, car elle était "l'effet naturel d'une loi morale".²⁵⁶

La pratique du système des ministres sans portefeuille et la crise de 1862 confirmaient la thèse libérale sur la solidarité et la responsabilité naturelles d'un ministère. D'ailleurs, les journalistes libéraux n'avaient accepté cette nouveauté que dans la mesure où elle était une transition entre le régime impérial et le système parlementaire. Toutefois, la transition s'avérait trop longue à leur gré car elle ne se faisait pas comme ils l'avaient envisagée, du fait de la permanence du rôle des conseillers d'Etat devant les chambres, et de l'attitude des ministres face à leurs nouveaux collègues. En effet, loin de collaborer avec les "ministres orateurs", les "ministres agissants" prenaient directement contact avec les députés, mais de façon sporadique et non constitutionnelle. Dès lors, nos deux périodiques ne pouvaient que constater l'échec de ce système et réclamer la présence pure et simple de tous les ministres au sein du Corps législatif.

3- LE DROIT D'ADRESSE.

Au Journal des Débats et à la Revue des Deux-Mondes, le droit d'adresse fut timidement accueilli. Certes on était d'accord pour affirmer qu'il augmentait sensiblement le pouvoir des assemblées en matière de politique générale, mais on lui aurait préféré quelque²⁵⁷ autre attribution plus utile et plus efficace.

a) une réforme mal choisie.

Le gouvernement, au dire des libéraux, avait agi peu sagement en remettant le droit d'adresse en vigueur. L'adresse n'était certainement pas ce qu'ils regrettaient le plus du régime parlementaire, et ils se demandaient même si ses débats n'avaient pas nui, dans une certaine mesure, à l'image du parlementarisme en France.²⁵⁸ De ce fait, il n'y avait aucune gêne à la critiquer d'autant plus qu'à chaque session, elle monopolisait quelques semaines.

L'adresse, cette "controverse longue et stérile",²⁵⁹ gênait considérablement l'activité parlementaire car, en France, elle était toujours prétexte à cette "vaine éloquence" qui avait²⁶⁰ autrefois tant discrédité les anciennes assemblées. De plus,

257- J.D., 13-03-1861, L.Alloury.

258- R.D.M., 01-12-1860, p.768.

259- R.D.M., 01-03-1861, p.249.

260- J.D., 13-03-1861, L.Alloury.

ses débats ne visaient jamais au plus pressé, en ce sens que les questions politiques n'étaient pas discutées dans un ordre d'opportunité et d'importance, mais bien pêle-mêle, en se nuisant mutuellement. Surtout, elle n'avait qu'un effet rétrospectif puisque les discours ne portaient que sur des actes politiques accomplis. Dès lors, les débats n'avaient plus aucune utilité puisque les orateurs ne pouvaient modifier un état de chose passé; les discours n'avaient plus désormais que deux objectifs, soit exposer de vagues principes ou bien apprécier la conduite passée du gouvernement. Or, selon Forcade, ce genre de discussion ne menait à rien de valable:

Les exposés de principes mènent facilement à l'abstraction et à la déclamation; les jugements rétrospectifs tournent vite en louanges redondantes et ridicules, et en récriminations amères et stériles. 261

Toutefois, il était important de noter que l'adresse n'était pas une mauvaise chose en elle-même, mais, parachutée dans les institutions du régime, elle perdait tous ses atouts. Or, qu'un organe de la droite prît prétexte des stériles discussions de l'adresse pour condamner tout nouveau progrès dans la voie libérale, ou encore, pour discréditer le régime parlementaire, il n'en fallait pas plus pour que les libéraux la défendent avec acharnement.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade était catégorique; il fallait que tout le monde sache bien qu'il n'y avait rien de

261- R.D.M., 15-03-1862, p.494.

262- R.D.M., 15-03-1861, p.497.

commun entre le régime parlementaire et les "stériles tournois²⁶³ de discours" que constituait l'adresse sous le régime actuel. Il montrait bien que si la monarchie constitutionnelle avait survécu en France, les discussions de l'adresse auraient été ramenées à une simple formalité comme en Angleterre, car tous les esprits sensés du temps avaient été frappés par leur abus. Par contre, sous la monarchie censitaire, les débats de l'adresse, bien que longs, avaient au moins un résultat pratique, à savoir le maintien ou le changement de cabinet. On ne pouvait en dire autant sous le régime actuel. Pour lui, l'ampleur exagérée des discussions de l'adresse s'expliquait facilement: en effet, comme les chambres ne possédaient plus certaines attributions tels le droit de motion et le droit d'interpellation, il ne fallait pas se surprendre du fait que les députés profitent de l'adresse pour soulever toutes les questions, car elle était la seule occasion pour eux de montrer leurs dissents²⁶⁴iments.

Au Journal des Débats, on notait, durant la session de 1861, que les discussions de l'adresse avaient au moins montré que la France "était loin d'avoir le dégoût qu'on lui supposait pour

263- R.D.M., 15-03-1862, p.492 sq.

264- Forcade voyait aussi dans le mécanisme des commissions nommées par les bureaux, une autre cause de la lenteur de l'appareil parlementaire. Les commissions passaient des jours entiers à préparer les éléments de l'adresse alors qu'en Angleterre, le premier ministre choisissait un membre du Parlement pour la rédiger. Ainsi, concluait-il, on faisait en une journée ce qu'en France on faisait en un mois et demi. Ibid., p.494.

les grandes assemblées"²⁶⁵. Et, bien qu'on lui eût préféré de beaucoup le droit d'interpellation, on n'entendait pas pour autant minimiser l'importance du droit d'adresse:

Nous avons attaché un grand prix au rétablissement de l'adresse; nous ne cesserons pas de l'y attacher tant que nos deux assemblées délibérantes n'aurent aucun autre moyen d'exercer leur action sur la politique générale. 266

Mais, pour en raccourcir la durée, le Journal des Débats suggérait d'abrégér la discussion d'ensemble et de passer, dès le premier jour, à la discussion par paragraphe.

A la lumière des faits, les libéraux se rendaient compte que leur explication était valable. En effet, à la fin des débats de l'adresse pour la session de 1863, le Journal-des Débats faisait remarquer que les discussions n'avaient pris que deux séances au Sénat contre sept au Corps législatif. Il ne s'en montrait point étonné puisque le Sénat, grâce aux pétitions qui lui étaient adressées, pouvait aborder tous les sujets possibles pendant une session. Or, le Corps législatif ne possédant pas cette ressource, les députés saisissaient l'occasion de l'adresse ou de la discussion du budget, pour traiter de tous les sujets qu'ils n'étaient pas certains de pouvoir abor-²⁶⁷der plus tard. Pareille situation montrait bien que certaines réformes s'imposaient au Corps législatif.

265- J.D., 10-03-1861, J.J.Weiss.

266- J.D., 13-03-1861, J.J.Weiss.

267- J.D., 15-02-1863, E.Bersot.

b) à la recherche de solutions.

Le décret du 24 novembre ayant attiré l'attention sur la réforme des institutions du régime, les chroniqueurs libéraux, Forcade en particulier, allaient s'attaquer au lent mécanisme de l'appareil législatif, et proposer des solutions pour en augmenter l'efficacité. Pour ce faire, l'exemple britannique devenait une précieuse source de comparaison

Dès la parution du décret, Forcade misait beaucoup sur la pratique de ces nouvelles institutions: il ne voulait pas s'offusquer des "imperfections probables d'un système qui n'a pas été éprouvé par l'expérience"²⁶⁸; après tout, le système anglais avait mis du temps avant d'arriver à cette perfection qui le caractérisait aujourd'hui. Toutefois, il ne fallait quand même pas être entêté au point de ne pas profiter de l'expérience du voisin d'outre-Manche. Grand admirateur de l'Angleterre, comme la majorité des libéraux, Forcade était bien placé pour dénoncer la lourdeur et l'esprit de routine du parlementarisme français au nom de la rapidité et de l'efficacité anglo-saxonnes.

Le mécanisme des commissions et des bureaux était, selon lui, la cause véritable de la lenteur de l'activité parlementaire en France. Le projet d'adresse, en effet, était discuté dans les bureaux puis dans les commissions: un mois s'écoulait avant qu'il soit définitivement voté, alors que les Anglais ne prenaient qu'une séance:

Nous ferons toutes les concessions que l'on voudra aux vénérables prérogatives dont jouit chez nous l'esprit de routine; mais, de bonne foi, ne conviendra-t-on point que nous nous laissons avec excès dévorer par les formalités superflues? A quoi bon ce vieux et lent appareil de bureaux, de commissions multipliées à une époque où tout le mécanisme doit être rapide, où il faut improviser partout, où en effet, pour ne pas sortir des matières parlementaires, le gauche et solennel discours écrit a été remplacé, au gré de tout le monde, éconduit et supplanté par la parole improvisée. 269

Le même phénomène se produisait à propos du budget; la commission du Corps législatif prenait un mois pour l'étudier et rédiger son rapport pendant que les députés n'avaient rien à faire. Forcade ne comprenait pas l'utilité d'une telle commission car le budget était préparé par les ministres, coordonné par le Ministre des Finances, et passé aux cribles par le Conseil d'Etat. Pourquoi, se demandait-il, avait-on recours à un nouvel examen par un comité du Corps législatif? Selon lui, la chambre devait se saisir immédiatement de la discussion du budget en se concentrant sur les questions qui en déterminaient le caractère politique. Quant aux membres de la commission, ils devaient faire leur enquête en face du public et demander des explications aux ministres qui leur répondraient devant la chambre tout entière. De cette façon, on économiserait un temps énorme. ²⁷⁰

269- R.D.M., 01-03-1861, p.250. Aussi, Forcade s'empressait-il de féliciter Morny, le président du Corps législatif, qui en 1862, s'était référé à l'exemple anglais pour interdire les discours écrits, et faire en sorte que les orateurs parlent à leur place. R.D.M., 01-02-1862, p.759.

270- R.D.M., 15-04-1862, p.1009.

La même critique pouvait s'appliquer à la confection des lois: les projets de loi prenaient trop de temps à se rendre des ministères concernés au Corps législatif: ils passaient par le Conseil d'Etat et y subissaient des changements tels que leur esprit en était altéré et leur efficacité réduite.²⁷¹ Enfin, de tout ce lent processus découlait un vice grave. En effet, le Corps législatif, ayant perdu un temps considérable pour l'adresse et le budget, le gouvernement entassait les projets de loi en fin de session. Ainsi les députés devaient voter rapidement un nombre impressionnant de lois qui auraient suffi²⁷² à remplir toute une session.

Ces critiques toutefois, portaient pour beaucoup sur l'aspect technique de la machine constitutionnelle; du point de vue politique, les chroniqueurs libéraux avaient surtout à coeur de voir l'adresse remplacée par le droit d'interpellation ou le droit de motion.

Dès l'annonce du décret, Forcade faisait remarquer que le droit d'initiative dans la proposition des projets de loi et le droit d'interpellation étaient plus utiles à la vie parlementaire que les "vagues débats sur une adresse": ils répondaient²⁷³ mieux au besoin d'information du public et allaient de pair avec

271- R.D.M., 01-07-1862, p.239.

272- R.D.M., 01-07-1861, p.240.

273- R.D.M., 01-12-1860, p.768.

une rapide expédition des affaires:

Dans l'exercice de ce droit, on distingue, on isole les questions, on les aborde avec opportunité, on aboutit à un résultat positif. 274

Voilà pourquoi, au Journal des Débats et à la Revue des Deux-Mondes, on avait tendance à s'intéresser plus aux discussions du Sénat qu'à celles du Corps législatif, car le premier avait la faculté de recevoir et de débattre les pétitions des citoyens. Or, ce pouvoir d'étudier les pétitions mettait le Sénat en communication constante avec les citoyens. Selon le Journal des Débats, les députés étaient privés de toute initiative en matière de législation, tandis qu'un simple citoyen sachant rédiger une pétition pouvait proposer des lois au Sénat. "C'est par cette brèche, concluait-il, que la liberté pénétrera au coeur de notre système légal".²⁷⁵

Forcade, pour sa part, voyait bien que le droit d'interpellation se confondait avec le droit de pétition. Mais le vice, c'est qu'il était réservé au simple citoyen alors que le député en était dépourvu. Or, les citoyens souvent mal informés risquaient de manquer d'à propos et de gêner, par leurs exigences, la politique du gouvernement au lieu de la seconder efficacement. Le droit d'interpellation pour les députés serait donc de beaucoup plus avantageux et plus efficace pour la conduite des affaires du pays.²⁷⁶

274- R.D.M., 01-03-1861, p.249.

275- J.D., 31-05-1861, J.J.Weiss.

276- R.D.M., 15-05-1861, p.500-501.

La question du retrait ou du maintien des troupes françaises à Rome ayant été soulevée au printemps 1862 par la publication de l'adresse des évêques, Forcade remarquait que cette décision était beaucoup trop lourde pour un seul homme, et que si la chambre avait possédé certains pouvoirs, dont le droit d'interpellation, la question eût été rapidement résolue:

Ah! si, lorsque l'adresse des évêques a été publié, il y eût dans le plus grand des pays catholiques une chambre populaire investie du droit d'interpellation et d'initiative parlementaire, le gouvernement eût été facilement affranchi des responsabilités de la question romaine. Pas un homme dans une telle assemblée ayant au cerveau quelque flamme de 1789, dans les veines quelques gouttes de sang révolutionnaire, n'eût laissé passer sans protestation le manifeste de ces idées théocratiques dont la révolution a voulu nous affranchir. 277

De même il était, selon lui, inconcevable de voir qu'en France le programme d'une session était toujours entièrement accompli, car jamais en Angleterre, le cours d'une session n'avait réalisé les prévisions de l'ouverture. Toutefois, cette situation s'expliquait facilement car, en France, sous le régime actuel, les chambres n'avaient même pas, comme les chambres anglaises, "la faculté d'introduire sur la scène l'espiègle imprévu".²⁷⁸

Puisqu'il n'y avait pas de ministère responsable, c'est au président de la chambre, Morny, que l'on demandait d'intervenir

277- R.D.M., 15-08-1862, p.1018.

278- R.D.M., 15-01-1863, p.748.

pour obtenir le redressement de cet abus.

Tant à la Revue des Deux-Mondes qu'au Journal des Débats, on était parfaitement conscient des raisons qui avaient motivé l'empereur à octroyer le droit d'adresse au Sénat et au Corps législatif. Il était aisé de comprendre que l'adresse perdait tous ses atouts à l'intérieur du système impérial, que la lourdeur des institutions parlementaires françaises n'avait rien pour améliorer son efficacité, enfin, que le droit de motion ou le droit d'interpellation eût été beaucoup plus approprié car ils avaient l'avantage d'obtenir une sanction immédiate à un problème posé avec opportunité. Toutefois, on se devait malgré tout d'accepter cette réforme, de la défendre même contre ses dénigreurs, parce que les discussions qu'elle engendrait étaient publiées dans les journaux, et pouvaient dès lors renseigner le pays sur les fautes commises par le régime, et sur les vices de son administration.

Conclusion

La session de 1861 terminée, nos deux périodiques se montraient satisfaits de l'application et des conséquences immédiates du récent décret. Ils avaient vu l'effet positif que pouvaient produire sur le Corps législatif la publicité des débats, la discussion d'une adresse et la pratique du système des ministres sans portefeuille. Il était évident à la Revue des Deux-Mondes que le décret du 24 novembre avait "positivement agrandi la situation du Corps législatif auprès du gouvernement et

279
dans le pays". Pour le Journal des Débats, le décret avait porté
tous les fruits attendus: de part et d'autre, il avait reçu
"l'interprétation la plus libérale"²⁸⁰. On louait l'attitude des
nouveaux ministres et du président Morny qui avaient agi en vrais
parlementaires. On remarquait avec un certain plaisir les députés
de même opinion se regrouper sur les mêmes bancs, et une
droite cléricale se former au Corps législatif.

Cette satisfaction toutefois ne portait que sur des points
de détail car, en même temps, les chroniqueurs libéraux n'en
constataient pas moins l'échec du système des ministres sans
portefeuille et l'inutilité pratique des débats de l'adresse. Le
décret du 24 novembre ne revêtait une grande importance à leurs
yeux que dans la mesure où il annonçait des changements consti-
tutionnels sensibles dans un avenir rapproché. Dans cette opti-
que, le système des ministres sans portefeuille devait rapide-
ment déboucher sur la solidarité et la responsabilité ministé-
rielles, de façon à ce que le droit d'adresse eût une sanction
concrète; de plus, le Corps législatif se devait d'obtenir promp-
tement le droit d'interpellation afin de faire sentir son influen-
ce en temps opportun.

Or, en 1863, la situation n'avait pas fondamentalement évo-
lué: la position des ministres face au souverain et aux assem-
blées était toujours aussi inconfortable, et les débats de

279- R.D.M., 01-04-1861, p.748.

280- J.D., 30-03-1861, J.J.Weiss.

l'adresse devenaient de plus en plus stériles car ils ne modifiaient en rien la politique générale du gouvernement. C'était le cul-de-sac. Dès lors, le décret avait perdu tout son charme auprès des libéraux du Journal des Débats et de la Revue des Deux-Mondes. L'espérance certaine qu'ils avaient conçue lors de la promulgation du décret avait rapidement fait place à une impatience fébrile, puis à un désenchantement qu'ils avaient du mal à cacher.

CHAPITRE V

LA REFORME FINANCIERE ET LE SENATUS-

CONSULTE DU 31 DECEMBRE 1861.

A la fin de l'année 1861, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 venait compléter en quelque sorte le décret du 24 novembre 1860. Si le second avait sensiblement augmenté l'influence du Corps législatif en matière de politique générale, le premier élargissait dans la même mesure son contrôle sur les finances du pays. L'octroi de ce sénatus-consulte s'inscrivait cependant à l'intérieur d'une réforme plus vaste visant à assainir les finances de l'Empire, et dont Achille Fould avait posé les principes dans un rapport célèbre qui lui valait son accession au Ministère des Finances.

La tâche du nouveau ministre allait toutefois rencontrer, dans l'expédition mexicaine, une difficulté majeure qui pouvait soulever certains doutes sur l'efficacité de son système et sur les possibilités réelles pour le Corps législatif de bien contrôler le budget à l'aide des moyens plus puissants mis à sa disposition par le sénatus-consulte du 31 décembre. Pour nos deux périodiques, qui allaient accueillir chaudement la nomination de M. Fould, aucun doute ne pouvait être émis sur l'efficacité de son système après une première année d'application.

1- LE MEMOIRE FOULD.

Le 12 novembre 1861, lors d'une réunion du Conseil privé et du Conseil des ministres à laquelle il assistait, l'empereur prenait connaissance d'un mémoire dans lequel Fould traçait un

sombre tableau de la situation financière du pays et où il proposait des solutions.

Le document montrait comment la dette publique avait augmenté de près de trois milliards, ²⁸¹ durant la première décennie du régime, dont un milliard de découvert, par l'abus des crédits extra-budgétaires. L'auteur entendait corriger cette situation par une politique de stricte économie et par un équilibre budgétaire rigoureux. Pour ce faire, il demandait à l'empereur de renoncer à son pouvoir d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires hors session. Toutefois, pour parer à l'absence de crédits supplémentaires, Fould prônait une large faculté de virement, seul moyen efficace pour assurer les services publics en l'absence des chambres. Enfin, au sujet du changement dans les procédures du vote budgétaire promis par le gouvernement ²⁸² lors de la dernière session, le futur ministre préconisait le vote par grande section, contrairement au vote par chapitre si vivement réclamé par les députés du Corps législatif.

Le mémoire avait un caractère à la fois financier et politique financier, parce qu'il exposait sincèrement, chiffres à l'appui,

281- De 1851 à 1858, les crédits extraordinaires et supplémentaires totalisaient 2,400 millions. Déduction faite des dépenses de la guerre de Crimée (1,318 millions), cela représentait 130 millions par an. Pour les années suivantes, les chiffres étaient de 83 millions en 1859, 115 en 1860 et 200 pour l'année 1861. Rapport Fould, J.D., 15-11-1861.

282- Magne avait en effet laissé entendre qu'il donnerait satisfaction aux députés qui demandaient le vote du budget par chapitre. R.D.M., 01-04-1861, p.752.

la piètre situation du pays dans ce domaine; politique, parce que les moyens proposés pour y remédier dépendaient d'une réforme constitutionnelle. C'est surtout à ce dernier aspect que nous allons nous attacher.

a) le caractère politique du mémoire.

Trois jours après que le gouvernement en eût pris connaissance, le rapport était publié dans le Moniteur, accompagné de deux lettres de l'empereur; l'une annonçait sa décision de renoncer à son pouvoir d'ouvrir des crédits extraordinaires et l'autre nommait Fould au Ministère des Finances.

Le Journal des Débats commenta ainsi le rapport Fould et les deux lettres impériales:

Pour la seconde fois depuis le 24 novembre, une amélioration importante vient nous apprendre que ce n'est pas en vain que notre constitution s'est proclamée elle-même réformable. Nous serons d'autant plus disposés à supporter avec patience ce que présente encore de défectueux le système de nos lois organiques, qu'il est démontré, par les lettres du 14 novembre 1861 comme du 24 novembre 1860, que ce système n'est pas immuable. La force secrète inhérente aux idées libérales et constitutionnelles, mêmes vaincues, éclate une fois de plus en cette occasion, car elle se confond avec la force même des circonstances. Les difficultés de la situation économique ont amené M. Fould à s'avouer qu'on ne gouverne pas longtemps contre ces idées. 283

De même, il se réjouissait des propos contenus dans la lettre
284
impériale, car il y voyait le gage d'un retour chaque jour plus

283- J.D., 15-11-1861, J.J.Weiss.

284- L'empereur déclarait entre autres qu'il ne saurait regarder les prérogatives de la couronne comme un "dépôt sacré", et qu'il abandonnerait toujours "sans regret toute prérogative inutile au bien public". loc.cit.

marqué vers les institutions constitutionnelles. Enfin, même s'il affirmait que le seul véritable frein à l'abus des crédits extra-budgétaires résidait dans la responsabilité ministérielle, il n'en félicitait pas moins le gouvernement d'avoir cédé à l'expérience et d'avoir reconnu de lui-même, à la lumière de son état financier, la nécessité du contrôle législatif pour son bien-être et celui du pays.²⁸⁵

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade voyait dans la modification constitutionnelle obtenue par Fould, "le progrès politique le plus important qui ait été accompli en France depuis 1852"²⁸⁶. Il ne dissimulait pas sa satisfaction et son optimisme car, un mois auparavant, il avait lui-même sonné l'alarme en dénonçant l'augmentation de la dette flottante, l'ampleur des travaux publics et le manque de coordination à la direction de la politique économique du gouvernement.²⁸⁷ Très au courant des choses économiques et financières, Forcade s'était toujours préoccupé sérieusement de la politique du régime dans ce domaine, et c'est avec soulagement qu'il voyait Fould faire accepter à l'empereur un programme visant à diminuer la dette et équilibrer le budget. Il ne cessera de lui donner son appui.

Pour l'instant, il aimait croire que, par ce programme, les questions financières seraient désormais au premier plan de la

285- J.D., 15-11-1861, Prévost-Paradol.

286- R.D.M, 15-11-1861, p.503.

287- Cet article du 15 octobre 1861 avait été en fait "commandé" par Fould. La Revue avait à cette occasion reçu un avertissement pour "allégations mensongère".

politique intérieure. Du point de vue politique, par l'abandon des crédits supplémentaires et extraordinaires, le souverain restituait au Corps législatif "sa prérogative naturelle qui est le contrôle sérieux des finances, et par ce contrôle une influence plus efficace sur toutes les branches du gouvernement".²⁸⁸ Selon lui, par cette réforme, la chambre obtenait plus que ce qu'elle avait demandé. En effet, elle avait réclamé le vote par chapitre, mais le rejet d'un chapitre n'eût servi à rien, si, par un crédit supplémentaire et un virement, le gouvernement pouvait annuler sa décision. Aussi, était-ce plus profitable pour elle que le gouvernement ne lui concède que le vote par grande section, mais, qu'en retour, il supprime les crédits supplémentaires et extraordinaires.

Enfin, Forcade croyait fermement que l'initiative du nouveau ministre lui assurait une position exceptionnelle dans le cabinet.

b) le décret complémentaire.

L'opinion du "chroniqueur de la quinzaine" fut confirmée deux semaines plus tard, quand le Moniteur publia le décret suivant:

A l'avenir, aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconque pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à notre signature qu'accompagné de l'avis de notre ministre des finances. 289

288- R.D.M., 15-11-1861, p.508.

289- Reproduit in J.D., 14-12-1861.

Ce décret représentait pour le Journal des Débats un nouveau pas dans la voie des réformes car, auparavant, le ministre des Finances se trouvait impuissant à exercer un contrôle absolu sur ce genre de dépenses qui venaient continuellement troubler l'équilibre budgétaire. Il était dans la "nature des choses" que le ministre des Finances eût une certaine prépondérance car, en tenant la bourse, celui-ci devait normalement avoir le droit de l'ouvrir ou de la fermer selon les circonstances.

Cependant, la question se posait à savoir en quelle occasion le décret pourrait s'appliquer puisque le prochain sénatus-consulte allait interdire à l'empereur le droit d'autoriser toute nouvelle dépense en dehors des prévisions budgétaires. Quelques jours plus tard, le rapport Troplong sur le sénatus-consulte donnait la réponse à cette question, en affirmant que le décret s'appliquerait aux virements à l'intérieur des ministères.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade soutenait le même argument que son confrère des Débats:

Rien de plus logique et de plus naturel que de rapporter au ministre des Finances dépositaire ou créateur des ressources, toutes les mesures qui entraînent des dépenses, car ce ministre seul peut juger si le gouvernement est en état de satisfaire aux engagements qu'il contracte. 291

290- J.D., 14-12-1861, L.Alloury.

291- R.D.M., 15-12-1861, p.1018.

Toutefois, il insistait surtout sur le fait que le décret était significatif d'une tendance nouvelle, visant à substituer à l'action isolée des ministres, l'unité d'un cabinet dont le ministre des Finances aurait le rôle prépondérant. Considérant qu'en Angleterre, le Premier Ministre était presque toujours le premier Lord de la Trésorerie, il voyait de bonne augure l'autorité morale accordée par le nouveau décret au ministre des Finances.

Les journalistes libéraux voyaient donc, dans le rapport Fould, une reconnaissance tacite de la nécessité des méthodes constitutionnelles pour une bonne gestion des finances publiques et, dès lors, une augmentation prochaine des attributions du Corps législatif dans ce domaine. La lettre impériale les rassurait sur la poursuite, par Napoléon III, de la politique inaugurée le 24 novembre 1860; enfin, ils percevaient le décret complémentaire comme une prépondérance légitime accordée au ministre des Finances sur ses collègues, prépondérance qui n'allait pas sans une certaine unité ministérielle.

2- LE SENATUS-CONSULTE DU 31 DECEMBRE

Plus d'un mois allait s'écouler entre la publication du rapport Fould et le vote du sénatus-consulte statuant sur ses recommandations. La presse profita largement de cet intermède pour étudier plus à fond la nature des réformes proposées, en montrer les points forts, les inconvénients et, enfin, indiquer aux sénateurs dans quel sens il fallait interpréter le rapport pour lui donner toute l'efficacité voulue.

a) le vote par section.

Le budget de chaque ministère était, sous le Second Empire, scindé en grandes sections ou grandes divisions; celles-ci étaient divisées en chapitres qui, à leur tour, se subdivisaient en articles. Alors que le Corps législatif réclamait le vote par chapitre, Fould suggérait dans son rapport, que le budget fut voté dorénavant non par ministère mais bien par grande section.

Le Journal des Débats n'était certes pas favorable à la procédure de vote proposée par M.Fould car, à son avis, elle ne changerait rien à la situation antérieure. Son argument était simple: le Corps législatif ne pouvait pas plus rejeter les crédits affectés à une grande section qu'il n'avait pu rejeter auparavant le budget de tout un ministère, puisque la grande section représentait une part trop énorme du budget d'un ministère pour que les députés puissent en rejeter une sans paralyser la marche du ministère tout entier.

D'un autre côté, prenant pour exemple les Ministères des Finances et de la Guerre - le premier comprenant 78 chapitres et 5 grandes sections, le second 42 chapitres et 2 grandes sections - le Journal des Débats montrait bien l'écart important existant entre ces deux unités de mesure; c'est-à-dire entre le chapitre et la grande section. Il recommandait donc au Sénat de créer des sections nouvelles, moins imposantes, de façon à ce

que le nouveau sénatus-consulte augmente réellement l'emprise du Corps législatif sur le budget, et non de substituer simplement à l'article 12 de la constitution "voté par ministère", les termes "voté par grandes divisions".

L'efficacité relative du sénatus-consulte reposait ainsi entre les mains des sénateurs. Or, le Journal des Débats, qui était favorable au vote par chapitre, ne se faisait pas d'illusions: à son avis, malgré toute la bonne volonté et tout le libéralisme que le Sénat pouvait apporter dans le nouveau classement, les nouvelles divisions seraient toujours trop grandes et laisseraient ainsi subsister de graves inconvénients.²⁹³

La commission du Sénat ayant, dans son rapport redivisé le budget global en 68 sections,²⁹⁴ le Journal des Débats se montrait sceptique et peu rassuré. Il était difficile, à son avis, de juger de l'importance de ces sections remaniées, et du montant des allocations budgétaires qu'elles réclamaient, car on ne pouvait se référer aux budgets antérieurs dont le classement différait. Ainsi, seule l'ampleur de l'écart entre le montant du prochain budget et celui du précédent allait permettre de juger de la portée et de la sincérité de cette réforme.²⁹⁵

Cependant, à la lumière de ce nouveau classement, et à moins d'amendements dans la discussion au Sénat, le journal demeurait

293- loc.cit.

294- On peut évaluer approximativement entre 30 et 40 le nombre total de grandes sections avant le sénatus-consulte.

295- J.D., 19-12-1861, J.E.Horn.

persuadé que le contrôle du Corps législatif serait aussi illusoire qu'auparavant. Prévost-Paradol exprimait bien cette pensée quand, après avoir pris connaissance du rapport Troplong, il écrivait: "le rejet d'une section n'est guère plus praticable que ne l'était le rejet d'un ministère"²⁹⁶.

b) le droit de virement.

De l'avis du nouveau ministre des finances, une pratique élargie du droit de virement aurait pour effet d'enfermer le budget dans des limites raisonnables, et de prévenir l'ouverture de crédits supplémentaires en l'absence du Corps législatif. En effet, si un besoin quelconque survenait, il serait possible, au moyen d'un virement, de faire passer les crédits d'un chapitre sur un autre dont les ressources seraient insuffisantes, quitte à faire remplacer dans le plus bref délai les fonds sur le chapitre auquel ils auraient été pris, par un vote du Corps législatif. Cette opération se faisant bien entendu avec la permission du ministre des finances et pour des raisons sérieuses. Un ministre n'aurait donc plus le recours pratique, mais plus coûteux, de demander à l'empereur l'ouverture de crédits supplémentaires.

D'un autre côté, le droit de virement avait aussi l'avantage de remplacer adéquatement les crédits extraordinaires car, selon Fould, les immenses ressources du budget étaient en mesure

de parer à toutes les circonstances inattendues, même les plus graves (telle une guerre européenne), en attendant une réunion d'urgence du Corps législatif.

Au Journal des Débats, cette interprétation ne semblait pas prévaloir entièrement. Certes, on admettait volontiers qu'un large emploi du droit de virement tendait à enfermer le budget dans des limites invariables et, qu'une fois voté, son chiffre ne pourrait être modifié par l'administration; toutefois, cela ne réduirait pas son ampleur pour autant; bien au contraire, la pratique des virements au lieu des crédits extraordinaires, aurait pour effet d'augmenter l'ampleur du budget. La raison en était simple: comme il ne pourrait plus désormais ouvrir des crédits extraordinaires, le gouvernement allait les incorporer dans le budget en gonflant quelque peu l'estimation de ses dépenses, et le Corps législatif n'y pourrait rien puisque le vote par section ne lui permettait pas de contrôler efficacement le budget.

Pour Prévost-Paradol, le droit de virement, tel que l'entendait le président Troplong dans son rapport au Sénat, n'était qu'un moyen nouveau d'ouvrir des crédits extraordinaires. Il lui semblait en effet que Troplong élargissait passablement la notion du droit de virement: ce n'était plus simplement le droit de

297- J.D., 19-11-1861, A.Léo.

298- J.D., 02-12-1861, J.E.Horn.

299- J.D., 21-12-1861, Prévost-Paradol.

reporter sur les dépenses d'un chapitre l'économie réalisée sur un autre, mais bien "le droit de créer dans des services pourvus par le budget, un vide réel que le Corps législatif devrait le plus rapidement combler"³⁰⁰. Ainsi, sans être une garantie sérieuse contre l'augmentation des dépenses, le droit de virement aurait comme inconvénient de laisser quelque temps en souffrance un service pourvu par le budget. Le Corps législatif serait donc forcé de voter des crédits pour combler le vide créé dans certains départements ministériels, tout comme au temps des crédits extraordinaires, alors qu'il se devait d'endosser les emprunts du gouvernement.

Du point de vue constitutionnel par contre, il y avait, de l'avis des Débats, certains avantages à tirer de ces changements, mais ils n'étaient pas énormes et reposaient en grande partie sur le bon vouloir du gouvernement et sur l'attitude des députés. D'une part, le droit de virement augmentait les chances de convocation du Corps législatif et, par le fait même, les occasions pour ce dernier de contrôler la marche des affaires;³⁰¹ d'autre part, il représentait une "garantie morale" en ce sens que, pour justifier un crédit devant provoquer dans un bref délai l'intervention du Corps législatif, un ministre serait dans l'obligation de trouver de meilleures³⁰² raisons que par le passé; en

300- loc.cit. .

301- loc.cit.

302- J.D., 15-11-1861, Prévost-Paradol.

effet, selon le rapport Troplong, tout virement injustifié serait considéré comme une question de responsabilité pour un ministre qui, dès lors, perdrait la confiance de l'empereur et serait destitué.

Toutefois, si le ministre manquait de fermeté contre l'entraînement à la dépense, ou si la chambre n'avait pas les moyens ou l'énergie pour contrôler le pouvoir, la faculté de virement deviendrait, selon le Journal des Débats, un plus grand danger pour l'équilibre des finances que l'ancien système des crédits supplémentaires et extraordinaires.

c) le vote du sénatus-consulte.

La commission du Sénat, comme pour les réformes précédentes, reprit dans son rapport à peu de choses près les termes du projet qui lui était proposé dans le mémoire Fould et la lettre impériale du 14 novembre. De sa propre initiative, la commission n'avait fait que remanier les divisions du budget et hausser leur nombre. Le Sénat avait ensuite voté le tout tel quel. On conçoit la déception des libéraux.

Au Journal des Débats, on avait espéré que les sénateurs auraient amendé le projet du gouvernement dans le sens de la pensée libérale qui avait inspiré la lettre du 14 novembre, mais on reconnaissait s'être royalement trompé. La seule explication valable de cette conduite, il fallait la chercher dans l'attitude des milieux gouvernementaux, et des sénateurs en particulier,

face aux réformes.

En effet, le personnel impérial avait généralement tendance à accueillir avec inquiétude toute nouvelle réforme; il ne les acceptait que du bout des lèvres, à la rigueur, par attachement à l'empereur qui les proposait. ³⁰⁴ Si cette répugnance pour les réformes présentait actuellement des inconvénients mineurs pour le pays, elle pouvait toutefois devenir un danger réel si un jour l'empereur venait à la partager, et à s'arrêter ainsi dans la voie où il s'était engagé.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade fustigeait le conservatisme des sénateurs. Les discussions du Sénat n'avaient certes pas répondu à son attente: selon lui, un grand projet avait été proposé aux sénateurs, soit fixer des règles constitutionnelles viables qui permettraient d'établir les finances du pays sur des bases plus stables, et de contenir les dépenses. Or, ces derniers auraient dû délibérer avec cette pensée à l'esprit, mais tel ne fut pas le cas; le vote était bien acquis au projet du gouvernement, mais les discours trahissaient, à son avis, "une sorte de mauvaise humeur ou une maussade hésitation de ³⁰⁵ pensée". Ils se demandaient plutôt avec crainte si la renonciation aux crédits supplémentaires et extraordinaires par décret, et le vote du budget par grande section n'étaient pas un retour au régime parlementaire et au système de la responsabilité ministérielle.

304- Ibid., Saint-Marc Girardin.

305- R.D.M., 01-01-1862, p.250.

Pour Forcade, le fond du débat ne résidait pas dans cette question, et lui-même ne voulait pas conjecturer sur les conséquences constitutionnelles du sénatus-consulte que seule la pratique allait révéler. Les grands intérêts du pays devaient être placés au-dessus des dissidences secondaires; voilà pourquoi il souhaitait tout le succès possible à l'initiative du nouveau ministre, tout en lui prodiguant ses encouragements.

Après avoir étudié d'un point de vue pratique chaque innovation proposée dans le rapport Fould, le Journal des Débats ne croyait pas que le contrôle du Corps législatif serait vraiment renforcé. La suppression des crédits ouverts par décret, et un droit de virement plus étendu aboutiraient certes à un résultat positif en enfermant le budget dans les limites votées par le Corps législatif, mais cette amélioration certaine ne pourrait toutefois empêcher la hausse continue des dépenses gouvernementales que seul, à son avis, le vote par chapitre était en mesure de freiner. Or, le sénatus-consulte, en décrétant le vote par grande section, annulait du même coup toute l'efficacité du système, car le vote par grande section s'avérait aussi impraticable que le vote par ministère.

De son côté, la Revue des Deux-Mondes avait une vision beaucoup plus optimiste des choses. Son chroniqueur Forcade considérait en effet ce débat comme secondaire, car il avait surtout à l'esprit l'énormité de la dette flottante. La suppression des crédits par décret représentait donc pour lui un progrès énorme puisque ces derniers étaient directement responsables de l'imposant découvert. Les exercices financiers suivants allaient

montrer qu'il n'avait pas tort. Il était cependant d'accord avec ses collègues des Débats pour déplorer l'interprétation étroite et restrictive du sénatus-consulte qui n'avait d'égal que l'attitude négative et le conservatisme borné des sénateurs chargés de le rédiger.

3- LA PRATIQUE DU SENATUS-CONSULTE.

Plus qu'un programme, la réforme financière se devait d'être une réalité; sa réussite dépendait dans une large part de la pratique du sénatus-consulte. La tâche de Fould consistait tout d'abord à ordonner clairement les dépenses et les recettes de façon à rendre la lecture du budget plus intelligible, à soumettre pour l'exercice financier de 1863 un budget en équilibre et, enfin, il devait liquider en partie le découvert de plus d'un milliard sans avoir recours à un emprunt de consolidation.

Le budget de l'année précédente ayant été voté avant le dernier sénatus-consulte, le nouveau ministre allait quand même tenter de l'équilibrer par des rectifications, mais l'expédition mexicaine amorcée au début de 1862, devait mettre immédiatement le nouveau système à l'épreuve et amoindrir les résultats escomptés.

a) le budget de 1863.

Il va sans dire qu'en prônant une politique de restrictions, il n'était pas permis à M. Fould, comme l'écrivait Forcade, de "présenter un budget en déficit"³⁰⁶. Or, le dernier exercice financier complet, celui de 1861, montrait un déficit de près de 200

millions; la question était donc de savoir si Fould allait le combler par une hausse équivalente d'impôts ou par une diminution des dépenses.

Dans la presse libérale, on optait pour la seconde solution, car une augmentation d'impôts était considérée comme "déplacée" dans cette année difficile où pesait fortement le malaise commercial et industriel. Il fallait faire des coupures dans les gros ministères de l'Armée et de la Marine, par un désarmement partiel.³⁰⁷ Dans cette optique, le retrait des troupes françaises cantonnées à Rome pouvait, selon Forcade, faire économiser une vingtaine de millions au Trésor. Outre la réduction des effectifs militaires, le Journal des Débats montrait comment on pouvait augmenter la hausse naturelle des revenus publics - 30 à 40 millions par an - du fait de l'expansion de la richesse nationale, en supprimant certaines taxes qui ralentissaient l'activité économique; tel le 6% sur la vente des propriétés immobilières, qui paralysait ce type de propriété entre les mains de ceux qui désiraient s'en départir au profit de ceux qui en tireraient un meilleur parti.³⁰⁸

Toutefois, tant aux Débats qu'à la Revue, on ne prenait pas

307- Forcade faisait remarquer que la réduction des dépenses militaires était d'autant plus aisée, puisque l'Armée possédait en juin 1862 un effectif de 467,000 hommes alors que le Corps législatif n'avait voté qu'un contingent de 400,000 hommes pour la même année. Une situation analogue prévalait dans la Marine alors que son effectif normal avait été dépassé de 110 navires et de 12,000 hommes. Ibid., p.761.

308- J.D., 01-12-61, H.Baudrillard.

ses désirs pour des réalités, et on reconnaissait facilement que la tâche de Fould était difficile vu les circonstances: aussi, ne voulait-on pas se montrer trop exigeant envers ce ministre plein de bonnes intentions:

Il faudra se contenter d'un budget modeste qui diminuera quelques chapîtres de la dépense et créera ou grossira quelques taxes... nous nous résignerons à cette cote mal taillée. Nous verrons même avec satisfaction dans ce premier budget correct, pourvu que les dépenses y soient couvertes par les recettes, la préface féconde d'importants progrès financiers pour la France. 309

L'exposé financier de Fould pour le budget de 1863, présenté à l'ouverture de la session de 1862, comblait les maigres vœux des chroniqueurs libéraux. Fould en effet, dans une formule simple, divisait son budget en deux (l'ordinaire et l'extraordinaire), en alignant clairement les recettes et les dépenses correspondantes. Le déficit de 200 millions était épongé par une coupure de 125 millions dans les dépenses et par 75 millions de nouveaux impôts. Enfin, il comptait unifier la dette publique; celle-ci étant constituée en deux titres de rentes (le $4\frac{1}{2}\%$ et le 3%), Fould entendait la ramener à un seul titre - le 3,5% -- par la conversion du $4\frac{1}{2}$ en 3%.

Dans la presse libérale, l'exposé du ministre fit très bonne impression. Désormais le budget ne devait renfermer que les dépenses pour lesquelles avaient été prévues des ressources correspondantes réalisables durant l'année. On avait enfin sous les

yeux le budget véritable dont le chiffre ne serait pas changé entre deux sessions. Les dépenses ordinaires et extraordinaires y étaient clairement étalées, et l'on pouvait voir avec quel genre de recettes le ministre entendait faire face à chaque type de dépenses.³¹⁰

Fould avait donc par ce budget établi le principe qu'en temps ordinaire, la France devait vivre sur son revenu et non sur son capital. Voilà pourquoi il était important, pour la Revue des Deux-Mondes, de bien distinguer entre le budget ordinaire où la dépense étant réputée obligatoire, le revenu devait être basé sur celle-ci, et le budget extraordinaire dont la dépense était considérée comme accidentelle et devait, au contraire, s'ajuster à des revenus possibles.³¹¹ Dans le dernier cas, c'était au pays, par ses représentants, de juger de l'utilité et de la nécessité des dépenses, car désormais, s'il désirait dépenser au-delà de ses ressources, s'il désirait de vastes travaux, des expéditions lointaines comme le Mexique et la Cochinchine, il devait se taxer en conséquence.³¹²

De l'avis des chroniqueurs libéraux, ce principe avait des répercussions importantes puisque Fould avait facilité la lecture du budget et que celui-ci ne pouvait plus désormais tromper

310- R.D.M., 01-02-1862, p.752; J.D., 23-01-1862, J.J.Weiss.

311- R.D.M., 01-02-1862, p.753.

312- Ibid., p.754; J.D., 07-02-1862, A.Léo; J.D., 23-01-1862, F.Camus.

personne. Les députés ne pourraient plus à l'avenir justifier leur désintéressement des finances publiques en alléguant leur incompréhension face à un budget touffu et obscur, ou en invoquant la faculté qu'avait le gouvernement d'en remanier les données à sa guise après la session. Maintenant que le Corps législatif possédait les moyens de contrôler efficacement les finances, il leur semblait logique qu'un ministre ne puisse plus désormais présenter un budget en déficit sans perdre sa considération politique, que le député soit forcé de penser au contribuable avant de voter de nouvelles taxes, et que le contribuable se souvienne qu'il était électeur.³¹³

Dès lors, la hausse d'impôts de 75 millions que renfermait le nouveau budget n'avait rien pour leur déplaire car elle touchait directement les contribuables et pouvaient ainsi les sensibiliser à la gestion financière du régime. Loin d'en imputer la responsabilité à Fould, ils le louaient au contraire pour sa manière d'agir, conforme aux véritables principes économiques des grands réformateurs, et pour le courage qu'il avait "de faire sentir au pays dans toute sa sévérité, la réalité de la situation économique".³¹⁴ On ne désirait certes pas chicaner M. Fould au sujet de cette hausse de taxes, d'autant plus qu'il avait écarté la possibilité d'un emprunt et proclamé l'impôt sur le revenu incompatible avec les moeurs et le système fiscal

313- R.D.M., 01-02-1862, p.755. J.D., 23-01-1862, F.Camus.
J.D., 07-03-1862, J.J.Weiss.

314- R.D.M., 01-02-1862, p.755.

315
français.

Par contre, nos deux périodiques étaient un peu plus réticents face à la conversion de la rente $4\frac{1}{2}$ en 3%, qui devait unifier la dette tout en procurant au Trésor un bénéfice de quelques 150 millions destiné à éponger une partie du découvert. Certes on admettait que l'équilibre du budget et la conversion étaient étroitement liés, que la dette constituée en titre unique était la règle des grands peuples avisés tel l'Angleterre et la Hollande, que les ressources escomptées n'étaient pas à minimiser et qu'aucune autre solution n'était préférable à la conversion;³¹⁶ toutefois, on croyait que les temps n'étaient pas propices, que le projet concédait trop aux rentiers et, surtout, on déplorait cette triste mésaventure "qui obligeait un pays si opulent comme la France à vendre sous la pression de difficultés accidentelles son droit d'aînesse pour un plat de lantilles".³¹⁷

Une fois réalisée, la conversion procura au Trésor un revenu de 155 millions. Le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes se réjouissaient du succès de l'entreprise, mais ils avaient tendance à en attribuer le mérite aux rentiers. En effet, les porteurs du $4\frac{1}{2}$ étaient, dans leur grande majorité, des petits rentiers et l'on pouvait croire qu'ils résisteraient

315- J.D., 23-01-1862, J.J.Weiss.

316- J.D., 05-02-1862, F.Camus.

317- R.D.M., 01-02-1862, p.759.

à la conversion, car la perspective d'un accroissement de capital par le versement d'une soulte et ce, sans modification dans le revenu, n'était pas des plus séduisante. Or, ils avaient ³¹⁸ souscrit volontairement à la conversion, abandonnant ainsi au Trésor une année de leurs arrérages. Ce "cadeau bénévolé" toutefois obligeait moralement le gouvernement à veiller sérieusement à ses finances, à l'extinction de la dette, et à mettre un terme à son penchant pour les expéditions lointaines, car c'était là l'unique moyen de faire monter le 3% et de le maintenir à des cours élevés, afin que les rentiers regagnent sur le capital ce qu'ils avaient perdu en revenus. ³¹⁹

b) la réforme et l'expédition mexicaine.

Dès son arrivée au ministère, Fould avait promis que le budget de 1862 se solderait en équilibre et ce, bien qu'il avait été voté avant le sénatus-consulte, sous l'ancien système des crédits ouverts par décret. Aussi, après avoir apporté maintes rectifications durant l'exercice financier, le ministre pouvait déclarer triomphalement dans son rapport d'octobre 1862 qu'il ³²⁰ n'y aurait pas de déficit.

Ce tour de force était tout à l'honneur du système inauguré par le sénatus-consulte du 31 décembre, et on le comprenait fort

318- J.D., 13-03-1862, F.Camus.

319- R.D.M., 01-07-1862, p.238.

320- Rapport Fould cité dans R.D.M., 15-10-1862, p.979-980.

bien tant aux Débats qu'à la Revue des Deux-Mondes. Comme Forcade le faisait remarquer, n'eût été du nouveau système, on pouvait prévoir, à la même époque l'an dernier, que l'exercice de 1862 ajouterait 200 millions au découvert existant et que l'équilibre du budget de 1863 ne serait qu'une "illusion". Or, grâce à la conversion de la rente et à l'unification de la dette, le découvert d'un milliard 24 millions avait été ramené à 867 millions, ce qui améliorait sensiblement la situation du Trésor.³²¹

Aussi, à la lumière du rapport, pouvait-il observer deux effets importants de la réforme? Premièrement, la nouvelle classification mettait constamment sous les yeux du public le tableau comparatif de l'excès des dépenses et de l'excès des charges qu'on lui imposait et, deuxièmement, l'expérience de 1862 montrait qu'il était possible de passer d'une session à l'autre sans recourir à des crédits supplémentaires.³²²

Pour les Débats, le système de M. Fould paraissait avoir subi l'épreuve de la pratique:

Il y a lieu pour le pays de s'en féliciter car c'est une conquête qu'ont faite les libertés publiques et le régime constitutionnel tels que l'entendent tous les libéraux. 323

Il semblait bien toutefois que cette réjouissance ait été prématurée car, à la fin du mois de décembre, dans un autre

321- loc.cit.

322- Ibid., p.981-982.

323- J.D., 14-10-1862, H.Baudrillart.

rapport, Fould demandait pour 35 millions de crédits supplémentaires au Corps législatif, crédits qu'il n'avait pas prévus même dans son estimé rectificatif d'octobre. De ces 35 millions, ²⁴ étaient liés à l'expédition mexicaine et portés au compte des Ministères de la Guerre et de la Marine. Pis encore, ces ²⁴ millions avaient déjà été engagés au moyen de traites fournies pour les besoins de ces deux ministères, sans qu'aucun n'eût été **légalement** ouvert par le Trésor. Il y avait là une sérieuse entorse au sénatus-consulte du 31 décembre car ces crédits supplémentaires n'avaient été accordés ni par un décret de virement ni par une loi.

Dans son rapport, Fould expliquait sa conduite: il avait pris l'initiative de pourvoir rapidement à ces 35 millions à l'aide des ressources disponibles. Il s'était permis cela étant donné la proximité de la session, ³²⁴ et la faiblesse de la somme demandée, qui ne rendait pas nécessaire une convocation extraordinaire des chambres. A la fin de janvier 1863, dans son Exposé sur la situation de l'Empire, ³²⁵ il faisait remarquer que l'esprit du sénatus-consulte n'avait pas été violé puisque les chambres et le public avaient bien été avertis que, dans certains cas dûment extraordinaires, les ministres spéciaux (Guerre, Marine) pouvaient agir comme si les crédits supplémentaires et extraordinaires avaient été accordés, et engager le Trésor au-delà

324- Session qui d'ailleurs fut avancée de 15 jours par rapport à celle de l'année précédente. J.D., 28-12-1862.

325- Reproduit dans J.D., 23-01-1863.

des sommes votées par le Corps législatif, quitte à obtenir des chambres, dans leurs réunions suivantes, un bill d'indemnité. Or, parmi ces cas extraordinaires, il y avait les évènements extérieurs "qui exigeaient le développement immédiat de nos forces". Les évènements du Mexique, faisait-il remarquer, rentraient certainement dans cette catégorie.

Dans la presse libérale, on comprenait aisément la situation; l'aventure mexicaine était seule responsable de ce déficit et le ministre n'avait rien à se reprocher; il s'était toutefois glissé dans le système une défectuosité que le Corps législatif, par des pressions sur le gouvernement, devait s'empres- ser de rectifier. Cela n'enlevait rien à l'efficacité du régime financier inauguré par le sénatus-consulte.

A la Revue des Deux-Mondes, Forcade déplorait le déficit de 35 millions qui, dès la première année, venait entraver l'application du nouveau système financier. Il fallait le mettre au seul compte de l'expédition mexicaine, et exonérer le minis-
326
tre de tout blâme. On pouvait toutefois facilement expliquer ce qui était arrivé: le nouveau système avait pour but d'empêcher que les départements ministériels dépensent au-delà des prévisions du budget et des ressources votées par le Corps législatif. Mais on avait prévu que dans la pratique, il serait nécessaire de dépasser les crédits spéciaux votés par le budget.

Pour échapper au régime des crédits par décret, on avait cru parer à cette éventualité, dans les cas ordinaires par les vi-
rements, et dans les cas extraordinaires - telle une guerre
européenne - au moyen de crédits votés par le Corps législa-
tif réuni en session spéciale.³²⁷ Or, selon lui, l'expédition mexi-
caine n'était ni un cas ordinaire puisque, malgré les fortes
allocations du budget, elle avait provoqué une dépense excé-
dente de 24 millions, ni un cas extraordinaire car la guerre
du Mexique avait été engagée pendant la dernière session et que
la dépense imprévue était due aux renforts devant être inopiné-
ment engagés pour assurer la sécurité des troupes et l'honneur
du drapeau.

Cela montrait bien par contre qu'il était possible, même
avec ce régime, d'engager des crédits considérables non seule-
ment "en dehors des prévisions du budget, mais d'un ordonnance-
ment public tel que celui qui résultait des crédits ouverts par
décret".³²⁸ Aussi exhortait-il fortement le Corps législatif à
rechercher comment les choses s'étaient passées et à demander
au gouvernement que l'on comble cette lacune.³²⁹

Toutefois, il était toujours en faveur du nouveau système
car, selon lui, les ministres n'auraient pas toujours sous la
main la ressource d'une négociation de traite, et qu'il faudrait

327- R.D.M., 15-03-1863, p.479.

328- Ibid., p.480.

329- R.D.M., 15-02-1863, p.998.

bien recourir, dans des cas semblables, à une convocation extraordinaire du Corps législatif. De même, il croyait fermement que, sous le régime des crédits par décret, le déficit causé par le Mexique aurait été beaucoup plus lourd, mais que "liée par les conditions du nouveau régime, l'administration a dû faire des efforts beaucoup plus sérieux pour restreindre ses dépenses"³³⁰.

Certes le système de M. Fould ne pouvait contraindre le gouvernement à la prudence et à l'économie, et la chambre à la vigilance et à la sévérité, mais il rendait leurs fautes plus faciles à découvrir et les bons citoyens étaient désormais mieux armés pour les dénoncer au public.³³¹

Pour le Journal des Débats, il était évident que les nouvelles règles financières établies par le sénatus-consulte³³² avaient produit des résultats satisfaisants, que le ministre était dans son droit en agissant ainsi à propos des 24 millions, toutefois on ne pouvait s'empêcher de mettre l'accent sur le déficit, et d'en déplorer le mauvais effet: le supplément de crédit de 24 millions offrant malheureusement une ressemblance frappante avec les crédits ouverts par décret. Certes, ce n'était

330- R.D.M., 15-03-1863, p.480.

331- R.D.M., 15-02-1863, p.998.

332- J.D., 28-12-1862, L.Alloury.

pas absolument la même chose, mais l'effet sur l'équilibre du budget était le même. Dans un certain sens, le cas présent s'avérait d'autant plus regrettable que même le Conseil d'Etat n'avait pas sanctionné la dépense comme il le faisait sous le régime des décrets.³³³

Cependant, le dénouement de cette affaire allait quand même en réjouir plusieurs. En effet, l'expédition mexicaine avait débordé les deux ministres de la Guerre et de la Marine: dans l'affaire des 24 millions, les virements étaient devenus impossibles car tous les crédits spéciaux votés pour les divers chapitres de leurs budgets avaient été totalement dépensés. Comme ces crédits étaient insuffisants, les ministres avaient engagé des dépenses reconnues indispensables sans avoir de crédits ouverts régulièrement, et s'étaient mis à découvert. Or, pour empêcher la répétition de pareilles situations, dans la séance du 6 mars 1863, à l'occasion du débat sur le bill d'indemnité, la commission du Corps législatif et les ministres organes du gouvernement en vinrent d'un commun accord à formuler la règle suivante à la grande satisfaction de l'Assemblée: toutes les fois que le procédé du virement ne pourra être appliqué ou sera insuffisant, il faudra que la loi intervienne, c'est-à-dire que le Corps législatif soit réuni en session extraordinaire.

Aux Débats, il va sans dire, on ne cachait pas sa satisfaction devant ce renforcement du contrôle financier de l'Assemblée:

On aime à voir ainsi les libertés publiques gagner du terrain et jeter des racines plus profondes dans les institutions, par la seule vertu du cours naturel des événements, sans que ces conquêtes de la liberté soient achetées au prix d'aucun conflit entre les pouvoirs de l'Etat, d'aucune agitation publique, d'aucun déchirement de passions révolutionnaires. Nées ainsi sous le souffle de la raison, sous l'impulsion de l'expérience et au sein de l'harmonie des pouvoirs de l'Etat, espérons que les libertés publiques en seront plus viables. 334

En fait, l'exercice financier de 1862 prouvait que les dépenses n'étaient pas plus faciles à évaluer qu'autrefois, mais l'avantage du nouveau système était que l'administration mettait continuellement ses finances à jour et que si elle dépensait plus qu'elle ne devait le faire, ni le Corps législatif ni le public ne pourraient plus désormais prétendre qu'ils n'en savaient rien. De plus, comme Fould l'avait déclaré au Sénat, le sénatus-consulte avait inspiré une crainte salutaire à l'administration, étant donné que, pour la plupart des ministres, les crédits supplémentaires ou extraordinaires avaient été

334- J.D., 10-03-1863, F.Camus.

335- Forcade s'était préoccupé de ce problème et, là encore, il recommandait une solution tirée de l'exemple anglais. Les ministres français établissaient leurs prévisions budgétaires 18 mois à l'avance; elles avaient ainsi beaucoup de chances d'être inexactes. Par contre, l'année financière commençant le 1er janvier, il suggérait de réunir le Corps législatif au début de novembre de façon à ce que les ministres présentent des "évaluations toutes fraîches". Cela éviterait les erreurs de prévision et, si l'on s'était trompé, on pourrait faire les rectifications nécessaires avant la fin de la session. R.D.M., 18-03-1863, p.482.

336- J.D., 13-03-1863, A.Léo.

insignifiants ou nuls. Si l'on tenait compte de l'ampleur de la guerre du Mexique, les quelques 35 millions de crédits paraissaient bien minimes et l'on pouvait consacrer la réussite du système:

En résumé, la cause du nouveau régime financier nous semble aujourd'hui définitivement gagnée, et l'on ne doit pas dissimuler qu'à tous les points de vue, même au point de vue des libertés publiques, c'est une acquisition importante à la conservation de laquelle les esprits libéraux doivent veiller. 337

Ce dernier article du Journal des Débats, il faut le dire, ne plut guère à l'administration qui, deux jours plus tard, lui fit parvenir un communiqué sur l'interprétation du sénatus-consulte du 31 décembre. Selon le communiqué, le sénatus-consulte, en établissant que les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourraient être accordés qu'en vertu d'une loi, avait simplement voulu "associer d'une manière plus étroite le Corps législatif à la politique du gouvernement", et ce but avait été atteint car les suppléments de crédits ouverts par la loi avaient été votés en presque totalité préalablement aux dépenses. Mais le Journal des Débats avait été trop loin en affirmant que grâce à la crainte salutaire inspirée à l'administration par le sénatus-consulte, et malgré les difficultés de la guerre du Mexique, les crédits "ajoutés au budget primitif" ne s'étaient élevés qu'à 35 millions et que cette faible

337- J.D., 28-03-1863, F.Camus.

338- Publié dans le numéro du 30-03-1863.

somme représentait un indice du laisser-aller des ministres sous le régime précédent. Puis, comparant la somme des crédits extra-budgétaires de 1862 (300 millions), avec celles des deux années précédentes (1861, 352 millions et 1860, 300 millions), il concluait que l'appréciation des Débats n'était pas juste, que le sénatus-consulte n'avait pas supprimé les causes des dépenses extraordinaires et que le gouvernement avait toujours eu la même façon d'agir.

Ce communiqué avait de quoi surprendre car le Journal des Débats avait rapporté fidèlement les paroles du discours de Fould au Sénat. Forcade à la Revue des Deux-Mondes l'avait bien compris, et il s'attendait à la démission du ministre étant donné que l'on donnait, dans les "régions officielles", une interprétation du sénatus-consulte "que le promoteur principal ne pouvait accepter", car elle était inconciliable avec les ex-³³⁹plications qu'il avait données au Sénat.

En répondant au communiqué, Forcade profitait de cette occasion pour montrer son attachement au ministre et tout le mérite de son système. Selon lui, les auteurs du communiqué n'avaient rien compris au système, car il leur suffisait de comparer les chiffres bruts des dépenses extraordinaires des années 1860, 1861 et 1862 pour proclamer avec une "naïveté triomphante", qu'elles étaient à peu près les mêmes pour chaque année. Ils ne

voulaient pas voir que les dépenses de 1860 et 1861 étaient extra-budgétaires car elles avaient été couvertes par l'emprunt et avaient eu pour résultat d'accroître en deux ans la dette flottante de 652 millions. Tandis que les dépenses de 1862 avaient été couvertes par des ressources prévues dans le budget et, qu'au lieu d'augmenter le déficit de 352 millions, elles n'y ajoutaient que 35 millions; et encore, sans la guerre du Mexique, le budget de 1862 eut donné, selon lui, un excédent de recettes de 50 millions.

Le régime financier inauguré par le sénatus-consulte était donc très utile, car il mettait fin à l'abus de ces dépenses excessives que l'on finançait par l'emprunt - d'abord sous forme de dette flottante, - puis sous forme de consolidation définitive - et qui se faisaient sentir au public que tardivement, quand le mal était irréparable. Le système de M. Fould par contre, faisait sentir immédiatement à la population le poids des dépenses et les députés avaient donc à les contrôler sous peine d'en subir les conséquences lors des élections. Là, selon Forcade,³⁴⁰ résidait "le principe du gouvernement représentatif".

Conclusion

Pour nos deux périodiques, le rapport Fould et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 ont présenté un intérêt beaucoup

340- Ibid., p.731.

plus grand que les deux réformes précédentes. Ils accueillirent tout d'abord avec satisfaction cette nouvelle réforme parce qu'elle montrait bien que l'empereur entendait suivre la voie tracée par le décret du 24 novembre 1860. En outre, du point de vue de l'intérêt national, la mauvaise gestion des finances publiques avait, à leurs yeux, plus d'importance que le côté arbitraire du régime; même si en fait, ils comprenaient fort bien que les deux choses étaient liées. Or, devant l'ampleur du découvert révélé par Fould dans son mémoire, et à cause des moyens qu'il prônait pour rétablir la situation, les journalistes libéraux ne pouvaient que se réjouir de son accession au Ministère des Finances, d'autant plus que le souverain lui-même approuvait sans réserve les projets du nouveau ministre, et qu'il lui facilitait la tâche par une réforme de la constitution.

L'intérêt de cette réforme pour nos deux organes libéraux résidait dans le fait que son efficacité apparaissait de façon concrète. En effet, contrairement au droit d'adresse et au système des ministres sans portefeuille, il n'était plus question de discuter le degré d'influence acquis par le Corps législatif, le partage de la responsabilité des deux ministres entre le parlement et la couronne, ou encore des conséquences morales, non écrites ou naturelles de ces innovations, car, avec le récent sénatus-consulte, les choses étaient claires: l'empereur se départissait définitivement d'un pouvoir énorme, celui d'ouvrir

des crédits supplémentaires et extraordinaires hors session. Si le Journal des Débats se montrait sceptique quant à l'efficacité de certains points du sénatus-consulte, tels le vote par section et le droit de virement, aucun doute ne pouvait être émis après une première année d'expérimentation, sur la valeur des résultats obtenus, et ce, même si la volonté et l'énergie de M. Fould semblaient avoir sensiblement pesé dans la balance. Ces résultats étaient on ne peut plus visibles; ils se chiffraient en millions de francs et se concrétisaient par une baisse non négligeable de la dette flottante.

Certes, l'assainissement des finances entrepris par M. Fould, n'allait pas sans une hausse d'impôts assez inopportune dans les circonstances; toutefois, nos deux périodiques ne s'en formalisaient pas trop car c'était, selon eux, la meilleure façon de soulever le mécontentement du pays contre la masse des députés conservateurs formant le Corps législatif, et dont le mandat devait être renouvelé prochainement.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'attitude du Journal des Débats et de la Revue des Deux-Mondes envers les premières réformes impériales des années soixante peut paraître souvent ambiguë; elle est même quelquefois contradictoire, mais, en général, elle est conforme à leur tradition et à leur idéologie. Toutefois, pour bien saisir globalement cette attitude, il faut la suivre dans tout son cheminement.

Nos deux périodiques ont tout d'abord perçu le décret du 24 novembre 1860 comme un tournant majeur puisqu'il signifiait à leurs yeux la fin de la réaction provoquée par 1848, et le début d'une ère plus libérale pour la France. Ils accueillirent, un an plus tard, le sénatus-consulte du 31 décembre avec une égale satisfaction dans la mesure où il confirmait cette idée en lui donnant un caractère nettement irréversible. Ils se sont réjouis de ces premières réformes même si elles ne comblaient pas toutes leurs revendications; elles ne touchaient pas en effet à la liberté des élections, au droit de réunion, à la décentralisation ou au droit de coalition, et nos périodiques, après le 24 novembre, n'ont pas pour autant cessé de réclamer ces libertés dites "nécessaires", mais ils ont fort bien compris que le premier pas était fait et que le temps ferait son oeuvre.

Le contenu des réformes ne plaisait pas toutefois aux chroniqueurs libéraux. Il leur semblait que, si l'empereur désirait

libéraliser le régime, il aurait dû promulguer des réformes plus utiles que le droit d'adresse et cette institution pour le moins bizarre des ministres sans portefeuille. Mais il était difficile pour eux de ne pas accepter, ou même soutenir ces mesures car ils étaient, jusqu'à un certain point, prisonniers de leurs revendications. Après avoir proclamé hautement la nécessité de libéraliser et de réformer le régime, pouvaient-ils maintenant refuser, ou même critiquer, les premières mesures qui allaient dans ce sens, sous prétexte qu'elles étaient pour l'instant insuffisantes? Là réside toute l'ambiguïté que peut renfermer leur attitude, même si au fond elle n'est qu'apparente.

Ainsi, malgré certaines réserves bien légitimes, nos deux périodiques ont accepté franchement le droit d'adresse et le système des ministres sans portefeuille dans la mesure où ces réformes n'étaient que transitoires, et qu'elles déboucheraient rapidement, par le jeu naturel des institutions, sur le système parlementaire. Le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes avaient en effet une perception parlementaire ou, pour mieux dire, orléaniste des réformes dans le sens où le fondement de tout régime réside dans la tradition, les principes et les lois morales. A leur avis, par le droit d'adresse et l'institution des ministres sans portefeuille, l'empereur posait le principe du parlementarisme. Mais ce dernier possédait sa logique propre, à savoir que la souveraineté de la nation réside

dans les chambres. Si l'empereur permettait au Corps législatif et au Sénat d'émettre leur opinion sur la politique générale, celle-ci devait être suivie; et s'il mettait les ministres en contact avec les chambres, ceux-ci devaient se soumettre à leur volonté, sinon tout cela n'avait aucun sens.

Le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes suivaient le même raisonnement à propos des sénatus-consultes: l'empereur avait, par le décret du 24 novembre, émis le principe que le régime devait être libéralisé. Or, conviés à statuer sur les rapports entre la presse et les chambres, les sénateurs se devaient d'interpréter ce geste comme une invitation à réformer ce qu'il y avait d'arbitraire dans la législation sur la presse. De même pour la réforme budgétaire; Fould posait le principe que le Corps législatif devait contrôler le budget, et l'empereur acceptait cette idée en renonçant à son pouvoir d'ouvrir des crédits hors session au profit de la chambre. De l'avis des libéraux, le seul moyen de contrôle efficace résidait dans le vote par chapitre, et le Sénat aurait dû statuer dans ce sens car il en avait les pouvoirs. Voilà, en termes plus clairs, ce que nos deux périodiques entendaient par une "interprétation libérale".

Mais rien de tout cela ne s'est produit à leur grande déception. Après un an de pratique, les réformes contenues dans le décret du 24 novembre s'avéraient un échec, et les chroniqueurs libéraux y faisaient désormais allusion avec ironie, amertume et dédain. Leur intérêt se porta rapidement sur les effets

plus salutaires du sénatus-consulte du 31 décembre; mais, là encore, on sentait un certain malaise chez eux car leur admiration n'allait jusqu'à un certain point pas tant à l'efficacité du système de M.Fould qu'à l'étonnante performance du ministre.

Ils ont rapidement compris que l'échec des réformes était dû au fait que l'Empire changeait de politique sans changer de personnel, et qu'il fallait des libéraux pour pratiquer une politique libérale. Aussi, le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes ont-ils fait reposer toute la responsabilité de cet échec sur le personnel impérial, sur les sénateurs surtout qui avaient la faculté d'amender la constitution, sur la majorité des députés et des ministres. Ils leur ont reproché un conservatisme, une prudence et un amorphisme qui ne leur semblaient plus de mise et ce, tout en cherchant à séduire les députés mécontents qui lorgnaient vers la solution parlementaire. D'ailleurs, les critiques de l'année 1862 montrent des préoccupations électorales évidentes car nos deux périodiques, tout en sachant fort bien pour l'avoir démontré, que le Corps législatif ne pouvait contrôler le budget, n'ont eu aucun scrupule à rejeter sur les députés toute la responsabilité des augmentations d'impôts pour le budget de 1863.

D'un autre côté, ils ont eu tendance à dissocier constamment l'empereur de son régime et de son personnel politique. Ils s'efforçaient en effet de louer le libéralisme du souverain, de même que sa magnanimité et sa clairvoyance; les fautes de l'Empire

ne devaient pas, à leur avis, être portées entièrement à son crédit car c'est le système surtout qui était mauvais et qui faisait reposer trop de responsabilités sur les épaules d'un seul homme.

A la lueur de nos connaissances sur l'idéologie et la conduite passées des libéraux, cette attitude ne surprend guère. Ils avaient en effet connu deux révolutions et n'avaient pas envie d'en connaître une troisième. Or, s'ils ont ménagé quelque peu l'empereur, c'est qu'ils ont vu en lui le représentant d'une dynastie tout aussi légitime que les Bourbons ou les Orléans, et, dans un proche avenir, un monarque parlementaire. Les premières réformes ne les ont pas satisfaits, mais elles ont eu une importance certaine aux yeux des libéraux puisque ceux-ci se présentèrent massivement aux élections de 1863, alors qu'ils avaient ignoré les deux précédentes sous prétexte que le Corps législatif n'était qu'une "mascarade". Ainsi, les réformes de 1860-1861 semblaient avoir fait de ce dernier un cadre à l'intérieur duquel les libéraux croyaient pouvoir agir avec efficacité.

Au fond, l'octroi des premières réformes a ramené de nouveau sur la scène politique française le problème constitutionnel, qui s'était posé avec tant d'acuité à la fin de la Seconde République, et qui avait été solutionné de façon tout aussi arbitraire que provisoire par le coup d'Etat du 2 décembre 1851. De nouveau on voit s'affronter deux instances élues, dont les

pouvoirs et la juridiction se confondent; le Corps législatif et l'empereur. Ce sont aussi, entre nos périodiques et l'Empire, deux conceptions de gouvernement qui s'opposent: le système parlementaire pour qui l'Assemblée reste l'organe souverain du pays, et la démocratie autoritaire où la volonté de la nation s'incarne dans un homme.

De même, l'attitude de nos périodiques face à ces premières réformes caractérise en quelque sorte le comportement des libéraux devant l'évolution de plus en plus poussée de l'Empire vers le parlementarisme. En effet, les libéraux se sont rapprochés de l'Empire dans la mesure où le régime s'est libéralisé davantage; cette attitude est tout à fait conforme à une idéologie qui n'insiste pas tant sur la forme du régime que sur ses institutions, et qui voit dans les changements de cabinet un dérivatif aux révolutions. Toutefois, les libéraux ne se sont jamais compromis définitivement avec le régime avant d'avoir rogné en très grande partie les pouvoirs de l'empereur, et leur attitude négative devant le plébiscite de mai 1870 - qui pourtant demandait au peuple d'approuver les réformes instaurées depuis 1860 - n'avait rien à voir avec la question posée, mais bien avec le principe.

TABLE DES MATIERES

Introductionp.I.

Bibliographie.....p.IX.

Chapitre I: L'Empire et les réformes de 1860-1861..pp.1-35.

1- La conjoncture politique et financière du régime en 1860-1861.....p.1.

2- La promulgation des réformes.....p.23.

Chapitre II: Les libéraux du "Journal des Débats" et de la"Revue des Deux-Mondes".....pp.36-74.

1- Le libéralisme: idéologie et composition.....p.37.

2- Les deux grands organes de la pensée libérale à Paris.....p.59.

Chapitre III: Le régime de presse et la publicité des débats parlementaires.....pp.75-107.

1- Les conditions de la critique.....p.76.

2- La critique par le biais de la politique étrangère.....p.80.

3- L'ambiguïté du régime de presse.....p.89.

Chapitre IV: Le décret du 24 novembre 1860.....pp.108-138.

1- La portée générale du décret.....p.109.

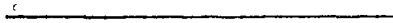
2- Les ministres sans portefeuille.....p.119.

3- Le droit d'adresse.....p.127.

Chapitre V: La réforme financière et le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.....pp.139-172.

1- Le mémoire Fould.....p.139.

2- Le sénatus-consulte du 31 décembre.....p.145.
3- La pratique du sénatus-consulte.....p.154.
Conclusion générale.....p.173.
Table des matières.....p.179.



Résumé

Le but du travail est d'étudier les réactions de deux grands organes libéraux français du XIXe siècle - le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes - face aux premières réformes libérales du Second Empire, dans les années 1860-1861.

Le premier chapitre est consacré à la compréhension des réformes. Un rapide coup d'oeil suffit pour percevoir vers la fin des années cinquante, au sein même du personnel impérial, un mouvement d'origines diverses en faveur de certaines réformes. Les milieux conservateurs mécontents de certaines initiatives de l'empereur qui vont à l'encontre de leurs intérêts - la politique italienne, le traité de commerce franco-anglais - veulent désormais contrôler les actes du souverain par une augmentation du pouvoir des chambres. D'autre part, plusieurs ministres supportent mal d'être exclus du Corps législatif, et son président Morny n'est pas sans s'offusquer de voir cette chambre élue munie de pouvoirs si minimes. Enfin, l'empereur lui-même commence à penser qu'il est temps, maintenant que le régime est solidement établi, de réaliser les promesses faites au début de l'Empire en "couronnant l'Edifice".

Voilà ce qui explique les premières réformes accordées par l'empereur. Le Corps législatif et le Sénat, par le droit d'adresse et l'institution des ministres sans portefeuille, - décret du 24 novembre 1860 - acquièrent une certaine influence sur la politique générale et, par la publicité des débats parlementaires,

- sénatus-consulte du 2 février 1861 - une importance plus grande dans le pays. Enfin, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 renforce le contrôle du Corps législatif sur le budget, en interdisant l'ouverture de crédits extra-budgétaires hors session. Toutefois, cette nouvelle influence est encore en grande partie hypothétique, car l'empereur conserve encore des pouvoirs considérables.

Le second chapitre est centré sur le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes; il montre les liens qui unissent ces deux organes avec un certain libéralisme, issu directement de l'orléanisme et de la tradition philosophique du XVIIIe siècle. Car, malgré son évolution, le libéralisme sous le Second Empire conserve encore les aspects fondamentaux de cette idéologie, c'est-à-dire la monarchie, le parlementarisme, le conservatisme social, la tolérance religieuse et la prépondérance de la bourgeoisie. L'histoire de nos deux périodiques se confond avec celle des libéraux du XIXe siècle, et le ton, la modération et l'intellectualisme de ces deux feuilles, de même que leur faible tirage restent à l'image d'une clientèle restreinte, influente et cultivée à laquelle ils s'adressent.

Avec le troisième chapitre nous abordons les réactions de nos deux périodiques face aux réformes. Le sénatus-consulte du 2 février qui amendait un article de la législation sur la presse, nous a permis d'étudier le régime de presse du Second Empire et de poser le problème de la liberté d'expression de la presse. Or, l'étude

approfondie des opinions émises par nos deux périodiques dans l'affaire italienne nous a révélé une liberté d'expression beaucoup plus large que ne le laisserait supposer la rigueur de la législation. D'autre part, la publicité des débats parlementaires a surtout touché le Journal des Débats et la presse quotidienne en général. Techniquement la publication "in extenso" des discours parlementaires avait pour conséquence l'impression de quelques pages supplémentaires, mais par ricochet, elle a surtout fait apparaître un nouveau problème, celui des compte rendus et de l'appréciation des débats parlementaires par la presse. La législation étant des plus ambiguë sur ce sujet, nos périodiques ont saisi ce prétexte pour exprimer clairement leurs griefs contre le régime de presse.

Le décret du 24 novembre fut très bien accueilli par nos deux périodiques, car il signifiait à leurs yeux la fin de la réaction provoquée par 1848, et le début d'une nouvelle ère libérale. Ils perçurent ses dispositions comme un pas important vers le régime parlementaire, mais leurs critiques montraient bien qu'ils étaient quand même loin d'être satisfaits. Ils auraient préféré l'efficacité du droit d'interpellation aux discours vagues et chimériques du droit d'adresse; quant au système des ministres sans portefeuille, ils voyaient en lui un expédient trouvé par l'Empire pour retarder le retour de la responsabilité ministérielle. Ils croyaient bien toutefois qu'à partir de ces rudiments, on déboucherait rapidement par le jeu naturel des institutions et par "la nature des

choses" sur le système parlementaire. Toutefois, après deux ans de pratique, rien n'avait changé fondamentalement et ils constataient non sans dépit la stérilité de ces réformes.

Le sénatus-consulte du 31 décembre s'avéra de loin la réforme la plus intéressante pour nos périodiques. Outre que cette mesure confirmait l'orientation prise par l'Empire l'année précédente, elle réjouissait d'autant plus nos périodiques qu'elle était la preuve vivante qu'il ne pouvait y avoir de saines finances sans un contrôle sévère du Corps législatif. Cette réforme prenait une importance spéciale à leurs yeux car ses effets n'étaient pas hypothétiques comme les précédentes, mais bien réelles puisqu'ils se traduisaient par une baisse sensible de la dette flottante. Leur opinion sur l'efficacité de cette dernière ne fut pas ébranlée par une légère irrégularité, surgie dès la première année de son expérimentation, et causée par l'expédition mexicaine.

En général, on peut affirmer que le Journal des Débats et la Revue des Deux-Mondes ont toujours montré, au premier abord, d'excellentes dispositions face aux réformes. Mais la façon dont elles furent pratiquées par l'Empire les a profondément déçus, et ils reprochèrent au personnel impérial une interprétation trop restrictive des réformes, et à l'empereur de pratiquer une politique libérale avec le personnel de l'Empire autoritaire. Cependant, ils étaient parfaitement conscients que le tournant était pris de façon définitive et que le temps ferait son oeuvre.