

Napoléon était *bienveillant, humain, généreux*. Par esprit de justice, il s'est fait souvent (pas toujours) le champion du principe des nationalités; il a multiplié en faveur des pauvres les œuvres d'assistance; il a favorisé la classe ouvrière; pacifique, il voulait régler par des Congrès tous les conflits internationaux et réaliser ce qu'il appelait «les Etats-Unis d'Europe». Napoléon était aussi *ouvert à toutes les nouveautés*: il a deviné l'évolution économique de son temps et favorisé le développement de la grande industrie et du capitalisme. En revanche, il n'a pas compris que les Français avaient pris l'habitude de la liberté politique; il crut pouvoir gouverner despotiquement sans faire appel à eux, à condition qu'il leur donnât la prospérité; et, quand il fut acculé aux concessions, il les fit de mauvaise grâce, timidement et *sans jamais renoncer à son pouvoir personnel*.

L'Impératrice Eugénie était très pieuse et d'idées très conservatrices. Au contraire le *prince Jérôme*¹, cousin de l'Empereur, ancien «Montagnard» à l'Assemblée Législative, s'affichait démocrate fougueux et violemment anticlérical.

Quant au personnel dirigeant, il varia peu. On y trouvait un fidèle de toujours, *Persigny*, d'un dévouement passionné, mais brutal et maladroit; puis le principal artisan du coup d'Etat, *Morny*, infiniment intelligent et souple, mais homme de plaisir et d'argent; enfin des orléanistes ralliés, tels le banquier *Fould* et trois avocats de valeur, *Baroche*, *Billault* et *Rouher*.

Entre ces influences diverses, Napoléon hésitait souvent, mais *n'en faisait qu'à sa tête*. Très fermé, dissimulé, énigmatique, confiant en son étoile, il garda toujours de son passé des habitudes de conspirateur: il cachait longuement ses desseins, même à ses intimes, puis il les imposait soudain, par décisions brusques. *Napoléon III était l'homme des coups d'Etat et des coups de théâtre*.

L'Empire autoritaire régime de dictature

De 1852 à 1860, la France vécut sous un régime de dictature. C'est la période dite de l'*Empire autoritaire*. Durant ces huit années, l'Empereur trouva son appui d'abord dans les classes

rurales qui lui restèrent toujours fidèles, puis dans la bourgeoisie reconnaissante d'avoir été sauvée des «rouges» en 1851, enfin dans le clergé qui avait, dans son immense majorité, applaudi au coup d'Etat et fut comblé de faveurs. Seuls refusèrent de se rallier les légitimistes et, parmi les orléanistes, les anciens chefs politiques du temps de Louis-Philippe: Guizot, Thiers, Montalembert, Molé.

Dans chaque département le préfet veillait à étouffer les moindres manifestations d'opposition. *Les Français avaient perdu toute liberté*. La police épiait les conversations privées; les professeurs et les instituteurs étaient étroitement surveillés. Dès février 1852, un décret sur la presse avait rétabli l'autorisation préalable pour toute création de journal, le cautionnement, le droit de timbre, la juridiction des tribunaux correctionnels pour les délits de presse. En outre, il avait institué un système de *répression administrative*: les journaux pouvaient être avertis, suspendus, supprimés par simple décision du ministre ou d'un préfet, sans qu'il fût besoin d'une action judiciaire.

En 1858 l'*attentat d'Orsini* servit de prétexte à de nouvelles mesures de rigueur. L'Italien Orsini, voulant punir l'Empereur de n'avoir rien fait pour la cause de l'unité italienne, tenta de l'assassiner (1858). Le gouvernement promulgua aussitôt une *loi de sûreté générale*, qui permettait de déporter ou d'incarcérer sans jugement quiconque avait subi une condamnation lors des événements de juin 1848, juin 1849 et décembre 1851, et quiconque était jugé «dangereux pour la sûreté publique». Chaque préfet reçut l'ordre d'arrêter un nombre déterminé de personnes: 300 environ furent bannies ou déportées.

Quant à la vie politique, elle avait presque disparu. Pour être certain d'avoir un Corps Législatif docile, le gouvernement pratiquait la *candidature officielle* et il interdisait à ses adversaires de tenir des réunions électorales¹. Le vote était secret mais il durait deux jours et, la nuit, on laissait l'urne non scellée à la garde du maire — qui était nommé par le gouvernement. Sur un total de 261 députés, le Corps Législatif de 1852 comptait 256 candidats officiels et, dans la salle du Palais Bourbon où il siégeait, *il n'y avait plus de tribune*.

¹ Sous la Seconde République, on avait voté au scrutin de liste. Sous l'Empire les députés furent élus au scrutin uninominal. La division du département en circonscriptions électorales était faite par le gouvernement et pouvait être remaniée à chaque élection.

¹ Fils de Jérôme Bonaparte, ancien roi de Westphalie, l'un des frères de Napoléon I^{er}

La surveillance de la police et la nullité de la vie politique, formant contraste avec les fêtes de la vie mondaine et avec le développement des affaires et de la spéculation, — tel est le caractère essentiel de l'Empire autoritaire.

Faiblesse de l'opposition

Sous ce régime, l'opposition était complètement désarmée. Celle de la noblesse légitimiste et des orléanistes qui boudaient n'était qu'une opposition de salon. En revanche, l'opposition républicaine conservait ou même gagnait des partisans dans la jeunesse des Ecoles et les masses ouvrières. Elle se manifesta par quelques complots, par la propagation de livres interdits comme les *Châtiments* de Victor Hugo (1853), par la présence de foules silencieuses aux funérailles de Lamennais. Aux élections de 1857, bien que toute campagne électorale fût impossible, sept républicains furent élus (dont cinq à Paris) : mais l'un d'eux, le général Cavaignac, mourut peu après et, des six autres trois seulement acceptèrent de prêter le serment de fidélité à l'Empereur et purent siéger. Aux élections complémentaires de 1858, Paris élut encore deux républicains : ainsi se trouva constitué le *groupe des Cinq*, parmi lesquels deux brillants orateurs, Jules Favre et Emile Ollivier.

Le changement de 1860

A partir de 1859 ce régime autoritaire se détendit. Ce fut la conséquence de la guerre d'Italie et du traité de commerce avec l'Angleterre.

La guerre d'Italie, dirigée contre l'Autriche, fut mal vue des conservateurs. Elle le fut aussi des hommes d'affaires qui s'effrayaient des conséquences d'une guerre sur la situation financière du pays. Enfin elle indigna les catholiques parce qu'elle eut pour conséquence l'annexion à la Sardaigne d'une partie des Etats du pape. Les évêques, jusque-là fidèles partisans de Napoléon, firent désormais opposition à sa politique italienne.

D'autre part, Napoléon conclut avec l'Angleterre un traité

de commerce, en vertu duquel les droits de douane entre les deux pays furent considérablement abaissés (1860). Ce traité irrita les industriels français, contraints de moderniser leur outillage et de diminuer leurs prix pour résister à la concurrence anglaise. Leur zèle pour l'Empire disparut.

Pour arrêter l'Empereur dans ses innovations économiques et diplomatiques, bourgeois d'affaires et catholiques ne virent qu'un moyen : le retour au gouvernement parlementaire qui permettrait aux députés et aux sénateurs de contrôler les ministres. D'ailleurs, Napoléon désirait lui-même adoucir le régime autoritaire : il y était poussé par Morny, président du Corps Législatif.

Ainsi s'explique l'évolution qui, en dix années, de 1860 à 1870, fit de l'Empire autoritaire un *Empire libéral*.

II. — De l'Empire autoritaire à l'Empire libéral

Premières concessions. Progrès de l'opposition

Cette transformation de régime ne se fit pas sans beaucoup d'hésitations, car, si Napoléon désirait mettre fin à la période de dictature, il entendait pourtant ne pas laisser porter atteinte à son pouvoir. D'autre part, comme il n'aimait pas à changer de personnel politique, il conserva les hommes de l'Empire autoritaire et les laissa trop souvent annuler en fait les réformes libérales par la façon dont ils les appliquaient.

En août 1859, l'amnistie fut accordée aux quelque 1 800 condamnés politiques qui n'avaient pas encore été amnistiés : beaucoup l'acceptèrent¹, mais n'en devinrent pas pour cela des partisans de l'Empire.

Puis le décret du 24 novembre 1860 annonça trois concessions : 1° Le Corps Législatif et le Sénat auraient le droit de rédiger, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours du Trône : l'opposition aurait ainsi le moyen, une fois par an, de discuter la politique générale du gouvernement ; 2° le compte rendu des débats des Chambres pourrait être publié par les journaux ; 3° des ministres sans portefeuille viendraient soutenir devant les députés les projets de loi du gouver-

¹ D'autres la refusèrent : tels Victor Hugo, Quinet, Louis Blanc, Schœlcher

nement. — Mais les décrets sur la presse et les élections, et même la loi de sûreté générale subsistaient. La France se trouvait ainsi soumise à un régime étrange, *mélange incohérent de despotisme dans la nation et de demi-libéralisme dans les Chambres*.

Du moins la vie politique se ranima-t-elle. Aux élections de 1863, l'opposition, surtout forte dans les villes, recueillit près de deux millions de voix et fit entrer au Corps Législatif 32 députés, dont certains catholiques et protectionnistes jusque-là bonapartistes. Paris avait élu huit républicains et, avec eux, un autre adversaire de l'Empire, Thiers.

Napoléon continua d'osciller entre l'ancienne politique d'autorité et la politique libérale. Il confia le ministère de l'Instruction publique à Victor Duruy et le laissa accomplir, de 1863 à 1869, une œuvre de réorganisation universitaire dans un esprit démocratique et laïque. Il donna le ministère de la Justice et des Cultes à Baroche, qui était décidé à maintenir le contrôle de l'Etat sur le clergé, d'après les règles du Concordat. Enfin, contrairement au vœu des patrons, il accorda aux travailleurs le droit de grève (1864). En revanche, Napoléon se refusa à concéder les libertés nécessaires que Thiers, en un discours célèbre de 1864, avait réclamées¹. Et, quand Morny fut mort (1865), Rouher, l'homme du régime autoritaire, exerça une influence prépondérante dans les Conseils de gouvernement.

Le Tiers-Parti. Nouvelles concessions

Cependant le désir d'en revenir au régime parlementaire pour rétablir le contrôle des Chambres sur les ministres gagnait de plus en plus d'adeptes dans la bourgeoisie. Ainsi se forma, entre 1864 et 1866, un parti nouveau, à la fois bonapartiste (parce que partisan de l'ordre) et « libéral », le Tiers-Parti. Il eut bientôt pour chef un républicain rallié à Napoléon, Emile Ollivier.

Dès lors, et pendant quatre ans, de 1866 à 1870, l'histoire de la politique impériale représente l'aspect d'une lutte entre les

¹ Thiers entendait par là : la liberté personnelle (donc la suppression de la loi de sûreté générale), la liberté de la presse, la liberté des élections (donc la suppression de la pression administrative), le droit d'interpellation dans les Chambres, enfin le droit pour la majorité de renverser le ministère.

influences rivales de Rouher et d'Emile Ollivier. Sous l'influence de ce dernier, Napoléon III fit trois nouvelles concessions.

1. Un décret de 1867 remplaça l'adresse par l'interpellation : désormais députés et sénateurs purent discuter les actes du gouvernement non plus seulement une fois par an mais à leur heure.

2. Une loi sur la presse (1868) abolit le régime des avertissements, tout en maintenant le cautionnement, le timbre et le jugement des délits de presse par les tribunaux correctionnels.

3. Enfin une loi sur les réunions (1868) établit la liberté de réunion, mais conserva l'autorisation préalable pour les réunions où l'on discutait de questions politiques ou religieuses.

Nouveaux progrès de l'opposition

Comme en 1860, les concessions profitèrent à l'opposition, et surtout à la plus violente de toutes, l'opposition républicaine. En effet, dans les milieux républicains les *tendances révolutionnaires* s'étaient développées depuis 1860 : les jeunes étaient pour la plupart antimilitaristes, violemment anticléricaux, souvent même athées, et prêts à recourir à l'insurrection pour renverser l'Empire. Les lois de 1868 leur donnèrent les moyens d'entreprendre une furieuse campagne de presse et de réunions publiques — car on pouvait dans les réunions traiter librement des questions économiques et sociales.

Les coups les plus durs furent portés au régime en 1868 par un journaliste, Rochefort et un avocat, Gambetta. Rochefort publia un pamphlet hebdomadaire, *La Lanterne*, d'une verve insolente et souvent insultante. Gambetta se fit connaître par la plaidoirie qu'il prononça pour défendre du journal, *Le Réveil*, qui avait ouvert une souscription en faveur du député Baudin, tombé sur les barricades lors du Coup d'Etat de 1851. Dans le même temps, les graves échecs du gouvernement dans le domaine de la politique extérieure (expédition du Mexique, dangereux accroissement de la puissance de la Prusse, question romaine) fortifiaient les attaques de l'opposition.

Aux élections de mai 1869 les partisans du régime autoritaire (on les appelait les *mameluks*) furent mis en minorité pour la

première fois. Le Tiers-Parti revenait renforcé et les républicains avaient conquis plus de 30 sièges : Rochefort et Gambetta étaient parmi les élus.

Les dernières concessions

Les élections de 1869 eurent de très graves conséquences. Conservateur, protectionniste, cléricale, le Tiers-Parti semblait ressusciter le parti de l'ordre de 1849. Sa victoire contraignit Napoléon à sacrifier aux exigences du clergé les ministres Baroche et Victor Duruy. Mais le Tiers-Parti se disait aussi « libéral », parce qu'il voulait étendre le droit de contrôle des Chambres : il exigea donc le départ de Rouher, et demanda le rétablissement du gouvernement parlementaire. Napoléon dut se résigner à de nouvelles concessions.

1. Un *sénatus-consulte de septembre 1869* accorda au Corps Législatif l'initiative des lois, la liberté d'amendement, le droit de voter le budget par chapitres détaillés, le droit complet d'interpellation.

2. Puis Napoléon chargea Emile Ollivier de former un ministère composé de membres pris dans la majorité du Corps Législatif, c'est-à-dire dans le Tiers-Parti qui comptait alors environ 170 membres : ce fut le *ministère Emile Ollivier* (2 janvier 1870).

3. Enfin, le *sénatus-consulte du 20 avril 1870* enleva au Sénat son pouvoir constituant et fit de lui une seconde chambre législative, semblable à la Chambre des Pairs sous la Monarchie constitutionnelle. Mais Napoléon n'en continuait pas moins à nommer et à révoquer les ministres à sa guise et à faire appel au peuple par voie de plébiscite quand il le jugeait bon : en particulier, il pouvait lui proposer de modifier tel ou tel article de la Constitution.

Le régime établi par les réformes de 1867, 1869 et 1870 (on l'appelle la *Constitution de 1870*) était non un régime parlementaire, mais une combinaison hybride où le césarisme de 1852 se mêlait à la monarchie de 1814.

Le plébiscite de 1870. La fin de l'Empire

L'opposition républicaine devenait de plus en plus violente. En même temps les ouvriers allaient aux partis révolutionnaires : des grèves aboutirent, en 1869 et 1870, à des conflits sanglants. A Paris l'état des esprits était tel qu'un incident tragique, le meurtre du journaliste républicain Victor Noir par un prince Bonaparte, cousin de l'Empereur, faillit y déclencher une révolution.

Inquiet, l'Empereur chercha un appui dans l'opinion publique et recourut au plébiscite. Il demanda aux Français d'approuver les réformes libérales opérées depuis 1860. En fait, il s'agissait de voter pour ou contre l'Empire. Le *plébiscite de mai 1870* donna 7 538 000 oui, 1 572 000 non et il y eut 1 900 000 abstentions. Déjà les « mameluks » reprenaient courage et se préparaient à renverser le ministère Emile Ollivier.

Mais l'avenir du régime dépendait autant de sa politique extérieure que de l'opposition intérieure. Or, deux mois plus tard, la guerre franco-allemande commençait : au lendemain du désastre de Sedan, l'Empire fut renversé et la République proclamée (4 septembre 1870).