

REFLEXIONS SUR LA LIBÉRALISATION ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'EMPIRE FRANÇAIS DANS LES ANNÉES 1860

ERIC ANCEAU

(Paris-Sorbonne)

En accédant au trône impérial, Louis-Napoléon Bonaparte promet que l'Empire assurera la paix et que la liberté couronnera son « édifice ». Cependant les premières années du régime sont caractérisées par deux grandes guerres en Crimée et en Italie, certes toutes les deux victorieuses, mais très meurtrières et fort coûteuses, et par la compression politique au point que l'on qualifie la période d'« Empire autoritaire ». Dans les années 1860, des « points noirs » viennent assombrir le paysage international. Parallèlement, la politique intérieure prend un nouveau cours. Le régime se libéralise par étapes.

Nous nous poserons ici deux questions qui ont été au cœur d'un ouvrage que nous avons récemment publié¹ : 1°) En quoi la politique menée par l'Empire à l'extérieur influe-t-elle sur cette libéralisation ? ; 2°) En retour, cette dernière a-t-elle un impact sur la politique étrangère ?

Pour essayer d'y répondre nous distinguerons trois moments-clés : 1859–1861, 1866–1868, 1869–1870.

I. L'année 1860 est marquée par une libéralisation économique et politique qui trouve, pour partie, son origine dans les difficultés internationales rencontrées depuis quelques mois par la France et dans les mécontentements intérieurs qui en résultent.

A. «LE PROGRAMME DE LA PAIX» ET LE TRAITE FRANCO-BRITANNIQUE

Dans la lettre qu'il adresse à son ministre d'État, Fould, le 5 janvier 1860 et qui est rapidement surnommée le «programme de la paix», Napoléon III affirme vouloir

¹ *Napoléon III. Un Saint-Simon à cheval*, Tallandier, 2008.

« inaugurer [...] une nouvelle ère de paix », entre autres, par la liberté commerciale². Une intensification des échanges commerciaux entre les peuples ne peut qu'amener une pacification des relations internationales et un enrichissement général. Un tel langage, à ce moment précis, s'explique par sa volonté de préparer l'opinion à la signature imminente d'un traité commercial libéralisant les échanges avec la Grande-Bretagne qui rompt avec une tradition pluri-séculaire de protectionnisme.

Il est indéniable que le traité franco-britannique du 23 janvier 1860 vise à pacifier les relations entre les peuples, à inciter les industriels français à moderniser l'appareil productif national et à faire chuter les prix des denrées de première nécessité pour améliorer le sort des couches laborieuses et pour les détacher des tentations révolutionnaires. Cependant, il a aussi un autre objectif, celui-là moins avouable, dont nous trouvons la preuve dans la correspondance entre l'empereur et son ambassadeur à Londres, Persigny³ : regagner la confiance de la Grande-Bretagne. En effet Londres est très irrité par le lancement par la France d'une flotte cuirassée construite par l'ingénieur Dupuy de Lôme et susceptible de concurrencer la Royal Navy ainsi que par la politique de Paris en Indochine, dans les principautés danubiennes de Moldavie et de Valachie, et plus encore, en Italie.

Dans cette péninsule, l'empereur a été l'initiateur d'un mouvement d'unification par sa guerre contre l'Autriche, au printemps 1859, mais il s'inquiète désormais de l'évolution de la situation, puisque tout le centre de la péninsule s'est soulevé contre ses princes et réclame son rattachement au Piémont. Il tente de maintenir la Toscane à son grand-duc et la Romagne au pape. Au contraire, l'Angleterre, naturellement indifférente aux intérêts catholiques, défend la liberté et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et n'est pas mécontente de voir se constituer au flanc de la France un puissant État qui serait probablement son client. On sait que Napoléon III finit par se résoudre à abandonner la Romagne, puis la Toscane. Il inspire d'abord une brochure à l'un des publicistes de son entourage, La Guéronnière, *Le Pape et le Congrès*, qui paraît le 22 décembre 1859 invitant Pie IX à renoncer à ses États, puis il laisse le grand-duché toscan à son sort, contre l'engagement par le Piémont que la France annexera Nice et la Savoie. Il sait que ce projet suscitera le trouble à Londres. Aussi attend-il la signature du traité commercial pour l'annoncer. Il n'en déchaîne pas moins une tempête outre-Manche. « Les Anglais n'[auraient] pas été plus exaspérés si on leur [avait] annoncé le blocus de la Tamise⁴ » Ils appuient même une protestation suisse contre l'annexion de la Savoie qui finit par faire long feu. Pas plus que le traité, les interventions communes au Mexique et en Chine et, *a fortiori*, l'expédition française en Syrie ne permettent de rétablir l'entente cordiale née lors

² «Moniteur Universel», n° 15 du 15 janvier 1860, p. 61 et *Œuvres de Napoléon III*, Plon et Amyot, 1869, t. V, p. 108–110.

³ Voir en particulier les lettres capitales de l'ambassadeur des 20 juillet et 1^{er} août 1859. A.N. 44 AP 4 et B.n.F. 23066. Mss Persigny.

⁴ Émile Ollivier, *L'Empire libéral*, Garnier frères, t. 4, 1899, p. 411–412.

de la guerre de Crimée. Napoléon III escompte aussi satisfaire les catholiques avec ces trois expéditions lointaines, dont la première vise à établir un Empire catholique au contact des États-Unis protestants et les deux autres à secourir des coreligionnaires persécutés. Il n'atteint pas non plus ce but, tant les catholiques ont à lui reprocher.

B. LE DECRET DU 24 NOVEMBRE 1860 ET SES SUITES

Le régime qui a reçu un soutien conditionnel des élites lors de sa fondation est en train de se les aliéner par ses initiatives sur la scène internationale. Le traité du 23 janvier provoque ainsi une profonde émotion dans les milieux industriels très majoritairement protectionnistes qui le qualifient de « coup d'État douanier ». En effet, Napoléon III ne les a pas plus consultés que le Corps législatif. Par ailleurs, l'abandon du pape suscite la colère de celui-ci, ainsi que l'indignation du clergé et d'une grande partie des catholiques français. Pie IX qualifie publiquement l'opuscule de La Guéronnière de « monument insigne d'hypocrisie » et de « tissu ignoble de contradictions », puis Napoléon III de « fourbe » et de « traître » et condamne sa politique dans une encyclique. Le journaliste Louis Veuillot qui jouit d'une grande audience auprès du bas clergé et de la base catholique reproduit ce texte sans appel, ce qui provoque l'interdiction de son journal, *L'Univers*. Dans les mois qui suivent, la popularité de Napoléon III dans les milieux catholiques diminue encore, car il laisse les garibaldiens prendre le contrôle du royaume de Naples, puis les Piémontais entrer dans les États du pape et écraser les zouaves pontificaux à Castelfidardo.

C'est, à certains égards, pour retrouver la confiance des uns et des autres et pour éviter leur ralliement aux anciens partis – le légitimisme et l'orléanisme –, que l'empereur signe le décret du 24 novembre 1860, même si, là encore, d'autres raisons entrent en ligne de compte pour expliquer sa décision : l'encouragement de son demi-frère Morny, président du Corps législatif, la volonté de rallier les jeunes générations qui n'ont pas connu les troubles précédant le coup d'État et qui ne peuvent s'expliquer les rigueurs de son régime, le désir de séduire une opinion publique à laquelle il a toujours attaché un grand prix en accordant une mesure de cette importance sans contrainte et une dernière raison qui nous ramène à notre sujet, un gage de bonne volonté donné à l'Angleterre libérale et parlementaire⁵. Le décret ouvre une brèche dans le système autoritaire, en accordant le droit d'adresse au Corps législatif et au Sénat, en élargissant le droit d'amendement et en autorisant trois ministres sans portefeuille à venir expliquer et défendre la politique gouvernementale devant les Chambres.

⁵ La lettre qu'il envoie à l'impératrice le 2 décembre 1860, montre bien l'importance qu'il accorde alors à l'opinion des Britanniques. A.N. 400 AP 43.

Les notables reçoivent ainsi le droit d'apprécier publiquement la politique du régime. Ils ne se privent pas d'émettre des critiques dès la première discussion de l'adresse, en mars 1861, alors que le roi de Naples vient de capituler devant les Piémontais et que le premier Parlement italien réuni à Turin, s'apprête à proclamer Victor-Emmanuel, roi d'Italie. Le 13, un député alsacien et catholique nommé Keller place le gouvernement devant ses responsabilités : « Êtes-vous révolutionnaires, êtes-vous conservateur, ou bien resterez-vous simplement spectateur du combat ? Vous avez reculé pas à pas devant Garibaldi, tout en vous proclamant son plus grand ennemi. [...] D'une main, vous avez protégé le Saint-Siège, de l'autre dressé son acte d'accusation ». Il traduit les sentiments d'un grand nombre de ses collègues et est applaudi comme rarement un orateur l'a été depuis 1852⁶. Le 22, les députés cléricaux déposent un amendement réclamant que soit retranchée de l'adresse une phrase qui accuse le pape de résister aux « sages conseils » de Napoléon III. Leur texte recueille quatre-vingt onze voix. Le courant clérical s'affirme et menace de faire éclater la majorité, les protectionnistes, le filateur normand Pouyer-Quertier en tête, aussi.

Devant les critiques dont il est l'objet de tous côtés, l'empereur prend la décision d'accorder ce qui lui coûte le moins, des concessions financières. Il souhaite aussi prouver à l'étranger, au pape comme à tous ceux qui lui demandent son aide ou qui craignent qu'il ne prépare la guerre par de gros budgets, qu'il ne peut tout se permettre. En novembre 1861, il nomme Fould, partisan de l'orthodoxie financière et ennemi de gros budgets et de la théorie des dépenses productives au ministère des Finances et le charge de préparer une réforme. Au conseil des ministres du 22, il s'explique : « L'entraînement vers les dépenses utiles est grand et facile. Aussi ai-je voulu imposer à mes ministres et m'imposer à moi-même une barrière qu'on ne franchira qu'après y avoir bien réfléchi. J'ai voulu d'ailleurs détruire cette pensée qu'on affecte d'avoir à l'étranger que le Gouvernement est tellement absolu que je tiens dans ma main toute la fortune de la France et que j'en puis à mon gré, disposer, même pour mes besoins personnels ou les travaux de Paris. C'est là une des causes de cette défiance, de cette crainte qu'inspire la France au dehors parce qu'on pense que brusquement, sans délibération préalable et par conséquent, sans publicité, je puis, d'un jour à l'autre disposer de sommes énormes, par exemple pour des préparatifs militaires. J'ai voulu que tout le monde sût bien que cela était impossible⁷ ». Il en résulte le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 qui autorise désormais les députés à examiner le budget en détail et à le voter par sections et qui impose leur accord pour l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires.

⁶ «Moniteur Universel», n° 73 du 14 mars 1861, p. 356 et suiv.

⁷ Cité par Jean Maurain, *Un bourgeois français au XIX^e s. : Baroche, ministre de Napoléon III*, F. Alcan, 1936, p. 226–227.

II. Le cataclysme de Sadowa est l'une des causes majeures des réformes des années 1867–1868.

A. LE CHOC DU 3 JUILLET 1866

Au cours des années 1862–1866, chaque discussion de l'adresse devient le réceptacle des critiques à l'encontre de la politique étrangère de l'Empire. La guerre du Mexique, la crise polonaise, les affaires italiennes avec en particulier, au second semestre 1864, la signature de la convention du 15 septembre, bientôt suivie par la publication de la bulle *Quanta Cura* et du *Syllabus* occupent les débats, mais la préoccupation qui tend progressivement à dépasser toutes les autres est la montée en puissance prussienne.

Favorable aux nationalités, Napoléon III considère depuis longtemps que la fin de l'influence autrichienne en Allemagne et l'agrandissement de la Prusse, véritable « Piémont du Nord » sont inéluctables, mais il souhaite rester maître du processus, en limiter les effets et en tirer profit pour la France. Il est plus que probable que le chancelier prussien, Bismarck, ramène quelques paroles rassurantes de son entrevue avec l'empereur des Français, à Biarritz, en octobre 1865⁸. Il se sent d'ailleurs suffisamment fort pour déclencher les hostilités contre l'Autriche de la façon à la chasser d'Allemagne, en prenant le prétexte des duchés danois. En mars 1866, Napoléon III fait savoir au roi de Prusse qu'il restera neutre dans le conflit qui s'annonce⁹. Il espère un affrontement long, qui affaiblira les deux ennemis et lui permettra d'imposer sa médiation pacifique¹⁰. Il encourage l'accord italo-prussien du 8 avril 1866 qui est dirigé contre l'Autriche et qui doit assurer la Vénétie aux Italiens, en cas de victoire. En signe de bonne volonté, il favorise aussi une solution prussienne pour succéder à Alexandre Cuza sur le trône de Roumanie, en la personne de son petit-cousin par les Murat et les Beauharnais, Charles de Hohenzollern-Sigmaringen qui appartient à la branche aînée et catholique de la famille du roi de Prusse¹¹. Le 3 mai 1866, Thiers dénonce le jeu dangereux de l'empereur au Corps législatif en un retentissant discours qui fait le tour de l'Europe. Trois jours plus tard, Napoléon III lui répond à Auxerre en s'en prenant aux traités de 1815. Le discours fait, lui aussi, « l'effet d'un coup de canon au milieu d'un concert¹² ». Cependant, devant le danger, l'Autriche fait des

⁸ Alexandre Randon, *Mémoires*, Typ. Lahure, 1875–1877, 2 vol., t. II, p. 129–130.

⁹ Lettre de Napoléon III à Guillaume 1^{er} du 7 mars 1866. A.N. 400 AP 46.

¹⁰ É. Ollivier, *L'Empire libéral*, *ouv. cité*, t. 7, p. 484.

¹¹ Lettre du prince Charles à Napoléon III du 16 mai 1866. A.N. 400 AP 47, *Lettres de Napoléon III à Mme Cornu*, Éd. des Presses Modernes, 2 t., 1937, t. II, p. 58 et suiv. et É. Ollivier, *L'Empire libéral*, *ouv. cité*, t. 8, p. 63 et suiv.

¹² Prosper Mérimée, *Correspondance*, 2^e série, t. 7, lettre de Mérimée à Panizzi du 9 mai 1866, p. 101.

ouvertures à l'empereur des Français et, comme toujours en pareil cas, celui-ci propose un congrès, par une circulaire du 26 mai, de façon à régler à la fois les problèmes pendants des duchés, de la Confédération germanique et de l'Italie. D'abord contrarié, Bismarck est rapidement rassuré. La proposition impériale n'a, en effet, aucun succès.

La Prusse écrase l'Autriche en une bataille, à Sadowa, le 3 juillet 1866, date clé du règne de Napoléon III. Ce jour-là, le souverain prend brusquement conscience du danger. L'ambassadeur d'Autriche à Paris note : « Jamais depuis que je connais l'empereur, je ne l'ai vu dans un tel état de prostration complète ». Thiers et l'opposition parlent de « la honte de Sadowa » qui fait descendre la France au second rôle. Napoléon III tente de reprendre la main, mais il renonce finalement à mettre l'armée sur le pied de guerre pour faire reculer la Prusse, ne parvient pas à lui imposer sa médiation, laisse se constituer une Confédération de l'Allemagne du Nord totalement dominée par Berlin et n'obtient pas les « pourboires » qu'il espérait, en guise de compensation, en particulier vis-à-vis de l'opinion publique : la Sarre, le Palatinat, puis le Luxembourg ou la Belgique.

Cette opinion publique d'abord heureuse d'avoir évité la guerre s'est en effet totalement retournée en quelques jours et est devenue prussophobe¹³. Elle ne peut qu'être frappée par l'échec complet de la diplomatie impériale, malgré la publication à la mi-septembre de la circulaire La Valette, inspirée par le souverain, et faussement rassurante¹⁴. Napoléon III projette alors une grande réforme militaire destinée à mettre l'armée française au niveau de son homologue prussienne et dont il fait sa priorité. Or, de l'autre côté des Alpes, la situation se complique aussi. En vertu de la convention de septembre 1864, les dernières troupes françaises quittent Rome, en décembre 1866. Consterné, Pie IX dit de l'empereur aux officiers français qui viennent prendre congé de lui : « On dit que sa santé n'est pas bonne, je prie pour sa santé ; on dit que son âme n'est pas tranquille, je prie pour son âme ». En France, le clergé fait publiquement connaître son mécontentement.

B. LA LETTRE DU 19 JANVIER 1867 ET LES REFORMES QU'ELLE COMPORTE

Alors qu'il a ouvert la session parlementaire de 1866 en faisant l'éloge de la Constitution de 1852, en rappelant qu'il y aurait un grand danger à poursuivre hâtivement les réformes politiques et en s'élevant contre « ces esprits inquiets » qui

¹³ Rapport de Magne à l'empereur du 20 juillet 1866. *Papiers secrets et correspondance du Second Empire*, A. Ghio, 1873, 2^e éd., p. 136. Voir aussi Lynn M. Case, *French Opinion on War and Diplomacy during the Second Empire*, Philadelphie, Univ. of Pennsylvania Press, 1954, chap. VIII et IX et J. Bariety et R. Poidevin, *Les Relations franco-allemandes, 1815-1975*, A. Colin, 1977, chap. VI.

¹⁴ «Moniteur Universel», n° 260 du 17, p. 1119.

confondent « l'instabilité avec le progrès¹⁵ », Napoléon III décide de libéraliser encore son régime. Indéniablement, les critiques suscitées par Sadowa, l'inquiétude de l'opinion et la nécessité de lâcher du lest politique pour faire passer sa réforme militaire sont déterminantes, même si d'autres considérations jouèrent aussi un rôle. L'empereur pense ainsi que son régime gagnera à substituer le droit d'interpellation que les députés s'arrogent parfois illégalement, au droit d'adresse qui a produit des débats houleux depuis son instauration. Il s'agit aussi d'amener dans le giron gouvernemental un tiers parti libéral qui vient de naître entre la majorité impériale et les opposants irréductibles et qui augmente chaque jour son audience. Dès le 18 juillet 1866, un sénatus-consulte autorise le Corps législatif à discuter des amendements repoussés par le Conseil d'État, permet des sessions parlementaires plus longues et revalorise l'indemnité des députés¹⁶. Napoléon III va plus loin encore.

La lettre qu'il adresse le 19 janvier 1867 au ministre d'État, Rouher, annonce le remplacement de l'adresse par « le droit d'interpellation sagement réglémenté », la possibilité pour les ministres de venir expliquer leurs actes devant les Chambres, « en vertu d'une délégation spéciale » et le dépôt de deux grands projets de lois sur l'assouplissement du régime de la presse et sur le droit de réunion¹⁷. Ce nouveau coup de théâtre est mal accueilli par le Corps législatif et par l'opinion. La majorité gouvernementale trouve les concessions trop importantes et la gauche pas assez. De fait, il faut attendre mai-juin 1868 pour que les lois sur la presse et sur le droit de réunion soient votées et promulguées, au terme de débats longs et difficiles. Quant à la réforme militaire, elle se heurte à la majorité des chefs militaires qui opposent la qualité du recrutement à la quantité, aux ministres qui parlent coût financier et nécessité de ménager l'opinion publique¹⁸ très hostile – les bourgeois craignant la fin de leurs exemptions, les patrons, la raréfaction de la main d'œuvre, les paysans le départ plus massif de leurs fils vers l'armée – et enfin aux députés qui vont bientôt se représenter devant leurs électeurs et ne tiennent pas à se rendre impopulaires. Finalement, la loi votée en janvier 1868 ne dote pas la France d'une armée capable de rivaliser avec l'armée prussienne et se résume presque à la mise en place d'une garde nationale mobile dont les effectifs s'annoncent importants, mais qui ne sera pas soumise à la discipline militaire, ne fera que quinze jours d'exercice par an et disposera de moyens matériels réduits. L'impuissance de Napoléon III à faire passer le projet qui lui tient le plus à cœur traduit indéniablement le déclin de son autorité. Elle est du plus mauvais effet à l'étranger.

¹⁵ *Œuvres de Napoléon III, ouv. cité*, t. V, p. 251–259.

¹⁶ «Moniteur Universel», n° 203 du 22 juillet 1866, p. 945.

¹⁷ «Moniteur Universel», n° 20 du 20 janvier, p. 57 et *Œuvres de Napoléon III, ouv. cité*, t. V, p. 275–276. Le brouillon de cette lettre se trouve aux A.N. en 400 AP 42.

¹⁸ Général Lebrun, *Souvenirs militaires, 1866–1870*,..., E. Dentu, 1895, p. 8 et suiv. et É. Ollivier, *L'Empire libéral, ouv. cité*, t. 10, 1905, p. 316 et suiv.

III. L'échec de grandes réformes puis la politique menée après l'instauration de l'Empire libéral ont des conséquences majeures en politique étrangère et ouvrent une voie royale à Bismarck.

A. L'AVÈNEMENT DE L'EMPIRE LIBÉRAL

Dès la fin de 1866, Bismarck a observé avec un grand intérêt les difficultés rencontrées par la France pour adopter sa réforme militaire, alors que lui-même a su, quelques années plus tôt, surmonter tous les obstacles, y compris parlementaires, pour renforcer l'armée. Lorsque Napoléon III envisage d'acheter le Luxembourg, il choisit la fermeté. La crise qui s'ensuit, au printemps 1867, s'achève par l'échec définitif de la France dans sa recherche de compensations à la déroutée de Sadowa, même si la garnison prussienne doit quitter Luxembourg et si le grand-duché est neutralisé. Au premier semestre 1869, la France subit une nouvelle déconvenue dans l'affaire des chemins de fer belges. Au même moment, l'opposition profite de nouvelles libertés pour critiquer le régime dans de nouveaux journaux ou, de façon plus détournée, dans des réunions publiques.

Les élections législatives de mai-juin 1869 marquent la renaissance de la vie politique française. Le ressentiment à l'égard de la réforme militaire et l'échec final de l'intervention au Mexique desservent le pouvoir auprès de larges fractions de l'opinion et ne sont que partiellement compensés par la satisfaction des catholiques à la suite de l'écrasement des garibaldiens à Mentana par l'armée française et des garanties publiques données par Rouher au maintien des États pontificaux. Le scrutin marque le triomphe d'un tiers parti, à la fois dynastique et critique, politiquement libéral mais socialement conservateur. Entre soixante-douze opposants déclarés et quatre-vingts bonapartistes autoritaires, ils sont environ 135 à représenter cette tendance dans le nouveau Corps législatif et à attendre de voir l'orientation que Napoléon III va donner à son régime, pour choisir plus nettement leur camp. Après quelques semaines d'hésitation, l'empereur décide de poursuivre dans la voie des réformes. Il se sépare de Rouher, incarnation de la période autoritaire, et confie à un gouvernement dirigé par Chasseloup-Laubat la mission de faire voter par le Sénat un sénatus-consulte qui instaure un régime « semi-parlementaire¹⁹ ». Enfin, le 2 janvier 1870, il accepte un gouvernement représentatif de la majorité du Corps législatif dont la personnalité dominante est l'ancien républicain Ollivier qui est, comme lui, favorable aux nationalités. En libéralisant une nouvelle fois son régime, Napoléon III veut certainement préserver l'essentiel de son pouvoir, transmettre la couronne au prince impérial dans de bonnes conditions, alors que pas un fils n'a pu succéder à son père sur le trône de France depuis 1789 et être jugé avantageusement par la postérité. Il sait que tous

¹⁹ Selon l'expression de René Rémond dans *La Vie politique en France*, A. Colin, 1969, t. II, p. 195.

les régimes précédents ont été emportés pour avoir refusé de faire à temps des concessions au libéralisme. Le plébiscite du 8 mai 1870 qui est triomphal pour le souverain lui permet d'affirmer de façon significative à son fils qu'il est sacré par ce résultat. Si les considérations de politique étrangère ne sont pas entrées en considération dans cette nouvelle phase de libéralisation contrairement aux deux précédentes, car la situation internationale semblait alors moins tendue que les années précédentes, elles vont revenir sur le devant de la scène au moment où l'empereur devient de plus en plus malade et où son gouvernement est fortement contesté.

B. LA CRISE FINALE

Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans les détails de la guerre entre la France et la Prusse, sauf à souligner quelques points particulièrement révélateurs pour notre propos, en particulier dans le déroulement de la crise qui conduit au conflit. Dans les premiers jours de 1870, Bismarck se convainc que seule une guerre contre la France lui permettra de lever les derniers obstacles à l'unité allemande²⁰. Il se permet de pousser sans retenue la candidature d'un prince Hohenzollern au trône d'Espagne, car il sait qu'elle ne pourra être acceptée à Paris, mais il juge aussi le Second Empire affaibli, avec un empereur, malade et indécis, et un régime où les parlementaires qu'il méprise occupent une place croissante. Ollivier et le ministre des Affaires étrangères Daru sont pacifiques et favorables aux nationalités, en particulier à la Prusse. Plus réaliste, Napoléon III s'est peu à peu convaincu qu'une guerre avec ce pays est devenue inéluctable. Il a fait placer le texte de la loi sur l'armée, à la fin de ses *Œuvres complètes* publiées en 1869, pour en souligner l'importance et préparer les esprits à l'éventualité d'un conflit²¹. Il se montre très attentif aux manœuvres de Bismarck en Espagne et a entamé un rapprochement avec l'Autriche et l'Italie, sans informer ses ministres des détails.

Il doute de son gouvernement et les paroles de défiance qu'il prononce désormais à son égard, en quelques circonstances, s'expliquent sans nul doute, pour partie, par des considérations de politique étrangère. Lorsqu'Ollivier veut passer de la Justice aux Affaires étrangères, après la démission de Daru, il s'y oppose, en arguant du fait qu'il doit se consacrer tout entier aux importantes réformes intérieures et que sa politique d'apaisement ne nécessite pas sa présence au Quai

²⁰ Deux ouvrages sont ici capitaux, celui de Georges Bonnin, *Bismarck and the Hohenzollern candidature for the Spanish throne* (Londres, 1957) qui utilise les archives de Berlin et la somme plus récente de Josef Becker qui fait quasiment le tour de la question, *Bismarcks spanische « Diversion » 1870 und der preußisch-deutsche Reichsgründungskrieg*, F. Schöningh Verlag, Paderborn, 2002-2004, 3 vol. Les livres d'Eberhard Kolb, *Der Weg aus dem Krieg. Bismarcks Politik im Krieg und die Friedensbahnung 1870-1871* (Munich, Oldenbourg, 1990) et de Jean-Paul Bled, *Bismarck de la Prusse à l'Allemagne* (Alvick, 2005) sont aussi très éclairants.

²¹ *Œuvres de Napoléon III, ouv. cité*, t. V, p. 423-444.

d'Orsay²². « N'importe qui conviendra, lui aurait-il dit, puisque nous sommes décidés à ne rien faire [en politique étrangère] ». Ollivier cherche alors, selon ses propres termes, « un diplomate qui tiendr[a] la place tant que durer[a] [la] période d'effacement, et qui la [lui] rendr[a] au moment opportun ». Le choix se porte, le 15 mai, sur le duc de Gramont, ambassadeur à Vienne et hostile à la Prusse.

Alors que le Corps législatif sort d'une discussion sur le tunnel du Saint-Gothard où les ambitions prussiennes ont été dénoncées par les républicains et où Thiers vient de prononcer des paroles alarmantes et de réclamer une paix armée, Ollivier ne s'apprête pas moins à demander une réduction du contingent. Napoléon III prépare une lettre pour demander aux députés de ne pas la voter : « Le budget de la guerre est toujours en butte aux attaques de ces esprits à courte vue qui, pour se donner un vernis de popularité, ne craignent pas de désorganiser notre armée sans alléger notablement les charges budgétaires. [...] Il est des hommes auxquels l'expérience n'apprend rien. [...] En présence de l'Allemagne qui peut mettre *sur pied un million d'hommes exercés*, on parle encore de réduire les cadres ». Pourtant, il ne l'envoie pas, sans doute par scrupule de souverain constitutionnel²³. Le 30 juin, Ollivier qualifie le plébiscite de « Sadowa français » et affirme qu'« à aucune époque, le maintien de la paix ne lui a paru plus assuré »²⁴. Le lendemain, la réduction est votée²⁵.

Quelques heures plus tard, le 2 juillet, la nouvelle de l'acceptation de la candidature Hohenzollern par les Espagnols parvient à Paris. Au terme de quinze jours, d'une crise où l'empereur, son gouvernement et le Corps législatif ont leur part de responsabilités, la France finit par déclarer la guerre à la Prusse et se retrouve bientôt isolée et en lutte contre toute l'Allemagne. La libéralisation a montré ses limites à plusieurs reprises lors de la crise. Ainsi, la droite bonapartiste pourtant minoritaire a joué un rôle démesuré grâce à ses entrées à Saint-Cloud. Certains ministres dont le principal d'entre eux, Ollivier, ont été tenus à l'écart aux heures décisives. Enfin, aucun débat serein et aucun examen sérieux des pièces diplomatiques n'a pu avoir lieu au cours de la séance parlementaire du 15 juillet pendant laquelle les crédits de guerre ont été votés. Tout en désapprouvant l'escalade et en y ayant été entraîné à son corps défendant, Ollivier n'a cependant pas été jusqu'à démissionner, et a même fait beaucoup plus en assumant l'entrée en guerre, sans doute pour plusieurs raisons, certaines nobles, d'autres moins : la loyauté à l'égard du souverain, la crainte d'apparaître comme un lâche qui quitterait le navire au début de la tempête, le désir de ne pas hypothéquer son œuvre et de se maintenir au pouvoir.

²² É. Ollivier, *L'Empire libéral, ouv. cité*, t. 13, p. 429 et suiv.

²³ Germain Bapst, *Le Maréchal de Canrobert, Souvenirs d'un siècle*, Plon, 1898–1913, 6 vol., t. IV, p. 125 et suiv.

²⁴ «Journal Officiel de l'Empire français», n° 178 du 1^{er} juillet 1870, p. 1139 et suiv.

²⁵ *Id.*, n° 179 du 2 juillet 1870, p. 1147 et suiv.

Certes, le déclenchement du conflit met la liberté d'expression entre parenthèses, étant entendu que la presse n'est plus libre de tout écrire, mais il ne met pas, pour autant, un terme à l'Empire libéral. Alors qu'Ollivier et son ministre de l'Intérieur, Chevandier de Valdrôme réclament la suppression de deux journaux d'extrême gauche et envisagent même d'incarcérer les principaux opposants politiques et agitateurs de rue, c'est l'Impératrice, devenue régente du fait du départ de son mari au front qui, malgré ses préférences autoritaires, s'y oppose, il est vrai, essentiellement par peur de déclencher une guerre civile²⁶. Au lendemain des premières défaites, le gouvernement du 2 Janvier est renversé par le Corps législatif, comme aux plus belles heures du parlementarisme²⁷. Le gouvernement Palikao qui lui succède se compose aussi de parlementaires. S'il ne compte dans ses rangs qu'un seul libéral, Brame, il laisse les assemblées siéger en permanence, respecte les usages parlementaires et accepte même, par la suite, la réunion d'un Conseil de défense qui comprend plusieurs députés dont Thiers. L'Empire libéral est renversé par la révolution du 4 septembre qui suit la défaite de Sedan. Il meurt, en quelque sorte, de la politique étrangère qui a contribué à son avènement.

Cet article, le lecteur l'aura compris, est un plaidoyer pour que les historiens des relations internationales se tournent davantage vers l'histoire intérieure des pays qu'ils étudient et, peut-être plus encore, pour que les historiens du politique et des faits socio-économiques ne négligent pas les incidences des affaires étrangères. Elle aura montré, nous l'espérons, combien la politique, l'économie et la diplomatie s'imbriquent dans les années 1860.

²⁶ É. Ollivier, *L'Empire libéral, ouv. cité*, t. 16, 1912, p. 368 et suiv. et Pierre-Augustin Filon, *Le Prince Impérial. Souvenirs et documents, 1856-1879*, Hachette et Cie, 1912.

²⁷ «Journal Officiel de l'Empire français», n° 218 du 10 août 1870, p. 1393 et suiv.