

Ricerca di **Storia Politica**

NICOLAS ROUSELLIER

La légitimité du Second Empire Français dans les années 1850: la voie du semi-libéralisme

This is the original version of the article published by «Ricerca di storia politica», issue 2/2005, pp. 207-226, with the title *La legittimità del Secondo Impero Francese negli anni Cinquanta dell'Ottocento: la via del semi-liberalismo*



NICOLAS ROUSELLIER

La légitimité du Second Empire Français dans les années 1850: la voie du semi-libéralisme

Depuis longtemps, le Second Empire fait figure de régime autoritaire et même de régime autoritaire par excellence du XIX^e siècle¹. Même quand on lui accorde le titre de «démocratie», en raison du suffrage de masse qu'il a utilisé, on évoque une démocratie césarienne, une démocratie plébiscitaire ou, plus récemment, avec Pierre Rosanvallon, une démocratie illibérale². La notion d'autorité est toujours placée au centre de l'interprétation. Du mariage contre-nature entre le pouvoir personnel de type monarchique et le suffrage populaire, on a déduit presque par nécessité la puissance quasi absolue et sans partage du pouvoir exécutif et la faiblesse sans nuance du pouvoir législatif. Considéré d'un point de vue littéral par les juristes, le texte de la Constitution du 14 janvier 1852, a fait beaucoup pour accréditer cette thèse d'un gouvernement personnel et monarchique, sans contre-pouvoir et sans contrepoids. C'est toujours cette thèse que l'on retrouve dans les ouvrages de droit constitutionnel aujourd'hui. L'historiographie, elle aussi, a nourri et presque figé l'interprétation du Second Empire comme régime autoritaire. Les souvenirs de la répression politique qui avait marqué les débuts du régime, répression qui toucha plus de 25 000 personnes après le coup d'Etat du 2 décembre 1851, n'ont jamais incité les historiens qu'ils soient libéraux ou républicains à jeter un regard impartial sur le régime, ce qui de leur point de vue se comprend tout à fait!

Même si la thèse autoritaire se justifie par de nombreux points de vue, elle n'a pourtant jamais été fondée sur une analyse approfondie du système institutionnel et législatif³. Comme si elle paraissait inutile, la vérification concrète et empirique de la

1 Nous tenons à remercier les organisateurs du colloque «La costituzione del consenso. Ordine, Legittimità e Resistenza nei sistemi politici europei sec. XIX e XX» (Université de Bologne, Dipartimento di Politica, Istituzioni, Storia, 13-14 Settembre 2002), et en particulier Paolo Pombeni et Stefano Cavazza, qui nous ont encouragé à concevoir et à enrichir le texte de cet article.

2 Dans son chapitre V de: *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

3 De cette faiblesse, il faut exclure l'étude récente et précieuse de R. Price, *The French Second Empire. An Anatomy of Political Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. On peut y associer l'étude ancienne mais toujours riche de T. Zeldin, *The Political System of Napoleon III*, Oxford, Oxford University Press, 1958.

thèse n'a pas été tentée dans toute son ampleur. L'autorité absolue déduite de la légitimité plébiscitaire et impériale semblait en quelque sorte évidente. Or, c'est à l'occasion de recherches portant sur la confection des lois en France⁴ que nous avons commencé pour notre part ce travail d'enquête. Sans que celui-ci soit totalement achevé, nous pensons qu'il n'est pas inutile de livrer ici nos premiers résultats. Ils pourront éclairer d'une façon nouvelle la nature de l'autorité politique et les contraintes particulières qui pèsent sur son exercice au cœur de la modernité sociopolitique du XIX^e siècle. Nous avançons l'idée d'une nature semi-libérale du régime qui fait contrepoids à l'impression première d'autorité absolue.

Si nous tentons de jeter un regard neuf sur le système institutionnel du Second Empire, nous voulons cependant mettre en garde le lecteur contre tout malentendu. Notre perspective ne correspond en aucune manière à une forme de réhabilitation ou même de simple réévaluation du Second Empire. Comme on le verra notre contribution porte autant sur les contradictions du régime que sur ses aspects démocratiques et semi-libéraux. Certes, bien des lecteurs seraient en droit de considérer que tout a été dit sur la vie politique et institutionnelle du Second Empire. Pourtant, nous souhaitons démontrer que la liberté laissée aux parlementaires dans la confection des lois n'apporte pas une simple nuance à la thèse du régime autoritaire mais bien une remise en cause peut-être pas complète mais assez décisive. Cette question de la confection des lois – qui décide de quoi – nous paraît centrale. Une forme de confection des lois souple et ouverte – ce que nous appelons le caractère semi-libéral du régime – éclaire la conception générale du système bonapartiste, son projet politique ainsi que les notions fondamentales de la politique moderne ; celle de «parti» et celle de «majorité».

De ce point de vue, notre article vise à replacer le Second Empire dans la continuité de l'histoire institutionnelle qui relie la monarchie constitutionnelle de la première moitié du XIX^e siècle (Restauration et Monarchie de Juillet) et la République démocratique et parlementaire du dernier tiers du siècle (la Troisième République jusqu'à la Première guerre mondiale). Notre thèse tend aussi à expliquer que la phase de libéralisation du régime au cours des années 1860 représente en fait l'externalisation des tendances libérales déjà présentes dans les années 1850.

4 Après une première étude portant sur le parlementarisme de la Troisième République au lendemain de la Première guerre mondiale (voir notre *Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997), nos recherches portent dorénavant sur l'évolution de la notion de loi et sur les mutations du parlementarisme français du XIX^e et du XX^e siècle.

La légitimité par la concorde et le suffrage universel

Pour comprendre le caractère semi-libéral du régime impérial des années 1850, il faut commencer par revenir sur la nature de la légitimité que Louis-Napoléon a su construire par le suffrage de masse. C'est le caractère presque illimité de cette légitimité qui a longtemps fait croire – ce qui d'une certaine manière était parfaitement logique – à la thèse de la «dictature».

Avant son avènement politique, Louis-Napoléon souffrait d'un double déficit du point de vue des formes traditionnelles de la légitimité : il n'était ni l'héritier d'une dynastie royale dont l'ancienneté pouvait se confondre avec le destin historique de la nation, ni un chef de guerre ayant mené le pays à la gloire des victoires et des conquêtes. Pourtant, presque du jour au lendemain, il trouva un substitut moderne de la légitimité de nature royale ou impériale dans le suffrage de masse. Ce fut l'élection présidentielle de 1848 et les deux plébiscites de 1851 et de 1852. Ces élections attestaient d'un ralliement de type affectif et personnel. Louis-Napoléon avait trouvé dans des victoires électorales d'allure triomphale le substitut des victoires militaires et des sacres de souverains héréditaires. L'allégeance politique des masses envers sa personne était comparable à l'allégeance autrefois présente dans la religion monarchique (l'obéissance et la dévotion des sujets envers le Roi).

Pourtant, la popularité attestée par le vote des masses ne signifiait pas grand-chose en dehors de l'existence d'un projet politique. En politique y compris dans la politique moderne, la légitimité ne correspond pas exactement à la popularité. Un régime politique peut être considéré comme légitime non pas seulement en raison du nombre de ses soutiens dans la population mais en raison des valeurs politiques qu'il incarne et de l'adéquation de ses valeurs avec les attentes de la société. À un moment donné, un régime politique est perçu comme légitime parce qu'il réalise les valeurs dominantes d'une société donnée.

Or, l'une des valeurs dominantes de la société française depuis la fin du XVIII^e siècle était à bien des égards la concorde civile. La concorde représentait le dépassement des conflits et des partis ainsi que le retour à l'ordre et à la prospérité. Depuis la tourmente révolutionnaire, chaque régime avait cherché la «fusion» des partis et le rétablissement de la concorde civile. Les deux formes de monarchie constitutionnelle, celle de la Restauration (1814-1830) et celle de la Monarchie de Juillet (1830-1848), comme la Deuxième République (1848-1851) avaient échoué

dans cette entreprise. Et c'est bien dans ce contexte qu'intervînt l'expérience originale du Second Empire.

Comme Napoléon 1^{er}, Louis-Napoléon voulait à la fois une légitimité de type monarchique et une légitimité moderne fondée sur l'approbation populaire par voie d'élection. Ses idées avaient été fixées très tôt comme en témoigne une lettre écrite à sa tante, Stéphanie de Wurtemberg, en 1837:

Ce n'est que sur la démocratie qu'on peut, en France, consolider un trône. Si on n'assoit pas une dynastie nouvelle sur des bases très larges, on n'aura jamais au pouvoir qu'un chef de parti. Il y aura alors des vainqueurs et des vaincus, mais non un peuple de frères, unis par l'amour, la confiance et le patriotisme⁵.

Comme on le devine par cette citation, la doctrine n'était pas d'une grande originalité: elle revenait à considérer la «démocratie» (en fait réduite au suffrage de masse) comme un moyen de restauration de l'ancien ordre politique et spirituel de la monarchie (l'amour, la confiance). En tant que tel, le projet de Louis-Napoléon représentait la quadrature du cercle de la politique moderne: utiliser le suffrage de masse, symbole de la souveraineté du peuple, d'un côté et asseoir la légitimité du pouvoir sur la concorde et non la division et le pluralisme de l'autre. Sans le prestige acquis par de grandes victoires militaires, la doctrine semblait impossible à réaliser en temps de paix.

Or, bénéficiant de la légende encore attachée au nom de Bonaparte un demi-siècle après Austerlitz, mais incarnant aussi le retour à la concorde nationale face aux divisions intestines de la Seconde République, Louis-Napoléon pouvait croire à l'application réussie de sa doctrine lorsqu'il fut choisi par le suffrage populaire pour devenir président de la République le 10 décembre 1848. Loin d'être l'élu d'un parti ou même d'une tendance politique, il avait rassemblé sur son nom une impressionnante majorité de 75% des voix. Cette victoire lui permettait de considérer l'élection comme un moyen d'assurer une légitimité sans précédent et surtout une légitimité située bien au-delà de la division des partis. Certes, trois années plus tard, il rompit violemment le principe de la concorde en organisant le coup d'Etat du 2 décembre 1851 et en dirigeant la féroce répression politique qui s'abattit sur le camp républicain. Mais cette rupture de légalité fut immédiatement suivie de l'organisation d'un plébiscite. La technique du vote populaire permit de

5 Lettre citée dans C. Pouthas, *Histoire politique du Second Empire*, Centre de documentation universitaire, Sorbonne, p. 19.

reproduire l'exploit consistant à transmuter une élection moderne de masse en expression de l'unité nationale. Cela tenait presque de l'alchimie: le plomb des divisions politiques modernes était transformé en or de la légitimité quasi absolue (sur près de 10 millions d'électeurs inscrits, 7,5 millions le soutiennent contre seulement 650 000 opposants).

En l'espace de trois grands votes, regroupés sur une période de quatre années (décembre 1848, décembre 1851, décembre 1852), Louis-Napoléon, d'abord président, puis prince président et enfin Empereur, avait réussi à fonder une légitimité d'une ampleur et d'une nature jusque-là inconnues. Le suffrage de masse sacrait un souverain au lieu de consacrer une division politique. Les votes de millions d'électeurs convergeaient vers une personne unique, chef du pouvoir exécutif, au lieu de se disperser parmi les membres d'une assemblée législative. D'ailleurs, les élections au Corps législatif marquées par le large succès des candidats du gouvernement (les fameux «candidats officiels»⁶) confirmaient cette divine coïncidence entre le suffrage universel moderne et la concorde nationale, notamment en 1852 et en 1857. Napoléon III avait donc réussi à désactiver dans l'élection moderne la propension à la division qu'elle contenait ainsi que son caractère de compétition. Il tirait de l'élection une consécration de nature monarchique et populaire.

Ajoutons, et la précision n'est pas négligeable, que de tels résultats n'avaient pas été obtenus par le moyen d'une terreur policière imposée au pays. Certes, il y eut à la suite du coup d'Etat du 2 décembre 1851 le démantèlement de l'opposition républicaine. Certes, les libertés publiques étaient placées sous la surveillance de l'Etat administratif. Mais, tant que l'ordre régnait, le corps national était considéré comme sain par le Gouvernement; il n'y avait pas, du point de vue même de Napoléon III, à organiser un «parti bonapartiste» chargé de mobiliser et de convaincre les électeurs. L'approbation recherchée par Napoléon III restait du même type que celle d'un monarque d'Ancien Régime (reconnaître les bienfaits du monarque pour le peuple entier, pour le bien commun), seul le moyen d'exprimer cette approbation - le vote - était moderne. Recherchant cette forme d'allégeance traditionnelle et non une adhésion à un parti ou une idéologie, Napoléon III tenait à organiser les élections d'une manière relativement libérale pour l'époque. Les électeurs conservaient la liberté de choix entre le candidat officiel et le candidat

⁶ Il s'agissait de candidats officiellement désignés par le Gouvernement et bénéficiant du soutien actif de l'administration préfectorale.

d'opposition et ils pouvaient dans tous les cas, se réfugier dans l'abstention sans crainte d'être sanctionné⁷.

L'autorité politique de Napoléon III ainsi fondée, confirmée et ratifiée, était donc considérable grâce au vote de masse détourné de l'expression du pluralisme politique. C'était même la première fois dans un Etat moderne que le suffrage produisait un pouvoir aussi souverain. Qu'as-tu fait de ton immense légitimité? Telle est la question que l'on pourrait malicieusement poser au neveu de Napoléon Bonaparte. Et telle est à notre sens la question décisive. La légitimité monarchique appuyée presque miraculeusement sur le suffrage de masse a-t-elle permis une dictature sans partage de la part du nouvel empereur ou bien a-t-elle mené à un régime de nature plus originale, beaucoup moins éloigné qu'on ne le pense du libéralisme constitutionnel?

La légitimité par le constitutionnalisme semi-libéral

Pour bien juger de la nature de la légitimité politique qui caractérise l'expérience du Second Empire, il faut se tourner du côté du système institutionnel et notamment du côté de la confection des lois. Rappelons d'abord que le Second Empire demeurait, selon la Constitution du 14 janvier 1852, un Etat légal c'est-à-dire un Etat qui s'obligeait à produire l'essentiel de ses décisions et de ses réformes à travers des lois. Pour confectionner une décision politique de nature générale, il fallait passer par le circuit des assemblées et inscrire cette décision dans le cadre d'un texte juridique et public. Cela signifiait que le Parlement occupait la place centrale de représentant des opinions et des intérêts divers de la nation.

Certes, dans le dispositif complexe de l'Etat impérial, le régime n'était pas de nature parlementaire: les ministres n'étaient pas responsables devant les assemblées mais seulement devant l'Empereur. Ils étaient considérés comme les serviteurs personnels de l'Empereur et ne pouvaient pas être renversés par un vote du Corps législatif (chambre basse) ou du Sénat (chambre haute). Il ne faut pas cependant en rester à une définition scolaire du «régime parlementaire» car elle suppose toujours que la responsabilité des ministres est synonyme d'un Parlement puissant et que, à l'inverse, l'absence de responsabilité accompagne toujours un Parlement faible. Nous voudrions au contraire montrer que, sous le Second Empire, y

⁷ Seuls les fonctionnaires civils pouvaient subir des retards et des refus de promotion dans le déroulement de leur carrière administrative. Les militaires, eux, ne votaient pas.

compris dans cette fameuse phase «autoritaire» des années 1850, les assemblées parlementaires jouissaient d'un pouvoir important pour le mode de confection des lois, sans pour autant s'inscrire dans un «régime parlementaire» à l'anglaise. Ce pouvoir parlementaire était lié à la recherche d'un type de légitimité semi-libérale de la part de Napoléon III, contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord.

L'étude du mode de confection des lois revêt donc une importance primordiale pour répondre à nos questions. Si la légitimité de l'Empereur était fondée sur le plébiscite populaire, si les ministres étaient nommés par l'Empereur et responsables devant lui seul, qui faisait la loi? Qui profitait réellement des dividendes de la légitimité populaire? Seules des études précises peuvent éclairer la question et je demande ici à rentrer un moment dans un certain nombre de détails institutionnels. Reprenant l'évolution de la première décennie du régime, celle de l'Empire dit autoritaire, on constate que les projets de loi de portée nationale furent en réalité très peu nombreux. On sait que l'Etat au XIX siècle légiférait relativement peu. On sait aussi que, dans le cas de la France, l'Etat administrait beaucoup; il prenait un certain nombre de décisions par le biais de simples mesures administratives sans avoir à passer par la confection d'une loi⁸. Mais, tout de même, la rareté des lois produites par le système institutionnel du Second Empire demeure surprenante, y compris en comparaison avec d'autres Etats de la même époque. Plus important encore, ces lois n'étaient pas, dans la grande majorité des cas, le fruit d'innovations impériales ou d'idées «bonapartistes». Elles n'étaient pas la matérialisation de volontés de changements radicaux ou audacieux. En fait, elles furent surtout des moyens de récapituler et de stabiliser les évolutions en cours, de remettre un peu d'ordre administratif dans des systèmes déjà en place et qui se trouvaient par là même confirmés.

Ce pragmatisme conservateur peut se vérifier facilement à travers l'exemple de l'instruction publique. Le système d'enseignement restait largement tributaire de l'œuvre de la Monarchie de Juillet et de la Seconde République comme le montre le maintien du dispositif mis en place par la loi Falloux de 1850. En 1854, le Gouvernement impérial avait bien pris une initiative, mais le contenu de son projet restait d'une extrême prudence: face à la progression de l'enseignement catholique

⁸ Notons pour être tout à fait exact que pendant les quatre premiers mois qui ont suivi le coup d'Etat du 2 décembre 1851, le régime développa une grande activité réformatrice (réformes administratives, réforme de la magistrature, nouveau statut de l'Université, travaux publics, réforme des sociétés de secours mutuels) en utilisant l'arme des décrets sans passer par des lois. Cette période de quatre mois peut donc être légitimement placée sous la nature d'une dictature antilibérale.

qui avait caractérisé la période précédente⁹, la loi ne faisait que réintroduire un certain équilibre au profit du rôle de l'Etat¹⁰. Pendant toute la durée des délibérations parlementaires, le Gouvernement avait donné l'impression de marcher sur des œufs, ne voulant pas froisser la majorité de catholiques présents au Corps législatif¹¹. D'autres exemples comme la réorganisation des conseils de prud'hommes ou la nouvelle loi sur les livrets ouvriers (1854) peuvent confirmer un tel constat. Quand une loi d'origine impériale semblait introduire une innovation – ce fut le cas avec les bagnes coloniaux créés par la nouvelle loi sur les travaux forcés discutée en 1853 et 1854 -, elle ne faisait que reprendre la conclusion d'une enquête plus ancienne (1849).

Ne multiplions pas dans le cadre de cet article les exemples. Ils convergent à peu près dans la même direction. Au cours des années 1850, période de la pleine «dictature», le régime de Napoléon III a en fait surtout usé de son autorité pour confirmer un état des choses hérité des régimes précédents. Il a confirmé l'emprise du magistère de l'Eglise catholique sur l'enseignement. Il a rassuré les élites économiques dans les différents domaines où elles étaient concernées (budget, dépenses publiques, tarifs douaniers protecteurs). Il a poursuivi la libéralisation des procédures judiciaires par exemple en faveur du jury. On peut donc considérer que le régime se révèle d'une très grande timidité législative, si l'on nous permet cette expression. On est ici très loin d'une dictature constructiviste du XX siècle, où la prise du pouvoir par un parti ou par un homme ouvre la réalisation d'un vaste programme de réformes économiques, sociales et administratives. Napoléon III et ses ministres n'avaient littéralement aucun programme de gouvernement au sens que l'on donne à ce mot au XX siècle; ils n'appliquaient aucun ordre nouveau et ne répondaient à aucun mandat présenté devant les électeurs. Il faut bien avoir à l'esprit que les plébiscites comme les élections au Corps législatif n'avaient

9 Depuis la loi Falloux de 1850, 11 collèges jésuites avaient été ouverts, ce qui choquait tous les républicains, les radicaux et les libéraux de gauche.

10 Par la concentration des 86 académies départementales en 27 académies, manière pour l'Etat administratif de reprendre la main face à une dispersion des pouvoirs qui, dans le cadre départemental, était favorable à l'emprise de l'Eglise mais aussi au rôle des Conseils généraux c'est-à-dire des notables locaux.

11 On peut en juger de plusieurs manières. Le rapport de la commission du Corps législatif présenté par Langlais avait répété au moins une dizaine de fois que le projet de 1854 ne remettait pas en cause la loi de 1850 c'est-à-dire les dispositions favorables à l'enseignement catholique. En discussion de séance, Baroche, représentant le Gouvernement, avait lui aussi tenté de tout dédramatiser et de présenter les dispositions du projet de loi comme de simples aménagements administratifs, sans visée politique, sans dessein anticlérical. Contre les catholiques intransigeants (39 votes contre le projet lors du vote final du 27 mai), le Gouvernement avait réussi à rallier les catholiques gallicans et les partisans du rôle renforcé de l'Etat (197 votes favorables au projet). Procès verbaux des séances du Corps législatif, tome 4 (le rapport), tome 5 (la discussion des 26 et 27 mai, pp. 31-48).

absolument pas la valeur d'une habilitation à gouverner en fonction d'un programme présenté aux électeurs; elles étaient une assurance ou mieux une réassurance de la légitimité globale du régime mais pas une injonction à réaliser telle ou telle promesse électorale.

Cette analyse d'une confection des lois partagée entre l'Empereur, les ministres, le Conseil d'Etat et les Chambres élues, ne correspond pas à l'image laissée par l'historiographie traditionnelle, qu'elle soit conservatrice ou républicaine. On a longtemps cru et écrit que les lois sous le Second Empire étaient l'exacte copie des projets élaborés dans les bureaux ministériels. Les assemblées parlementaires, disait-on, ne pouvaient ni rejeter ni vraiment modifier les projets et se contentaient d'un rôle de pantins. Or, à partir des monographies législatives que nous avons rassemblées, il ressort que l'image d'une dictature parlementaire est tout simplement fautive. Le point décisif consiste à ne pas prendre un Parlement muet¹² pour un Parlement passif et obéissant. La liberté de délibération parlementaire en séance plénière avait effectivement été limitée de manière drastique par la suppression du droit d'interpellation à la tribune, l'interdiction du droit d'amendement en séance, l'absence des ministres et la suppression de la tribune. Mais la délibération, non pas comme éloquence publique, mais comme technique de décision n'avait pas disparu, loin de là; elle jouait à plein au sein des commissions parlementaires. Plusieurs historiens avaient noté cette particularité comme Cucheval-Clarigny¹³, Corentin Guyho¹⁴, Pierre de La Gorce¹⁵ ou plus récemment Louis Girard¹⁶ et Alain Plessis¹⁷. Mais ils l'avaient présentée comme une forme un peu vaine de résistance, et, au mieux, comme une simple nuance à introduire dans le portrait de la dictature. Ils n'avaient pas mené une étude systématique de la

12 Et encore pas totalement muet: même en pleine période dite autoritaire du Second Empire, le Corps législatif peut décider par un vote d'autoriser la publication d'un discours. Ce fut le cas du discours de Montalembert qui critiquait pourtant très fortement la politique de Napoléon III (vote lors de la séance du 25 juin 1852: 75 députés ont voté pour l'impression d'un discours, 59 contre et 110 se sont abstenus).

13 Cucheval-Clarigny, *Histoire de la Constitution de 1852. Son développement et sa transformation*, Paris, 1869.

14 C'est celui qui a le plus fouillé le déroulement des débats parlementaires: C. Guyho, *Etudes d'histoire parlementaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1889, trois volumes.

15 P. de La Gorce, *Histoire du Second Empire*, Paris, Plon-Nourrit, notamment tome premier (1894) et tome deuxième (1894) sur la décennie 1850.

16 L. Girard, *Problèmes politiques et constitutionnels du Second empire*, Centre de documentation universitaire, Paris, 1964-1965.

17 Alain Plessis, *Napoléon III, un dictateur?*, dans M. Duverger (dir.), *Dictatures et légitimité*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, notamment p. 208.

fabrication des lois parce qu'ils ne l'avaient pas considérée comme une caractéristique centrale du système.

En arrivant au Corps législatif, les projets de lois venus du Gouvernement affrontaient une première épreuve: celle des bureaux¹⁸. Ceux-ci, au nombre de sept, étaient des assemblées en miniature où se répartissaient les députés afin de choisir pour chaque projet de loi les membres de la commission chargée de l'examen préalable. Or, protégés par l'absence de publicité, les bureaux, plutôt que d'obéir à une consigne politique ou à un ordre venu du Gouvernement dans le choix des membres d'une commission, faisaient précéder leur choix de discussions parfois longues et controversées. En fait, il s'agissait d'une première et véritable délibération sur le contenu du projet de loi¹⁹. En l'absence de partis ou de groupes parlementaires organisés, on choisissait les membres de la future commission en fonction de leurs idées et de leurs positions concernant la matière du projet de loi. Tout en respectant le pacte noué avec l'Empereur qui consistait à ne pas réveiller publiquement les divisions et les passions politiques, les députés bénéficiaient ainsi d'une véritable marge de manœuvre.

La conséquence d'une telle liberté de discussion n'était pas négligeable. Les commissions se retrouvaient souvent composées de représentants de sensibilités politiques assez diverses même si les opposants intransigeants étaient en général exclus. Par exemple, pour le projet de loi sur les Enfants trouvés, la commission était partagée entre les partisans du système du «tour»²⁰, souvent catholiques, et les partisans de sa suppression ou de sa limitation. Il n'y avait donc pas un monopole politique imposé aux commissions, monopole qui aurait assuré aux projets gouvernementaux un vote rapide et une unanimité artificielle. Les commissions n'étaient pas une sorte d'appendice de l'administration impériale soumises aux directives du Conseil d'Etat mais bien des organes parlementaires difficilement contrôlables par le pouvoir exécutif. Cette phase principale de la confection des lois,

18 Pour une première approche des institutions du Second Empire, on peut se référer au très bon: W. E. Echard (ed.), *Historical Dictionary of the French Second Empire, 1852-1870*, Londres, Aldwych Press, 1985.

19 Par exemple, le baron de Montreuil a été élu dans le premier bureau pour la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'Instruction publique. Il a été élu au bout de trois tours de scrutin après avoir exposé les nombreuses critiques qu'il adressait au projet gouvernemental. Son adversaire malheureux (9 voix contre 13) était au contraire favorable au vote sans modification du projet de loi. Archives nationales, C*II 175.

20 Le «tour» dans lequel étaient déposés les enfants assurait l'anonymat de la mère ou des parents qui abandonnaient l'enfant. Cela pouvait encourager la pratique de l'abandon et pas seulement pour des raisons de pauvreté. Un plus grand nombre d'enfants abandonnés favorisait le rôle des hospices catholiques qui les recevaient. Les adversaires du «tour» anonyme souhaitaient un contrôle accru de l'administration.

c'est-à-dire les débats et les travaux des commissions, permettait ainsi à la délibération législative de largement se déployer. Les commissions recevaient des amendements rédigés soit par les membres qui la composaient soit par des députés extérieurs à la commission. Ces amendements devaient être admis par le Conseil d'Etat pour pouvoir figurer dans le texte final du projet de loi. Élément important, une fois admis par le Conseil d'Etat, l'amendement ne pouvait être discuté ou retiré par les députés mais pas non plus par le ou les ministres. Le degré d'indépendance des conseillers d'Etat vis-à-vis du Gouvernement était certes limité (plusieurs fois, un ministre ou l'Empereur lui-même avait exigé que le Conseil retire tel ou tel amendement d'origine parlementaire) mais pas négligeable comme l'a montré l'excellent travail de l'historien britannique Vincent Wright²¹. L'élément important qu'il faut retenir est que, sur de nombreux projets, les amendements venus de la commission parlementaire et acceptés par le Conseil d'Etat modifiaient de manière substantielle l'orientation initiale des projets gouvernementaux, alliances et connivences se faisant souvent entre députés et conseillers d'Etat au détriment du lien entre ministres et conseillers d'Etat.

La confection des lois était donc, dans une très large mesure, un pouvoir partagé. Les lois votées étaient le fruit de transactions nombreuses et parfois complexes. Le jeu n'était pas écrit d'avance. Les initiatives gouvernementales ne devenaient pas automatiquement des lois. C'est en raison de cette complexité mais aussi en raison de la volonté constante d'apaiser les passions politiques, que les projets venus du Gouvernement cherchaient à anticiper les oppositions et à intégrer à l'avance la recherche du juste milieu, évitant toujours de trancher trop nettement en faveur d'un système au détriment d'un autre. Craignant avant tout le débordement public des désaccords, le Gouvernement impérial préférait désamorcer à l'avance les conflits; dans certaines occasions, rares il est vrai, il décida même de retirer purement et simplement un projet qui provoquait des divisions et relançait la lutte des partis. Ce fut le cas en mars 1854 du projet de loi sur les Enfants trouvés qui fut retiré en raison de l'opposition entre les défenseurs des hospices catholiques et les partisans d'un rôle accru de l'Etat. Au sein de la commission, Montalembert qui mena le combat contre le projet de loi gouvernemental avait failli l'emporter puisque dans un vote qui portait sur un point décisif, les partisans de la liberté des tours obtenaient trois voix contre quatre favorables au contrôle administratif²². Napoléon III décida de retirer le projet par décret impérial le 8 mars 1854 non pas parce que

21 V. Wright, *Le Conseil d'Etat sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, Fondation nationale des sciences politiques, 1972.

22 Archives nationales, C 1039.

la commission avait défiguré le projet issu du Gouvernement et du Conseil d'Etat mais probablement parce qu'il craignait le débordement des passions politiques et religieuses en séance plénière du Corps législatif. La courte majorité de quatre contre trois ressemblait trop à une division politique au lieu d'être le reflet de la concorde nationale.

Un épisode comparable survint en 1856 pour un projet favorable au libre-échange qui soulevait la double opposition du Corps législatif et des chambres de commerce: le conseil des ministres du 1^{er} juillet décida de retirer le projet à la fois parce que la commission du Corps législatif faisait traîner la discussion et parce que la mobilisation des milieux favorables au protectionnisme avait impressionné l'Empereur et ses ministres²³. Une commission extra parlementaire fut nommée le 27 juillet, présidée par Baroche, mais elle ne put aller au bout de sa logique : elle n'osa pas se substituer au travail parlementaire car la campagne publique menée par les milieux protectionnistes, tant industriels que parlementaires, était trop forte. Tout projet de réforme libre-échangiste fut officiellement abandonné au mois d'octobre de la même année et le Moniteur du 17 octobre annonçait que les prohibitions seront maintenues jusqu'au 1^{er} juillet 1861²⁴.

Les pouvoirs d'intervention et de dissuasion des députés ne s'arrêtaient d'ailleurs pas au seul travail fait dans l'ombre des bureaux et des commissions. Il faut aussi regarder soigneusement les débats et la nature des échanges oratoires en séance plénière du Corps législatif. Le débat fondé sur le jeu de questions et de réponses entre les députés et les représentants du Gouvernement pouvait déterminer le régime d'application de la future loi, notamment en ce qui concernait les textes réglementaires, c'est-à-dire les règlements d'administration publique, les décrets et les circulaires. Ce fut notamment le cas en février 1858 lors du débat sur la loi de Sûreté générale. Celle-ci prévoyait un arsenal de répression politique suite à l'attentat d'Orsini perpétré contre l'Empereur. Le projet dans sa version gouvernementale avait déjà été malmené au sein du Conseil d'Etat²⁵. Mais c'est surtout la commission parlementaire qui avait réussi à modifier le projet sur un point substantiel: elle avait imposé un article supplémentaire (article 8) qui prévoyait que

23 Archives nationales, fonds Achille Fould, notes prises sur les conseils des ministres, 154 MI bobine 1. Voir aussi les notes prises par le ministre de l'Instruction publique, Fortoul qui considère que Morny a perdu tout contrôle sur le Corps législatif, Journal d'Hippolyte Fortoul, publié par Geneviève Massa-Gille, Genève, Librairie Droz, 1979, p. 371 (tome II).

24 Voir le récit dans: Jean Maurain, *Baroche, ministre de Napoléon III, d'après ses papiers inédits*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1936, p. 153.

25 Le Gouvernement avait dû reculer sur plusieurs points face à des modifications allant dans le sens de la modération juridique et voulues par une majorité du Conseil. Voir V. Wright, op. cit., p. 48.

les pouvoirs exceptionnels accordés au Gouvernement devaient cesser au 31 mars 1865. Certes, la concession pouvait paraître minime puisque dans cet intervalle de sept années, la répression avait bien le temps de sévir dans toute son ampleur et son éventuelle cruauté! Mais l'amendement avait surtout modifié l'esprit de la loi: la majorité libérale-conservatrice du Corps législatif indiquait au Gouvernement qu'elle ne faisait que concéder cette loi dans le dessein de rétablir l'ordre mais que les dispositions heurtaient ses sentiments²⁶.

Enfin, le débat en séance plénière qui opposa l'orateur républicain Emile Ollivier et le vice-président du Conseil d'Etat, Jules Baroche, apporta une dernière modification. Au cours d'une joute oratoire de haut niveau juridique, Baroche fut contraint de promettre que les mesures de répression prévues par la loi ne s'attaqueraient pas aux opposants à condition que ceux-ci ne visent pas au renversement violent du régime; seuls les opposants qui s'organisaient en vue de la chute du régime seraient poursuivis²⁷. Le débat au Corps législatif avait donc contribué à fixer la jurisprudence de la loi. La conséquence probable fut l'usage limité et finalement temporaire (quelques mois et non pas plusieurs années) de la loi par le Gouvernement. La répression toucha 400 militants républicains qui, pour une bonne partie d'entre eux, furent libérés au bout d'une année de prison²⁸. Sans le débat au sein du Conseil d'Etat, sans l'intervention de la commission législative et sans le débat du Corps législatif, on peut estimer que la fraction dure du Gouvernement aurait mené une répression bien plus vaste. Le courant libéral présent auprès de Napoléon III, présent au Conseil d'Etat et au Corps législatif avait gagné.

Le parlementarisme du Second Empire était donc d'une nature fort paradoxale. Il s'agissait d'un alliage entre l'autorité légitime du Gouvernement, une autorité en quelque sorte surdimensionnée au départ par les plébiscites, et un libéralisme législatif certes relatif et encadré mais tout de même efficace. La constitution impériale avait expulsé des assemblées l'éloquence des interpellations politiques. Elle avait interdit le jeu des partis et éradiqué la violence des passions publiques. Elle avait interdit tout argument présenté au nom d'un parti ou au nom d'une doctrine pour n'autoriser que l'argument présenté en vue de l'amélioration objective d'une situation existante. Le régime avait tenté de limiter la discussion des projets de loi au seul point de vue de l'utilité publique, aux seuls arguments tirés de la réalité

26 Procès verbaux des séances du Corps législatif, tome 1, annexes, p. 256 (séance du 13 février 1858: le rapport présenté par Morny résume les débats qui ont eu lieu au sein de la commission).

27 Compte rendu des séances du Corps législatif, séances des 18 et 19 février 1858, notamment p. 94.

objective. Il avait tenté d'acclimater au sein même des assemblées délibérantes issues du libéralisme politique le principe de la concorde civile autour de la fusion des partis et de l'oubli des discordes, pilier du credo politique du Premier Empire. Principe que Napoléon III avait proclamé et répété pour expliquer son coup d'Etat pour faire ratifier par le peuple la restauration de l'Empire et pour justifier la présence des candidats officiels lors des élections législatives.

Légitimité, partis politiques et majorité politique

Pourquoi Napoléon III avait-il laissé sa légitimité politique, au départ immense, entrer dans un circuit parlementaire et institutionnel aussi complexe et aussi capable de faire contrepoids à ses volontés? Pourquoi, pour le dire simplement, accepter d'associer à un mandat de dictature confié par le vote populaire un constitutionnalisme libéral, même imparfait et limité? Pour tenter de répondre à cette question, il faut prêter une attention toute particulière au concept de «parti» et de majorité politique.

De quelle majorité pouvait bénéficier le Gouvernement impérial au sein du Corps législatif? Ce Gouvernement avait-il même cherché à former une majorité au sens moderne du mot, disciplinée et capable de soutenir la volonté du Gouvernement? C'est dans ce domaine que l'étude du système institutionnel du Second Empire recèle aussi des surprises par rapport aux analyses classiques de l'historiographie.

En fait, si on regarde les choses de près, il n'existait pas de majorité politique au sens moderne du terme, pas de majorité volontairement unie et disciplinée. À chaque examen d'un projet de loi, une majorité particulière, une majorité d'idées, se faisait jour. Bien sûr, il existait une couleur politique dominante au sein du Corps législatif des années 1850. Cette majorité morale se situait au centre droit et correspondait à une sorte de conservatisme libéral. Elle permettait au Gouvernement de faire voter un assez grand nombre de ses projets sans grande difficulté. Mais le terme de «parti» ou de «majorité» ne doit pas conduire à un contresens. À l'époque, il ne s'agissait pas d'une organisation politique capable de fournir une majorité disciplinée au Gouvernement et assurant ainsi la ratification de tous les projets de loi. La discipline de vote était le fruit du débat parlementaire et non la conséquence de l'appartenance à un parti vainqueur aux élections.

28 Chiffres donnés par Vincent Wright, *La loi de Sûreté générale*, in «Revue d'histoire moderne et contemporaine», juillet-septembre 1969, tome XVI, pp. 414-430.

La surinterprétation de l'autorité exercée par le Gouvernement sur «sa» majorité parlementaire considérée comme un bloc homogène est souvent venue de la surinterprétation donnée à la nature de la «candidature officielle» et du système de management administratif des campagnes électorales. Or, dans de nombreux départements, les candidats officiels recrutés par les préfets étaient choisis non pas en raison de leur adhésion militante au bonapartisme mais plutôt en raison de leur capacité personnelle à rallier les élites locales et à incarner le consensus auprès des électeurs populaires. Dans telle circonscription, le député «officiel» était un ancien orléaniste, dans telle autre, un ancien républicain modéré. C'était, du point de vue de l'organisation électorale, la véritable quadrature du cercle pour le régime : d'un côté surveiller, encadrer et au besoin réprimer les oppositions pour démontrer la capacité du régime à assurer le retour à l'ordre public et de l'autre ouvrir assez largement le pluralisme politique interne du «parti» gouvernemental pour manifester la séduction réconciliatrice du régime²⁹.

Napoléon III avait hérité d'un «parti de l'Ordre» formé sous la Seconde République en réaction contre la progression des républicains radicaux et des démocrates socialistes. Ce parti n'était pas un corps homogène. Il restait divisé en plusieurs courants, prêts à s'opposer dans le travail législatif concret, notamment entre catholiques et non catholiques. Imbu de sa conception d'une légitimité impériale placée au-dessus de la lutte des partis, Napoléon III se gardait bien de vouloir rendre homogène la majorité du Corps législatif ; ses députés, comme d'ailleurs ses ministres ou ses conseillers d'Etat³⁰ étaient divisés entre anciens légitimistes, anciens orléanistes, anciens républicains de 1848, modérés comme radicaux. Cette conception de la légitimité privait Napoléon III du rôle de chef de parti et de dirigeant d'une majorité politique, et cela dès les années 1850.

Pour toutes ces raisons, le régime de Napoléon III, souvent traité comme une variante du régime autoritaire moderne, fut, en réalité, une véritable dictature au ralenti. L'autocensure y fonctionnait dans les deux sens: les députés censuraient leurs passions partisans tandis que le Gouvernement censurait ses vellétés de

29 Alfred Darimon, député républicain élu en 1857 fait dire à des députés de la majorité croisés dans les couloirs de l'assemblée: «Nous avons été candidats officiels; mais, c'est parce que le gouvernement voyait bien que nous seuls avions des chances de réussir; il a mieux aimé triompher avec nous que d'être battu contre nous». Bien sûr, on n'a aucune garantie sur la représentativité de tels propos, mais ils sont intéressants à rappeler. A. Darimon, *Histoire de douze ans 1857-1869. Notes et souvenirs*, Paris, Dentu, 1883, p. 90.

30 Au Conseil d'Etat, Napoléon III n'avait pas voulu nommer des hommes de parti, des «bonapartistes», mais des légistes et des spécialistes des différents domaines administratif, économique ou social. Voir V. Wright, op. cit., p. 80. Adrien Dansette estime de son côté que dix pour cent seulement des conseillers

réformes déstabilisatrices. Le moratoire imposé à la liberté d'expression politique était aussi un moratoire imposé à la propension à gouverner. Le pacte liant la légitimité populaire d'un Empereur et la compétence législative d'une élite fonctionnait dans les deux sens. Les députés acceptaient la fin du régime des partis pour faire valoir aux yeux de l'opinion la façade d'une «fusion», garantie de concorde nationale. L'Empereur de son côté acceptait de ne proposer aucune mesure dont l'ampleur ou la nouveauté puisse froisser les sensibilités politiques et souffler sur les braises des anciennes luttes civiles.

On voit ainsi que cette «dictature» était beaucoup plus freinée par la recherche de l'unanimité (ou du moins de très larges majorités) que stimulée par la légitimité populaire que lui avaient offerte les plébiscites et des élections triomphales. Le sacre électoral était donc encore très largement un substitut du sacre royal traditionnel: il désignait le père de la nation, l'arbitre des conflits, le lieu de la légitimité reconnue par tous beaucoup plus que le détenteur d'un pouvoir habilité à agir en fonction d'une doctrine particulière. Sans vouloir pousser trop loin le paradoxe, on pourrait dire que plus la légitimité générale du régime était confortée, plus Napoléon III se sentait assuré d'une popularité nationale, et plus l'espace de liberté du travail législatif était grand car l'Empereur souhaitait retrouver dans les scrutins parlementaires la même concorde qui s'était exprimée en sa faveur lors des élections populaires. Pour la plupart des projets de loi, les conseillers d'Etat, les députés et parfois les sénateurs avaient plus de poids pour peser sur le contenu final de la loi que les parlementaires de nos régimes modernes qui se retrouvent aujourd'hui prisonniers de la cage d'acier du gouvernement de majorité partisane.

Très loin de la dictature d'un Parti-Etat du XX siècle, la «dictature» de l'Empereur ne s'appuyait en aucune façon sur une classe dirigeante homogène. Pas plus que ses prédécesseurs immédiats, l'Empereur ne s'appuyaient sur un consensus social garant d'une force politique. La politique en ces années du milieu du XIX siècle était encore loin d'être une réalité sociale. Il n'y avait pas eu de conquête préalable de la société par une idéologie, un parti ou plusieurs partis, une conquête qui aurait pu légitimer la mainmise sur l'Etat et les pouvoirs publics. Il n'y avait pas de «consensus impérial» comparable à ce que sera plus tard le «modèle républicain» fondé sur l'expression politiquement majoritaire des classes rurales et des classes moyennes urbaines. La notion de parti de l'Ordre n'était qu'une image commode et même une vue de l'esprit. Au sein du système législatif (comprenant le Corps législatif, le Sénat, le Conseil d'Etat et le conseil des ministres) ou au sein des élites administratives (les préfets, la magistrature ou l'armée composaient autant de corps

d'Etat «sont de vrais enfants du régime», des bonapartistes de doctrine: Du 2 décembre au 4 septembre.

politiquement hétérogènes) le «parti» était fortement divisé sur le double plan politique et religieux. Il est frappant de voir que les mesures répressives prises en 1858 à la suite de la loi de Sûreté générale furent enrayées et parfois bloquées dans leur application juridique par un certain nombre de procureurs impériaux et même selon certains témoignages par quelques préfets³¹. C'est au niveau local et concret de l'exercice de l'Etat que l'on prend conscience aussi de la faiblesse de la «dictature» impériale. Dans le département de la Haute-Garonne, certainement représentatif de la majorité des départements français, le préfet estimait en 1853 que parmi ses fonctionnaires placés sous ses ordres il y avait seulement 53 «bonapartistes» sur un total de 985 fonctionnaires³².

L'expérience de Napoléon III fut absorbée par le souci d'une légitimité synonyme de concorde civile. Il s'agissait de placer au-dessus des discordes politiques un principe national stable, dans lequel tous les Français puissent se reconnaître. Attaché comme son Oncle à la synthèse entre l'Ancien Régime et la Révolution, il avait choisi d'associer un modèle de légitimité monarchique (le titre d'Empereur, la succession par voie héréditaire mâle, le faste de la Cour) à un soutien populaire obtenu par l'élection au suffrage de masse. Prisonnière de sa conception arbitrale, cette légitimité ne donna pas naissance à un procédé de gouvernement, en tout cas pas un procédé suffisamment efficace pour se substituer au constitutionnalisme libéral. Au contraire, pour asseoir et assurer la durée de cette légitimité qui ne lui venait ni de la tradition ni vraiment de son prestige militaire, Napoléon III avait choisi en quelque sorte de gouverner moins, de gouverner à l'économie rejoignant l'idéal des libéraux de la monarchie constitutionnelle. La vigueur de l'administration pour maintenir l'ordre social, le développement des travaux publics (retiré du domaine de la loi depuis 1852 et placé dans le domaine du décret) ainsi qu'une politique étrangère cocardière mais autolimitée (la guerre de Crimée et la guerre d'Italie ne sont pas des guerres de conquête) suffirent à réassurer, sur fond de prospérité économique, la légitimité du régime pendant quelques années.

Dénouement

Le Second Empire, Paris, Hachette, 1972, p. 66.

31 Selon Alfred Darimon, certains préfets auraient fait en sorte de réduire au minimum le nombre des arrestations. Alfred Darimon, op. cit., p. 68.

32 Chiffre tiré d'une étude de H. Payne par R. Price, op. cit., pp. 81-82.

Curieusement, la crise de légitimité du régime de Napoléon III apparut avec le début de la libéralisation de la vie politique. C'est au cours des années 1860 que les contradictions opposant la légitimité d'origine monarchique et la légitimité de nature semi-libérale et parlementaire se développèrent. En effet, au cours de cette période, le Gouvernement impérial commença à vouloir associer son nom à des réformes dignes de ce nom. Chacune d'entre elles obligeait le Gouvernement à prendre parti, à choisir une option plutôt qu'une autre. Ce fut le cas pour le libre-échange en janvier 1860 qui choqua les milieux protectionnistes. Ce fut le cas de la nouvelle politique scolaire qui choqua l'Église. Ce fut aussi le cas de la réforme instaurant le droit de grève des ouvriers en 1864 qui heurta les patrons d'industrie. À chacune de ces réformes, le rêve de faire coïncider la vie parlementaire moderne avec l'image de l'unanimité et de la concorde nationale s'effritait. Comble du paradoxe, ce furent les réformes de libéralisation institutionnelle (le retour au droit complet d'amendement, le retour au droit d'interpellation, l'abandon partiel du système des candidatures officielles, le retour au gouvernement parlementaire sous Emile Ollivier en 1870) qui divisèrent le plus les milieux politiques et brisèrent la concorde politique réalisée en surface pendant les années 1850. Les libéraux étaient impatients vis-à-vis de la lenteur des réformes mais aussi inquiets vis-à-vis du retour des passions politiques populaires (ils étaient très réticents à l'égard de la loi de 1868 qui autorisait les réunions publiques lors des campagnes électorales). Les «vrais» bonapartistes, ceux qui avaient pris au sérieux l'idéal d'une démocratie plébiscitaire capable de produire l'unité sans les désagréments des divisions passèrent dans l'opposition lorsque leur principal rival politique, Emile Ollivier, accéda au pouvoir ministériel.

La manière dont le régime du Second Empire chuta et disparut fut elle aussi tout à fait révélatrice. Elle montra combien Napoléon III était encore l'héritier d'une conception monarchique traditionnelle. Loin de suivre l'exemple des monarques constitutionnels de type britannique, il associa le sort de son régime aux aléas des guerres puisqu'il décida de prendre la tête de son armée en 1870. Sous l'Ancien Régime, une défaite militaire n'avait jamais fait chuter un roi légitime. La défaite de Sedan fit chuter le Second Empire pratiquement du jour au lendemain. L'écroulement était aussi soudain et spectaculaire que la fuite de Charles X en 1830 ou celle de Louis-Philippe en 1848. Ni les élites ni le peuple ne soutinrent la solution de la régence qui aurait pu permettre au régime de se survivre à lui-même. La «victoire» électorale que Napoléon III avait encore obtenue lors du plébiscite de mai 1870 s'avérait donc être un trompe-l'œil, du moins en partie. La légitimité de Napoléon III était trop moderne (le recours à l'élection de masse) pour ce qu'elle avait d'ancien (tirer de la vie politique moderne un prestige d'ordre monarchique) et trop ancienne (la volonté de circonscrire l'émergence du pluralisme politique) pour ce qu'elle tentait

de moderne. La légitimité du régime impérial n'avait été ni culturelle, ni religieuse ni sociale.

Pour la nouvelle génération des républicains emmenés par Jules Ferry et Léon Gambetta, la popularité plébiscitaire de Napoléon III appartenait à l'enfance maladroite du suffrage universel; elle n'avait pas la profondeur d'une véritable légitimité moderne. Il fallait donc reprendre le travail à zéro: la légitimité politique ne pouvait se contenter de la simple allégeance sentimentale à un principe arbitral d'unité, pâle image de l'ancienne concorde nationale; elle devait être le résultat d'une conquête politique, culturelle et sociale non seulement des cœurs mais aussi des esprits. De cette conquête de la société sont nés les régimes politiques modernes, aussi bien dans leur version démocratique que dans leur version totalitaire.

Nicolas Rousellier, *IEP – Istitut d'études politiques de Paris*