

**L'EXÉCUTIF CONTRE
LA REPRÉSENTATION NATIONALE :
L'ACTION D'OSCAR BARDI DE FOURTOU
DANS LA CRISE DU 16 MAI 1877**

Thierry Truel

*(Université Michel de Montaigne
Bordeaux III)*

Dans la nuit qui suit les résultats des législatives tant préparées et tant attendues par les deux camps, le 14 octobre 1877, le comte Lelorgne d'Ideville¹ décrit l'attitude du ministre de l'Intérieur, Oscar Bardi de Fourtou². Au fur à mesure que les télégrammes arrivaient place Beauvau, de Fourtou « s'agitait fiévreux et se répandait en plaintes et en reproches contre ses agents, tandis que M. de Broglie, très calme, pointait froidement ces résultats. Quand la débâcle fut certaine, M. de Fourtou dit aux personnes qui l'entouraient : Tout est fini, je n'ai plus qu'à me retirer. Je vais envoyer ma démission au Maréchal ; et ce soir, je quitterai Paris. J'ai besoin de repos. - Pardon, mon cher collègue, dit M. de Broglie, mais j'ai mal entendu. Vous parlez de vous retirer, vous, en ce moment ! Cela est absolument impossible, d'autres aussi ont besoin de repos. Nous avons accepté une tâche, nous y avons succombé, mais il nous interdit à nous aussi bien qu'à vous, d'esquiver les responsabilités. La mission est pénible et dure, je ne l'ignore pas. Vous devez vous en acquitter jusqu'au

boss. Pacheco, J.F., *El Código Penal concordado y comentado*, op. cit., I, p. 105 and ff. Cárdenas, F. de, « Observaciones sobre la última reforma del Código Penal contenida en el Decreto de 7 de junio », *El Derecho Moderno*, VIII. Madrid, 1850, p. 418. Antón Oneca, J., *Derecho Penal*, Madrid, 1986. p. 76. López Barja de Quiroga, J., Rodríguez Ramos, L. & Ruiz de Gordezuela López, L., *Códigos penales españoles, 1822, 1848, 1850, 1928, 1932, 1944*, Madrid, 1988, p. 189. Núñez Barbero, R., *Reforma penal de 1870*, op. cit., p. 14-15. Rodríguez Mourullo, G., « La punición de los actos preparatorios », op. cit., p. 281.

¹ Comte Lelorgne d'Ideville, *Les Petits Côtés de l'histoire*, volume II, Paris, C. Lévy, in-16, 1887, p. 99.

² On trouve cet épisode initialement chez E. Zevort *Histoire de la Troisième République, la présidence du Maréchal*, Paris, F. Alcan éditeur, 1897, repris presque mot pour mot par G. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, volume IV, Paris, société d'édition contemporaine, 1900 et M. de Marcère *Le Seize-mai et la fin du septennat*, Paris, Plon, 1900. Alexandre Zevaes cite davantage dans son ouvrage consacré au Seize-mai, en 1932, la source relatant l'événement.

bout. Le cabinet tout entier, entendez-vous bien, doit se présenter devant la Chambre et supporter l'attaque » .

Les chroniqueurs et historiens citent abondamment dans leurs ouvrages cet épisode où le ministre apparaît bien abattu, contribuant par là même à figer l'image de ce ministre démotivé face à l'ampleur de la tâche et des efforts que lui et son administration avaient déployé pour faire échec au retour des républicains. Beaucoup relèvent aussi que, dans les quelques jours qui précèdent le scrutin, le ministre de l'Intérieur restait résolument optimiste, promettant encore une large victoire des conservateurs¹.

Mais Fourtou demeure dans l'histoire parlementaire de la III^e République comme le dernier tenant de la candidature officielle et son échec, comme le souligne Christophe Voilliot², dans son récent ouvrage, représente le chant du cygne d'une pratique désuète face à une France républicaine en marche, désireuse de tourner définitivement le dos à ces pratiques électorales.

La mise en relief de l'action administrative de l'ex-député périgourdin, dans un contexte de crise politique aiguë où chaque camp est déterminé à répondre coup par coup aux provocations et aux injonctions de l'adversaire, permet de reconsidérer, avec des archives souvent inédites, l'une des plus graves crises constitutionnelles de l'histoire de France.

La place qu'occupe Fourtou dans l'historiographie républicaine est-elle méritée qu'on s'engage dans l'analyse de son action administrative ? Peut-on alors considérer son administration comme un groupement de spadassins acquis à la cause du président de la République et lui en général en chef, ordonnant sans scrupule et résolument déterminé à aller jusqu'au bout de sa mission ?

C'est pourquoi nous envisagerons une analyse rapide de l'action et de l'image du ministre battu à travers l'historiographie républicaine pour mettre en relief, non seulement les moyens de cette action mais aussi les modalités d'exécution de la volonté présidentielle afin de réexaminer l'idée toute républicaine d'une inefficacité ministérielle.

¹ Cité par E. Zevort, *op. cit.*, page 369 : « M. de Fourtou avait annoncé à tous les préfets que le Gouvernement était assuré d'avoir une majorité de 110 voix (...) Le ministre de l'Intérieur, dans ses supputations, s'était trompé de 220 voix ».

² C. Voilliot, *La Candidature officielle, une pratique d'État de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, P. U.R., 2005.

I. Le ministre, son action et l'historiographie républicaine

Pour la tradition républicaine, l'action du ministre de Fourtou est intimement liée à l'histoire d'un échec annoncé, malgré les efforts et tout le zèle consentis. C'est le tempérament du serviteur du Maréchal qui marque les contemporains de tout bord, reconnaissant unanimement l'énergie et le travail acharné déployés pour remplir la mission présidentielle. Les témoignages¹ abondent lorsqu'ils abordent les conditions et les raisons de la nomination du député de Dordogne à ce poste hautement politique. Ils tracent bien souvent un portrait contrasté du ministre énergique mais aussi définitivement sali par l'échec électoral.

À partir d'un corpus non exhaustif et avec toutes les précautions d'usage prises pour cette étude, le tableau suivant tente d'inventorier les occurrences concernant le ministre et son action.

Note : le choix des références bibliographiques analysées a été orienté de manière à balayer toutes les périodes de la mémoire du Seize mai dans la tradition historiographique républicaine. Par souci de clarté et de compréhension, il a été précisé entre parenthèses les dates d'édition des ouvrages concernés. Enfin, il a été tenu compte de l'inégale place accordée par les auteurs aux différents événements de cette crise ainsi que le volume global de pages consacré au sujet par les différents écrivains². Ce qui explique que les résultats sont donnés en chiffre absolu et non en pourcentage.

¹ Pour cette étude rapide, nous nous sommes appuyés sur les ouvrages suivants : A. Daniel, *L'année politique*, Paris, C. Charpentier éditeur, 1878, E. Benoît-Levy, *Histoire de quinze ans*, Paris, Derveaux, 1885, E. Zevort, *Histoire de la Troisième République, la présidence du Maréchal*, Paris, F. Alcan, 1897, M. de Marcère, *Le seize mai et la fin du septennat*, Paris, Plon, 1900, G. Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine 1871-1900*, t. 3, Paris, ancienne Librairie Furne, 1903.

² Par exemple, G. Hanotaux propose un volume de 776 p. au format in-8° alors que M. Reclus consacre à la crise du 16 mai 124 p. in 4°.

	Zèle, dévouement, énergie	Mépris des adversaires, immoralité, cynisme	Brutalité, violence, autorité	Faiblesse convictions politiques, impuissance, inefficacité
A. Daniel (1878)	4	6	9	6
E. Benoist Lévy (1886)		1	1	
E.Zevort (1897)	8	4	6	6
G. Hanotaux (1900)	8	4	1	4
M. Reclus (1931)	8		15	3
A. Zevaes (1932)	3	2	9	1
D.Halevy	5		3	2
F. Pisani-Ferry (1965)	6	3	4	4
P. du Vachat	8		4	2

Le partage des occurrences en quatre grands thèmes permet de restituer le plus fidèlement possible les impressions contrastées qu'a laissées le ministre de l'intérieur du Seize-mai à la tête de cette grande administration.

Presque la totalité des auteurs retenus s'accordent à reconnaître et donc à témoigner du tempérament énergique avec lequel Fourtou s'acquitte de sa tâche place Beauvau (7 sur 8). Les plus diserts sur ce thème restent E. Zevort, G. Hanotaux et M. Reclus ainsi que P. du Vachat. Le terme « énergie » est rappelé plusieurs fois par ce dernier ainsi que le qualificatif « fougueux¹ » qu'utilise aussi A. Zevaes. Tous reconnaissent ainsi que le choix de Fourtou a été dicté par les circonstances et voient mal quelqu'un d'autre que le député périgourdin dans l'exercice de ces fonctions périlleuses. Les avis des autres écrivains sont plus modérés mais avouent que Fourtou reste « l'homme d'action² » qui lui vaut d'être à point nommé « l'homme fort du ministère³ » et même « l'homme du Septennat¹ ». Mais ils ne

¹ M. Reclus, *op. cit.*, p. 4, 53, 115.

² M. Reclus, *op.cit.*, p. 43.

³ F. Pisani-Ferry, *Le Coup d'État manqué du Seize-Mai*, Paris, Robert Laffont, 1965.

sont pas admiratifs du ministre et préfèrent bien souvent donner une image énergique, sans grande faculté de réflexion. L'homme d'action n'est pas celui de la pondération et de la clairvoyance politiques. Ils affirment sans cesse que Fourtou n'est pas un animal politique. Seul, D. Halévy, tout en prenant des précautions, avoue que le choix du président pour son ministre de l'Intérieur a été dicté par l'idée « qu'il y eut en lui l'étoffe d'un homme de gouvernement ». Et l'auteur de rappeler que Thiers l'avait déjà pressenti dès 1871 lorsqu'il l'appela à ses côtés. P. du Vachat semble corroborer l'opinion de l'historien de l'entre-deux-guerres en citant le duc de Broglie qui reconnaissait – mais cela ne surprendra personne – les qualités d'homme de gouvernement de son ministre de l'Intérieur².

C'est qu'il y a aussi, dans l'action de l'ex-député périgourdin une brutalité, une autorité naturelles qui ont choqué les contemporains. Presque systématiquement, ces écrivains ajoutent que le souvenir de Fourtou place Beauvau est entaché d'une extrême autorité et on peut lire des qualificatifs comme « homme à poigne³ » ou faisant référence au caractère brutal dont il pouvait souvent faire preuve dans ses discours ou ses interventions à la tribune. Gabriel Hanotaux va encore plus loin en condamnant la jactance de Fourtou⁴, et se moque du ministre investi d'une mission providentielle⁵. M. Reclus relaie l'opinion de son collègue en soulignant son caractère brutal et son autoritarisme : « Où trouver cette poigne, indispensable pour imposer la volonté conservatrice au pays, sinon au bout du bras de M. Oscar Bardy de Fourtou⁶ ? », « un partisan de la manière forte⁷ », « Fourtou avait la main lourde et ne reculait pas devant les chiffres records⁸ ». Et lorsqu'il évoque l'action ministérielle, il parle de « terreur sèche⁹ » et d'« orgie administrative¹⁰ » condamnant sans ambiguïté la politique ministérielle « jusqueboutiste ». A. Zevaes, l'historien socialiste, donne à cette dernière expression une telle

¹ E. Zevort, *op. cit.*, p. 67.

² P. du Vachat, *La Crise du Seize-Mai ou l'étrange république*, Paris, La Pensée Universelle, 1981, p. 169.

³ A. Zevaes, *op. cit.*, p. 122.

⁴ G. Hanotaux, *op. cit.*, p. 33.

⁵ « M. De Fourtou descend d'une tribune où il s'est cru, un jour, l'instrument de la destinée », G. Hanotaux, *op. cit.*, p. 199.

⁶ M. Reclus, *op. cit.*, p. 43.

⁷ M. Reclus, *op. cit.*, p. 44.

⁸ M. Reclus *op. cit.*, p. 53.

⁹ M. Reclus, *op. cit.*, p. 77.

¹⁰ L'auteur utilise par deux fois cette expression, *op. cit.*, p. 77 et 101.

publicité qu'il la fait passer à la postérité¹ et attaque même l'homme jusque dans son intégrité morale, présenté souvent comme un ambitieux sans scrupule², et menant son affaire d'une manière cynique avec les victimes de ses décisions³. C'est donc un serviteur perfide, dédaigneux et désinvolte avec ses adversaires mais aussi vis-à-vis des agents et fonctionnaires placés sous son autorité. Fourtou semble incarner alors l'image du serviteur d'un despotisme tyrannique face à un Duc de Broglie⁴ souvent condamné pour sa détermination et sa pugnacité mais rarement vilipendé pour son attitude brutale et fiévreuse⁵.

La condamnation posthume du ministre périgourdin est surtout due à la violence de l'action et la véritable répression engagées vis-à-vis des adversaires républicains. Si cette dernière est considérée comme sévère et inquisitoriale dès les lendemains de l'échec du Seize-mai⁶, elle devient au fil des décennies un moment unique de déplacements et de mouvements administratifs comparé à un « grand jeu de massacre⁷ », réceptacle de l'arbitraire et de l'intolérance. F. Pisani-Ferry va jusqu'à montrer que cette violence est finalement le résultat « très symptomatique des institutions parlementaires⁸ ».

La candidature officielle est au cœur des principales critiques de l'action de Fourtou au ministère de l'Intérieur, mesure arbitraire, inégale et surtout antidémocratique. Les auteurs condamnent un certain retour en arrière, du temps du Second Empire et M. Reclus va jusqu'à traiter le ministre de « Persigny du pauvre⁹ ».

¹ « Il [Fourtou] refait, avec plus de violence, les harangues déjà entendues du duc de Broglie contre les menaces, les empiètements et les périls du radicalisme », A. Zevaes, *op. cit.*, p. 125.

² Comme le décrit E. Zevort dans son ouvrage, p. 117-118.

³ Le terme de « cynique » est relevé plusieurs fois chez A. Zevaes (p. 128 et 161).

⁴ « M. de Broglie reprit la thèse de M. de Fourtou mais avec une modération de ton et des habiletés de langage qui mettaient un contraste entre lui et son collègue de l'Intérieur » dans E. Zevort, *op. cit.*, p. 374.

⁵ Ce dernier terme est repris par une majorité d'auteurs qui décrivent l'attitude du ministre le soir des résultats électoraux. Ils ont tous repris à leur compte le témoignage du comte d'Ideville, déjà cité plus haut.

⁶ A. Daniel, *op. cit.*, p. 171.

⁷ M. Reclus, *op. cit.*, p. 79.

⁸ F. Pisani-Ferry, *op. cit.*, p. 187.

⁹ « Ce Persigny du pauvre avait su, aux cours de ses passages aux affaires, donner aux dirigeants des droites, assez timorés de leur nature, une haute idée de son énergie », dans M. Reclus, *op. cit.*, p. 44.

La déroute électorale qui suivit donne l'occasion aux historiens de commenter l'échec de ces procédés, apparus comme une pratique d'un autre âge. A. Daniel, dès 1878, évoquant les difficultés du ministre souligne l'inefficacité de son action¹. Ce thème est peut être au demeurant celui qui prévaut le plus et qui justifierait la relégation de Fourtou dans les basses œuvres politiciennes contre un régime qui ne demandait qu'à éclore et à s'affirmer, débarrassé des scories impérialistes et monarchistes des périodes précédentes.

La France républicaine est en marche et personne, pas même un ministre de l'Intérieur énergique, dans un cabinet déterminé à barrer la route aux partisans de Thiers et de Gambetta, ne peut s'y opposer. Tous les historiens annoncent que le ministre avait l'intention de faire « marcher la France » mais elle n'a pas voulu aller dans le sens où le cabinet Broglie-Fourtou voulait la conduire².

Pierre du Vachat, en 1981, résume finalement tout le processus d'ostracisme du Seize-mai et de ses agents les plus fervents en refusant de faire le procès du ministre de l'Intérieur : « Le cas de M. de Fourtou est simple car cet homme, sans grande envergure, est tout d'une pièce³ ».

Ainsi, les reproches posthumes adressés à Fourtou par les historiens d'avant guerre peuvent s'entendre à la lumière de la république radicale triomphante des plus graves crises qui l'avaient menacé et le Seize-mai appartient aussi au musée des mauvais souvenirs, E. Zevort et G. Hanotaux se posant en gardiens du temple républicain. Ancien proche de Gambetta et Ferry, auréolé d'une carrière diplomatique et ministérielle fort riche du temps du radicalisme, Hanotaux raille la prétention de Fourtou d'œuvrer pour l'histoire : « M. de Fourtou descend d'une tribune où il s'est cru, un jour, l'instrument de la destinée⁴ ».

La crise morale et institutionnelle des années 1930 donne aux historiens l'occasion d'interroger le passé tumultueux du pays pour mieux aider le présent à trouver des remèdes pour une république malade de son système. M. Reclus publie son « Seize-mai » en 1931, un avant la réflexion d'A. Zevaes et six avant le fameux « la

¹ « Le tableau de ces candidatures qui s'élaborait non sans peine au ministère de l'Intérieur, n'avait point paru à la fin de juillet », A. Daniel, *op. cit.*, p. 264.

² Prenons l'exemple d'E. Zevort qui conclut de la sorte l'épisode du Seize-mai : « un gouvernement sans nom, sans idées, sans lendemain que le Cabinet de Broglie-Fourtou allait opposer à la République », *op. cit.*, p. 349.

³ P. du Vachat, *op. cit.*, p. 205.

⁴ G. Hanotaux, *op. cit.*, p. 199.

république des ducs » de D.Halévy¹. Leurs démonstrations cherchent toujours à prouver qu'il ne peut y avoir d'exécutif fort, marqué d'un volontarisme autoritaire, sans flirt avec l'illégalité².

C'est dans le même esprit et dans des termes du débat presque analogues que la réflexion sur les rapports de force entre exécutif et législatif s'impose à nouveau lorsque le général De Gaulle propose et obtient la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel en 1962. L'opposition l'accuse alors de tenter un coup d'État constitutionnel faisant ressurgir le fantôme du Seize-mai. Ainsi, l'ouvrage de Mme Pisani-Ferry participe à l'agencement du dualisme constitutionnel entre un exécutif fort et la légitimité d'une représentation parlementaire. La perspective d'une alternance politique, lors des présidentielles de 1981, donne l'occasion à P. du Vachat de placer sa réflexion historique à l'aune d'une interrogation contemporaine sur le fonctionnement des institutions françaises. « De ce fait, et tous les commentateurs le soulignent à l'envi, si le chef de l'État se trouvait à la suite d'élections législatives en face d'une majorité de la tendance opposée à la sienne, de graves difficultés pourraient surgir qui risqueraient de mettre en difficulté le subtil édifice constitutionnel³ ». Il conclut en disant : « notre intention n'est pas d'établir des pronostics ni de déterminer si le régime français actuel doit évoluer vers une formule présidentielle ou vers un retour modernisé au parlementarisme d'antan. Il nous suffira de constater que [...] certains problèmes constitutionnels se posent en termes identiques, et qu'en particulier, il est toujours difficile, mais non impossible de faire coexister un chef de l'État indépendant et fort et une équipe ministérielle responsable devant un Parlement, dans le cadre d'un régime réellement libéral et démocratique. Le « Seize mai » reste actuel, non par ses résultats, mais par ses ambitions et ses incertitudes⁴ ».

La menace est toujours réelle pour ces historiographes du Seize-mai et l'image de l'action du ministre de l'Intérieur, intimement mêlée à son tempérament fougueux et « entier », reste au demeurant très négative, définitivement entachée de cet autoritarisme volontaire et

¹ Voir pour le parcours de D. Halévy, S. Laurent *Daniel Halévy, du libéralisme au traditionnalisme*, Paris, Grasset, 2001.

² A. Zevaes est peut-être le plus virulent. À la page 141, on peut lire : « dans la plupart des cas, la violation de la loi s'étale sans le moindre déguisement ».

³ P. du Vachat, *op. cit.*, p. 371.

⁴ P. du Vachat, *op. cit.*, p. 373.

décidé à ne laisser une seule chance au camp adverse de remporter légalement le scrutin législatif.

II. Moyens et modalités de l'action ministérielle

A. Contrôle du bilan

Les moyens utilisés ont été largement cités et commentés par cette historiographie républicaine et ses nombreuses publications. Le choix gouvernemental de remettre au goût du jour des pratiques électorales anciennes et condamnées par l'opinion publique, induit, selon cette tradition, l'utilisation de moyens strictement légaux mais dont les procédures peuvent parfois, et même souvent flirter avec l'illégalité. L'action contre toutes les formes d'expression de l'opposition républicaine (journaux, cercles, loges, débits de boissons), la mainmise presque autoritaire sur le personnel préfectoral et d'une certaine manière sur l'ensemble des agents de l'État, sont intimement liées à la volonté farouche du cabinet d'empêcher le retour des amis de Gambetta. Ainsi, toute l'action du ministre et de son administration s'inscrit dans un combat électoral évident et la constitution du cabinet Broglie-Fourtou engage dès sa prise de fonction la campagne électorale qui devait s'annoncer. C'est dans cette perspective qu'il nous faut alors aborder quelques thèmes de cette action afin de proposer, dans une certaine manière, une nouvelle lecture de l'œuvre de Fourtou place Beauvau.

B. L'équipe ministérielle

L'action ministérielle est évidemment dépendante de l'équipe qui seconde Fourtou dans ses diverses missions de contrôle et de surveillance du territoire. Quels sont les acteurs de cette « orgie administrative » ? Des politiques placés par Broglie et Fourtou, des fonctionnaires zélés, convaincus de la haute importance de la mission à accomplir ou simplement des agents d'exécution qui conçoivent leur tâche comme étant un service rendu à la nation ? Bref, peut-on considérer le ministère Fourtou comme l'expression d'un cabinet de combat comme l'ont décrit les adversaires républicains ? La réponse est difficile car elle nécessite, pour l'historien, de trouver des sources nombreuses et variées, fiables pour entrer dans l'intimité des convictions, des certitudes ou des doutes de ce personnel administratif. Au-delà du fantasme du chercheur, nous pouvons

cependant donner quelques pistes. pour comprendre dans quel environnement ministériel a travaillé Oscar Bardi de Fourtou pendant la crise du Seize-mai.

Les postes à profil politique¹ sont donnés au sous-secrétariat d'État confié au baron Reille ainsi que les chefs de cabinet du ministre (le comte de Montferrand, aidé par Catheux en qualité de chef adjoint) et du sous-secrétaire d'État (Vallon assisté de Hachette). En comparant les structures des différents ministères de l'intérieur², nous pouvons constater que le sous-secrétariat est toujours instauré et que le ministère Fourtou II³ ne représente nullement une exception. De même, il n'y a pas de « super-service » confié à un homme de confiance, un bonapartiste par exemple qui serait à la tête d'un réseau d'agents « sur-renseignés » et d'une efficacité redoutable⁴. Peut-être est-ce là une volonté de Fourtou de tout contrôler, de maîtriser tout ce qui se passe dans son administration. Les chefs de service sont, par exemple, les mêmes sous l'administration républicaine ou conservatrice. On retrouve, par exemple, Fleury, chef du bureau de la correspondance générale, dès 1874, maintenu pendant les cabinets républicains et qui officie aussi sous Fourtou II. Le bureau du personnel est lui aussi dirigé par Farcinet et celui, très important pendant la crise politique, de la direction de l'administration départementale et communale demeure sous l'autorité de Durangel⁵, le conseiller d'État en mission extraordinaire. Son originalité est à chercher dans deux services dépendants de l'autorité même du

¹ *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1877.

² L'étude porte sur la comparaison des administrations Broglie (ministre de l'Intérieur du 26 novembre 1873 au 16 mai 1874), Fourtou I (du 22 mai au 15 juillet 1874), Buffet (10 mars 1875- 9 mars 1876) (source : *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1874, 1876 et 1877).

³ Nom donné par commodité pour le commentaire au second ministère Fourtou, du 18 mai au 23 novembre 1877.

⁴ G. Hanotaux semble croire le contraire puisqu'il évoque, auprès de Fourtou, le rôle néfaste, selon lui, d'un certain M. de St Paul, bonapartiste intransigeant. (G. Hanotaux, *op. cit.* p. 310). Officiellement, ce personnage n'apparaît pas dans l'organigramme du ministère mais les nombreux journaux républicains n'hésitent pas à fustiger cet homme de l'ombre, ardent bonapartiste qui avait été, en avril 1865, nommé, alors qu'il était préfet de Meurthe, directeur général du personnel et du cabinet du ministre de l'Intérieur, La Valette, ami personnel de Rouher. (Renseignement extrait de *L'Étoile de Ribérac* du 20 avril 1865)

⁵ L'épisode du Seize mai lui est fatal puisqu'il démissionne juste après la chute du cabinet Rochebouët, lorsque les républicains accèdent réellement au pouvoir. Le 20 décembre, il est alors remplacé par de Crisenoy et part en mission extraordinaire comme conseiller d'État. (source : bulletin officiel du ministère de l'Intérieur).

ministre. Ainsi, les postes les plus politiques sont confiés à Le Roux de Bretagne¹ remplaçant de Boislisle à la tête de la sûreté générale et Lavedan² M. Léo au contrôle des périodiques³. Ce n'est pas par hasard si l'action ministérielle et ses circulaires se sont tant intéressées à la surveillance des agissements républicains ainsi qu'aux surveillances et à la distribution des feuilles périodiques en France. Le dernier remaniement notable concerne le chef de la division de la correspondance politique et générale qui, sortant de l'anonymat⁴, est M. Boudin.

C. La création d'un service spécial

Le 16 juillet, dans un rapport⁵ confidentiel adressé à Fourtou lui-même, Paul de Bretagne évoque la nécessité de créer, dans l'urgence, un service spécial, dépendant directement de son autorité, et qui serait chargé de canaliser une « recrudescence des menées radicales » et de répondre à une « grande difficulté pour les autorités locales et surtout pour le personnel des commissaires de police qui ne peuvent surveiller efficacement, en raison même de leur caractère officiel trop connu des agitateurs, les conciliabules politiques ». Le Roux de Bretagne est prêt à offrir des hommes et demande juste à Fourtou le montage financier de cette nouvelle police politique. La partie la plus politisée de son administration est donc prête à passer dans la clandestinité pour rendre encore plus efficace l'action gouvernementale. Le 15 juillet suivant, ce même directeur, au titre du chapitre XIII, demande la somme de dix mille francs au ministre pour faire face aux premières dépenses de ce service spécial. Dans un rapport du mois d'août, le directeur justifie la première dépense de ce service en soulignant les actions menées par ces agents qui se sont concentrés dans les départements de l'Allier, de la Drôme, du Cher, de l'Eure, du Calvados et de la Manche. La prochaine ouverture de la période électorale est l'occasion pour le

¹ Dont nous parle G. Hanotaux à la page 312, *op. cit.*

² Son nom est aussi cité par G. Hanotaux, *op. cit.* p. 308.

³ Toutes dépêches télégraphiques, venant de la France entière, sont adressées au ministre, via M. Fleury. On retrouve presque systématiquement son nom écrit sur les dépêches envoyées.

⁴ Sous les cabinets républicains, une seule initiale « N » apparaît en face de cette division. Faut-il relever un signe de transparence de la part de l'administration Fourtou II ? C'est un pas que nous ne pouvons, en l'état actuel des connaissances, encore très facilement franchir.

⁵ Archives Fourtou, 66 J 46.

directeur de recruter de nouveaux agents et à ce titre là, il demande une rallonge de six mille francs, qui est approuvée aussitôt par le ministre¹.

Les archives Fourtou nous livrent aussi plusieurs tableaux manuscrits, des dossiers individuels d'agents recrutés spécialement pour des missions de police et de surveillance particulières. On compte ainsi quinze agents recrutés dont les dossiers individuels, les rapports de missions nous sont parvenus, ainsi que les lettres de trente-trois postulants. Mais nous n'avons pas l'ensemble des agents et possédons donc une vision partielle du quadrillage du territoire national. L'administration Fourtou a aussi disposé soixante-seize commissaires spéciaux pour la surveillance des chemins de fer et vingt-trois le long des frontières. Les missions des agents recrutés doivent accomplir des missions de nature confidentielle et à haute teneur politique. Il nous est parvenu vingt-quatre missions avérées d'une durée variable² et d'une diversité importante. La plupart des « commandes » consiste à rendre compte de la situation politique de la ville ou de la circonscription (9 sur 24) mais aussi à surveiller les candidats de l'opposition (5).

D. « L'orgie administrative »

L'expression, qui a marqué des générations entières d'historiographes républicains, est mieux connue grâce aux archives Fourtou.

Les mouvements des représentants de l'État

La tradition républicaine a toujours insisté sur ce fait exceptionnel, ce mouvement sans précédent dans l'histoire des rapports entre exécutif et représentation nationale. G. Hanotaux³, parmi d'autres, dresse un bilan largement inspiré par le rapport de l'enquête parlementaire établi par Bernard-Lavergne en janvier 1879

¹ On en veut pour preuve la mention marginale sur le document original indiquant que le ministre a approuvé la proposition.

² La durée des missions se répartit comme tel : nombre de jours par missions : un jour : 4 ; entre un jour et une semaine : 5 ; entre une semaine et quinze jours : 2 ; entre quinze jours et un mois : 1 ; plus d'un mois : 5.

³ G. Hanotaux, *op. cit.* , p. 18.

et l'ouvrage de H. Gautier¹. Il annonce « un premier mouvement préfectoral sur 62 départements, 21 préfets déplacés, 25 révoqués, 10 mis en disponibilités, 3 démissionnaires, etc... » et met en évidence, par la suite, les autres mouvements pour les sous-préfets, conseillers de préfecture, secrétaires généraux. Au-delà des chiffres, le ministre procède d'abord aux changements de préfets, désirant s'assurer un soutien sans faille des chefs de la hiérarchie départementale (décrets du 19, 21 et 24 mai), suivis immédiatement des sous-préfets et des conseillers de préfecture. Si les nominations et les déplacements des sous préfets se poursuit tout au long du mois de juin à un rythme décroissant, il est presque toujours accompagné de mutations du personnel de préfecture. Dès le 24 mai, 154 nouveaux conseillers sont nommés, bientôt rejoints par 76 autres (décret du 15 juin) alors que le mouvement des préfets et des sous-préfets ne s'achève qu'avec le décret du 3 juillet (10 nouveaux préfets, 36 sous-préfets).

L'« orgie administrative », expression chère à J. Lemoine, est réelle puisque, au total, sur les six mois d'exercice, on compte 92 nominations de préfets, 175 sous-préfets, 19 secrétaires généraux et 312 conseillers de préfecture. Ainsi, presque 600 fonctionnaires administratifs ont été sommés de remplir exactement les décisions ministérielles.

Cependant, une rapide comparaison² entre ministères conservateurs et républicains (consignés dans le tableau suivant) montre que le rythme et l'intensité des nominations et des déplacements du personnel préfectoral n'est pas uniquement l'apanage des conservateurs.

¹ H. Gautier, *Carnet d'un journaliste pendant le Seize-mai, la résistance dans les départements*, Paris, Marpon et Flammarion, 1881.

² L'étude comparative porte sur l'administration des ministres De Broglie (novembre 73- mai 74), Fourtou I (mai 74-juillet 74), Chabaud-Latour (juillet 74-janvier 75), Simon (décembre 76-mai 77), Fourtou II (mai-novembre 77) et de Marcère (décembre 77-janvier 79). Pour le dernier, nous nous sommes cantonné aux premiers mois d'exercice du ministre républicain.

	Ministres conservateurs	Ministres républicains
Durée cumulée des mandats	Env. 21 mois et demi ¹	Env. 9 mois
Préfets nommés	123	96
Sous-préfets	197	311
Secrétaires généraux	19	138
Conseillers de préfecture	332	46
Total	671	591

La longueur inégale des mandats ne révèle pas une très grande distorsion entre conservateurs et républicains. Si Fourtou II demeure dans cette histoire un moment d'intense bouleversement des cadres de l'administration préfectorale, il n'en reste pas moins dans la lignée des gouvernements conservateurs qui préfèrent nommer plus de préfets alors que les républicains, en moins de temps, comptent sur des sous-préfets fidèles, plus proches encore des populations (197 pour 311). En ce qui concerne l'administration locale, l'effet est vraiment inversé entre républicains et conservateurs puisque les secrétaires généraux changent davantage sous des gouvernements républicains (138) alors que les conseillers de préfecture ont été nettement déplacés sous l'administration de Broglie, Fourtou I, Chabaud-Latour et Fourtou II. Plus qu'une « orgie administrative », il conviendrait d'évoquer des effets de rattrapage politique car, comme le souligne J. P. Machelon² dans un article consacré aux préfets de la III^e République, où il reprend les conclusions de V. Wright, le corps préfectoral devient un agent politique, sur le front, en première ligne³, et devient une sorte de fusible en cas d'alternance politique. Sans nier l'ampleur des décisions ministérielles dès mai 1877, il convient donc de rappeler que le ministre républicain de Marcère procède à une véritable « curée » de l'administration préfectorale avec des chiffres battant tous les records : le décret du 18 décembre 1877 « fait » 81 nouveaux préfets et celui du 30 décembre, 259 sous-préfets. Comme l'évoque le *Constitutionnel* à

¹ Selon les gouvernements considérés à la note 55.

² J. P. Machelon, « The prefect, political functionary of the Jacobin State : permanences and continuities (1870-1914) », dans S. Harareesingh, *The Jacobin Legacy in Modern France*, Oxford, 2002.

³ J. P. Machelon, *op. cit.*, p. 80.

l'époque, « changer les préfets est véritablement devenu maintenant la règle générale et la principale forme d'amusement dans la vie de la nation¹ ». Les purges préfectorales dans l'histoire de ce corps administratif connaissent trois moments forts, selon Pierre-Henry², 1815, 1944 et 1877. Les historiens de ce corps considèrent donc qu'au 15 janvier 1878, la plupart des préfectures ont été purgées de tout élément conservateur.

L'originalité de l'administration Fourtou, dans le mouvement préfectoral, réside davantage dans l'urgence et la frénésie avec lesquelles sont traitées, négociées point par point les nominations et les remplacements. Prenons l'exemple de l'Aquitaine, région essentielle dans le dispositif de préparation des élections d'octobre. Les cinq départements connaissent un changement de préfets qui prennent leur fonction d'une manière assez échelonnée³. En effet, celui de Dordogne prend ses fonctions dès le 21 mai (nommé au premier décret du 19 mai) alors que ceux des Landes et du Lot-et-Garonne arrivent respectivement le 26 et le 29 mai (deuxième décret). Le représentant de l'État dans les Basses-Pyrénées ne commence seulement à gérer son département que le 9 juillet⁴. L'étalement chronologique prouve la difficulté d'application des décrets ministériels et il suffit de lire la dépêche d'acceptation du poste du préfet de la Dordogne pour entrevoir les négociations officieuses qui se mettent en place entre une administration ministérielle, soucieuse d'aller au plus vite afin que ses agents préparent en coulisse la prochaine campagne électorale, et les candidats à ces fonctions, déterminés à profiter de l'urgence que la situation impose pour avoir une promotion, un meilleur poste. Dans la dépêche du 21 mai, le préfet télégraphie au ministre :

« Je suis prêt à déférer à votre désir. Je n'ai qu'une objection à faire, tirée de la dépense considérable que nécessite ce poste. Mes revenus très amoindris par la maladie de la vigne me permettraient difficilement d'y faire face : c'est pour cela que je vous ai demandé Toulouse, poste moins onéreux et qui me rapprocherait de la famille et de mes intérêts. Si vous pourriez me donner la 1^{re} classe personnelle

¹ Cité par J. P. Machelon, *op. cit.*, p. 80.

² Pierre-Henry, *Histoire des préfets, cent-cinquante ans d'administration provinciale*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1950, p. 219.

³ Archives Fourtou, 66 J 3 à 66 J 16 : dépêches télégraphiques entre le ministre et les préfets des cinq départements étudiés.

⁴ Dépêche télégraphique du 9 juillet, archives Fourtou.

qui trouverait sa justification dans cinq années de 2nde classe, mes craintes seraient levées par Tours ».

Comme l'a si bien montre J. P. Machelon¹, et malgré l'urgence de la situation suscitée par le Seize-mai, chaque préfet a l'intention de bien mener sa carrière et désire devenir un véritable professionnel de l'administration départementale. L'installation des nouveaux sous-préfets est un peu plus resserrée dans la trame chronologique puisque la majorité prend ses fonctions entre le 30 mai et le 5 juin, soit une semaine après les deux décrets portant nomination du 24 et 31 mai. Par un télégramme du 30 mai, le ministre Fourtou demande aux préfets de faire assurer l'intérim entre la démission des anciens et l'arrivée des nouveaux par un membre du personnel de préfecture, ce qui est le cas pour la Dordogne et le Lot-et-Garonne. Le sous-préfet de Nérac tardant à arriver, le pays est, encore au 5 juin, géré par un conseiller de préfecture. Il faut dire que le brassage administratif est assez important puisque, par exemple, le sous-préfet de Marmande vient de Redon, et celui de Villeneuve vient du Vésinet. Les communications et les modes de transport ne sont pas assez rapides pour un ministre pressé de s'appuyer sur des agents fidèles et pourquoi pas zélés. Le souci de ces fonctionnaires est aussi matériel et surtout financier. Ainsi, le sous-préfet de Nérac demande, via le préfet, une indemnité au ministre pour les frais occasionnés lors de son déplacement². Les informations concernant le personnel de préfecture est plus lacunaire et intervient qu'après l'installation des préfets et des sous-préfets. En Gironde et dans les Landes, nous observons encore des arrivées de conseillers le 7 août. Ce mouvement presque incessant depuis la prise de fonction du cabinet Broglie-Fourtou a fait l'objet des plus ironiques remarques de l'opposition qui s'ingénue à souligner l'inconstance, la difficulté d'une telle entreprise, voulue et soutenue par Fourtou. Toutes les dépêches envoyées par l'administration ministérielle soulignent le caractère urgent des déplacements pour que l'efficacité des décisions soit la plus efficace possible, le ministre n'hésitant pas à menacer les fonctionnaires de les considérer comme démissionnaires quand ils ont tendance à traîner les pieds pour aller occuper leur nouveau poste.

Fourtou envisage donc bien maintenir des rapports très proches avec son personnel préfectoral, et il attend fidélité et obéissance, deux

¹ J. P. Machelon, *op. cit.*, p. 83 et suiv.

² Dépêche télégraphique du 13 juin, archives Fourtou.

traits de personnalité qui ont très souvent présidé au choix de ces agents, en conseil des ministres.

C'est dans ce même état d'esprit que le ministre envisage la mainmise gouvernementale sur tout le personnel d'État, dans la préparation de la campagne des législatives. Couper l'assise administrative sur laquelle les républicains pourraient se reposer afin de convaincre et de conquérir de nouvelles voix, tel est l'objectif affiché du cabinet Broglie-Fourtou.

Ainsi, les circulaires ministérielles télégraphiques sont très souvent l'expression urgente des décisions en haut lieu et viennent préciser les intentions de Fourtou dans divers domaines.

Sur les 58 circulaires télégraphiques recensées dans les archives Fourtou, du 18 mai au 14 octobre, nous comptons :

- 19 traitant directement des problèmes d'élection,
- 10 organisant les conditions de mouvement administratif,
- 9 annonçant l'interdiction sur le territoire d'écrits jugés subversifs, très souvent de propagande républicaine,
- 13 concernant les problèmes de colportage et de diffusion de la propagande conservatrice,
- 5 tentant de gérer la soumission des municipalités jugées hostiles.

Quand nous les replaçons dans une perspective chronologique, nous pouvons souligner les différentes phases de l'action ministérielle qui apparaît alors comme assez rationnelle et méthodique. En effet, si une majorité de circulaires concerne la gestion du personnel administratif dans les premiers mois (mai-juin), elles laissent progressivement la place aux problèmes d'élections, de surveillance de la presse républicaine et son pendant « colportage » dès le mois de juillet. Enfin, il y a un décalage certain entre quelques directives ministérielles recensées pour réduire l'opposition municipale républicaine, et l'ampleur des actes de dissolution des conseils municipaux, partout en France.

C'est pourquoi, il nous est permis de mieux percevoir les intentions ministérielles et la conception de Fourtou en matière de gestion de son ministère dans la mission qui lui a été assignée lorsqu'il a pris possession de la place Beauvau. En effet, contrairement à ce qui a été écrit depuis longtemps, il n'a pas cherché à administrer d'une main de fer, préférant plus souvent l'autonomie raisonnée et raisonnable des agents préfectoraux dont il a la charge. Les

historiographes républicains, à l'instar de G. Hanotaux, se sont même moqué du laxisme avec lequel le ministre délègue certaines décisions à ses subalternes. Aux vues de ces premières analyses, il semblerait que l'on s'oriente plutôt vers les conclusions précédentes.

III. La question de l'efficacité de l'action de Fourtou

À la lecture des historiens-historiographes républicains, le bilan de l'ancien député à la tête du ministère de l'Intérieur est très contrasté. Certains, s'appuyant sur l'échec final des conservateurs, insistent sur la France éprise de liberté, de respect du vote, nécessairement républicaine, font le procès de la candidature officielle, de son inefficacité puisque le président de la République a été désavoué par le suffrage universel. Les conservateurs, effrayés par un électorat volatile et influençable, auraient tout fait pour éviter qu'un tel événement ne se produise et auraient cherché coûte que coûte à le conduire là où il ne voulait pas aller. D'autres préfèrent insister sur l'équipe hétéroclite des opposants au suffrage universel et parfois dédouanent même le président Mac Mahon, plutôt victime de ces factions diverses que principal artisan de cette aventure hasardeuse et dangereuse pour la France. L'irresponsabilité du gouvernement de Broglie et particulièrement celle de Fourtou conduisent les commentateurs à montrer l'ultime sursaut des forces antirépublicaines à endiguer le processus démocratique en France. Le ministre de l'Intérieur appartient donc à ce Panthéon honteux d'hommes réactionnaires et ne comprenant décidément pas à quel point les Français veulent être maîtres de leur destin.

Depuis quelques années, l'historiographie a tendance à revisiter ces poncifs républicains pour mieux cerner les processus complexes et les choix réalisés par ces conservateurs, qui n'ont certainement pas cru à l'idée d'un suicide collectif, et ce malgré l'échec patent aux législatives d'octobre 1877. Les travaux de Christophe Voilliot¹ sur la pratique de la candidature officielle montrent bien, sans renier la spécificité de la méthode utilisée pendant la crise du Seize-mai, que les élections de 1876 ont utilisé cet arbitraire gouvernemental. Sur le long terme², il évoque une euphémisation³ de la pratique, remplaçant le

¹ C. Voilliot, *op. cit.*

² Son étude porte sur les régimes de la Restauration, la monarchie de Juillet, le Second empire et les débuts de la Troisième République.

³ C. Voilliot, *op. cit.*, chapitre VII.

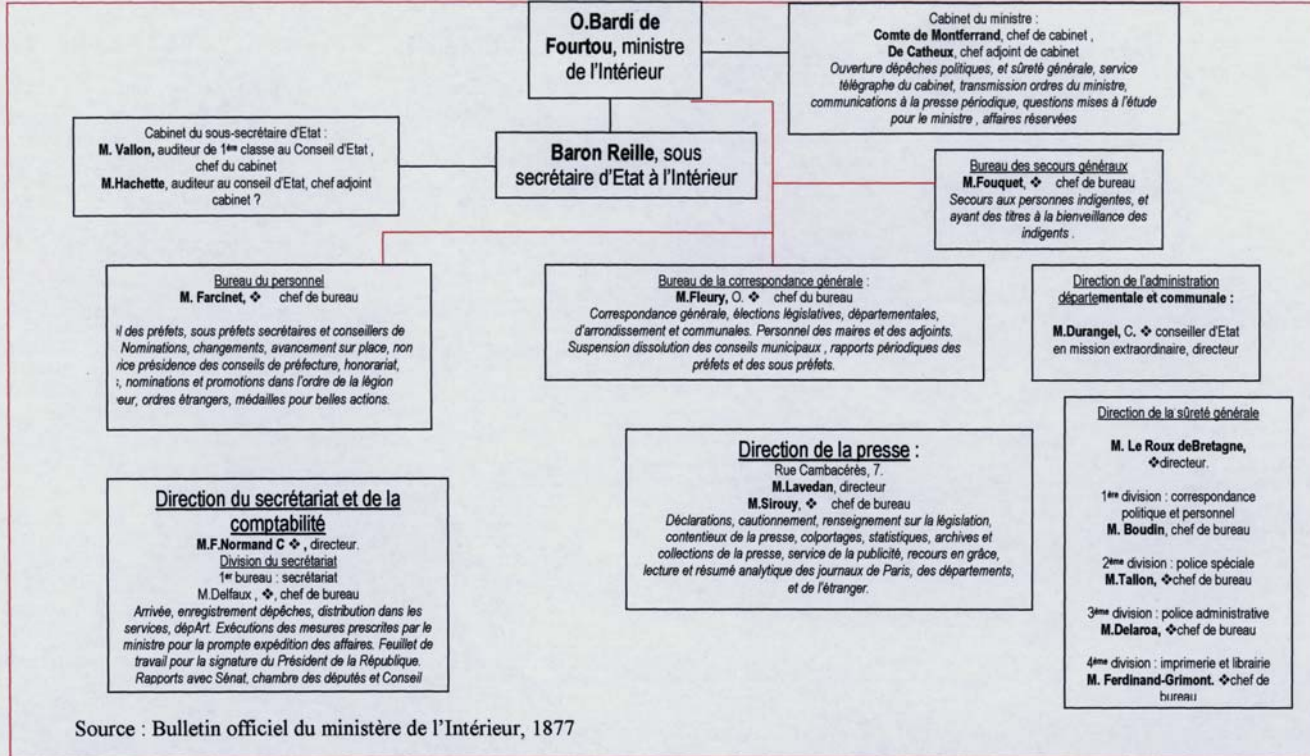
Second empire dans l'imaginaire collectif comme l'apogée de ce système. L'affiche blanche est définitivement condamnée mais l'auteur nous explique que les républicains passent de la candidature officielle à la candidature officieuse, plus circonscrite¹, avec des « pratiques inavouables et inavouées », et cela dès 1878, c'est-à-dire (il le rappelle) en pleine commission d'enquête parlementaire sur le Seize-mai.

Quant à Fourtou, son souci constant est d'insister auprès des préfets qu'il ne faut en aucun cas céder à la pression républicaine et à l'idée que, si les partisans de Mac Mahon gagnent les élections, le pays serait aux mains des nobles et des curés². Dans un discours célèbre au début du mois d'octobre, Fourtou cherche à se présenter comme un homme de 1789 qui ne cherche qu'à s'opposer à ceux, Gambetta en tête, de 1793. Le journal républicain, *la Gironde*, publie quelques jours plus tard un article intitulé « un homme de 1789 », se jouant de l'opportunisme ministériel quand le député de Ribérac se présente devant ses électeurs, connaissant leur profonde aversion pour l'Ancien régime, alors qu'à la place Beauvau, il a œuvré pour les ennemis de la Révolution.

¹ C. Voilliot, *op. cit.* p 230 et suiv.

² Il engage le préfet du Lot-et-Garonne à ne pas déclarer M. Fontenau, frère de l'évêque d'Agen, comme percepteur, avant le scrutin, et de le remplacer par un intérimaire. Dépêche télégraphique du 17 septembre 1877. Archives Fourtou.

Organigramme ministère de l'Intérieur sous Fourtou
(18 mai-23 novembre 1877)



Source : Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, 1877