

Les trois vies de William Waddington

William Waddington, né en 1826, mort en 1894, a eu trois vies. De 1852 à 1870, ce fut d'abord un savant, que ses recherches d'archéologue et de numismate firent élire à l'Institut dès 1865. Après « l'année terrible » (1870-71), il devint homme politique : député puis sénateur de l'Aisne, ministre à plusieurs reprises puis, en 1879, président du Conseil. De 1883 à 1893, il occupa le premier poste diplomatique de l'époque, l'ambassade de Londres, tout en restant sénateur et président du conseil général de l'Aisne jusqu'à la fin. Mais Londres, vers 1890, était loin de Paris et de Laon. Aux sénatoriales de 1894, l'ambassadeur, trop souvent absent, fut battu. Il mourut quelques jours après.

Archéologue et numismate

Waddington, homme pudique, n'a pas laissé de mémoires. Mais son dernier combat politique, qu'il perdit, lui arracha quelques pages d'autobiographie. Dans une circulaire du 30 décembre 1893 à « MM. les électeurs sénatoriaux de l'Aisne » publiée dans *L'Argus du Soissonnais* du 5 janvier 1894, il se raconte. Ses adversaires lui reprochaient, une fois de plus, ce qu'il y avait toujours eu de britannique dans son allure, ses relations et même son langage, marqué jusqu'à la fin par une pointe d'accent. « Il est plus Anglais que Français » écrivait Deville, député de Château-Thierry, dans la *Tribune de l'Aisne*. La réplique est d'un homme blessé :

« M. Deville prétend que je suis né en Angleterre. C'est FAUX. Je suis né en 1826 à Saint-Rémy-sur-Avre (Eure-et-Loir) dans les établissements [une grosse entreprise de filature] qui appartenaient et appartiennent encore à ma famille ; nous en avons célébré le centenaire il y a deux ans. Dès 1817, mon père et mon grand-père avaient reçu du roi Louis XVIII des lettres de naturalisation pour services rendus à l'industrie française. Je fis mes premières études à Paris, au lycée Louis-le-Grand où je passai six années. J'allai ensuiteachever mes études à l'université de Cambridge, puis je revins en France. »

Waddington croit nécessaire de préciser, en usant de majuscules : « À mon retour en France, j'épousai une FRANÇAISE. »

Cette Française, Mathilde Lutteroth, née, comme son mari, en 1826, était la fille d'Henri Lutteroth qui fut, au milieu du XIX^e siècle, un très actif propa-

gandiste de la religion protestante, comme prédicateur, éditeur de revues et d'ouvrages de piété, animateur de sociétés d'évangélisation. Waddington était lui-même un protestant fervent, membre d'une église protestante indépendante et libérale, très minoritaire, l'église Taitbout. C'est lors d'une réunion de l'école du dimanche de cette église qu'il rencontra Mathilde Lutteroth. Ils se marièrent pendant l'été 1850. Mathilde mourut deux ans après, à vingt-six ans, en donnant naissance à un garçon, Henry, qui fut surtout élevé par ses grands-parents et vécut jusqu'en 1939. Il est enterré au cimetière de Saint-Quentin-sur-Allan, tout près du château de la famille¹.

Sur le plan matériel, le mariage de Waddington avec Mathilde Lutteroth eut deux conséquences :

- l'accès à une grande fortune, dont son beau-père avait hérité de son propre père, banquier allemand, dirigeant d'une entreprise d'importation. Cette fortune s'ajouta à celle que Waddington lui-même, en héritant de la filature paternelle en Normandie, partageait avec ses frères ;

- l'implantation dans l'Aisne de ce Normand installé à Paris. En 1849, sa belle-famille avait acheté aux Noailles le château de Bourneville, vaste demeure située près de La Ferté-Milon, avec un domaine agricole que les descendants de Waddington exploitent encore aujourd'hui. Henri Lutteroth résida jusqu'à sa mort, en 1889. Ce fut la base électorale de son gendre.

Voyageur et chercheur au Moyen-Orient

À Cambridge, très bon étudiant, il contracta le goût des sports, en particulier l'équitation, et surtout celui de l'archéologie et des sciences annexes, épigraphie et numismatique. Son premier voyage de recherche en Asie mineure, de 1850 à 1852, fut en même temps un voyage de noces. Il visita la Grèce, Smyrne, la Phrygie, l'Anatolie... À ses frais, ce qui eût été impossible sans la fortune qui évoquée plus haut. Renan, voyageur dans les mêmes contrées un peu plus tard, était « chargé de mission », donc subventionné par l'État.

Il faut tenter d'imaginer une longue randonnée dans ces régions, il y a cent cinquante ans : chaleur, nourriture insalubre, gîtes inconfortables dans des villages perdus. L'amour de l'archéologie – on espère que sa jeune femme le partageait – lui faisait oublier la fatigue et, parfois, les risques des chemins. Archéologie et numismatique étaient sœurs jumelles dans sa recherche, comme il l'expliqua dans un premier ouvrage, publié en 1853, *Voyage en Asie mineure au point de vue numismatique* :

« La passion des médailles (...) a transformé un voyage commencé dans un but archéologique en une véritable chasse aux médailles. Souvent leur existence dans un endroit m'a décidé à y passer plusieurs jours, et je n'ai jamais quitté une ville sans avoir à peu près épuisé la source. »

1. Sur la famille Lutteroth, voir André Bieler, « Henri Lutteroth (1802–1889) », *Bulletin de la Société de l'histoire du protestantisme*, janvier-mars 1928, p. 129-166.



Portrait de William Waddington. Arch. dép. Aisne, 5 Fi Waddington I. (Cliché J.-L. Girard)

Après quelques années et plusieurs articles dans la *Revue numismatique*, qui fondèrent sa réputation, il repartit. De 1860 à 1863 il parcourut cette fois Chypre, le Liban, la Syrie. Il s'agissait de mettre au net et de compléter, en vue d'une publication, les notes de Philippe Le Bas, auteur d'une mission archéologique en Grèce et en Asie mineure de 1840 à 1842.

Philippe Le Bas était le fils posthume de Joseph Le Bas, conventionnel ami de Robespierre, qui se suicida quelques heures avant d'être traîné à l'échafaud, le 9 thermidor. Né en 1795, Philippe fut, de 1820 à 1827, le précepteur du fils de la reine Hortense en exil, le futur Napoléon III, auquel, devenu membre de l'Académie des Inscriptions et Belles Lettres et président de la bibliothèque de l'université, il refusa de prêter serment en 1852. Il mourut en 1860.

L'appréciation de la valeur scientifique des travaux de Waddington est affaire de spécialistes. On se bornera à relever des « signes extérieurs » :

- la reconnaissance par la communauté scientifique, manifestée par son élection à l'Académie des inscriptions et belles-lettres en 1865. Il n'avait pas encore quarante ans ;
- les hommages de ses pairs : Georges Perrot, président de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, dans une longue étude publiée en 1909² et, plus près de nous, en 1954, l'éloge plus nuancé de Louis Robert, épigraphiste de renommée internationale. Tout en lui reprochant des indications parfois « trop sommaires », Louis Robert note que « son grand voyage de 1861-1862 » a posé « les bases de l'épigraphie grecque de la Syrie » et qu'il a fixé « le premier et définitivement l'identification d'Héraclée, aux ruines de Vakif par de fines démonstrations où la numismatique s'unissait joliment à l'épigraphie³ » ;
- les rééditions, critère incontestable de survie : réédition en langue allemande des deux premiers tomes du « Le Bas et Waddington » en 1972 et en langue italienne du troisième tome (Rome, 1968).

Après 1871, accaparé par la vie publique, l'archéologue renonça à la recherche et ne publia plus qu'une seule étude, en 1883. Mais il continua à enrichir ses collections, suivant les ventes lui-même ou par mandataire, profitant de ses séjours à l'étranger pour visiter les cabinets de médailles à Vienne, Berlin, Londres. À sa mort, en janvier 1894, ce trésor amassé en quarante ans fut enfermé par ses héritiers dans un coffre du Crédit lyonnais.

Trois ans et demi après, le 29 juin 1897, parut au *Journal officiel* le texte d'une loi votée à l'unanimité. Elle comportait un seul article : « L'État fait l'acquisition de la collection Waddington. » Le crédit prévu – 421 000 F – était considérable pour l'époque. La collection en valait la peine : 7 467 médailles, une centaine en or, 1 500 en argent, un peu moins de 6 000 en bronze, en particulier de bronzes d'Asie mineure de l'époque impériale qui furent la grande spécialité du savant dès son premier voyage.

Alfred Rambaud, ministre de l'Instruction publique du gouvernement Méline, chargea Ernest Babelon, conservateur au département des Monnaies, de rédiger un inventaire sommaire de la collection. Babelon s'acquitta de sa mission avant la fin de l'année. On peut consulter, au cabinet des Médailles, rue de Richelieu à Paris, l'*in-folio* de 576 pages, publié simultanément à Paris et à Londres, qui décrit les 7 000 médailles de la collection achetées par l'État. Il n'y avait pas eu donation. La collection Waddington n'est donc pas restée autonome ; elle a été intégrée dans l'ensemble des collections du cabinet des Médailles.

Grâce à la diligence de Waddington, deux tomes d'un *Voyage archéologique en Grèce et en Asie mineure*, œuvre conjointe de Le Bas, mort en 1860, et

2. Georges Perrot, *Comptes rendus Acad. Inscript.*, 1909, p. 823-887.

3. Louis Robert et Jeanne Robert, *La Carie. Histoire et géographie historique avec le recueil des inscriptions antiques*, A. Maisonneuve, Paris, t. II, 1954, p. 63. Je remercie Geneviève Husson, professeur émérite de langues anciennes à l'université de Rouen, de m'avoir signalé cet ouvrage.

de son continuateur, parurent rapidement. Un troisième tome, œuvre du seul Waddington, parut en 1870. Ces *Inscriptions latines et grecques de Syrie* contiennent la transcription et le commentaire de trois mille inscriptions, recueillies selon la double démarche de collecte des monnaies et de copie exhaustive des inscriptions relevées sur les emplacements des villes antiques où elles se trouvent.

Le nouveau cours pris par sa vie après 1870 empêcha Waddington de terminer le grand œuvre qui aurait été le couronnement de sa carrière scientifique, une sorte de « *Corpus numismatique* », description générale et raisonnée de toutes les monnaies d’Asie mineure. Tout comme, trente ou quarante ans plus tôt, il avait complété et publié le manuscrit inachevé de Philippe Le Bas, ses propres notes devaient être publiées par ses collègues Ernest Babelon et Joseph Reinach.

La carrière politique

La deuxième vie de William Waddington fut consacrée à la politique. Comment s’explique, à plus de 45 ans, ce changement de cap ? Il bénéficia de l’appel d’air que provoque généralement une grande secousse nationale, en éliminant les dirigeants en place. La guerre perdue, et tout de suite perdue, fit tomber dans la trappe l’Empire, l’Empereur et le personnel politique bonapartiste. En fait, la tentation politique était ancienne, puisqu’il avait été candidat à deux reprises au Corps législatif, dans l’arrondissement de Château-Thierry : en 1865, lors d’une partielle ; en 1869, aux élections générales ; il avait été nettement battu chaque fois.

Une seconde passerelle fut sa participation, de mai à juin 1870, aux travaux d’une commission extra-parlementaire sur la décentralisation. Le thème était en vogue vers la fin du Second Empire. L’idée de décentralisation avait, en 1865, inspiré à un certain nombre de notables la rédaction du « programme de Nancy » qui proposait la réforme de l’organisation départementale, notamment par l’extension des pouvoirs du conseil général. Une soixantaine d’hommes politiques, appartenant pour la plupart au milieu libéral – mais il y avait également parmi eux quelques républicains – avaient adhéré au « Programme », tels le duc de Broglie, Jules Ferry et Jules Simon. La commission extra-parlementaire créée par Émile Ollivier, appelé aux affaires en janvier 1870, était un moyen de rapprocher du régime un certain nombre de personnalités venant de la haute Administration, de la magistrature, du barreau, de l’Université, de l’Institut, en leur confiant, à titre consultatif, l’étude de réformes d’intention ou d’apparence libérale.

Waddington, sollicité sans doute en raison de son appartenance à l’Institut, fit partie de la sous-commission du département qui siégeait tous les matins au quai d’Orsay. Le vieil Odilon Barrot, qui avait été député de l’Aisne en 1848, la présidait. Elle comprenait notamment Prévost-Paradol, l’économiste Le Play, Lambrecht, Charles de Freycinet. Plusieurs d’entre eux furent appelés à un grand rôle politique, Lambrecht, par exemple, ministre de l’Intérieur de Thiers dès l’an-

née suivante, et surtout le polytechnicien Charles de Freycinet, quatre fois président du Conseil de 1880 à 1892.

Les propositions de la sous-commission Barrot furent jugées trop audacieuses, notamment parce qu'elles enlevaient la nomination des maires au pouvoir central. Elles ne restèrent cependant pas dans les tiroirs. Un an après, Waddington retrouva la décentralisation, dans une France vaincue, sous un autre régime qui n'était pas encore républicain.

L'élection à l'Assemblée nationale

La guerre fut déclarée le 19 juillet 1870. Les soudaines défaites du mois d'août puis le désastre de Sedan, le 2 septembre, provoquèrent l'effondrement de l'Empire. À l'hôtel de ville de Paris, la République fut proclamée le 4 septembre. Dès le 18 septembre, la capitale était encerclée par les troupes prussiennes. Dans l'Aisne envahie, Waddington passa l'automne et l'hiver à Bourneville, endommagé par les combats. Sur les risques qu'il prit alors, sa circulaire finale, déjà citée, nous renseigne d'une manière qu'on souhaiterait moins succincte : « Je me suis mis à la tête de la Défense nationale dans l'arrondissement de Château-Thierry et je fis passer, en grande partie à mes frais environ 550 hommes à l'armée de Faidherbe⁴. »

A-t-il failli être arrêté et fusillé par les Allemands ? Selon la tradition familiale, un cheval sellé était tenu constamment prêt dans les bois du domaine pour lui permettre de fuir en cas d'alerte.

L'armistice, d'une durée limitée à trois semaines, fut signé à Versailles le 28 janvier 1871. Le 8 février, après la campagne électorale la plus courte de notre histoire, fut élue, au scrutin majoritaire de liste à un tour, une « assemblée nationale », donc unique, de 768 membres. La troisième tentative fut la bonne. Waddington fut « nommé » « représentant » – tels sont les termes en usage – de l'Aisne, troisième sur onze, avec 69 575 suffrages sur 87 823 votants. Le succès fut complété, le 8 octobre 1871, par son élection à l'assemblée départementale comme conseiller général de Neuilly-Saint-Front. Il présida le conseil général jusqu'en 1894, sauf une période de quatre ans où la présidence fut exercée par l'historien Henri Martin.

Waddington fut « représentant » de 1871 à 1876, puis sénateur, c'est-à-dire membre de la « Haute Assemblée » créée par les lois constitutionnelles de 1875, de 1876 à 1894 (réélu en 1885). Sa carrière gouvernementale coïncida avec son premier mandat sénatorial, et son ambassade à Londres avec son deuxième mandat.

« Républicain » en attendant la République

Pendant un long suspens qui dura de 1871 à 1875, le destin politique de la France hésita entre la restauration de la monarchie et une nouvelle expérience

4. Le général Faidherbe commandait l'armée du Nord, qui tentait de prolonger la résistance. C'est grâce à lui que les départements du Nord et du Pas-de-Calais ne furent pas occupés.

d'État républicain, la troisième après celles de la Révolution et de la II^e République (1848-1851). Les royalistes, très majoritaires en 1871 – plus de deux tiers des sièges – ratèrent la restauration, d'abord en raison de leur division entre légitimistes et orléanistes puis, après le ralliement des orléanistes au comte de Chambord, petit-fils de Charles X, à cause de l'intransigeance du prétendant sur la question du drapeau blanc. On pense de plus en plus que cette intransigeance masquait un recul devant l'exercice du pouvoir.

Les « républicains » l'étaient soit par doctrine, soit, le plus souvent, par pragmatisme. La République était « le régime qui nous divise le moins », selon la formule de Thiers à qui, dans l'attente d'une Constitution, le pouvoir exécutif avait été confié dès 1871. À titre personnel, son éducation, sa culture « britannique », tout ce qu'il y avait d'aristocratique et de distant dans sa personne aurait dû incliner Waddington vers la monarchie constitutionnelle. Il choisit d'être républicain. Le terme désignait à l'époque une nébuleuse, conglomérat d'appartenances diverses : Gauche républicaine de Jules Ferry, Union républicaine de Gambetta, Waddington était, avec Léon Say et Henri Wallon, membre du « centre gauche », groupe de filiation indiscutablement orléaniste et d'inspiration libérale. Ce groupe, peu nombreux, joua un rôle éminent dans la naissance de l'installation de la III^e République, précisément parce qu'il était à la charnière de toutes les transactions.

À cette époque, les « banquets » étaient de grands émetteurs de messages politiques. Le 27 août 1872, lors du banquet offert par le conseil général de l'Aisne, Waddington définit clairement dans quel camp il entendait combattre :

« Nous devons avoir un but devant les yeux et le pays le veut aussi... Eh bien ! Je le dis hautement, ce but, cet avenir, doit être la république conservatrice. Je le dis sans entraînement, sans passion, mais froidement et résolument, parce que je ne vois aucune autre forme de gouvernement libre qui soit possible dans notre pays⁵. »

Ce mariage de raison avec la République coïncidait exactement avec la ligne de Thiers qui le nomma, le 16 mai 1873, ministre de l'Instruction publique. Ministre éphémère, puisque Thiers fut renversé par la coalition des droites le 24 mai suivant.

Un « représentant » actif

L'Assemblée nationale, en mars 1871, quitta Bordeaux pour Versailles. La majorité royaliste refusait de siéger à Paris, foyer des révoltes. L'embrasement de la Commune, de mars à mai, la confirma dans ce refus. Pendant huit ans, jusqu'en novembre 1879, l'Assemblée puis, à partir de 1876 la Chambre des députés et le Sénat, continuèrent de siéger dans la ville des rois de France. C'est sous le gouvernement présidé par Waddington que le retour à Paris eut lieu, à la fin de l'année 1879.

5. Jules Clère, *Biographie des députés, avec leurs principaux votes depuis le 8 février 1871 jusqu'au 15 juin 1875*, Garnier frères, Paris, 1875, p. 833-834.

Waddington s'imposa dans deux débats, la loi départementale et l'élaboration des lois constitutionnelles en 1873-74.

Dès mai 1871, il fut nommé rapporteur d'une proposition de loi de 95 articles « relative à l'organisation et aux attributions des conseils généraux ». Le rapport qu'il rédigea – aidé par quels collaborateurs, on l'ignore – est l'un des premiers de ces monuments juridiques édifiés tout au long de la III^e République, par exemple sur le droit des associations, la séparation des Églises et de l'État, le droit social... Il est regrettable que les autorités politiques et administratives du Palais-Bourbon et du Sénat n'ait pas fait établir une réédition anthologique et commentée de ces admirables travaux.

Se réclamant du libéralisme – il cite Tocqueville – contre l'école qu'il appelle « autoritaire », Waddington proposa à ses collègues une construction reposant sur deux piliers : a) une commission départementale permanente, chargée de contrôler le préfet dans l'intervalle des sessions ; b) l'attribution de la tutelle des communes non plus au préfet, fonctionnaire aux ordres du gouvernement, mais au conseil général lui-même.

Waddington n'avait pas inventé la commission permanente, déjà proposée par le « programme de Nancy ». Mais il lui assignait un rôle spécifique, très ambitieux. Selon lui, elle devait devenir « la véritable école d'administration du pays ». « Ce sera la pépinière des députés, des hommes qui après avoir passé quelques années à faire les affaires de leur département pourront se présenter avec confiance au suffrage de leurs concitoyens⁶. »

La loi finalement votée retint la commission permanente, mais en rognant considérablement ses pouvoirs. Le rapporteur n'avait pas prévu que, dans le conflit entre « l'école libérale » et « l'école autoritaire », nombre de républicains, farouches décentralisateurs sous le Second Empire, rejoindraient le camp des « autoritaires ». Tel fut le cas du ministre de l'Intérieur, Lambrecht, ancien membre, lui aussi, de la sous-commission Barrot en 1870. Comme son patron, Thiers, il ne souhaitait pas que l'État central et son représentant, le préfet, soient contrôlés de trop près.

Vingt-trois ans après, dans un discours prononcé lors des obsèques de celui qui avait été son ami et son collègue dans plusieurs gouvernements, Léon Say devait noter justement : « Waddington est resté toute sa vie l'homme de son rapport de 1871⁷. » La qualité du rapport et le talent du rapporteur le mirent en vedette dès les premiers mois de la législature. Il entendait ne pas en rester là, et assignait une tâche à long terme au parti républicain. Après la loi départementale et la loi militaire annoncée, il faudra, pensait-il, s'occuper du corps électoral lui-même pour l'éduquer : « Voilà, Messieurs, ce que nous entendons par la décentralisation : nous commençons aujourd'hui par le département, il faudra finir par la loi de l'instruction obligatoire. »

6. *Annales de l'Assemblée nationale*, 28 juin 1871, p. 677.

7. Édition spéciale du *Courrier de l'Aisne*, février 1894.

Un orateur médiocre

Sur ces débuts, nous avons le témoignage d'un grand écrivain qui fut aussi un excellent journaliste. De février 1871 à mai 1872, Émile Zola fut pour *La Cloche*, quotidien républicain de Paris, le chroniqueur des séances de l'Assemblée nationale. Il ne cache pas que le rapporteur Waddington lui paraît ennuyeux et rabâcheur.

« Je vous défie bien de trouver dans [son] discours un argument qui n'ait pas traîné vingt fois à la tribune en quatre jours⁸. »

La critique ne porte guère, toute discussion parlementaire, avec ses lectures successives, étant par nature répétitive et inévitablement fastidieuse à la longue. Cela dit, aucun de ceux qui ont entendu ses discours n'a reconnu au député ou au ministre Waddington un grand talent d'orateur. Il éclairait, mais ne remuait pas, ne serait-ce qu'à cause d'une voix faible, parfois à peine audible. « Parlez plus fort ! » enregistrent les sténographes pour le *Journal officiel*. Lisons, au risque d'anticiper, le débat du 3 juin 1876 à la Chambre⁹. Waddington, ministre de l'Instruction publique, défend le projet de loi qui, à la grande fureur des députés royalistes, restitue à l'État le monopole de la collation des grades. Après lui, Jules Ferry, simple député, intervient en faveur du texte. La comparaison n'autorise aucun doute : le grand tempérament oratoire, la combativité, la carrure politique sont du côté de Jules Ferry. Les deux discours, dans cette séance échauffée, sont hachés d'interruptions, d'exclamations ironiques ou indignées émanant des divers secteurs de la droite. Waddington se garde bien de répondre aux interrupteurs, s'accroche à son texte comme s'il craignait d'en perdre le fil. À l'inverse, Ferry rebondit sur chaque interruption, tente chaque fois de marquer le point. Tactique payante, puisqu'à la fin on n'ose plus l'interrompre. Freycinet a très bien décrit cela, à propos d'un débat ultérieur :

« M. Ferry, fréquemment sur la brèche pour emporter le vote de ses lois, martelant la tribune de ses mains puissantes, défiant ses contradicteurs, réveillait la Chambre et la tenait en haleine. Il présentait l'image du lutteur et ce genre de spectacle captive toujours les Assemblées. »

Voilà ce qui a toujours manqué à Waddington¹⁰.

Le second secteur où Waddington imprima sa marque fut celui des lois constitutionnelles. En novembre 1873 fut votée la loi du septennat *personnel* confié au maréchal Mac Mahon. En même temps était instituée une commission dite des Trente qui devait élaborer enfin une constitution pour la France.

8. Émile Zola, *Oeuvres complètes*, t. XXI, *Chroniques et polémiques*, Cercle du livre Lecreux, Paris, 1969, p. 551.

9. *Annales de l'Assemblée nationale*, 3 juin 1876, p. 681 et suiv.

10. Freycinet, *Souvenirs, 1879-1893*, Delagrave, Paris, 1913, p. 224. Voir aussi le débat du 6 décembre 1879 où Jules Ferry, cette fois ministre aux côtés de Waddington, défend son président du Conseil mieux que celui-ci ne s'est défendu lui-même contre l'accusation d'être trop mollement républicain.

Waddington était l'un des cinq membres républicains de la commission. Il fut chargé, avec son collègue Laboulaye, de l'étude comparative des constitutions d'Europe et d'Amérique. Tous deux membres de l'Institut et pétris d'influences anglo-saxonnes – on les appelait « l'Anglais de la Ferté-Milon » et « l'Américain de Seine et Oise » – ils firent de ce « placard » un moyen d'innovation. Sous leur influence fut introduit dans notre droit public un nouveau modèle de sénat, toujours en place. À l'exemple des États-Unis, ils firent adopter le principe d'une seconde chambre élue au suffrage indirect et représentant les collectivités locales. C'était l'abandon de la tradition française de la Chambre des pairs des deux Chartes, réservée à l'aristocratie, ou du sénat du Second Empire, « formée de toutes les illustrations du pays ».

Waddington avait proposé par amendement de faire élire le président de la République par les conseils généraux. Il ne fut pas suivi. Toujours l'homme du débat de 1871...

Ministre

L'instruction publique

Les lois constitutionnelles enfin votées, l'Assemblée nationale élue en février 1871 se sépara en décembre 1875. Les élections législatives du 20 février 1876 donnèrent la majorité aux républicains à la Chambre des députés, mais ils restaient minoritaires au Sénat, où Waddington se fit élire. De mars 1876 à décembre 1879, il n'y siégea pas, sauf pendant la crise du printemps et de l'été 1877 consécutive à la dissolution décidée par Mac Mahon. Car il fut ministre dans quatre gouvernements successifs, dont le sien, pendant l'année 1879.

Cette promotion récompensait un parlementaire très actif, sorti du rang dès 1871 ; elle était d'autant plus flatteuse que sous la III^e République, jusqu'en 1914, les gouvernements comptaient deux à trois fois moins de membres qu'aujourd'hui : neuf ministres et un secrétaire d'État dans le gouvernement Dufaure où Waddington fit ses premières armes – alors que le gouvernement actuel comporte vingt-neuf ministres (le ministère Rocard en eut quarante-trois en 1988).

Pendant ses quinze mois rue de Grenelle, il fut un ministre réformateur, au moins d'intention, car le temps lui fut mesuré. À son actif, de nombreuses mesures ponctuelles : transfert à Paris de la faculté de théologie protestante de Strasbourg, création d'une chaire d'épigraphie au Collège de France, création de facultés de droit à Douai et à Bordeaux. La loi sur le retour à l'État du monopole de la collation des grades a déjà été évoquée.

Il voulut aller plus loin et exposa, le 26 avril 1876, lors de la réunion annuelle des sociétés savantes à la Sorbonne, un programme en cinq points :

- répandre partout l'instruction primaire en la rendant obligatoire ;
- créer des écoles dans chaque commune ;
- relever le niveau de l'instruction secondaire ;
- regrouper les facultés, plus précisément « organiser sur certains points du

territoire [sans doute quatre ou cinq au lieu des quinze existants] des universités complètes et puissantes qui soient de grands foyers de lumière » ;

- ouvrir ces facultés « aux jeunes savants » après leur doctorat ou leur agrégation.

Le mérite et la gloire de l'œuvre scolaire de la III^e République ont été concentrés sur Jules Ferry, au point de faire apparaître comme de pâles esquisses les tentatives de ses prédecesseurs. C'est injuste, mais c'est ainsi : l'histoire ne retient que les hauts reliefs.

Les Affaires étrangères

Après l'échec du 16 mai, dernier sursaut des monarchistes contre le régime républicain, Waddington fut nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement formé par le vétéran Armand Dufaure, ministre pour la première fois en 1839. Il fallut l'imposer à Mac Mahon. Malgré l'échec de la dissolution, celui-ci prétendait décider du choix du chef de la diplomatie et du ministre de la Guerre. Freycinet raconte avec talent cette scène de cohabitation. Dufaure soumet au maréchal les noms de ses collaborateurs.

« [...] Et pour les Affaires étrangères ? Ne prenez-vous pas M. de Bonneville ? C'est un diplomate des plus distingués. – Monsieur le Président, répondit M. Dufaure, j'ai l'intention de vous proposer M. Waddington, qui est devant vous. – M. Waddington, dit le Maréchal étonné, je croyais qu'il allait à l'Instruction publique. – M. Waddington veut bien nous faire le sacrifice de ses préférences et il consent à se charger des Affaires étrangères. – Mais, sans vouloir l'offenser, reprit le Maréchal, il me semble qu'il ne s'en est guère occupé jusqu'ici. À son Académie [...] il a plutôt étudié l'histoire ancienne que l'histoire moderne. – M. Waddington a étudié l'une et l'autre. S'il n'a pas tout de suite la tradition, vous serez là pour lui donner des conseils... Je tiens beaucoup, insista M. Dufaure, à avoir M. Waddington dans ce cabinet ministériel.

Le Président garda le silence. Puis il prononça cette parole qui m'allia au cœur et je n'en doute pas au cœur de mes collègues : » Messieurs, vous voyez ma position, je suis obligé d'accepter vos conditions¹¹. »

Waddington devient donc l'un des 31 ministres des Affaires étrangères que connaît la France de 1871 à 1914, soit une moyenne de 17 mois par ministre. Sa longévité est assez remarquable, puisqu'il fut titulaire du quai d'Orsay de décembre 1877 à décembre 1879, un peu plus de deux ans. Pendant la même période, il y eut quarante-huit gouvernements¹².

Le sommet de ce ministère fut le congrès de Berlin, ouvert en juin 1878. Waddington y défendit les intérêts d'une France convalescente avec une fermeté qui lui valut à son retour une lettre de félicitations de son président du Conseil au

11. Freycinet, *op. cit.*, t. 1, p. 394-396.

12. Voir Pierre Guillen, *L'Expansion, 1881-1898*, Imprimerie nationale, Paris, 1985, p. 13-15.

nom du gouvernement tout entier. Sa circulaire déjà citée dresse ce bilan, qui n'est pas un exercice d'autocritique mais qui, dans l'ensemble, n'a pas été contesté par les historiens contemporains :

« J'ai obtenu la reconnaissance dans un traité européen, pour la première fois, des droits séculaires de la France sur les lieux saints et de son protectorat sur les populations catholiques du Liban. Chacun sait combien ces droits sont importants pour le maintien de notre prestige et l'extension de la langue française en Orient. J'ai ensuite stipulé entre la France et l'Angleterre un partage égal d'influence en Égypte dont nous avons recueilli les avantages pendant plusieurs années mais qui a été malheureusement abandonné¹³. Enfin, par une stipulation secrète avec l'Angleterre, j'avais obtenu carte blanche pour la France en Tunisie, ce qui m'a permis plus tard d'y établir notre protectorat, sans complications européennes. »

Sur la gestion du ministère, la consultation des archives du quai d'Orsay offre un éclairage inédit. Il eut recours, pour combler les postes vacants, non seulement à des diplomates de carrière, y compris des monarchistes, mais aussi à des parlementaires. Citons un autre sénateur de l'Aisne, Saint-Vallier, plus exactement Charles Raymond de La Croix de Chevrières, comte de Saint-Vallier, nommé à Berlin ; le général Chanzy à Saint-Pétersbourg ; l'amiral Jaurès à Madrid. Et aussi, à Constantinople, un certain Fournier, sénateur du centre gauche.

Ce Fournier adressait à son ministre dépêche sur dépêche afin d'obtenir un congé pour préparer les prochaines sénatoriales. Cela lui valut, le 15 mai 1878, un sévère rappel à l'ordre :

« Vous ne vous rendez pas compte à distance de l'effet que produirait ici un abandon de votre poste en ce moment. Ce serait un tollé contre les fonctionnaires républicains en général et contre vous en particulier. Et ne vous faites pas d'illusion, vous ne serez défendu par personne.

Quant à votre élection, les personnes les plus autorisées m'assurent qu'elle n'est pas douteuse, et d'ailleurs vos amis personnels et politiques en feront leur affaire. L'impulsion est donnée partout et les candidats républicains auront plus de voix qu'on ne pouvait l'espérer il y a trois mois.

Dans votre lettre vous insistez sur le rôle effacé de l'ambassadeur de France et sur l'inutilité de sa présence. Vous me permettez d'être d'un avis tout différent.

Finalement, souvenez-vous que vous êtes à un poste difficile, à un poste d'honneur et que vous êtes là au service de la France républicaine. Vous reconnaîtrez avec moi qu'il faut y rester, et vous y resterez.

Adieu, mon cher Ambassadeur, et croyez à mes meilleurs sentiments.

Waddington

P.S. La commission du budget a accepté ma proposition d'augmenter votre traitement pour 1878¹⁴. »

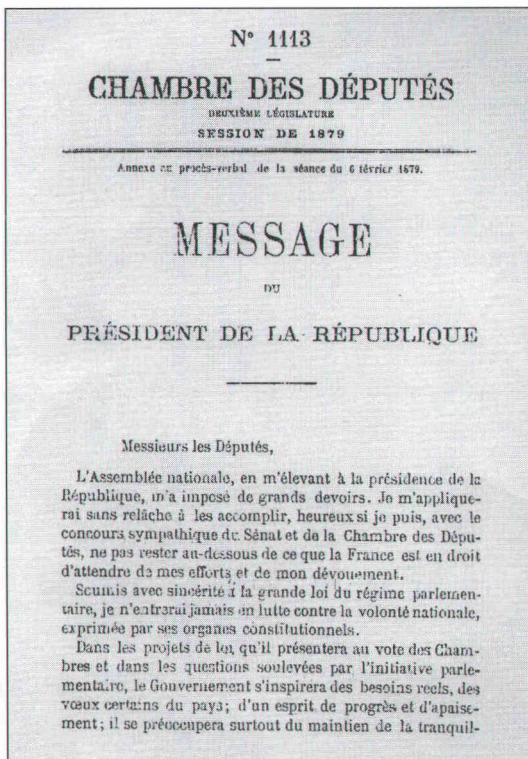
13. Coup de griffe contre son successeur, Freycinet.

14. Papiers Waddington, *Archives diplomatiques*, PAAP 176, vol. 4, 5, 6, p. 10079.

Cette lettre mérirait un long commentaire. La fermeté du ton, remarquable chez cet homme courtois. La référence à la France républicaine, isolée, méprisée dans une Europe monarchique. Le *post-scriptum*, qui relève de la préhistoire : une Assemblée dont la commission du budget augmente le traitement d'un ambassadeur, cela a donc existé, il y a très longtemps...

Président du Conseil

Au renouvellement sénatorial du 5 janvier 1879, la majorité passa dans le camp républicain. Le dernier bastion conservateur tomba. Se sentant de plus en plus un corps étranger dans l'État, le maréchal de Mac Mahon démissionna le jeudi 30 janvier, à midi. À 19h30, le même jour, Jules Grévy était élu président de la République par les deux assemblées réunies en « Assemblée nationale ».



Message de Jules Grévy, président de la République, lu devant les Chambres le 6 février 1879,

au début de la séance où Waddington inaugure ses fonctions de Président du Conseil.

Dans ce message, Grévy annonce implicitement qu'il renoncera à user de son droit de dissolution.

Arch. Ass. nat., Versailles, ses. 1879, n° 1113.

Le lendemain, il nommait président du Conseil William Waddington qui accepta sans enthousiasme, si l'on en croit le récit de sa femme, et à la condition expresse de « garder les Affaires étrangères ». À ses yeux, celles-ci étaient le principal, la présidence du Gouvernement l'accessoire. Cette hiérarchie implicite est

d'ailleurs traduite par le décret de nomination, publié au *Journal officiel* du 5 février 1879. « Le Président de la République française décrète [...] Art. 1 – M. Waddington, sénateur, est nommé ministre des affaires étrangères, Art.2 – M. Waddington exercera les fonctions de président du Conseil des ministres. Fait à Versailles le 4 février 1879¹⁵. » Jusqu'à la fin de la III^e République ou presque, la priorité d'un ministère spécifique sur la fonction de président du Conseil persistera. On va y revenir.

Le voici donc au sommet de sa brève carrière politique. Il a 53 ans. Quel homme est-il, en janvier 1879 ? Gabriel Hanotaux, député de l'Aisne dix ans après et titulaire du quai d'Orsay en 1894–95, puis de 1896 à 1898, a esquissé ce portait physique et moral : « [...] figure large, favoris blonds, avec des fils d'argent, joues molles, yeux bleus et doux, et du bon sens, du sang-froid et du caractère même¹⁶. »

Dans le personnel de la III^e République qui commençait, il bénéficiait du prestige du savant. Ce n'était pas tout à fait une singularité à l'époque. À droite, parmi d'autres, il y avait eu le député légitimiste Charles Beulé, normalien, agrégé, archéologue et membre de l'Institut lui aussi, ministre de l'Intérieur dans le cabinet formé par le duc de Broglie après la chute de Thiers, en mai 1873. À gauche, Barthélémy Saint-Hilaire, normalien, agrégé, helléniste et professeur au Collège de France. Ce proche collaborateur de Thiers fut ministre des Affaires étrangères dans le premier cabinet Jules Ferry de septembre 1880 à novembre 1881. Au centre, Henri Wallon, professeur au Collège de France, qui ne fut jamais ministre, est l'auteur du plus célèbre amendement voté sous la III^e République, qu'il fonda.

Politiquement, Waddington était un homme sans ennemis, mais sans fidèles. Pour la droite royaliste, sa qualité de membre de l'Institut effaçait en partie la tare d'être républicain. Mais ceux de son camp ne l'aimaient guère, se méfiaient de sa modération, le soutenaient sans ferveur. Il n'avait d'amis véritables qu'au centre-gauche.

Pourquoi Waddington ?

Le sort du cabinet Waddington ne fut pas très heureux. Il reste à son chef d'avoir été, non le premier président du Conseil de la III^e République, car Dufaure, à deux reprises, Jules Simon, de Broglie l'avaient précédé, mais le premier chef du Gouvernement d'une République intégralement républicaine grâce à la conquête du Palais-Bourbon, du Sénat et de l'Élysée. Pour la statistique, notons qu'il forma un des 38 ministères « sénatoriaux », c'est-à-dire dirigés par un sénateur, de la III^e République qui compta 101 gouvernements. Le pourcentage est d'autant plus remarquable que, parmi les 1 362 ministres de la III^e, à l'exclusion des sous-secrétaires d'État, il n'y eut que 361 sénateurs (26 %)¹⁷.

15. *Journal officiel*, 6 février 1879, p. 1.

16. Gabriel Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine, 1871-1900*, Combet et Cie, Paris, 1903-1908, t. 3, *La Présidence de Mac Mahon – La constitution de 1875*, p. 352.

17. Voir *Politique, Le Sénat de la III^e République*, n° 45-48, 1969, en particulier Guy Beaufrère et Jean-Pierre Machelon « La direction du gouvernement et la participation ministérielle », p. 93-109.

Pourquoi Waddington ? Il est très généralement admis que Jules Grévy ne le nomma que pour ne pas appeler Gambetta, qui s'imposait, mais dont la forte personnalité lui aurait fait de l'ombre. Avec Waddington, homme très estimable, mais sans relief politique, il ne courait aucun risque à cet égard. Grévy, comme l'a remarqué tout de suite Freycinet, refusait de tenir compte « des indications fournies par la majorité parlementaire¹⁸ ». L'instabilité parlementaire de la III^e République était en germe dans la dissociation des deux fonctions de leader parlementaire et de Premier ministre. La tradition d'un Gouvernement fort appuyé sur une majorité homogène n'a pu se créer.

Cette thèse ne rencontre guère aujourd'hui de contradicteurs. Et le côté « en attendant Gambetta » du cabinet Waddington ne saurait être contesté. On peut objecter cependant 1) que sans remonter aux Gaulois, comme fait le général de Gaulle dans ses *Mémoires*, l'instabilité gouvernementale en France n'a pas commencé avec la III^e République mais avec la monarchie de Juillet sous Louis-Philippe, 2) que « la majorité républicaine » était elle-même divisée, 3) que le ministère Gambetta, formé en novembre 1881, fut renversé au bout de 73 jours, ce qui autorise à douter des qualités de rassembleur de son chef, 4) que Grévy avait à tenir compte de l'orientation « centre-gauche » des dernières élections sénatoriales qui l'avaient porté à l'Élysée.

Le gouvernement, formé les 4 et 5 février, se composait de dix ministres auxquels se joignirent, les jours suivants, quatre sous-secrétaires d'État. Cinq de ces ministres, dont leur chef, appartenaient au cabinet précédent. « Un cabinet Dufaure sans Dufaure » écrit *l'Année politique*¹⁹. C'est la pratique du « replâtrage », sur laquelle on a beaucoup glosé : « On prend les mêmes (ou presque) et on recommence » faute qu'une alternance nette entre deux tendances politiques tranchées soit possible.

Un ministère protestant

On a souvent remarqué que, déduction faite des sous-secrétaires d'État, le nouveau cabinet comprenait cinq protestants sur dix, la moitié²⁰, pourcentage qui n'a jamais été égalé par la suite bien que la France, de 1878 à nos jours, ait été gouvernée par huit présidents du Conseil ou premiers ministres d'origine protestante dont l'un, Freycinet, l'a été quatre reprises²¹. « Surreprésentation » manifeste : la France ne comptait vers 1880 que 500 000 protestants environ, à peine 2 % de la population totale. D'autant que les postes occupés sont les plus importants : président du Conseil et Affaires étrangères, Justice (Le Royer), Finances

18. Freycinet, *op. cit.*, 1913, p. 229.

19. *L'Année politique*, 1979, p. 7.

20. Voir Michel Richard, « Les ministres protestants du cabinet Waddington », *Les protestants dans les débuts de la III^e République*, Actes du colloque tenu du 3 au 6 octobre 1978, Paris, Société de l'histoire du protestantisme français, p. 208.

21. Ce sont, après Waddington et Freycinet, Ribot, Doumergue, Steeg et, sous la V^e République, Maurice Couve de Murville, Michel Rocard et Lionel Jospin.

(Léon Say), Marine et Colonies (amiral Jauréguiberry), Travaux publics (Freycinet). Ajoutons que Jules Ferry était marié civilement à une protestante.

Les cinq ministres protestants étaient membres du Sénat ; deux d'entre eux faisaient partie des « inamovibles ». Tous ces hommes formaient une sorte d'aristocratie. Le XVI^e et le VIII^e arrondissement étaient leur faubourg Saint-Germain. Il existait à l'époque des liens privilégiés entre l'élite protestante et la République nouvelle. Liens tissés de souvenirs et de reconnaissance : c'est un État pour la première fois républicain qui, sous la Révolution, donna aux protestants la liberté de conscience et de culte. Ces grands bourgeois parisiens riches et cultivés, assez peu représentatifs du « peuple » protestant, étaient disponibles pour occuper un terrain gouvernemental que les dirigeants monarchistes, vaincus par deux fois en 1876 et 1877, n'étaient pas en situation de leur disputer. La relève pouvait-elle être prise par la, ou les, couche(s) nouvelle(s) dont Gambetta avait parlé dans son discours de Grenoble en septembre 1872 ? L'ambiguïté du terme lui-même, employé tantôt au singulier, tantôt au pluriel, le vague de son contenu, l'incertitude sur le rôle, actuel ou futur, que Gambetta assignait à cette nouvelle « couche » ou classe politique, ne facilitent pas l'emploi du concept. Dans l'Aisne, des hommes comme Hanotaux ou, un peu plus tard, Paul Doumer ont-ils appartenu à une « couche nouvelle » ?

Le protestantisme *politique* de cette époque a peu de ressemblance avec celui d'aujourd'hui. Il était pour ceux qui s'en réclamaient une foi, souvent vécue avec ferveur, et non le simple signe de distinction sociale, culturelle et intellectuelle, la présomption d'honnêteté et de rigueur qu'il est devenu aujourd'hui. Waddington n'aurait rien compris à la phrase attribuée à un Premier ministre contemporain : « Je suis un protestant athée ».

Programme et bilan

Quel était le programme du nouveau gouvernement ? On tarda à le connaître car Waddington ne prononça pas le 5 février, devant la Chambre, la déclaration inaugurale par laquelle, dans les régimes parlementaires, un chef de gouvernement entrant en fonctions soumet à l'approbation de la représentation nationale les grandes lignes de sa politique. Ce silence peut s'expliquer tout simplement par un motif protocolaire. Après le discours de Léon Gambetta, qui venait d'être élu à la présidence de la Chambre des députés, la séance fut marquée par la lecture du message présidentiel de Jules Grévy. On connaît l'importance historique de ce texte, en particulier de cette phrase :

« Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte avec la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels²² ».

Le républicain Grévy affirmait de son plein gré ce que son prédécesseur Mac Mahon avait été contraint de dire après l'échec du « 16 mai » : je n'exerce-

22. *Annales de la Chambre des députés*, séance du 5 février 1879, p. 3.

rai pas mon droit de dissolution. C'était définir une nouvelle Constitution, la « Constitution Grévy » a écrit Marcel Prelot, professeur de droit et parlementaire, qui allait régir 60 années de III^e République.

Au Conseil des ministres comme dans les hémicycles, *on ne parle pas après le président de la République*. Waddington ne parla donc pas, et même n'assista pas à la séance, puisqu'il alla lire lui-même le message présidentiel au Sénat. Quinze ans après, la même règle joua lors des débuts du troisième gouvernement d'Alexandre Ribot (26 janvier – 1^{er} novembre 1895) qui ne prononça pas de déclaration après la lecture du message de Félix Faure, élu à l'Élysée le 17 janvier 1895²³. Il fallut attendre le 13 mars 1879 pour que « M. Waddington, ministre des Affaires étrangères et président du Conseil », intervenant dans le débat sur la mise en accusation des ministres du 16 mai et du 23 novembre 1877, présente les linéaments d'un programme :

« N'oubliez pas que la France est une nation de travailleurs, et je n'hésite pas à le dire, elle commence à se lasser des questions purement politiques [...] Ce que nous voulons, ce que nous désirons, c'est la mise à l'ordre du jour des grandes lois sur l'instruction publique, sur les travaux publics, sur les tarifs de douane, voilà notre programme²⁴ [...] »

La dernière phrase du discours dépasse l'horizon d'un seul gouvernement :

« La France a commencé une grande expérience, la fondation d'une République parlementaire et libérale, expérience nouvelle pour elle ; nouvelle aussi dans les annales de l'Europe. Il faut qu'elle réussisse et elle réussira. »

Waddington aurait bien voulu, comme il le dit dans ce même discours, ne pas faire de « politique rétrospective ». Il ne pouvait malheureusement pas s'affranchir de ce qu'il appelait « le triste héritage du passé ». Comme après chaque grande crise nationale, deux mots résument cet héritage : épuration et amnistie. L'épuration de la haute fonction publique continua. Onze ambassadeurs furent déplacés. Au ministère de la Justice, Le Royer révoqua 14 procureurs généraux sur 26. Mais les ministres du 16 mai, à commencer par le duc de Broglie, livrés à la seule condamnation de l'opinion, furent épargnés, ce qui mécontenta la gauche républicaine. Un projet de loi d'amnistie concernant 3 500 communards et n'excluant qu'un millier de condamnés fut déposé et finit par être voté. Clémenceau et les radicaux, le jugeant timide, votèrent contre. Les conservateurs du Sénat l'estimèrent téméraire.

Le volet novateur comportait des mesures symboliques, comme l'institution d'une fête nationale qui aurait lieu le 14 juillet, la « recapitalisation » de Paris et, corolairement, le retour des Chambres au palais du Luxembourg et au Palais-Bourbon, le 27 novembre 1879. Des mesures concrètes, aussi, mais qui mettaient

23. Voir *Les déclarations ministérielles et les ministères (du 4 septembre 1870 au 1^{er} janvier 1914)*, avec une préface par Guy Lavaud, Librairie des publications officielles, du bulletin des lois et des sciences économiques et sociales, Paris, 1914, p. 81.

24. *Annales de la Chambre des députés*, 13 mars 1879, p. 523.

en vedette d'autres ministres que le président du Conseil. Le plan Freycinet fut mis en œuvre, programme de travaux publics à hauteur de 10 milliards de francs (1880) appelé à remodeler le territoire français, ses ports, ses canaux, ses routes. Le 15 mars, Jules Ferry déposa trois projets qui amorçaient une politique scolaire à long terme. Le deuxième projet, relatif à l'enseignement supérieur, contenait un article qui allait susciter des conflits intenses et durables entre les deux assemblées :

« Nul n'est admis à diriger un établissement d'enseignement public ou privé, de quelque ordre qu'il soit, ni à y donner l'enseignement, s'il appartient à une congrégation non autorisée. »

Le bilan que le président du Conseil fit valoir en décembre, en réponse à un interpellateur, n'était pas mauvais. Pourtant, Waddington démissionna, le 21 décembre 1879, sans avoir été mis en minorité.

Depuis plusieurs semaines, la gauche républicaine ne cessait de le harceler. Elle lui reprochait « une conduite molle et indécise des affaires ». « Les populations se demandent quel est le gouvernement, où est sa pensée, et s'il en a une. » « La majorité existe, elle est ardente aux réformes, et vous n'en faites rien. » « Le pays se demande s'il y a réellement un gouvernement républicain. »

Tels sont les propos que tinrent, le 6 décembre 1879, au Palais-Bourbon, parmi d'autres républicains déçus, Henri Bresson, Floquet, Spüller, tous trois président du Conseil ou ministre dans les années suivantes²⁵. Écœuré, épuisé par le cumul des Affaires étrangères et de la présidence du Conseil, appréhendant la dissolution de son ministère, déplorant que la majorité qu'il obtint le 20 décembre comporte un pourcentage important de députés de droite, Waddington décida de s'en aller. L'ambassade de Londres lui fut proposée ; il la refusa, cette fois. Le jeu de l'oie politique comportait alors, plus souvent qu'aujourd'hui, le passage par des cases diplomatiques : postes d'attente (de Broglie, Ferry entre 1870 et 1875) ou lots de consolation pour les évincés du pouvoir.

L'échec

L'échec s'explique d'abord par les faiblesses ou les lacunes du président du Conseil lui-même. Spécialiste des relations internationales, il ignorait à peu près tout du jeu parlementaire d'après 1875. « Il ne soupçonnait pas les intrigues et la guerre sourde par laquelle on mine un ministère avant de le renverser » a écrit Freycinet, qui s'y connaissait²⁶. On a mentionné la faiblesse de sa voix, son inaptitude à l'éloquence.

Il y eut aussi l'absurde, injuste et souterraine accusation : « Waddington, c'est un Anglais. » On ne s'étonne pas de la trouver sous la plume d'un furieux comme Louis Veuillot qui écrivit dans son quotidien, *L'Univers*, le 16 février 1879 :

25. *Annales...*, *op. cit.*, 6 décembre 1879.

26. Freycinet, *op. cit.*, 1913, p. 217.

« Il n'y a donc plus de Français pour qu'un Anglais naturalisé de plus ou moins fraîche date soit appelé au premier poste du gouvernement ! [...] Ah ! nous sommes tombés bien bas ! »

Mais on regrette que Paul Cambon ait glissé sur cette pente :

« Pour un homme froid, pour un Anglais, pour un président du Conseil, il m'a eu l'air de trouver que les choses allaient bien mal²⁷. »

Faut-il croire enfin Léon Daudet, proche du milieu républicain des années 90 par sa première femme, lorsqu'il affirme que ses ministres, derrière son dos, appelaient leur chef par dérision « Washington » ?²⁸

L'infirmité juridique et politique de la fonction de président du Conseil a sans doute pesé beaucoup plus lourd. Elle persista jusqu'à la fin de la III^e République.

1) Il n'y avait pas de président du Conseil dans les lois constitutionnelles de 1875. La fonction n'a qu'une existence coutumière, héritée des monarchies selon les Chartes (de 1814 et de 1830). La reconnaissance législative ne vint qu'en 1935 avec un article de la loi de finances ; la consécration constitutionnelle attendra 1946 (article 45 de la Constitution).

2) Le président du Conseil des ministres ne présidait pas le Conseil des ministres. Cette prérogative, qui n'est pas formelle, appartenait au président de la République...

3) Le président du Conseil n'était pas spécialisé dans son rôle de directeur et d'animateur d'une équipe ministérielle. Il détenait en même temps et, sans doute, à ses yeux, à titre principal un portefeuille spécifique, les Affaires étrangères, par exemple, comme on l'a vu pour Waddington ; ce fut le cas pour dix de ses successeurs jusqu'en 1914. Il y eut aussi la Justice, la Guerre, les Finances, l'Intérieur... Corollairement, le président du Conseil n'avait pas de résidence propre. Il habitait et gouvernait, selon les cas, quai d'Orsay ou dans un de ces beaux hôtels légués aux Républiques par l'Ancien Régime, place Vendôme, place Beauvau, rue Saint-Dominique... Paul Cambon, dans la lettre déjà citée, raconte que Waddington l'avait reçu au ministère des Affaires étrangères « dans sa chambre à coucher ». Il fallut soixante ans pour comprendre que la direction et la coordination des ministres, travail à temps complet, exigeaient que l'homme qui en était chargé *ne fasse que cela*. Et par conséquent soit doté, d'abord, d'une résidence : c'est encore l'hôtel de Matignon, 57 rue de Varenne, ancienne résidence des ambassadeurs d'Autriche, puis de collaborateurs personnels et de services, d'où le développement d'un cabinet de plus en plus étoffé²⁹ – nous ignorons à peu près tout du cabinet de Waddington – et la création du secrétariat général du Gouvernement, en 1935 également.

Cette spécialisation avait été réclamée par Léon Blum dès 1919³⁰. Il la mit

27. Paul Cambon, *Correspondance*, t. I, 1870–1924, B. Grasset, Paris, p. 102–103.

28. Léon Daudet, *Panorama de la III^e République*, Gallimard, Paris, 1935, p. 183.

29. Le cabinet du Premier ministre actuel compte plus de 60 conseillers, chargés de missions, etc.

30. Léon Blum, *La réforme gouvernementale*, B. Grasset, Paris, 1917, rééd. 1936, p. 132.

en œuvre dans son premier gouvernement, de mai 1936 à juin 1937, où il était président du Conseil et rien d'autre, mais non dans le deuxième (mars-avril 1938). Il avait cependant été précédé par Raymond Poincaré, président du Conseil « seulement » dans le gouvernement remanié qu'il présida du 11 novembre 1928 au 26 juillet 1929. Depuis 1946, la seule exception à ce qui est devenu une règle coutumière est celle de M. Raymond Barre, Premier ministre *et* ministre de l'Économie et des Finances d'août 1976 à mars 1978.

Sans statut, sans services, sans résidence, le président du Conseil, au temps de Waddington et longtemps après lui, était un homme *sans pouvoirs*.

Le 29 décembre 1879, le *Journal officiel* publia le communiqué suivant :

« Les ministres et sous-secrétaires d'État ont remis leurs démissions entre les mains de M. le président de la République qui les a acceptées. M. le président de la République a fait appeler M. de Freycinet et l'a chargé de former le nouveau cabinet. »

Il fallut cette fois deux décrets distincts pour que la succession soit réalisée, le premier nommant Freycinet ministre des Affaires étrangères, le second confiant à ce ministre la fonction de président du Conseil. Nouveau « replâtrage » : le sénateur protestant Freycinet garda cinq membres du cabinet précédent. Le 16 janvier 1880, il déclarait à la Chambre : « Le changement de cabinet n'implique pas l'abandon de la politique prudente et mesurée qui, au dedans comme au dehors, convient à la situation de la France. »

L'Année politique (1880) n'eut pas tort d'écrire : « À ne considérer que les termes de cette déclaration on pouvait se demander avec le *Journal des débats* pourquoi un changement de cabinet avait été nécessaire³¹. »

Avant que l'année 1880 s'achève, Freycinet se retira, lui aussi sans avoir été renversé ; il avait tenu un peu moins longtemps que Waddington. Les ministères se succèdent et se ressemblent. Le 9 novembre 1880, c'est le tour de Jules Ferry de déclarer aux députés : « Messieurs, le changement de ministère qui s'est effectué pendant notre séparation n'est pas de ceux qui modifient la direction des affaires publiques³². »

Waddington pouvait avoir le sentiment que le cap qu'à sa manière circonspecte il avait fixé n'était pas abandonné. Mais sa carrière ministérielle était terminée. Il retourna au Sénat, intervint avec maîtrise dans quelques débats clefs. Il défendit sa politique étrangère et démentit avoir été favorable à l'alliance franco-russe. À propos de l'éternel débat franco-français sur le mode de scrutin, il dénonça les effets plébiscitaires en germe dans le scrutin de liste, surtout s'il est associé à une stratégie de candidatures multiples. Il prévoyait donc avec exactitude l'aventure Boulanger. Le scrutin de liste n'en fut pas moins rétabli, pour peu de temps.

31. *Année politique*, 1880, p. 5.

32. Pour les déclarations de Freycinet et de Ferry, voir *Les déclarations ministérielles...*, *op. cit.*, p. 30 et 33.

Au printemps 1883, il fut envoyé en Russie comme ambassadeur extraordinaire de la République française pour le couronnement d'Alexandre II. Soucieux de faste, il avait fait venir à Moscou, à l'intention de notre délégation, les carrosses achetés dix ans avant par les royalistes pour les cérémonies de restauration de la monarchie, jugée imminente en octobre 1873. On peut voir aujourd'hui ces carrosses au château de Chambord.

Le 18 juillet 1883, Waddington accepta l'ambassade de Londres.

Ambassadeur à Londres

Waddington représenta la France à Londres de juillet 1883 à juillet 1893, soit dix ans presque jour pour jour. À son époque, cette longévité n'était pas exceptionnelle, ni en France, ni à l'étranger. Paul Cambon, l'un de ses successeurs à Londres, resta vingt-deux ans, de 1898 à 1920 ; il avait 77 ans quand il quitta ses fonctions. Le baron Münster, né en 1820, fut ambassadeur d'Allemagne à Paris de 1885 à 1900. Le comte Tornielli était en poste depuis 13 ans quand il mourut à Paris, en 1908, à 72 ans. Dans une profession au statut encore embryonnaire, les limites d'âge n'existaient guère.

Compte tenu de l'instabilité gouvernementale de la III^e République, durer, surtout dans un poste aussi exposé que celui de Londres, était *a priori* aléatoire. En dix ans, Waddington vit passer neuf ministres des Affaires étrangères appartenant à treize ministères ; le plus stable, Ribot, ne tint que deux ans et dix mois, dans trois gouvernements successifs. Que l'ancien président du Conseil ait été maintenu à Londres si longtemps ne peut s'expliquer, en dehors de son talent, que par la qualité de ses relations avec les politiques, dont beaucoup avaient été ses collègues au Parlement et au gouvernement. Avec Jules Ferry, dans les premières années, l'entente est proche de la connivence. On peut lire aux archives du Quai d'Orsay une correspondance qui en témoigne. Jules Ferry s'y plaint avec une grande liberté de ton de la susceptibilité et des ingérences des parlementaires. Ces derniers exerçaient un pouvoir dont on n'a plus aucune idée aujourd'hui. Chaque demande de crédits, en particulier pour les entreprises coloniales, donnait lieu à des débats toujours difficiles, souvent périlleux pour le gouvernement en place.

« Mon cher ami, écrit Jules Ferry à son ambassadeur le 10 novembre 1884, vous devez être tenu au courant aussi exactement que possible des oscillations de l'esprit public et parlementaire. Mais il y faudrait quelque appareil enregistreur à la fois très mobile pour marquer les variations et très solide pour résister aux soubresauts. Nous sommes désormais le plus mobile et le plus nerveux de tous les peuples, le plus dépourvu de sang-froid³³. »

33. Archives diplomatiques, papiers Waddington, voir plus haut.

Les relations semblent avoir été plus fraîches avec tel des successeurs de Jules Ferry. Dans une curieuse lettre adressée de Bourneville, en août 1887, à Flourens, ministre des Affaires étrangères de Maurice Rouvier, on peut lire une protestation contre ce qui semble bien avoir été une tentative de rappel. L'affaire n'eut pas de suite. L'ambassadeur quitta Londres, six années après, à temps pensait-il pour préparer les sénatoriales de janvier 1894. Maurice Decrais, protestant lui aussi, futur sénateur et futur ministre de Waldeck-Rousseau de 1899 à 1902, prit sa suite puis, dès 1895, le baron Chodron de Courcel, grand-père de Madame Bernadette Chirac.

Waddington bénéficia de sa stabilité. Il fut un ambassadeur infatigable, comme il avait été un « infatigable député ». L'éloge funèbre du *Times* dit l'essentiel : « Nul n'a défendu avec plus de fermeté les réclamations françaises. » Il dressa lui-même de son action un bilan flatteur, dans une circulaire électorale déjà citée :

« Nommé ambassadeur à Londres où je suis resté dix ans, j'ai eu à traiter de nombreux problèmes concernant les deux pays. Ainsi j'ai négocié l'abolition des capitulations à Tunis, ce qui a permis d'y établir la juridiction française, j'ai négocié la cession à la France du golfe de Tadjourah, près d'Obock, et de la route commerciale qui va au Harrar ; j'ai signé la convention reconnaissant le protectorat de la France sur Madagascar et sur le Soudan algérien, jusqu'au Niger et aux rives du lac Tchad³⁴. »

La conclusion est amère : « Voilà ce qui s'appelle sacrifier les intérêts de la France, c'est vraiment trop fort. »

La seconde femme de Waddington, Mary King, épousée en 1874, après 22 ans de veuvage, contribua au succès de son mari. Cette Américaine était la petite-fille d'un compagnon de Washington, ancien sénateur de New-York. Ses talents mondains firent merveille à l'ambassade de France. Doyen du corps diplomatique de 1888 à 1893, l'ambassadeur de France était très apprécié de l'*establishment* britannique qui lui accorda, à son départ, des manifestations exceptionnelles de sympathie. On voyait en lui un républicain distingué, « présentable », dont la reine Victoria s'était étonnée, lors d'un voyage à Paris, en 1878, qu'il ne soit pas l'un de ses sujets. Le dédain avec lesquels les Cours d'Europe traitaient, vers 1885, les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires de la République française dépassent l'imagination. Cette proximité avec les Britanniques ne pouvait manquer de raviver en France d'anciennes accusations – « Waddington l'Anglais... » – car l'ambassadeur restait investi de mandats électifs en France.

Ambassadeur, sénateur, président du conseil général de l'Aisne ; comment concilier les charges aussi lourdes que diverses, en cette fin de siècle sans aviation ni *Eurostar* ? En fait, le cumul était quasi-impossible. Pour le Sénat, on a la

34. *L'Argus du Soissonnais*, *op. cit.*

certitude qu'il y eut non pas absentéisme, mais absence. Le cumul du mandat parlementaire et d'une fonction diplomatique, interdit aux députés par une loi du 11 novembre 1875, était possible pour les sénateurs, sans limitation de durée. En fait, la plupart des sénateurs-diplomates – l'espèce était nombreuse – veillaient à ne pas s'attarder dans leurs ambassades. Saint-Vallier, par exemple, lui aussi sénateur de l'Aisne, ne resta que quatre ans à Berlin. Waddington a été une exception. Quand on consulte les tables des débats du Sénat, on s'aperçoit que, pendant ses dix années londoniennes, le sénateur de l'Aisne n'y a émis aucun vote, défendu aucun amendement, prononcé aucun discours. Probablement n'y est-il jamais venu. Il ne refit surface, très exactement, que le 30 mai 1893, date à laquelle il vota un ordre du jour présenté par la commission de l'Algérie. Depuis 1883, son mandat s'apparentait à un « emploi fictif ». Les archives du Sénat, partiellement détruites en 1944, ne permettent pas de savoir s'il percevait son indemnité parlementaire. Au demeurant, les 9 000 F annuels de celle-ci, montant inchangé depuis que le député Baudin s'était fait tuer sur les barricades le 3 décembre 1851 pour « 25 F par jour », ne comptaient guère en regard des 40 000 de sa rémunération d'ambassadeur, et encore moins si l'on songe à sa fortune personnelle, dont il n'était pas ménager.

Nous n'avons relevé aucun rappel à l'ordre, encore moins de sanction, à l'encontre du sénateur fantôme. Quoi qu'on dise du manque d'assiduité des parlementaires, cette tolérance serait aujourd'hui inconcevable. Peut-être faut-il la relier au fait que la proportion des députés et des sénateurs « muets » était plus élevée il y a un siècle qu'aujourd'hui. L'absence de Waddington, forme maximale de mutisme, aurait donc été moins remarquée. Ce n'est qu'une hypothèse. Il faut tenir compte aussi du côté « club » du Sénat : on ne se dénonce pas entre collègues.

Avec le conseil général de l'Aisne, il semble avoir réussi à mieux garder le contact. Parfois, il intervenait de Londres même, comme dans cette lettre du 20 juin 1887, à en-tête de l'ambassade de France, adressée à Mazeau, garde des Sceaux du cabinet Rouvier. Il s'oppose à l'éventuelle nomination du juge Magnaud comme président du tribunal de Château-Thierry³⁵. Il faut signaler aussi, comme un trait d'époque, cette réception du conseil général de l'Aisne, « le lundi 15 septembre 1884 à trois heures de l'après-midi » par le président du Conseil des ministres, Jules Ferry. Waddington, présent cette fois, conduisait ses collègues qui entretinrent le chef du Gouvernement et le ministre de l'Agriculture des problèmes agricoles du département. Le comte de Saint-Vallier, conseiller général du canton de Sissonne, participait à la réunion.

Malézieux, son successeur de février 1894 à 1905, a loué le talent de Waddington comme directeur des débats et la qualité de ses rapports. Il s'intéressait particulièrement aux questions de voirie et de communication, c'était déjà le cas du rapporteur de la loi départementale en 1871. À plus d'un indice, on devine cependant que le cumul des fonctions diplomatiques et du mandat local a tour-

35. Ce document m'a été communiqué par M. Tony Legendre.

né de plus en plus au grand écart. Le 20 août 1891, son président ne put assister au banquet annuel offert au conseil général de l'Aisne par le préfet. Malézieux, vice-président, l'en excuse :

« À l'heure même où nous sommes assis à la table hospitalière du préfet de l'Aisne, notre cher président, ambassadeur de France, et l'amiral Gervais, commandant notre flotte, sont à la table de la reine d'Angleterre. Demain, la grande revue [il s'agissait de la fête navale de Plymouth], dîner officiel, bal et grande fête chez le commandant en chef de la flotte anglaise, lord chancelier, chez lequel notre ambassadeur passera ces jours de cérémonie. Après demain, nouveau dîner, nouveau bal, nouvelles fêtes, et ainsi pendant toute la semaine. D'où pour notre président, qui n'a pas le don d'ubiquité, l'impossibilité d'être parmi nous³⁶. »

Absence encore l'année suivante, en octobre 1892, lors de l'inauguration de l'école d'agriculture de Crézancy

« M. Waddington, expliqua derechef Malézieux, a dû retourner d'urgence à son poste pour conférer avec lord Roseberry, le nouveau ministre des Affaires étrangères, et M. Gladstone, le chef du nouveau cabinet. Il exprime ses regrets d'être privé de la satisfaction de se trouver parmi nous, et de manquer ainsi une occasion de causer avec ses amis du canton de Condé, qu'il n'a pas vus depuis bien longtemps ».³⁷

Cette dernière précision ne laisse pas d'inquiéter. Les hautes fonctions diplomatiques du sénateur et président du conseil général étaient certes flatteuses pour le département. Elles eurent pour contrepartie des défections fréquentes, que les électeurs sénatoriaux ne pouvaient manquer de lui faire payer le jour venu.

Défaite électorale

Ce jour vint le 7 janvier 1894. L'Aisne procéda au renouvellement de sa représentation au Sénat. Waddington et ses trois collègues candidats signèrent une circulaire collective, très « langue de bois », comme on ne disait pas encore, mais, en 1894, la survie du régime républicain était en cause à chaque élection.

« Nous nous présentons à vos suffrages, unis et solidaires pour défendre sous le drapeau de la République les principes de 89 et pour assurer à la France la paix, l'ordre et le progrès dans la voie démocratique. »

Il apparut tout de suite que la réélection de Waddington n'était pas acquise. Une bonne partie de la presse était hostile. On lui reprochait d'ailleurs moins son éloignement que son anglophilie. Deville, député de Château-Thierry, Morlot, bientôt son successeur – Deville se suicida en 1895 – l'accusèrent, dans la *Tribune de l'Aisne*, d'avoir mal défendu les intérêts français à Londres, de n'avoir rien fait pour l'alliance franco-russe. L'interpellé jugea bon de faire publier dans la presse la lettre de félicitations que son président du Conseil,

36. Discours cité dans le *Courrier de l'Aisne*, 23 août 1891.

37. *Guetteur de Saint-Quentin*, 28 octobre 1892.

Armand Dufaure, lui avait adressée, au nom du Gouvernement, pour le remercier de son action au congrès de Berlin. Bref, on parla de politique étrangère, avec passion, ce qui est rare dans une élection. Il n'est pas sûr que ce débat ait beaucoup influencé les grands électeurs.

Le 7 janvier 1894, Malézieux, Aimé Leroux, Sébline furent réélus au premier tour. Waddington se traînait en sixième position, avec 575 voix sur 1 363 votants. Au second tour, l'ancien député Macherez, industriel lainier et radical, le devança de 200 suffrages : 730 contre 530. Cette vie politique si bien remplie se terminait donc par un échec. La presse de gauche jubilait : « Nous voyons céder son siège à un radical et rester sur le carreau cet orléaniste déguisé en républicain du nom de Waddington » écrit *La Lanterne*. Les radicaux remportèrent d'ailleurs quelques succès dans les autres départements renouvelables.

Le 13 janvier, Waddington mourut dans son hôtel de la rue Dumont-d'Urville à Paris. Il allait avoir 68 ans. Mort « de chagrin » ? Sa santé était mauvaise depuis quelques mois. Il avait dû renoncer à l'équitation... Le plus probable est que la défaite précipita sa fin. Surtout, il avait estimé intolérable la mise en cause de son patriotisme.

Les obsèques eurent lieu à Paris, le 17 janvier. Ce fut, dans un style naturellement moins populaire et plus « bourgeois » que pour Thiers en 1877, Gambetta en 1882, Hugo en 1885, un grand enterrement républicain, comme la III^e aimait à s'en donner le spectacle. Le pasteur Picard récita, selon le rite protestant, les prières funèbres dans la chambre du défunt. La cérémonie religieuse fut célébrée au temple de l'Étoile, avenue de la Grande-Armée. Devant l'hôtel de Waddington, ce fut un immense discours de personnalités politiques, religieuses, universitaires, administrateurs, diplomatiques. Casimir Perier, président du Conseil, bientôt président de la République, était là. Étaient venus de tous les points du département de l'Aisne députés, sénateurs, préfets, sous-préfets, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, maires, dirigeants des organisations agricoles... Quatre discours d'hommage furent prononcés. Spüller, ministre de l'Instruction publique, Paul Meyer pour l'Académie des inscriptions et belles-lettres, Léon Say, son coreligionnaire et son collègue dans plusieurs ministères, Malézieux, son collègue au conseil général, firent l'éloge du politique, du savant, du diplomate, de l'élu local. Le *Conseil de l'Aisne* a recueilli dans une brochure ces morceaux d'éloquence. Le plus émouvant, parce qu'il témoigne d'une peine réelle, fut celui de Léon Say qui évoqua leurs années de compagnonnage politique. Retour sur vingt-cinq années décisives, trente années « tournantes » de la vie politique française :

« C'est à l'Assemblée nationale de 1871 que nous nous sommes rencontrés pour la première fois. Dès lors, nous ne nous sommes plus quittés et j'ai fait partie de tous les ministères auxquels il a appartenu. Je me rappelle, comme si c'était hier, l'impression qu'il produisit à Versailles dès les premiers mois de son entrée dans la politique. »³⁸

38. « W. H. Waddington, 1826–1894 », *Courrier de l'Aisne*, février 1894, p. 20.

Un cortège de plusieurs milliers de personnes le conduisit ensuite au Père-Lachaise. L'inhumation eut lieu dans le caveau de la famille Lutteroth. Il y eut encore, au Parlement français, jusqu'en 1913, un Waddington, son frère cadet de 12 ans, Richard, sénateur de la Seine-Inférieure, qui n'était pas de même format. Certains historiens confondent parfois les deux frères.

Quelques rares allusions ou citations, jusqu'à la fin de la III^e République, prolongèrent une présence fantomatique et précaire, un fantôme de distinction et de culture. André Tardieu, plusieurs fois président du Conseil dans l'entre-deux-guerres, qui rêva de réformer les institutions françaises, évoqua dans un des tomes de son réquisitoire, *La République à refaire*, le temps lointain où la France était gouvernée par un savant, membre de l'Institut.

Il n'y a pas de rue Waddington dans l'Aisne. Même le Sénat l'a oublié. La galerie qui jouxte la salle des séances comporte un buste de Charles Sébline, sénateur de l'Aisne de 1886 à 1917, justement honoré pour son attitude courageuse face à l'occupant pendant la première guerre mondiale. Rien pour Waddington. Le Musée du Parlement, créé en 1995 par Philippe Séguin dans l'enceinte du château de Versailles, l'ignore. Sa notoriété posthume, Waddington la doit non à son action publique, qui a bien servi la France, mais à son œuvre inachevée de savant. Il doit sa survie à sa première vie.

Michel MOPIN

Orientations bibliographiques

¶

CONSTANT (Émilien), « Émile Ollivier et la décentralisation sous le Second empire », *Regards sur Émile Ollivier*, études réunies par Anne Trosier de Diaz, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985, p. 159-190.

Inventaire sommaire de la Collection Waddington acquise par l'État en 1897 pour le Département des Médailles et Antiques de la Bibliothèque nationale, rédigé par Ernest Babelon, conservateur du département, Paris-Londres, 1897.

JOHNSTON (E.), « La double vie de William Waddington », *Bulletin de la Société française de numismatique*, n° 10, décembre 1994.

CLÈRE (Jules), *Biographie des députés avec leurs principaux votes depuis le 8 février 1871 jusqu'au 15 juin 1875*.

Biographie complète des 300 sénateurs par trois journalistes, s.l., décembre 1875.

Sénateurs et députés, Silhouettes à la plume, Paris au Journal le Figaro, 1876.

Liste des membres des trois groupes de la gauche du Sénat, avril 1885, Palais du Luxembourg [Waddington figure, avec Saint-Vallier, parmi les 53 membres du groupe du Centre gauche].

Papiers Waddington, archives du ministère des Affaires étrangères, 13 volumes, 2 cartons, un microfilm, papiers nominatifs n° 176.