

INTRODUCTION

En France et dans l'ensemble des démocraties, il ne se passe pas un jour sans que soit évoquée, dans les médias comme dans des conversations quotidiennes, la question de l'opinion. « Que veut l'opinion? », « Que pense-t-elle de la réforme envisagée par tel ministre? », « Quelles sont ses aspirations à l'orée des prochaines élections? » : autant d'interrogations banales qui irriguent les interventions journalistiques et celles des professionnels de la politique. Il n'est pas exagéré d'écrire que la croyance en l'existence d'une instance de jugement siégeant dans la société structure notre rapport collectif et individuel au monde. Le gouvernement des hommes ne se pense pas, de nos jours, sans une relation à l'opinion, que l'on dise vouloir combler ses vœux ou, au contraire, que l'on évoque, dans une posture de responsable visionnaire, l'intérêt général et le long terme face à ses caprices ou ses crispations momentanées. Souligner ce rapport omniprésent dit bien le caractère sensible de sa mesure : si la connaissance des mouvements de l'opinion s'avère indispensable, il convient d'être capable de les saisir au plus près. Bien plus, la faculté à se présenter, dans l'espace public, comme celui qui énonce le mieux *ce que dit* ou *ce que veut* l'opinion représente un enjeu majeur dans les démocraties contemporaines. On sait, à cet égard, la place centrale, si ce n'est monopolistique, qu'occupent aujourd'hui les sondages dans ce qui est présenté, et très souvent contesté¹, comme la meilleure mise au jour de cet objet.

Ce paysage familier dans lequel nous nous mouvons — de la croyance spontanée en l'existence d'une « opinion publique », acteur important de l'échange politique contemporain, à sa remise en cause périodique, et du souci affirmé de sa mesure aux difficultés que pose celle-ci — n'existe pas de toute éternité. À la suite de Jürgen Habermas², la plupart des historiens et des chercheurs en science politique repèrent dans la critique de l'absolutisme, au cours de la seconde moitié du XVIII^e siècle, le moment d'émergence de l'opinion publique, comme concept et comme croyance au moins, et, pour une partie d'entre eux, comme instance sociale effective³. Les sondages,

1. L'article fondateur à cet égard est celui de Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, 1973, p. 1292-1309.

2. J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993, [1^{ère} éd. all. : 1962].

3. Le modèle habermassien est aujourd'hui repensé, nuancé, parfois contesté, notamment du point de vue de la chronologie, mais il fournit malgré tout la référence de toute réflexion sérieuse sur la notion d'opinion. Les débats qu'il suscite aujourd'hui ont donné lieu à plusieurs journées d'études, organisées par Patrick Boucheron et Nicolas Offenstadt, à l'université Paris I de décem-

ou plutôt la place éminente qu'ils détiennent dans l'énonciation de l'opinion, n'ont pas échappé au questionnement des sciences sociales. Loïc Blondiaux a ainsi montré avec finesse par quels acteurs et dans quels contextes, notamment politiques, cette position a été conquise par les instituts, au cours des années 1930 aux États-Unis, et à partir des années 1950 en France⁴. Quand elle a lieu — ce qui est loin d'être le cas le plus souvent, tant le caractère familier de cette notion contribue à la rendre faussement évidente, et incite à des usages peu prudents, — cette démarche d'historicisation néglige toutefois presque toujours les années 1814-1848, l'une des scènes essentielles où commença à avoir lieu, en France, la « fabrique de l'opinion », c'est-à-dire tout à la fois l'affirmation du concept, la diffusion sociale de la croyance qui lui est liée et la mise en place de procédures de saisie et de publicité.

L'oubli de ces années décisives dans l'élaboration d'une culture politique contemporaine de l'opinion s'inscrit dans des logiques historiographiques plus générales. Le XIX^e siècle, en effet, a longtemps été dessiné en creux et en bosses : les seuls moments jugés dignes d'intérêt étaient les moments républicains, 1848-1851 et 1870-1914. Entre 1814 et 1848, puis entre le coup d'État et Sedan, il n'a longtemps été question, explicitement ou non, que de « parenthèse(s) » ou, au mieux, de « préparation(s) » puisque les régimes en place étaient censés entraver, ou au moins freiner, le mouvement séculaire d'avènement de la démocratie. Dès 1980, certes, Maurice Agulhon a fait justice du mépris historiographique qui a longtemps entouré la monarchie de Juillet⁵. Mais cette intervention laissait la Restauration dans le purgatoire dans lequel ce régime était confiné. Pierre Rosanvallon, quant à lui, a réintégré ces deux régimes, et non uniquement la monarchie orléaniste, dans une réflexion générale portant sur la construction de longue durée de la démocratie française. Il apparaît au travers de ses travaux⁶ que de nombreuses problématiques que l'on croyait exclusivement « républicaines » possèdent une inscription très forte dans le premier XIX^e siècle. Il en est ainsi, entre autres, des processus de représentation, de la construction de la citoyenneté, de la pratique électorale, du fonctionnement du parlementarisme, de la liberté de la presse ou encore de l'équilibre des pouvoirs. Toutes ces questions sont intensément discutées dès 1814 et ne cessent d'être travaillées, en des débats d'une exceptionnelle richesse et lors d'expérimentations multiples, pendant les trois décennies et plus que dure la monarchie constitutionnelle. D'autres travaux se sont multipliés, qui permettent de sortir de la vision déformée des années 1814-1848 comme temps mort du siècle, ou du moins comme temps politiquement inutile. Ils portent, par

bre 2004 à décembre 2006. Les textes des interventions sont disponibles à l'adresse suivante : <http://lamop.univ-paris1.fr/W3/espacepublic/index.htm> [octobre 2007].

4. L. BLONDIAUX, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Le Seuil, 1998.

5. M. AGULHON, « 1830 dans l'histoire du XIX^e siècle français », *Romantisme*, n° 28-29, 1980, p. 15-27.

6. *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985 ; *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992 ; *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998 ; *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

exemple, sur la politisation populaire⁷ et sur l'apprentissage de la pratique du vote⁸. Signe d'une reconnaissance nouvelle de l'importance de ces années, le sous-titre d'une synthèse historique sur la Restauration— *Naissance de la France moderne* — invite à penser ce régime sous l'angle d'une genèse de notre contemporanéité⁹. L'importance de la transition politique difficile des années 1814-1815 dans le cours donné au siècle est démontrée par un nombre croissant d'ouvrages¹⁰. La décennie 1830, quant à elle, apparaît de plus en plus comme un temps de réforme et d'innovation¹¹.

Laboratoire politique, les années 1814-1848 voient aussi émerger, sur un plan pratique et non seulement théorique, une rationalité nouvelle, qui fait de l'opinion l'horizon de l'action gouvernementale. Ce constat, objet du présent livre, ne se limite pas à une formule signalant l'avènement du parlementarisme et l'essor de la presse durant ces années, et donc la naissance d'un « gouvernement d'opinion ». Il s'est dessiné à la faveur de la fréquentation des archives policières et administratives de la Restauration et de la monarchie de Juillet. Il désigne donc des pratiques régulières de « l'art de gouverner ». À compter de 1814, en effet, se développe un type particulier de correspondance administrative qui, dans les décennies suivantes, se banalise et s'affine. On voit se multiplier, émanant des préfets et des sous-préfets, mais aussi des magistrats, des officiers de gendarmerie ou encore des chefs de divisions militaires, des rapports dont l'objet, inscrit en haut de la première page, varie entre plusieurs formulations proches : « esprit public », « état des esprits », « opinion publique », « statistique politique » ou encore « situation morale et politique ». Ce type de correspondance tranche par rapport aux comptes rendus de Police générale de l'État impérial. Ces rapports ne se contentent pas, en effet, d'énoncer des faits ou d'énumérer des événements : ils proposent une analyse, parfois très développée, de la situation politique des départements. Ils décrivent par le menu les dispositions des différentes classes de la société. Ils proposent parfois une explication de la répartition géographique,

-
7. Entre autres contributions : S. KROEN : *Politics and Theater. The Crisis of Legitimacy in Restoration France, 1815-1830*, University of California Press, 2000 ; G. MALANDAIN, « La conspiration solitaire d'un ouvrier théophilanthrope : Louvel et l'assassinat du duc de Berry en 1820 », *Revue historique* n° 614, 2000, p. 367-393, ainsi que : *L'affaire Louvel ou l'introuvable complot. Événement, enquête judiciaire et expression politique dans la France de la Restauration*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de Philippe Boutry, université Paris XII, 2005 ; E. FUREIX, *Mort et politique à Paris sous les monarchies censitaires : mises en scène, cultes, affrontements (1814-1835)*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. d'A. Corbin, université Paris I, 2003 (à paraître sous le titre *La politique des larmes*, Champ Vallon, 2008) ; F. PLOUX, *De bouche à oreille. Naissance et propagation des rumeurs dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 2003.
8. C. GUIONNET, *L'apprentissage de la politique moderne. Les élections municipales sous la monarchie de Juillet*, Paris, L'Harmattan, 1997.
9. E. de WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration 1814-1830. Naissance de la France moderne*, Paris, Perrin, 1996.
10. J. HANTRAYE, *Les cosaques aux Champs-Élysées. L'occupation de la France après la chute de Napoléon*, Paris, Belin, 2005 ; S. HAZAREESINGH, *La légende de Napoléon*, Paris, Tallandier, 2005, p. 37-60 ; E. de Waresquiel, *L'histoire à rebrousse-poil. Les élites, la Restauration, la Révolution*, Paris, Fayard, 2005, p. 149-177.
11. P. HARISMENDY (dir.), *La France des années 1830 et l'esprit de réforme*, Rennes, PUR, 2006.

sociale, voire religieuse, des opinions politiques. Des précédents peuvent certes être recensés sous la Révolution et, dans une bien moindre mesure, sous l'Empire, mais la spécialisation dans la durée d'un type de correspondance administrative consacrée aux seuls phénomènes d'opinion est nouvelle. Considérés ensemble, ces milliers de rapports de longueurs variables constituent un immense texte collectif, tantôt bavard tantôt pénétrant, parfois hésitant et souvent plein d'aplomb, mais dont l'hétérogénéité des auteurs, des dates de rédaction et des perspectives s'efface devant l'unité de l'objet décrit et le caractère répétitif de cette prose. Leur existence fait masse dans les dépôts d'archives, remplissant des kilomètres de rayonnage. À l'instar de la lettre volée d'Edgar Poe, l'évidence de cette présence l'a pourtant rendu presque invisible. Pour le dire autrement, les raisons pour lesquelles ces rapports ont été demandés et écrits n'ont jamais vraiment suscité la curiosité.

Au vrai, l'ogre historien décrit par Marc Bloch a trouvé là tant de chair fraîche qu'il avait peu de raisons de s'encombrer de scrupules sur les origines de ce festin. Les rapports administratifs sur l'esprit public ont été, et demeurent, l'une des sources les plus utilisées par les historiens qui s'intéressent au XIX^e siècle. Les spécialistes de l'histoire politique de cette période ont trouvé là une matière brute : les références aux cartons concernés des Archives nationales¹² et des différents dépôts départementaux¹³ sont légion dans les notes de bas de page de la majeure partie de l'historiographie sur le XIX^e siècle. Les monographies régionales ont beaucoup puisé, dès les années 1920 puis dans une inspiration labrousienne, dans ce trésor d'observations sur le vif et d'analyses souvent informées de la situation¹⁴. Les ouvrages portant sur les diverses tendances politiques de ce temps n'ont pas manqué non plus de s'en emparer¹⁵.

Cet usage classique des rapports administratifs n'a, bien sûr, rien d'illégitime. La question de l'existence de ces milliers de pages sur la « situation morale et politique » de la France ne s'en pose pas moins. Pourquoi, à partir de 1814, une préoccupation nouvelle, l'opinion, suscite-t-elle un tel investissement gouvernemental ? Dès que l'on abandonne l'illusion d'une production quasi-naturelle de ces écrits administratifs sur l'esprit public, et que l'on s'interroge sur la « fabrication » des rapports, de la demande ministérielle à la composition de la missive, en passant par la collecte des informations sur le terrain, bref si l'on applique à cette prose la démarche empruntée par Marie-

12. Dans les séries F^{1c}III (Esprit public), F⁷ (Police générale) et BB¹⁸ (Justice).

13. Dans la série M (Administration générale).

14. Parmi de très nombreux titres, on peut citer, chronologiquement : J.-B. BOISSONNET, *Le Bourbonnais sous la seconde Restauration. L'esprit public*, Moulins, imp. du Progrès de l'Allier, 1924 ; H. CONTAMINE, *Metz et la Moselle de 1814 à 1870, étude de la vie et de l'administration d'un département au XIX^e siècle*, Nancy, Soc. d'imp. typ., 1932, 2 vol. ; J. VIDALENC, *Le département de l'Eure sous la monarchie constitutionnelle*, Paris, M. Rivière, 1952 ; P. LEVÊQUE, *Une société provinciale : la Bourgogne sous la monarchie de Juillet*, Paris, EHESS, 1983.

15. Encore une fois, parmi de très nombreux titres publiés à des dates très différentes, on peut citer : F. PONTEIL, *L'opposition politique à Strasbourg sous la monarchie de Juillet, 1830-1848*, Paris, P. Hartmann, 1932 ; S. KROEN, *op. cit.*, S. HAZAREESINGH, *op. cit.*

Noëlle Bourguet à propos de l'enquête Chaptal¹⁶, en vertu de laquelle ce qui était uniquement vu comme un support documentaire est désormais considéré comme un objet d'histoire à part entière¹⁷, on se donne alors les moyens d'assister à la formation d'un type particulier d'investigation, que l'on peut désigner sous le terme générique d'enquête politique¹⁸, et que caractérise, malgré des formes variables, son objet : l'opinion ou l'esprit public. On est alors en mesure de s'interroger sur ce qu'Alain Corbin a désigné comme « une science politique balbutiante¹⁹ », en prêtant attention à ce que signifient, pour les acteurs de ce système d'observation eux-mêmes, les énoncés qu'ils produisent, et en abandonnant dès lors l'utilitarisme, parfois anachronique, de l'usage traditionnel de cette source. Ainsi soumis à un effort de contextualisation, ces rapports dévoilent, au-delà de l'invention d'une nouvelle forme de discours administratif, l'émergence d'une intelligence gouvernementale, qui se veut en rupture avec le passé et dans laquelle l'opinion joue désormais un rôle important. L'État devient l'État des esprits par cette opération même : la délimitation d'un nouveau champ de connaissance soumis à sa curiosité, les opinions individuelles et collectives.

Ce renversement de perspectives s'inscrit dans un mouvement plus général de retour au(x) source(s) qui caractérise l'historiographie des dernières années, soucieuse d'établir une lecture plus problématisée des traces écrites laissées par les hommes et les femmes du passé²⁰. Il offre également une ouverture sur de vastes chantiers historiographiques. Il en est ainsi de l'histoire des serviteurs de l'État²¹, sur lesquels les

-
16. M.-N. BOURGUET, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 1988.
 17. Pour un exposé plus complet de ce postulat de recherche : P. KARILA-COHEN, « Le rapport administratif : du support à l'objet », dans L. HINCKER (dir.), *Réflexions sur les sources écrites de la « biographie politique »*. *Le cas du XIX^e siècle*, Paris, CNRS, 2000, p. 15-20.
 18. Ce terme n'est pas d'époque, mais a été forgé pour les besoins de l'analyse. Pour un usage similaire de ce concept : Paul VIARD, « Une enquête politique dans l'arrondissement de Dijon, en 1816 », *Annales révolutionnaires*, 1922, p. 387-413.
 19. A. CORBIN, *Le monde retrouvé de Louis-François Pinagot. Sur les traces d'un inconnu 1798-1876*, Paris, Flammarion, 1998, p. 248, et plus largement p. 248-254. L'œuvre antérieure d'Alain Corbin témoigne d'un intérêt ancien pour le rapport administratif comme forme de discours, et non simplement comme support d'une information historique. Voir par exemple l'article qu'il consacre aux maires d'Essay, « Les aristocrates et la communauté villageoise. Les maires d'Essay (1791-1986) », dans M. AGULHON et alii (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 347-365. Il termine cet article par une réflexion sur le « ton des rapports administratifs », constitutif selon lui de l'histoire de la municipalité (p. 363).
 20. Voir par exemple F. CHAUVAUD et J.-G. PETIT, *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires (1800-1939)*, Paris, H. Champion, 1998, notamment l'article de Jean-Marc Berlière, « Les archives de la police, des fantasmes aux mirages », p. 291-304. Dans ce cadre, tous les types d'écrits laissés par les diverses institutions et par ceux qui les incarnent sont soumis à un nouveau regard critique : J.-C. FARCY, *Les rapports des procureurs généraux de la Cour d'appel de Dijon (décembre 1849-juillet 1870)*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2003 ; V. MILLIOT, *Les Mémoires policiers 1750-1850. Écritures et pratiques policières du Siècle des Lumières au Second Empire*, Rennes, PUR, 2006 ; D. KALIFA, « Les mémoires de policiers : l'émergence d'un genre ? », dans *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Perrin, 2005, p. 67-102. Cette liste est loin d'être exhaustive.
 21. M. O. BARUCH et V. DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.

connaissances ont progressé. Les ministères et la « bureaucratie » ont suscité l'intérêt²². Les administrateurs et les fonctionnaires de tous les corps sont au centre de travaux de plus en plus nombreux²³. Les responsables de l'ordre public bénéficient notamment d'une attention soutenue. Les premiers d'entre eux, les préfets, suscitent depuis longtemps une importante bibliographie²⁴. La multiplication des travaux sur la police, longtemps ignorée par la recherche, est plus neuve²⁵. De même, sous l'impulsion de Jean-Noël Luc, la gendarmerie et les gendarmes intéressent enfin les historiens²⁶. À travers ces études, l'État apparaît de moins en moins comme une entité abstraite et monolithique détachée de la société au-dessus de laquelle elle se situerait. Il se décline en un ensemble d'administrateurs et de fonctionnaires que touchent les réalités sociales et culturelles du monde auquel ils appartiennent et à travers lesquels se modulent très diversement les injonctions venues du sommet de la décision politique. Dès lors, l'action de l'État, machine complexe et multiforme, ne peut plus échapper à une évaluation différentielle. Celle-ci consiste à peser les tensions au sommet entre les ministères et au sein de chacun d'entre eux, à éclairer le fossé entre les souhaits ministériels et les réponses des agents du ministère demandeur et, enfin, à faire apparaître

-
22. Guy Thuillier écrit sur ce thème, depuis de longues années, de nombreux ouvrages que l'on trouvera, en fin de volume, dans la bibliographie. Il existe bien d'autres travaux : C. KAWA, *Les Ronds de cuir en Révolution. Les employés du ministère de l'Intérieur sous la première République, 1792-1800*, Paris, CTHS, 1993 ; W. REDDY, « "Mériter votre bienveillance" : les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848 », *Le Mouvement Social*, n° 170, 1995, p. 7-37 ; F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, La Découverte, 2000 ; I. MOULLIER, *Le ministère de l'Intérieur sous le Consulat et le Premier Empire (1799-1814). Gouverner la France après le 18 Brumaire*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de G. Gayot, université Lille III, 2004.
23. Sur l'histoire sociale des agents de l'État dans les départements : J.-P. JOURDAN, *Du sans-grade au préfet : fonctionnaires et employés de l'administration dans les villes de l'Aquitaine 1870-1914*, Talence, MSH d'Aquitaine, 1994 ; J. LE BIHAN, *Fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle. L'exemple de trois corps en Ile-et-Vilaine (« gradés » de préfecture, percepteurs, conducteurs des Ponts-et-chaussées)*, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de P. Harismendy, Rennes II, 2005.
24. Parmi les derniers titres parus : E. EBEL, *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^e siècle*, Paris, La Documentation française, 1999 ; J.-L. MARAIS (dir.), *Les préfets de Maine-et-Loire* Rennes, PUR, 2000.
25. J.-M. BERLIÈRE, *Le monde des polices en France XIX^e-XX^e siècles*, Bruxelles, Complexe, 1996 ; E. EBEL, *Police et société. Histoire de la police et de son activité en Alsace au XIX^e siècle*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999 ; D. KALIFA, *Naissance de la police privée : détectives et agences de recherches en France 1832-1942*, nouvelle édition augmentée, Paris, Nouveau Monde, 2007 ; H. L'HEUILLET, *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard, 2001 ; M.-C. BLANC-CHALÉARD et alii, *Police et migrants. France 1667-1939*, Rennes, PUR, 2001 ; Q. DELUERMOZ, *Les policiers en tenue dans l'espace parisien (1854-1913) : la construction d'un ordre public*, thèse d'histoire sous la dir. de D. Kalifa, université Paris I, 2006.
26. Parmi de nombreux travaux : J.-N. LUC, (dir.), *Gendarmerie, État et société au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002 ; A.-D. HOUTE, *Le métier de gendarme national au XIX^e siècle : la construction d'une identité professionnelle*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de J.-M. Berlière et J. N. Luc, université Paris IV, 2006 ; A. LIGNEREUX, « Force à la loi » ? Rébellions à la gendarmerie et autorité de l'État dans la France du premier XIX^e siècle, 1800-1859, thèse de doctorat d'histoire sous la dir. de N. Vivier et J. N. Luc, université du Maine, 2006.

les écarts dans l'investissement, les capacités et l'immersion sociale des fonctionnaires territoriaux d'une même branche soumise à une même demande.

L'étude de la surveillance de l'opinion se prête fort bien à cette approche de l'action de l'État. L'édification de cette discipline gouvernementale s'opère en effet dans un contexte de rivalités entre ministères. Elle alimente d'autre part l'échange entre les bureaux parisiens et les divers agents répartis sur le territoire. Examiner sa mise en œuvre permet donc d'éclairer comment fonctionne — ou ne fonctionne pas — l'État de la Restauration et de la monarchie de Juillet, et dans quelle continuité il se situe par rapport aux fondations posées sous le Consulat et l'Empire. À ce dernier titre, on ne peut comprendre la genèse d'une police de l'opinion sans y voir, pour une part, la réponse donnée par la monarchie constitutionnelle aux tensions nées de la difficile adaptation de la police de Fouché, taillée pour un régime autoritaire, aux contraintes nouvelles du libéralisme²⁷. Ceux qui, à l'instar de Guizot sous la première Restauration, imaginent les premiers questionnaires ambitieux sur l'état des esprits placent bel et bien cette initiative en rupture avec les pratiques policières précédentes. En dehors des problèmes nés de cette transition, l'immersion dans la correspondance administrative de ces régimes offre un bon observatoire pour comprendre en quoi peut consister une innovation en matière politique et administrative. La sortie de l'illusion d'une production mécanique de rapports, et l'attention portée dès lors aux rythmes, aux modalités et au contenu de la demande gouvernementale d'information, permettent ainsi de saisir les moments de surgissement et les temps creux, les lieux novateurs et ceux qui semblent voués à la reconduction de la routine.

L'étude d'un savoir politico-administratif en formation relève aussi du champ de l'enquête, domaine qui suscite de la même manière une attention soutenue dans l'historiographie. Les écrits de Michel Foucault fournissent bien entendu un cadre de réflexion essentiel pour qui s'intéresse aux savoirs d'État liés à la surveillance des individus²⁸. Dans ce sillage ou non, l'histoire de la statistique²⁹, du renseignement³⁰,

27. Sur les contradictions du libéralisme en matière de surveillance, A. DEWERPE, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1994; A.-J. TUDESQ, « Police et État sous la monarchie de Juillet », dans *L'État et sa police en France (1789-1914)*, Genève, Droz, 1979, p. 59-81.

28. Notamment : *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, réédition « Tel », 1995; *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004; et, sur l'enquête, « La vérité et les formes juridiques », *Dits et écrits 1954-1988. II : 1970-1975*, Paris, Gallimard, 1974, p. 538-646.

29. Outre le livre de Marie-Noëlle Bourguet cité plus haut : J.-C. PERROT, *L'âge d'or de la statistique régionale française (an IV- 1804)*, Paris, Société des études robespierristes, 1977; *Pour une histoire de la statistique*, 1, *Contributions*, Paris, INSEE, c. 1977; A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993; « Sciences de l'État », *ARSS*, n° 133, 2000.

30. S. LAURENT, « Pour une autre histoire de l'État : le secret, l'information politique et le renseignement », *Vingtième Siècle*, n° 83, juillet-septembre 2004, p. 173-184; et, avec Olivier Forcade, *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, A. Colin, 2005.

des enquêtes judiciaires et de l'expertise³¹, les premiers éléments enfin d'une histoire des sciences de gouvernement³² fournissent de nombreuses pistes de réflexion et de comparaison. Toutefois, l'enquête, au temps de Villermé³³, ne se borne pas aux savoirs d'État. L'apport de l'histoire sociale et culturelle des représentations, en premier lieu les travaux de Dominique Kalifa, paraît dès lors essentiel pour envisager l'imbrication des investigations sur l'état des esprits dans le paysage plus vaste des explorations du monde social³⁴. La reconstitution des gestes, des attitudes, des rencontres, des déplacements et des faux pas des administrateurs enquêteurs se prête d'autant plus à l'examen que ceux-ci ne cessent d'évoquer leurs démarches et d'exposer leurs doutes dans les rapports qu'ils envoient au ministre. Si l'on veut bien prêter attention à ce qu'ils disent, ces enquêtes administratives sur l'état des esprits possèdent, pour les observateurs eux-mêmes, une profondeur problématique justifiée aussi bien par la nouveauté de l'exercice que par la difficulté à saisir un objet décrit comme évanescant ou opaque.

L'intérêt de ce détour historique pour comprendre notre présent se situe précisément dans ces hésitations, de la même manière que les travaux sur l'avènement de la civilisation électorale ont pu montrer que le rapport que nous entretenons spontanément avec la pratique du vote, le sens que nous lui prêtons, les lieux et les objets familiers auxquels nous l'associons — le bureau de vote, l'isoloir, l'enveloppe et le bulletin — ont fait l'objet de luttes, de négociations, d'appropriations progressives aujourd'hui si profondément intériorisées qu'elles ne sont plus visibles et qu'elles en deviennent même difficilement pensables³⁵. La création des identités nationales, des

31. F. CHAUBAUD, *Les experts du crime. La médecine légale en France au XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 2000 ; J.-C. FARCY, D. KALIFA, J.-N. LUC, *Les enquêtes judiciaires en Europe au XIX^e siècle : acteurs, imaginaires, pratiques*, Paris, Créaphis, 2006 ; L. GUIGNARD, *Juger la folie. La justice pénale et la folie des criminels à l'âge de l'aliénisme, 1791-1865*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. d'A. Corbin, Paris I, 2006.

32. Sur les « sciences de gouvernement », ces savoirs mi-pratiques mi-conceptualisés formés dans l'exercice du gouvernement et destinés à guider son action, voir O. IHL, M. KALUSZYNSKI, G. POLLET, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Économica, 2003. La formation d'un savoir(-faire) électoral rationalisé a par exemple été étudié par Éric PHELIPPEAU, « Conjonctures électorales et conjonctures préfectorales. Le vote et la formation d'un savoir politico-administratif », *Scalpel*, n° 1, 1994, ou encore par Christophe VOILLIOT, *La candidature officielle. Une pratique d'État de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, PUR, 2005. On peut rattacher à ce chantier, davantage travaillé par la science politique que par l'histoire, la question des savoirs policiers, qui fait l'objet d'une vaste réflexion autour de Vincent Milliot et Vincent Denis.

33. G. LECLERC, *L'observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, Paris, Seuil, 1979.

34. D. KALIFA, *L'Encre et le sang. Récits de crime et société à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 1995 ; *Crime et culture au XIX^e siècle*, op. cit. ; « Policier, détective, reporter. Trois figures de l'enquêteur dans la France de 1900 », dans « Enquête sur l'enquête », *Mil Neuf Cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 22, 2004, p. 15-28 ; ainsi que : J. LYON-CAEN, « Saisir, décrire, déchiffrer : les mises en texte du social sous la monarchie de Juillet », *Revue historique*, n° 306/2, 2004, p. 303-331, et S. VENAYRE (dir.), « Le siècle du voyage », *Sociétés et représentations*, n° 21, 2006.

35. Voir les multiples travaux sur ce thème d'Yves Deloye, Alain Garrigou, Olivier Ihl et Michel Offerlé, notamment A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-1914*, Paris, Le Seuil, 2002.

ballbutiements aux évidences, pourrait fournir un autre modèle, surtout lorsque l'on envisage le rôle de l'État et des institutions dans ces créations³⁶.

Le savoir administratif, et politique, qui se construit sous la Restauration et la monarchie de Juillet, apparaît encore friable. L'évidence ultérieure des « révélations » des Renseignements généraux et des prophéties des sondages n'est pas de mise. Mais l'espèce de nécessité selon laquelle l'opinion doit être surveillée, sondée, disséquée, s'installe bien durant ces années (chapitre I) et trouve à s'appuyer sur des traditions investigatrices établies et sur une culture générale de l'enquête (chapitre II) : il a ainsi paru utile d'exposer dans une première partie la réunion des conditions de possibilité nécessaires à la naissance d'un questionnement. Les recherches menées dans différents dépôts d'archives et au fil des Mémoires et des réflexions des hommes de l'époque, ont permis de repérer, au sein d'un halo plus vaste d'investigations, une vingtaine d'enquêtes politiques importantes durant les trente-quatre années d'existence de la monarchie constitutionnelle. Portant sur la « situation morale et politique » des départements, et non de la capitale³⁷, elles se déploient, en de fortes concentrations, en 1814-1818, 1820-1822, 1827-1830, 1833-1834, 1839-1840.

Les années 1814-1818 sont celles des enquêtes fondatrices (deuxième partie). Se multiplient alors les demandes ministérielles d'enquêtes sur la situation politique des départements. Des commissaires royaux et des délégués de police sont envoyés sur place pour jauger les dispositions des Français face au(x) changement(s) de régime. Les préfets et l'ensemble des fonctionnaires répartis sur le territoire français sont submergés de questionnaires successifs émanant des ministres les plus impliqués dans cette partie de l'ordre public, c'est-à-dire ceux de l'Intérieur et de la Police, plus marginalement ceux de la Justice et de la Guerre. Les particuliers s'en mêlent, par la dénonciation ou par l'expertise personnelle. À l'instar de certains nobles de province qui montent de petits réseaux d'espionnage dans ces années tendues de la première et de la deuxième Restauration, le duc d'Angoulême lui-même s'improvise enquêteur à l'automne 1815 et au début de l'année 1816 et fournit alors au ministre Vaublanc quantité de rapports sur la situation politique des départements méridionaux. Ce bouillonnement désordonné d'initiatives souvent concurrentes trouve ses racines dans un contexte tendu de rivalités politiques et ministérielles, tant sous la première Restauration (chapitre III)

36. A.-M. THIESSE, *La création des identités nationales : Europe XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Le Seuil, 1999 ; G. NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Hachette, 1998.

37. Les enquêtes sur l'opinion étudiées ici ne concernent jamais la capitale dont la surveillance dépend de la préfecture de Police, et non du ministère de la Police générale, puis des bureaux de police du ministère de l'Intérieur. Les pertes dues à l'incendie de ce lieu de contrôle par les communards en 1871 rendent difficile, et peut-être impossible, l'examen des modalités de la surveillance de la capitale sous la Restauration et la monarchie de Juillet. Au vu des sources disponibles — notamment le *Bulletin de Paris*, recueil policier quotidien des événements survenus, — il semble que la préfecture reconduise surtout les pratiques classiques de recueil des bruits et des humeurs urbaines mises en place dès le temps de la lieutenance de Police sous l'Ancien Régime. Dans ce cas, elle n'apparaîtrait pas comme un lieu d'innovation policière.

L'ÉTAT DES ESPRITS

que dans les premières années de la seconde (chapitre IV). Il s'efface après la fin de l'année 1818, lorsque la Restauration trouve une meilleure assise. Il n'en reste pas moins que, pendant ces cinq années de doute profond et d'instabilité du pouvoir, les démarches de l'observation politique se sont rodées, la spécificité de ce type d'enquête par rapport au moule commun de l'enquête administrative et de l'enquête policière s'est affirmée, et que les premières grilles d'explication et d'analyse de l'esprit public ont été mises en place.

Après le moment du surgissement vient celui de l'enracinement de l'enquête politique (troisième partie). Les années 1820, 1830, 1840 constituent les décennies où s'incruste dans les pratiques gouvernementales le besoin affirmé de sonder l'opinion. Le rythme de succession des enquêtes est moins soutenu, les rivalités entre ministère sont moins fortes, mais c'est bien durant ces années que l'observation des fluctuations de l'état des esprits se fait régulière pour ne plus quitter le champ de préoccupation de l'État. Les uns après les autres, ses serviteurs sont invités à devenir des analystes réguliers de l'opinion : les préfets sont les premiers concernés par cette tâche (chapitres V et VI), puis viennent les procureurs généraux et royaux, les officiers de gendarmerie et les chefs de division militaire (chapitre VII). Les uns et les autres, à la fois fonctionnaires et sociologues, livrent des représentations de l'esprit public qui oscillent entre conformisme et intuitions, art de l'observation et répétition (chapitre IX).