Revue d'histoire du XIXe siècle

Société d'histoire de la révolution de 1848 et des
révolutions du XIXe siècle

50 | 2015

Sociétés et forces de sécurité au XIX^e siècle

L'Empire, c'est la sécurité. Offre et demande de sécurité en régime bonapartiste

Empire is security. Supply and demand of security in bonapartist regimes

*Das Empire ist Sicherheit. Angebot und Nachfrage an Sicherheit im
bonapartistischen Regime*

Quentin Deluermoz et Aurélien Lignereux

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rh19/4821>

DOI : 10.4000/rh19.4821

ISSN : 1777-5329

Éditeur

La Société de 1848

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2015

Pagination : 57-78

ISSN : 1265-1354

Référence électronique

Quentin Deluermoz et Aurélien Lignereux, « L'Empire, c'est la sécurité. Offre et demande de sécurité en régime bonapartiste », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 50 | 2015, mis en ligne le 01 juillet 2015, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rh19/4821> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rh19.4821>

Tous droits réservés

QUENTIN DELUERMOZ
ET AURÉLIEN LIGNEREUX

*L'Empire, c'est la sécurité.
Offre et demande de sécurité en régime bonapartiste*

L'Empire, c'est la sécurité, aurait pu dire Napoléon. Le personnage n'en est pas à un propos apocryphe près, et la notoriété du discours de son neveu à Bordeaux, le 9 octobre 1852, autorise bien des pastiches. Pour autant, il ne s'agira pas d'enrichir les *Bonapartiana* et autres recueils de citations ni même de compléter les bréviaires du bonapartisme. C'est davantage à titre de stéréotype digne du *Dictionnaire des idées reçues* d'hier et d'aujourd'hui que la formule a une valeur opératoire en ce qu'elle conduit à étudier l'accueil réservé à son action en ce domaine : régime fort par excellence, l'Empire ne passe-t-il pas pour avoir mis sa poigne au service de l'ordre social et de la tranquillité publique ? Sans se risquer à soupeser le bien-fondé de pareille réputation, ce qui pousserait à une fallacieuse lecture positiviste des données judiciaires¹, il importe d'interroger frontalement le sentiment de sécurité ou d'insécurité des contemporains. Sans doute ce terrain est-il tout aussi glissant ; les débats soulevés par sa mesure dans nos sociétés actuelles incitent d'emblée à l'humilité² ou du moins à recentrer la question autour de trois enjeux : la présence d'un volet sécuritaire dans les projets bonapartistes, son adéquation ou non à une éventuelle demande sociale, ses traductions sur le terrain, ce qui revient également à discuter de l'anachronisme d'un tel sentiment pour les époques envisagées³.

Voilà qui amène à ne pas appréhender le problème uniquement au prisme de la propagande, comme l'historiographie s'y est généralement bornée, mais à se tourner sur la réception de ce type de communication, voire à inverser

1. Rappelons la déconstruction définitive par Michelle Perrot et Philippe Robert en introduction au *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relatif aux années 1826-1880*, Genève, Slatkine, 1989. Plus récemment, Bruno Aubusson de Cavarlay, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX^e-XX^e siècles) », *Histoire & Mesure*, vol. XXII, 2007-2, p. 39-73.

2. Depuis le premier bilan que dressait Sébastien Roché (*Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993), les perspectives ont été renouvelées – l'exacerbation des enjeux aidant : cf. Laurent Bonelli, *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*, Paris, La Découverte, 2008, ou les analyses démythificatrices répétées de Laurent Mucchielli.

3. L'idée est en germe dans la façon dont Jean-Paul Bertaud propose d'aider à comprendre comment ce qui nous paraît insupportable ne l'était pas pour les contemporains (*Napoléon et les Français*, Paris, Armand Colin, 2014, Chap. 3 : La « tranquillité violente »).

la démarche entre doléances du corps social et réponses napoléoniennes. De même, l'autre piste qui s'impose, celle de la continuité de la ligne suivie d'un Empire à l'autre, relativise l'approche politique au vu des mutations engagées en un demi-siècle. Ce faisant, il sera possible de se pencher à nouveaux frais sur la sécurité du temps des Empires, en évitant les lectures rétrospectives, flatteuses ou grinçantes. C'est aussi pénétrer par là dans un débat plus ample dont les paramètres essentiels ont été réglés au fil des travaux sur l'histoire de la violence, en particulier ceux d'Yves et Nicole Castan, et que l'on peut résumer sommairement de la sorte. Le dérèglement de l'économie du contrôle social traditionnel fait de la seconde moitié du XVIII^e siècle un tournant. Sous la pression démographique et tandis que les possibilités accrues d'enrichissement et les nouvelles mobilités engendrent des tensions croissantes, les formes communautaires de régulation et de protection se dévitalisent, minées par la promotion d'expériences libérales de gouvernement. Or, dans le même temps s'accroît l'exigence de sécurité personnelle, sous l'effet d'un rapport renouvelé au corps, conjugué au souci d'inviolabilité du domicile privé, sur fond d'amorce de sécularisation. S'ouvre un siècle de transition, qui correspond à la lente étatisation de la sécurité au moyen d'institutions spécialisées et surtout à la difficile reconnaissance par les populations de cette extension de la puissance publique à la sûreté de chacun. Quel intérêt y a-t-il donc à saisir ce processus de « constitution d'un État de sécurité »⁴, lors de ses doubles étapes impériales ? Suivre la question sur deux générations permet d'aller au-delà de l'étude des crises sécuritaires, calée sur les poussées réelles ou fantasmées d'insécurité. Et sauter d'une période à l'autre est aussi une façon de mieux historiciser la notion de sentiment d'insécurité, tout en parant le risque de s'empêtrer dans un mouvement à la fois linéaire et circulaire. Enfin, cela rend possible une approche indépendante de la ligne de fuite républicaine si souvent adoptée. En retour, il y a là de quoi prolonger l'analyse des régimes impériaux⁵, de la même façon que les apparents paradoxes de la Troisième République sont sortis clarifiés de leur confrontation avec les enjeux de sécurité⁶. Parce qu'il y a eu ce précédent historiographique,

4. Philippe Robert, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève, Droz, 1999, p. 23-40. Par « État de sécurité », expression qui aide par ailleurs à penser l'alliance contemporaine entre l'opinion, dont on présume les peurs, et les gouvernants, légitimés de la sorte dans le renforcement d'un arsenal dissuasif (Denis Salas, *La Volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Pluriel, 2008), il faut entendre la construction d'un système de surveillance toujours plus intrusif, sous la pression d'un impératif de protection que porterait la société.

5. Sur les récents rebonds : Peter Hicks, 'The Napoleonic "Police" or "Security State" in context', *Napoleonica. La Revue*, tome 4, 2009-1. Pour dépasser la tournure polémique que recèle un tel débat, l'auteur propose de rompre avec les anachronismes : le Premier Empire peut être considéré comme un État policier, non pas dans le sens que l'expression prendra au XX^e siècle, mais comme consécration du *Polizeistaat*, soit l'État bien ordonné des Lumières, au sein duquel la *police* désigne la structuration d'une société.

6. Quentin Deluermoz, « L'ordre est républicain », in Marion Fontaine, Frédéric Monier et Christophe Prochasson [dir.], *Une contre-histoire de la Troisième République*, Paris, La Découverte, 2013, p. 84-96, et surtout, Martine Kaluszynski, qui a su envisager la République « comme une configuration politique et sociale particulière qui présente des caractères spécifiques du point de vue

le fait d'envisager l'Empire du point de vue de la sécurité gagne en plurivo-cité, car c'est rappeler que la tentative d'instrumentalisation du problème n'est pas un apanage bonapartiste, et qu'il faut donc questionner ce qui en fait la singularité⁷. Vue sous cet angle, la thématique sécuritaire, entre État, police, sentiment public et société, se révèle tout à la fois plus profonde, plus politique, plus inattendue et au fond plus historique.

*

QUAND L'ORDRE PUBLIC SE FAIT LUI AUSSI PROVIDENTIEL

Restaurer l'ordre pour en instaurer un autre

La mise en scène de la prise de pouvoir, on le sait, est essentielle à l'ancrage présent et futur de la légitimité projetée par les nouveaux dirigeants. Les deux Empires du XIX^e siècle y ont veillé avec éclat. Portés par la lassitude née des tensions révolutionnaires, ils s'appuient d'abord sur un discours catastrophiste et le portrait d'une France meurtrie. Avant même le marchepied impérial que se sont révélés être le Consulat puis la République décennale, l'oncle comme le neveu ont su se poser en hommes providentiels pour sortir le pays d'une situation qu'eux et leurs partisans n'ont pas été les premiers à noircir. Si à l'issue de la dynamique du Bicentenaire, la mythographie du Directoire a été délestée de ses poncifs, il ne faut pas perdre de vue que les contemporains en avaient posé les fondements. Qu'il s'agisse d'appeler à un sursaut pour régénérer le régime, d'inventer une République démocratique ou de pointer les maux intrinsèques à la Révolution, néo-jacobins, démocrates et royalistes ont eux-mêmes préparé le scénario bonapartiste en composant le tableau d'un Directoire moribond, vide sur lequel prospéraient les brigands et qui avivait les attentes d'un tiers parti centriste en quête de chef, inquiet de voir sombrer les acquis de la Révolution voire de la civilisation. Droits naturels et imprescriptibles de l'homme, la sûreté et la propriété ne sont-elles pas en péril lorsque les domiciles sont violés, les propriétaires spoliés et violentés, lorsque de l'aveu du rapporteur Porte, aux Cinq-Cents, le 18 mars 1798, les voyageurs sont obligés de former des caravanes⁸? C'est de ce sentiment partagé d'une faillite matérielle et morale du Directoire que s'autorisera Napoléon pour pointer l'esprit « vaurien » de la gendarmerie de l'an VIII, tandis que ses magistrats imputeront à la Révolution « l'altération des mœurs et la

de la mise en œuvre de l'action publique à travers les politiques» (*La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique, 1880-1920*, Paris, LGDJ, 2002, p. 2-3).

7. « L'instrumentalisation politique des savoirs et des techniques dans le domaine pénal ou criminel n'est pas une invention républicaine. Elle est le fait d'autres régimes en d'autres périodes et lieux », *Ibidem*, p. 229.

8. *Rapport fait par Porte, au nom d'une commission spéciale, sur l'organisation et le code de la gendarmerie. Séance du 28 nivôse an 6*, Paris, impr. nat., an VI, p. 4.

subversion de l'ordre social», qui exigent «qu'un Gouvernement éclairé et protecteur s'appliquât à rétablir l'influence des lois et de la justice»⁹.

Quant à Louis-Napoléon, sa stratégie a été facilitée par les cris alarmistes du Parti de l'ordre dont les bonapartistes ne formaient qu'une composante face aux «errements révolutionnaires» passés et à venir. Des brochures à succès telles que *Le Spectre rouge de 1852* ont cautionné d'avance le scénario d'un coup d'État salvateur prenant de court les «jacqueries» qui se tramaient et dont les résistances provinciales au 2-Décembre auraient donné d'effrayants aperçus¹⁰. Le discours circule de l'échelle nationale au niveau départemental. «Des crimes odieux viennent d'être commis dans ce département, proclame le préfet de l'Hérault Durand-Saint-Amant, dans une affiche du 6 décembre 1851, après les événements de Bédarieux : des citoyens honnêtes et paisibles ont été assassinés ; des gendarmes, gardiens de la sécurité de tous, ont subi un supplice que des cannibales seuls osent inventer ! [...] La France, fatiguée de révolutions, veut le repos. Le gouvernement, que je représente au milieu de vous, saura le lui assurer.» Se déploie ainsi une sorte de rituel d'affirmation d'un État fort en situation post-démocratique, un «césarisme démocratique» a-t-on dit, dont les aspérités martiales et plébiennes sont polies par des dispositifs tels que la constitution et le couronnement. La force du régime tient à la réponse globale, d'allure consensuelle, dont il est porteur : ramener la paix publique, restaurer l'autorité de l'État, reconstruire l'ordre social sur un socle commun.

C'est dans ce cadre que la thématique de l'ordre intérieur, de la sûreté individuelle et de la sécurité publique est prise à bras-le-corps¹¹. Répétée à l'envi, l'idée est que Napoléon, I^{er} ou III, est venu au secours du pays qui l'appelle. Les partisans du premier ont d'autant plus martelé ce discours que, sur le plan des mesures, il n'a guère eu à innover, héritant d'un arsenal associant justice de choc (la loi du 26 floréal an V punit de mort les violences exercées dans les maisons par des gens armés, celle du 29 nivôse an VI étend la compétence des conseils de guerre aux civils pour les vols commis à force ouverte sur les routes et dans les maisons) et réforme de fond de la gendarmerie (loi du 28 germinal an VI), si bien que l'on a pu voir dans le libéralisme autoritaire du Consulat l'aboutissement du Second Directoire, comme consécration d'un «État sécuritaire» (*Security State*)¹². Si les moyens mis en œuvre

9. Napoléon au ministre de la Police générale, 1^{er} mars 1805, *Correspondance générale*, Paris, Fayard, 2008, p. 89 ; Circulaire du substitut du procureur-général près la Cour de Justice criminelle de l'Isère, 30 germinal an XIII, Bibliothèque mun. Grenoble, V 6040.

10. Guillaume Cuchet et Sylvain Milbach, "The Great Fear of 1852", *French History*, vol. 26, 2012-3, p. 297-324.

11. La sûreté désigne les dispositifs en place pour parer aux atteintes de toute sorte dès lors qu'il y a intention de nuire, tandis que la sécurité renvoie aux moyens de protection face aux risques et accidents dus à des défaillances ou à des causes naturelles. Force est de reconnaître que l'emploi des termes est dans les faits plus hésitant – ne faudrait-il pas sinon parler d'*insûreté*? – et que l'indifférenciation prévalait dans l'usage du XIX^e siècle. On ne s'en étonnera guère : l'État n'est alors pas suffisamment développé pour segmenter ses interventions.

12. Howard G. Brown, *Ending the French Revolution. Violence, justice and repression from the Terror*

présentent une indéniable continuité, leur efficacité est décuplée par la force du verbe et le capital de confiance du Premier Consul. Celui-ci ne craint pas de jouer des formules performatives, annonçant la fin des désordres. Une recette que son neveu saura reprendre, comme l'illustre la chute de son discours de Bordeaux : « Pour faire le bien du pays, il n'est pas besoin d'appliquer de nouveaux systèmes mais de donner, avant tout, confiance dans le présent, sécurité dans l'avenir. Voilà pourquoi la France semble vouloir revenir à l'Empire. » Ces considérations construisent la variante domestique du mythe du sauveur et poussent à son comble la logique du pouvoir personnel : le corps de la nation s'incarne dans celui de l'empereur, donnant lieu à une série de déclinaisons où l'empereur-nation doit se purifier, résister à la gangrène, expurger tous les poisons, afin de redonner au pays un corps sain et vigoureux¹³.

La situation des colonies offre un test exemplaire de ce souci de manifester le retour à l'ordre, par sa précocité comme par l'impact symbolique qu'avaient eu les abolitions de l'esclavage en 1794 et 1848. Sous l'apparence de la réaffirmation des liens de subordination d'une colonie envers sa métropole – car il s'agit de couper court aux ambitions de Toussaint-Louverture –, l'expédition du général Leclerc s'avère chargée de restaurer l'ancien ordre colonial. Bonaparte s'achemine vers la reconstitution du système esclavagiste, non sans ambiguïtés : la loi du 30 floréal an X (20 mai 1802) ne fait, pour ainsi dire, que maintenir l'esclavage là où il est demeuré (Martinique, Mascareignes). La façon dont son rétablissement suit la restauration de la tutelle coloniale en Guadeloupe ne laisse cependant pas de doute sur le sort futur des Noirs de Saint-Domingue. Face à leur résistance d'autant plus exacerbée, le désastre qu'y subit le corps expéditionnaire ne doit pas faire oublier la restauration esclavagiste dans les possessions recouvrées¹⁴. Napoléon III ne pourra pas revenir sur l'abolition de l'esclavage décrétée le 27 avril 1848. Mais la République conservatrice puis le Second Empire étouffent les possibilités d'expression politique en supprimant la représentation des colonies au parlement dès février 1852 et en déléguant aux gouverneurs des pouvoirs très étendus dont ils ne manqueront pas d'user.

En métropole, la surveillance et la poursuite des opposants, par le recours aux justices d'exception, justifiée par des circonstances décrites comme extraordinaires, témoignent de cette affirmation. Il en est de même du processus de militarisation, qu'illustre la diffusion des valeurs militaires et des appellations tirées de l'armée. Les politiques en matière de système policier (le terme désigne la façon dont, en un espace et un temps donnés, s'articulent diffé-

to *Napoleon*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2006. La thèse sous-estime cependant la part de l'Ancien Régime au sein de la matrice napoléonienne.

13. Juliette Glikman, *La monarchie impériale. L'imaginaire politique sous Napoléon III*, Paris, Nouveau Monde Éditions, 2013.

14. Yves Bénot et Marcel Dorigny [dir.], *Rétablissement de l'esclavage dans les colonies françaises, 1802 : ruptures et continuités de la politique coloniale française*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2003.

rentes forces de police – police, gendarmerie, garde municipale, gardes champêtres, etc. – selon des relations complexes de complémentarité, concurrence, hiérarchie)¹⁵ s'insèrent là dans un projet plus vaste qui entend assurer un cours normal et sans heurts des choses. La terreur d'État à l'œuvre de 1800 à 1802 pour briser le brigandage est occultée : cette violence fondatrice qui établit *manu militari* le nouvel ordre de légitimité est transfigurée sous les traits rassurants de la gendarmerie¹⁶. Les deux régimes procèdent à une même opération qui consiste d'une part à criminaliser les opposants politiques, et d'autre part à dépolitiser la question de la sécurité, pour en faire un problème « objectif » que l'État doit traiter, afin de s'imposer dans le quotidien des populations, quotidien qu'il s'agit d'ailleurs de dépolitiser après les apprentissages de la Révolution et de la Deuxième République. Le préfet de police Piétri le signale lors de ses vœux aux agents du 31 janvier 1852 : « Il n'y a qu'à se laisser pénétrer de la pensée même du Président qui, après avoir affermi l'ordre par des mesures vigoureuses et nécessaires, veut aujourd'hui que l'on s'occupe surtout du bien-être de la population »¹⁷. Cela s'inscrit enfin dans une politique plus large encore, du moins dans les discours, selon laquelle un pays qui jouit de la sécurité peut ensuite assurer son épanouissement économique. L'écho entre les deux régimes est parfois direct, comme le déclare Louis-Napoléon lors d'un toast à Saint-Quentin le 9 juin 1850 : « Lorsque, il y a quarante-huit ans, le Premier consul vint en ces lieux inaugurer le canal de Saint-Quentin, comme aujourd'hui je viens inaugurer le chemin de fer, il vous disait : "Tranquillisez-vous, les orages sont passés. Les grandes vérités de notre révolution, je les ferai triompher; mais je réprimerai avec une égale force les erreurs nouvelles et les préjugés anciens en ramenant la sécurité, en encourageant toutes les entreprises utiles. [...]" Il n'y a qu'à regarder autour de vous pour voir s'il a tenu parole. Eh bien ! encore aujourd'hui, ma tâche est la même, quoique plus facile. » Pointe un cadre sémantique commun, entre ordre et liberté, autoritarisme et libéralisme, couples qui, sans être propres au régime bonapartiste, y sont bien exacerbés et saisis d'une manière singulière.

1800-1850 : un cycle et ses décalages

Ces rituels d'affirmation n'ont toutefois pas la même saveur. C'est que le Second Empire ne peut plus être le Premier : entre 1815 et 1870, la France, à l'évidence, a changé en profondeur, bouleversant les contraintes et les opportunités offertes aux deux empereurs, aux caractères par ailleurs fort différents¹⁸. La part de la population vivant dans des villes supérieures à 2 000

15. Définition proposée par Brigitte Marin, « Les systèmes policiers et leurs territoires », dans le cadre du programme ANR SYSPOE évoqué dans l'introduction de ce numéro.

16. Aurélien Lignereux, « Usage politique et portée institutionnelle de la contribution de la gendarmerie à la répression du brigandage sous le Consulat », in Bernard Gainot et Vincent Denis [dir.], *Un siècle d'ordre public en Révolution (de 1789 à la III^e République)*, Paris, CER, 2009, p. 115-133.

17. *Moniteur Universel*, 31 janvier 1852, p. 164.

18. Cf. sur ce point leurs biographies : Patrice Gueniffey, *Bonaparte*, Paris, Gallimard, 2013 ; Éric

habitants est passée de 18,6 % en 1806 à 25,5 % en 1851, tandis que se fixe un marché national autour des années 1860 et que le processus d'industrialisation commence à transformer des structures de production multiples et hétérogènes. Le poids de l'État s'est accru. Une certaine culture de la violence du début du siècle tend à s'estomper à son mitan¹⁹, tandis que des leviers politiques décisifs paraissent installés, tels que le suffrage universel. Joue de plus la donne géopolitique. En 1800, Bonaparte est à la tête d'un pays dont les atouts anciens ont été intensifiés par la Révolution : force (relative) d'un appareil d'État centralisé en mesure de mobiliser une jeunesse nombreuse, et, au-delà, une nation plus sûre encore de ses valeurs. Soixante ans plus tard, la Grande-Bretagne domine le monde, tandis que s'affirment les puissances prussienne et américaine. Le théâtre de la guerre n'est plus le même : les campagnes successives valent à l'État napoléonien d'administrer directement 860 000 km² sur 134 départements, tandis que l'expansionnisme de Napoléon III se déploie surtout outre-mer.

La relation à l'étranger s'en ressent. Le Consulat et l'Empire ont, en la matière, là aussi, un caractère instituant. Leurs rouages policiers s'exportent dans l'Europe subjuguée : le système est non seulement étendu aux contrées annexées et adapté aux États vassaux mais encore les vaincus eux-mêmes s'en inspirent à l'instar de la Prusse (*Polizeipräsidium* à Berlin influencé par la préfecture de police, gendarmerie), entraînant une uniformisation, certes tendancielle, des appareils de sécurité. Les dividendes en sont multiples : au niveau administratif, l'uniformisation et la centralisation de l'Empire en sortent confortées ; sur le terrain policier, les brigands que pourchassent dans les départements les mêmes commissaires et gendarmes ne trouvent plus refuge dans les petits États voisins aux polices faibles. La mise en scène de l'excellence de la police française est profitable jusque sur le plan intérieur :

« Les progrès de la civilisation ont amené, par degrés, l'établissement d'une police chargée de veiller sans cesse à la sûreté des citoyens et à la garantie de leurs propriétés. Mais combien de temps il a fallu pour que cette organisation acquit tous ses développements, et parvint à la perfection où nous la voyons aujourd'hui parmi nous ! Il est même des peuples, et les Anglais doivent être ici nommés les premiers, où, par l'effet d'un vice inhérent à la législation même, les mesures prises par l'autorité publique, contre le brigandage, sont si incomplètes, si débiles, qu'il semble qu'elle se repose sur le malheureux objet de l'agression du soin de protéger ses jours et son bien²⁰. »

Anceau, *Napoléon III, Un Saint-Simon à cheval*, Paris, Tallandier, 2012 (1^{re} éd. 2008).

19. Cf. Frédéric Chauvaud, *De Pierre Rivière à Landru. La violence apprivoisée au XIX^e siècle*, Paris, Brépols, 1991 ; François Guillet, *La Mort en face. Histoire du duel de la Révolution à nos jours*, Paris, Aubier, 2008.

20. *Histoire de Schinderhannes et autres brigands dits garotteurs ou chauffeurs, qui ont désolé les deux rives du Rhin et la Belgique pendant les dernières années de la Révolution ; rédigée d'après les pièces juridiques publiées en allemand par deux magistrats*, Paris, Dentu, 1810, p. III-IV.

La réputation d'insécurité des rues de Londres doit renforcer le sentiment de sécurité des Français. Malgré la condescendance affichée envers les carabiniers que les gendarmes remplacent en Savoie²¹, le Second Empire répond davantage à une logique d'importation : lorsque la police de Lyon est réformée en 1852, la nouvelle organisation emprunte à la fois à l'exemple de Paris (les sergents de ville), de Londres (l'ilotage et la circulation), et de Genève (le casernement et la militarisation²²). À Paris, le modèle du *bobby*, construit comme tel à l'issue de trente années de louanges libérales, est plus directement appliqué encore, afin de hisser la capitale au niveau de Londres²³. Autrement dit, là où le Premier Empire modifie les structures policières européennes, le Second s'aligne sur des tendances transnationales dominantes. Ce phénomène est lié aux trajectoires nord-européennes : après 1848, la Grande-Bretagne comme la Prusse connaissent des processus alliant la centralisation (et le renforcement de la présence policière) à la libéralisation, en dépit des différences majeures entre la dimension militaire prussienne et le souci des libertés au cœur du projet anglais²⁴. Conscient de cet écart temporel, Napoléon III sait aussi se démarquer du souvenir de l'Empire guerrier et autoritaire. Comme le précise fort à propos le président du Corps législatif Billault lors du rétablissement de l'Empire : « Abritant sous un immense souvenir de gloire ce qu'elle a de plus précieux, son honneur au dehors, sa sécurité au dedans, et ces immortels principes de 1789, bases désormais inébranlables de la nouvelle société française si puissamment organisée par l'empereur votre oncle, notre nation relève avec un orgueilleux amour cette dynastie des Bonaparte [...]. Mais, tout en gardant un fier souvenir des grandes choses de la guerre, elle espère surtout en vous pour les grandes choses de la paix. »

Aussi la répétition du scénario n'a-t-elle pas la même texture. Si les deux régimes mettent en avant une dimension refondatrice, l'un est plus offensif, l'autre plus pacifique dans son auto-promotion, l'un instituant, l'autre davantage inscrit dans la réactivation symbolique. Une ligne commune se dessine néanmoins, bonapartiste peut-on dire. Croise-t-elle seulement les demandes de fond des populations ? Et, passée la crise inaugurale, comment l'offre du pouvoir s'insère-t-elle dans ce rapport quotidien à la sécurité ? L'exception bonapartiste résiste-t-elle au temps des routines retrouvées ?

21. Aurélien Lignereux, « Des missionnaires de la France ? L'installation des gendarmes en Savoie aux lendemains de l'annexion », in Sylvain Milbach [dir.], 1860. *La Savoie, la France, l'Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2012, p. 243.

22. Florent Prieur, « Une ville en ordre : l'étatisation de la police lyonnaise (1848-1862) », *Histoire urbaine*, n° 6, 2002-2, p. 87-113.

23. Quentin Deluermoz, *Policiers dans la ville. La construction d'un ordre public à Paris (1854-1914)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2012 ; « Capitales policière, État-nation et civilisation urbaine : Londres, Paris et Berlin au tournant du XIX^e siècle » *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n° 60, 2013-3, p. 55-86.

24. Clive Emsley, *The Great English Bobby. A history of British policing from the 18th century to the present*, Londres, Quercus, 2009 ; Christopher Clark, *Histoire de la Prusse : 1600-1947*, Paris, Perrin, 2009.

UN SCÉNARIO SALVATEUR EN SURPLOMB DE L'OPINION ?

De fait, il est permis de se demander si le scénario salvateur, destiné à ancrer l'ordre nouveau dans une normalité dépolitisée, ne fournit qu'un discours en surplomb, comme les allégories destinées aux voûtes de quelque bâtiment officiel, ou s'il se prête aussi à son appropriation par les populations soucieuses de trouver derrière la pompe des motifs une réponse à leurs préoccupations ordinaires. C'est donc poser la question de la rencontre entre le déploiement d'une propagande et les attentes des particuliers.

Crime et sécurité : un thème public entre demande sociale et modulation par l'État

Rappelons que le sentiment d'insécurité – et de sécurité – tient à trois dimensions entremêlées : une réalité objective (le crime, la délinquance), sa perception individuelle ou collective (le sentiment), sa mise en mots et les pratiques sociales qui portent cette dernière²⁵. En un flou sciemment ou non maintenu entre reflux effectif du brigandage et retombée des angoisses qu'il suscitait, on a longtemps assuré que l'avènement de Bonaparte avait suffi pour rétablir la situation. En l'absence du moindre repère susceptible d'en étayer la mesure (dépôt de plaintes, statistiques judiciaires, sondages), l'analyse rétrospective du sentiment de sécurité est tenue pour une gageure, voire un leurre en ce qu'il ne serait rien d'autre qu'une construction des journaux pour orchestrer la peur des honnêtes gens et un levier actionné par la propagande d'État. Vont certes en ce sens l'exploitation des attentats : celui d'Orsini débouche le 19 février 1858 sur la loi de sûreté générale tout comme l'explosion de la rue Nicaise, le 24 décembre 1800, avait favorisé la déportation d'une centaine d'anciens jacobins, ravalés au rang de brigands, et la création, le 7 février 1801, de tribunaux spéciaux²⁶. Mais sans doute est-ce aller vite en besogne que de s'en tenir à ce mode par le haut de propagation des craintes. De même, leur extension horizontale, alimentée par les peurs et les rumeurs du voisinage, n'a guère été travaillée²⁷. On misera ici sur la voie intermédiaire, celle de l'environnement socio-culturel, celle qui détermine l'approche du crime, colore le regard des individus et, d'abord, les conduit ou non à s'en préoccuper.

25. Dominique Kalifa, « Insécurité et opinion publique au début du XX^e siècle », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 17, 1994, p. 65-76.

26. Aurélien Lignereux, « Le moment terroriste de la chouannerie : des atteintes à l'ordre public aux attentats contre le Premier consul », *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, 2012-1, *L'Attentat, objet d'histoire* (<http://lrf.revues.org/390>).

27. « L'impuissance des autorités locales entretenait une crise de confiance. Sortir la nuit, en ville, s'éloigner de sa demeure à la campagne, représentait une aventure. On défendait ses récoltes, on défendait sa famille contre des dangers constants, imprévisibles, que les bavardages amplifiaient », note fugacement pour l'an VII Marc Bouloiseau, tout à la socio-psychologie des seuls délinquants (*Délinquance et répression sous le régime napoléonien. Le tribunal correctionnel de Nice, 1800-1814*, Paris, Commission d'histoire économique et sociale de la Révolution française, 1979, p. 51).

De quelles affaires criminelles susceptibles d'alimenter leurs craintes ou du moins les conversations les Français pouvaient-ils entendre parler ? Plusieurs espaces d'information sont à distinguer. L'affichage de sentences exemplaires interpelle les passants. Parce qu'elles exposent simultanément le crime et son châtement, ces feuilles assurent à la société qu'elle est vengée des agressions subies. Modelés par les canons d'un genre pluriséculaire, les canards vont dans ce sens en s'achevant sur l'expiation des pires meurtriers : « Peuple qui m'écoute, respectez vos pères, ne faites pas comme moi », adjure Bastard, un chef de brigands exécuté en 1800²⁸. En soumettant à l'examen policier le texte accompagnant les images colportées, une directive du 28 décembre 1810 a pu accélérer cette propension rassurante au repentir. Cependant, cette censure préventive ne gêne guère une littérature du crime qui en est à ses balbutiements. Ses conventions ne sont alors pas de nature à insinuer la crainte du crime au quotidien, ne serait-ce que parce que se faire peur est bien autre chose qu'avoir peur. Le crime est surtout moral, et c'est par la vertu que l'on en triomphe²⁹. Le dépaysement déjoue d'angoissantes identifications puisque le théâtre des forfaits est placé dans un passé révolu ou en des contrées étrangères pour soigner le décor de récits perméables à l'influence gothique du roman noir³⁰. Mineur, le phénomène est donc peut-être avant tout d'ordre littéraire.

Pèse encore et surtout la presse générale – au lectorat il est vrai alors très confiné. La réputation des journaux napoléoniens n'est plus à faire. L'indiscutable sclérose des années de l'Empire n'est cependant telle que parce qu'elle étouffe les marges initiales. L'idée qu'au lendemain du 18 Brumaire les maux persistants du pays auraient été occultés est à corriger dès lors que l'on parcourt le *Journal de Paris*, pourtant propriété de Roederer et de Maret. Quelque cinq cents articles ou brèves se rapportent au crime pour 1800-1801, dont une trentaine de vols de diligence, si bien que ce quotidien laisse poindre son agacement lorsqu'en novembre 1800, le Paris-Rouen vient *encore* d'être attaqué dans l'Eure. On n'épargne pas aux lecteurs les détails glaçants : telle femme violée jetée ensuite au fond d'un puits, tels gendarmes retrouvés mutilés. Un scénario victorieux se dessine néanmoins : les mentions du brigandage augmentent jusqu'à l'hiver 1801, avant que ne recule peu à peu le nombre d'affaires. Mieux, à lire cette source, le rapport de forces aurait basculé : de 1800 à 1801, le total des brigandages commis avec succès est divisé par deux, tandis que celui des opérations répressives réussies augmente d'un tiers.

28. *Complainte sur les attentats horribles commis dans les départements du Léman et de la Lys, avec en-tête un dessin*, Privas, Agard, sd, Arch. dép. Drôme, 37 J 26.

29. *Flore ou la vertu aux prises avec le crime et le malheur*, Paris, Garnier, 1803, 2 tomes.

30. *La caverne des brigands ou recueil des assassinats, des vols, des brigandages, des scélérats qui ont expié leurs crimes*, Paris, Locard et David, 1814 ; *Les repaires du crime, ou Histoire de brigands fameux en Espagne, en Italie, en Angleterre et dans les principales contrées de l'Europe... imitation libre de l'anglais et de l'allemand*, Paris, Ledentu, 1813.

Une fois le brigandage réputé détruit, un silence opaque est de règle. Ses résurgences n'ont pas droit de cité. C'est un tout autre *Journal de Paris* qu'on lit par la suite. S'il évoque encore des faits-divers, c'est sur un mode moralisateur : telle voleuse de pommes à Versailles illustre la philanthropie d'un bourgeois et la probité d'un garde champêtre (3 novembre 1810). La situation est en partie différente sous le Second Empire. D'abord parce qu'en 1826, puis au fil des années 1836-1848, le pays a connu des angoisses sécuritaires nouvelles et une poussée des récits de crime dont les « attaques nocturnes » sont l'expression médiatique la plus connue³¹. Ensuite parce qu'à l'orée des années 1860, le colportage s'affaisse, brisé par les lois de 1849 et 1854. Sur-tout la France bascule peu à peu dans une ère médiatique dont le feuilleton et le journal à cinq sous sont les symboles, à la faveur du développement de l'alphabétisation, de l'industrialisation des presses, des stratégies des maisons d'édition et des journaux soucieux de trouver un nouveau public. Tout cela participe à l'élaboration de formes d'écritures sérielles, mobilisant en les renforçant les stéréotypes issus des années 1840, et reconfigurant les imaginaires sociaux. La cristallisation de la thématique des bas-fonds au milieu du siècle, à une échelle tout à la fois européenne et atlantique, en témoigne³². De son côté, la politique répressive du Second Empire en matière de presse pousse une partie de la production vers la recherche de la distraction, au détriment de la condamnation des réalités du temps. La rétractation du débat public s'accompagne d'un affaiblissement des chroniques criminelles. *La Gazette des tribunaux* ne loue-t-elle pas de plus en plus l'efficacité de ces héros littéraires naissants que sont les inspecteurs de la Sûreté ? Ce discours médiatique sur la sécurité retrouvée, véritable trope des premières années du régime, s'affaiblit néanmoins avec l'affirmation des médias de très grande diffusion. *Le Petit Journal* fonde son succès sur les faits-divers : s'il propose des récits encore rassurants où l'intervention des policiers et des gendarmes parvient à arrêter les criminels, il n'en dresse pas moins le portrait d'une capitale ou de campagnes victimes d'agressions d'une ampleur inédite. La libéralisation de la loi sur la presse de mai 1868 accentue le phénomène au point que les récits de crime s'accroissent en nombre et en intensité.

Que la source d'information soit ou non fidèle, elle ne dit rien sur la façon dont le lecteur révisé son ordre de représentations en fonction des nouvelles. Comme tout sujet de conversation, le chapitre de la sécurité se dérobe. Même les rumeurs, matière première des rapports sur l'esprit public, n'offrent guère de prise : celles que font remonter les préfets et les commissaires généraux de police ne font en tout cas guère apparaître de peurs relatives à la sûreté individuelle. L'effet de source, celui du tropisme politique, n'explique pas tout : les vagues les plus retentissantes sont souvent les plus traditionnelles, à l'instar de

31. Dominique Kalifa, « L'attaque nocturne », *Sociétés & Représentations*, n° 4, 1997, p. 321-338.

32. Dominique Kalifa, *Les Bas-fonds. Histoire d'un imaginaire*, Paris, Le Seuil, 2013 ; Simone Delattre, *Les douze heures noires. La nuit à Paris au XIX^e siècle*, Paris, A. Michel, 2000.

la terreur suscitée par la Bête des Cévennes à partir de 1809³³. Plus appréhensibles sont les écrits du for privé. Leur valeur tient précisément au fait que les scripteurs consignent ce qui leur tient à cœur. Prenons la chronique à usage familial tenue par un chirurgien, du micro-événementiel survenu entre 1802 et 1804 à La Flèche (Sarthe). Le pouvoir fort et sage qui comprime les extrémistes des deux bords répond certes à l'attente du diariste, soulagé de voir enfin « briller le glaive de la justice », mais l'anxiété est plus diffuse. Elle tient au recul de la piété et à l'affaïssement de la moralité, attestés par le spectacle déprimant des filles-mères et la fréquence des vols qu'il détaille. Dans ces conditions, la répression, aussi redoublée soit-elle, reste à ses yeux dérisoire : « Nos prisons regorgent : elles contiennent plus de 30 hommes et 12 femmes. Nos rues donnent continuellement le spectacle de transports d'hommes garrottés, conduits par la gendarmerie. [...] Les crimes se multiplient, les honnêtes gens en sont les victimes, les magistrats en gémissent. Le rétablissement de la religion est le seul frein à ces grands maux³⁴. »

Les correspondances privées offrent un autre aperçu, dans les limites du genre qu'elles constituent. Les règles de la civilité épistolaire et les déterminations sociales pèsent sur le choix et le traitement des sujets, de même que l'historicité des normes d'opinion. Au début du XIX^e siècle, il devient d'usage d'avouer son dégoût à la vue de la guillotine dressée pour quelque exécution, ou d'étaler le malaise ressenti au passage des forçats³⁵ ; en revanche, il est de bon ton de sourire des dangers encourus sur les routes, méfaits que les récits de voyage ont popularisés. L'actualité autorise les clins d'œil de connivence. Boissier, émigré à Lausanne puis resté à Genève, feint ainsi de compatir au départ d'Annecy que la marquise de Sales projette : « vous ne pouvez faire autrement, vous avez à faire à Turin [...] actuellement en Piémont on ne se trouve pas volontiers de nuit dans les rues ni sur les grands chemins »³⁶. Dans ce milieu privilégié, c'est là un *topos* à aborder lorsque l'occasion se présente. Le risque est du reste minime pour cette classe de voyageurs, à la différence des petits notables locaux qui, plus vulnérables, vivent la peur au quotidien au point qu'elle détermine leur ralliement à l'ordre français et à ses gendarmes³⁷. Dans ce cadre ordinaire des échanges, on peut parler de crise sécuritaire lorsque les conventions se trouvent bousculées et qu'une

33. Jean-Marc Moriceau, *Histoire du méchant loup. 3 000 attaques sur l'homme en France, XV^e-XX^e siècle*, Paris, Fayard, 2007, p. 228-234.

34. *Éphémérides fléchoises ; ou Suite des Événemens de la Révolution, observés parmi les habitants de La Flèche ; le tout rédigé suivant l'ordre chronologique pour moi et pour ma famille seulement*, in Alain de Dieuleveult, *La Flèche sous la Révolution. Mémoires inédits du chirurgien Charles Boucher (1742-1812)*, La Flèche, sn, 1982, p. 199-331.

35. Sylvain Rappaport, *La Chaîne des forçats. 1792-1836*, Paris, Aubier, 2006.

36. Henry Boissier à Mme la marquise de Sales, 28 septembre 1803, Arch. dép. Haute-Savoie, 1 J 2085.

37. Michael Broers, « *Notabili, gendarmes & the State : preserving order & the origins of the centralized State in the Italian départements of the First Empire* », in Xavier Rousseaux et René Lévy [dir.], *Le Pénal dans tous ses États. Justice, États et sociétés en Europe (XII^e-XX^e siècles)*, Bruxelles, FUSL, 1997, p. 179-190.

angoisse singulière perce l'écran des lettres : un membre des couches supérieures peut alors laisser poindre sa crainte des malandrins sans se couvrir de ridicule. Le problème n'est pas plus aisé un demi-siècle plus tard. L'analyse des lettres envoyées aux « grands écrivains » a dévoilé la subtilité du travail d'appropriation des romans sous la monarchie de Juillet : certains lecteurs ne s'en emparent-ils pas même pour livrer leurs propres prescriptions en matière de police préventive³⁸ ? Peut-être perçoit-on mieux à ce moment les usages sociaux des discours médiatiques. Dans les rues de Paris, à lire les archives judiciaires, les rixes entre bandes ou les résistances à l'intervention policière suscitent des références à des crimes récents, objets d'une attention publique. L'Affaire Troppman, soit le massacre en 1869 d'une famille de huit personnes par un jeune homme de 19 ans, soulève l'un des plus fortes émotions criminelles du temps dans les journaux. Mais elle donne également lieu à d'étranges pratiques, tels ces déplacements massifs à Pantin, transformée en « gigantesque kermesse », où se vendent des reliques ayant soi-disant appartenu aux victimes, mais aussi photographies et opuscules, annonçant le tourisme de l'extrême³⁹. Certes, ces gestes ne disent rien du sentiment d'insécurité, si ce n'est la promotion des abords de Paris comme scène privilégiée de la criminalité ; mais ils montrent la présence et l'efficacité sociales de cette thématique, modelée selon des usages et des intentions diverses.

Façonner un problème public

Cause d'émotion ou objet de conversation, le crime devient sujet de préoccupation dès lors qu'il débouche sur une réflexion pour le combattre. Un constat se dégage d'emblée : sous Napoléon I^{er}, on reconnaît à l'État la vocation à assurer la sûreté des personnes, ce qui entérine l'opinion exprimée dès le XVIII^e siècle⁴⁰. Les Chambres, la presse, les maires, ou encore les philanthropes, les médecins, les juristes peuvent promouvoir des projets novateurs en termes de répression ou, de plus en plus, de prévention, mais leur action porte peu, faute de la structuration interne qui assurera leur audience sous la République et du relais d'une opinion publique constituée⁴¹.

En l'absence de tels leviers, les questions de sécurité restent confinées au sein des administrations compétentes. Se voulant tutélaires, elles s'emploient à faire le bien des habitants sans guère les écouter, tout en se plaignant de leur défaut de coopération. Rares sont les propositions de fond émises, même si le pouvoir napoléonien sait se donner les moyens de mettre en œuvre jusqu'aux plus radicales, à l'instar de la déportation de groupes « à risques » : Bohémiens

38. Judith Lyon-Caen, *La Littérature et la vie. Les usages du roman au temps de Balzac*, Paris, Tallandier, 2006, p. 256 et 290.

39. Précisions dans Michelle Perrot, « L'Affaire Troppmann (1869) », in *Les Ombres de l'histoire. Crimes et châtements au XIX^e siècle*, Paris, Flammarion, 2001, p. 292-293.

40. Si l'on veut bien passer outre l'effet de sources car, à l'évidence, ne prennent pas la plume ceux qui estiment que l'État n'a pas à s'immiscer dans ce champ et qu'il revient aux citoyens, chefs de famille et propriétaires de protéger leurs personnes et leurs biens.

41. Martine Kaluszynski, *op. cit.*

du Pays Basque, bandits corses ou Italiens jugés *capables* de délits. Les détentions par mesure de haute police sont appréciées pour leur discrétion. Les autorités se sont-elles néanmoins efforcées de prendre en compte l'impact des crimes sur l'esprit public? Des administrateurs s'en remettent à des indices éprouvés : ainsi l'affluence retrouvée à la foire de Beaucaire sert autant de révélateur du retour à la confiance dans la sûreté des routes que d'indicateur d'une reprise de l'économie. À l'heure de l'essor ambivalent des statistiques⁴², une réflexion méthodologique est engagée pour organiser sur ce plan les enquêtes départementales. Celles qui ont été achevées livrent toutefois des données éclatées (ici, les crimes jugés ; là, les arrestations de la gendarmerie), contrastant avec la visée systématique des ambitions initiales⁴³. Rares sont les séries chronologiques, peut-être parce que la baisse attendue des crimes n'est pas au rendez-vous. On incrimine alors la Révolution : dans le Mont-Blanc, ne confronte-on pas les affaires jugées par le ci-devant Sénat de Savoie avec celles de 1801 et 1805? Ce parallèle prête sans doute le flanc aux objections, ne serait-ce que par la percée des délits forestiers (466 sur les 774 délits punis correctionnellement en 1805), mais l'essentiel tient à la caution de la thèse d'une Révolution démoralisatrice⁴⁴. La statistique du Mont-Tonnerre livre toutefois une explication probante du saut d'échelle : « Les arrestations sont devenues bien plus fréquentes depuis les dernières années. Mais on ne doit pas voir dans cette différence une preuve de la dissolution des mœurs. C'est l'effet des changements survenus dans la législation. Autrefois, un individu n'était arrêté que pour des délits emportant peine afflictive ; aujourd'hui on emprisonne pour une querelle ou des voies de fait⁴⁵. » Loin d'affoler la population, de tels chiffres seraient au contraire susceptibles de la rassurer en prouvant la réactivité de la force publique. De fait, l'entrée en vigueur du Code pénal de 1810 plaide en faveur de la thèse attribuant les fortes variations des courbes pénales aux changements de politiques répressives : cette application s'accompagne en effet d'une poussée de l'activité répressive ; dans le Cantal, ne passe-t-on pas de 150 détenus à 240 entre le début 1811 et la fin 1812? Il est toutefois difficile de faire la part entre la conjoncture (misère et crise frumentaire) et le changement structurel de cadre pénal.

La situation est un peu différente sous le Second Empire, qui possède désormais les rapports réguliers transmis par les procureurs généraux, ainsi que l'outil qu'est le Compte général de la justice criminelle. Au-delà, le régime mobilise ostensiblement la statistique pour rendre compte de son action et indiquer son traitement « scientifique » des problèmes posés à la

42. Marie-Noëlle Bourguet, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, EAC, 1988.

43. Pierre Laboulinière, *Plan d'une statistique générale pour les six départements de la 27^e division militaire (ci-devant Piémont)*, Turin, Imp. nat., an XI, p. 76-77.

44. Jean-Joseph de Verneilh-Puyraseau, *Statistique générale de la France. Département du Mont-Blanc*, Paris, Testu, 1807, p. 388.

45. Ferdinand Bodmann, *Annuaire statistique du département du Mont-Tonnerre*, Mayence, Kupferberg, 1809, p. 142.

société (que l'on songe à l'enquête agricole de 1866). Ces rapports, et le Compte en premier lieu, sont autant un lieu de description que de contrôle social, par le caractère normatif des catégories utilisées⁴⁶. Jouent là encore les modifications du cadre légal ou des pratiques en son sein : le mouvement de correctionnalisation, qui autorise des peines moins lourdes mais plus systématiques, explique bien des fluctuations de courbe. Mais cela ne suffit pas. Le fait est connu : la hausse des accusations pour crimes sexuels, par exemple, ne correspond pas forcément à une augmentation effective de ces violences. Elle dévoile aussi l'attention accrue de l'État et l'acceptation par les populations de s'en remettre à lui pour traiter ces affaires qui déchirent le tissu social local. Il est cependant d'autres facteurs encore pour expliquer une progression antérieure même à l'application du nouveau Code en 1811 (car le nombre de bagnards de Brest, Toulon et Rochefort avait déjà doublé entre 1791-1801 et 1802-1810⁴⁷), et qui semble commune aux deux Empires (51 300 personnes sont détenues dès 1852, encore 30 000 à la fin du régime; on n'en comptera plus que 12 000 entre-les-deux-guerres⁴⁸). Les exigences du pouvoir et les effets du renforcement des moyens policiers ont manifestement aussi leur part.

DES EMPIRES POLICIERS MAL COMPRIS PAR DES SOCIÉTÉS PLUS POLICÉES

Un style policier impérial?

Qu'en est-il en effet des forces de sécurité, dans de tels contextes? Les systèmes policiers constituent une troisième dynamique qui s'ajoute à l'ensemble.

L'impact napoléonien est d'abord organisationnel. Napoléon donne toute sa mesure à cette création du Directoire qu'est le ministère de la Police générale en assurant une certaine stabilité à Fouché et en lui confiant les moyens nécessaires pour agir efficacement, mais sous le regard d'autres institutions. Créée en février 1800, la préfecture de police concentre les pouvoirs policiers de la capitale, ce qui en fait un « laboratoire de la modernité policière », appelé à marquer durablement le paysage policier français⁴⁹. La gendarmerie est elle-même dotée d'une direction centralisée sous la forme d'une inspection générale (29 mars 1800). Plus largement, les pouvoirs locaux en matière de police sont rognés par les préfets, qui tâchent de s'arroger les nominations. Le second changement concerne la présence des forces de police. L'obligation faite par la loi du 19 vendémiaire an IV (11 octobre 1795) aux villes de plus

46. Michelle Perrot et Philippe Robert, *op. cit.*

47. Jean-Paul Bertaud, *op. cit.*, p. 81 et 84.

48. Marie-Danièle Barré, « 130 ans de statistiques pénitentiaires en France », *Déviance et société*, n° 10, 1986-2, p. 107-128.

49. Jean-Marc Berlière, *Le monde des polices en France*, Bruxelles, Complexe, 1996.

de 5 000 habitants de posséder un commissaire de police est accentuée en l'an VIII : celles de 10 000 habitants doivent désormais posséder deux commissaires, puis un supplémentaire par tranche de 10 000. Des commissaires généraux couronnent la surveillance depuis les cités de plus de 100 000 habitants, et, en 1811, une trentaine de commissaires spéciaux sont placés dans les centres névralgiques de la contrebande. Enregistrant une crue, de 4 114 cavaliers de la maréchaussée en 1788 à 15 689 gendarmes en 1801, et jusqu'à 30 600 en 1813, la gendarmerie joue un rôle pivot aux dépens de l'armée, des gardes champêtres et surtout des gardes nationales. Enfin, sans qu'on puisse véritablement parler de professionnalisation, en dépit de la diffusion de manuels et même de l'ouverture d'écoles d'instruction pour former les compagnies rhénanes de gendarmerie, la période voit aussi une structuration interne de ces forces. Ainsi les commissaires de police parisiens présentent-ils un profil fort différent, en 1803, des citoyens et militants de l'an II. Après une nouvelle épuration, le corps, d'abord dominé par des artisans, juristes et anciens employés d'autres administrations, connaît une surreprésentation d'anciens commissaires non inquiétés politiquement, d'employés des autres administrations, et surtout des échelons inférieurs des bureaux de police : soit des hommes compétents et sûrs⁵⁰.

Le Second Empire reprend ces tendances. Non que les types de forces ou l'évolution des effectifs aient fondamentalement changé sous les monarchies postrévolutionnaires et la Deuxième République, ni qu'elles aient été peu sécuritaires, comme le rappelle le durcissement après l'attentat de Fieschi de 1835. Par bien des aspects, le régime se coule dans les inflexions des « années décisives » des années 1840, marquées par d'inédites opportunités de recrutement, et une rupture dans la professionnalisation. Mais en même temps, de significatifs déplacements ont eu lieu : la réapparition de la garde nationale en est l'une des traces les plus nettes. Les gardes champêtres en témoignent également : malgré les critiques portées contre les insuffisances de la police rurale, les projets d'embrigadement ont tous été repoussés à la Chambre entre 1830 et 1850 par rejet de la militarisation policière, symbole de despotisme napoléonien, et en défense des libertés municipales⁵¹. Or, dès 1852, les gardes champêtres sont nommés par les préfets, et le passé militaire des postulants devient un critère déterminant de choix.

Existent ainsi, en même temps que les mouvements de fond, des « styles policiers » dont on perçoit ici la variante impériale, qui met à mal la dépendance horizontale des agents de police envers les habitants (ou envers les pouvoirs locaux) au profit de la subordination vis-à-vis du pouvoir central. La mémoire impériale joue là encore son rôle. C'est le cas du retour du

50. Vincent Denis, « Les commissaires de police parisiens, de la chute de la monarchie à la Restauration », in Dominique Kalifa et Pierre Karila-Cohen [dir.], *Le commissaire de police au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2008, p. 27-40.

51. Fabien Gaveau, « De la sûreté des campagnes. Police rurale et demandes d'ordre en France dans la première moitié du XIX^e siècle », *Crime, Histoire & Sociétés*, vol. 4, n° 2, 2000, p. 53-76.

ministère de la Police générale en janvier 1852. Les « gardes républicains » retrouvent après le coup d'État leur dénomination du Premier Empire de « gardes de Paris »⁵². Et la garde nationale, sans être supprimée, décline une fois de plus après son renouveau sous la République démocratique⁵³. L'accroissement des types d'agents et des effectifs reprend. En mars 1852, sont institués des commissaires cantonaux pour coiffer les différentes forces de sécurité à cet échelon ; un an après sont créés les commissaires départementaux. En février 1855, c'est au tour de la « police des chemins de fer », avec trente commissaires, en charge de la surveillance politique le long des axes de communications. En revanche, le nombre de gardes de Paris augmente peu, et ces militaires quittent les postes urbains pour s'encaserner, du fait de l'affirmation de la nouvelle police visible : le nombre des sergents de ville quadruple de 900 agents avant 1848 à plus de 4 000 à la fin des années 1850, installant une présence policière inédite. S'observe enfin une accentuation des tendances antérieures dans le sens d'une professionnalisation. La médaille militaire créée en 1852 permet aux gendarmes d'espérer, par la durée des services, obtenir une récompense honorifique avant leur retraite, un honneur que ne connaissait qu'un gendarme sur 50 au cours du premier XIX^e siècle⁵⁴. Des changements communs marquent les forces de police, et les administrations d'État en général : renforcement des examens de passage, garantie de retraite (loi de 1853), constitution d'étapes de carrières, accentuation de la surveillance et de la réglementation. Ainsi sous le Second Empire, de l'avis des spécialistes de l'administration, une étape est-elle franchie⁵⁵.

Faut-il en conclure au renforcement des appareils policiers sous les régimes impériaux ? Le bilan est plus modeste. Bien des innovations s'avèrent éphémères : les commissaires spéciaux disparaissent en 1814, les commissaires départementaux en 1854, tandis que les commissaires cantonaux, face aux critiques des maires et des gendarmes, sont vite voués au déclin. Sur les six commissariats du Puy-de-Dôme créés au début du régime, il n'en subsiste qu'un en 1870⁵⁶. Il n'est pas jusqu'au ministère de la Police générale qui ne soit sacrifié au besoin : de 1802 à 1804, en 1818, puis en 1853 après sa reconstitution un an et demi auparavant. Les hausses d'effectifs sous le Consulat et l'Empire tiennent du trompe-l'œil : la gendarmerie a septuplé par rapport à 1788, mais seulement sur le papier puisque ce bond est relativisé par l'agrandissement du territoire, par l'extension des missions et par le sous-effectif des compagnies, qui se situe chroniquement à 20 % du

52. Fabien Cardoni, *La Garde républicaine. D'une République à l'autre (1848-1871)*, Rennes, PUR, 2008.

53. Roger Dupuy, *La Garde nationale, 1789-1872*, Paris, Gallimard, 2010.

54. Arnaud-Dominique Houte, *Le Métier de gendarme au XIX^e siècle*, Rennes, PUR, 2010, p. 61.

55. Jean Le Bihan, *Au service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX^e siècle*, Rennes, PUR, 2008.

56. Cyril Cartayrade, « Gouverner la police : commissaires cantonaux et gendarmes du Puy-de-Dôme au début du Second Empire », in Dominique Kalifa et Pierre Karila-Cohen [dir.], *op. cit.*, p. 136.

total théorique. De même, sous le Second Empire, si chaque canton possède désormais sa brigade, l'effectif plafond est atteint dès 1853. Les disparités interrégionales demeurent fortes. Il en est de même pour les mutations du métier, conditionnées au nombre de candidats aptes. Si le recrutement peut se faire sélectif entre 1840 et 1855, il doit s'adapter à la pénurie de postulants le reste du temps. En témoigne l'abaissement continu des exigences de taille, qui reculent de 1,73 m pour les cavaliers et 1,70 m pour l'infanterie en 1820 à 1,71 m et 1,69 m en 1857, et 1,68 m en 1860. Les politiques du régime sont ainsi tenues de se plier aux réalités du terrain (héritages politiques, complexité des territoires, etc.), aux mutations de longue durée (densification de la présence d'État ou exigence de visibilité), ou aux contraintes sociologiques (vivier de candidats). Là encore, il s'agit bien de mise en œuvre constamment négociée entre État et société. Qu'en est-il de l'attitude des agents eux-mêmes ? Leur perception est-elle modifiée, à commencer par leur attachement au régime qu'ils servent ? On observe du moins à chaque fois une plus grande stabilité des personnels : les commissaires parisiens restent plus longtemps en poste après 1800 ; le taux de départs volontaires ou de révocations diminue autour de 1860 pour la gendarmerie comme pour les sergents de ville. Disons que ces expériences cristallisent des tendances latentes et leur impriment une marque spécifique, qui n'est cependant pas absolue.

Des régimes victimes de leur ombre policière

Demeure la question essentielle de l'impact de ces dispositifs sur la sécurité. Au vu de ce qui précède, le résultat n'est pas à chercher du côté des chiffres. Le fléchissement de la courbe des homicides l'illustre : ne tombent-ils pas, sur la période et en particulier à partir des années 1850, de 1,24/100 000 en 1826 à 0,69/100 000 en 1865, alors que parallèlement augmente le nombre des coups et blessures ? Le léger regain aux débuts de la Troisième République aidant, il paraît aisé de mettre ce fait sur le compte de la politique. Cependant, l'étiage impérial s'inscrit surtout dans un trend de longue durée et un cadre européen aux multiples inflexions⁵⁷. Plus qu'une diminution des crimes sous l'effet de l'activité répressive du régime, ces indicateurs signalent l'accélération d'une mue profonde du rapport à l'État et à la violence. De fait, faut-il rappeler que si Napoléon I^{er} pouvait biffer d'un trait l'existence de dynasties séculaires, il n'avait guère de prises sur la courbe des crimes, y compris les plus spectaculaires ? Certains n'avaient pas craint de pousser l'éloge jusqu'à cette extrémité. Tout à la satisfaction de voir condamnés à mort 27 garotteurs, le préfet de l'Ourte ne se risquait-il pas à dire dès mai 1801, relayé par le *Journal de Paris*, que « Bientôt, ce crime n'existera que dans les archives des tribunaux » ? Or la réapparition des bandes ébranle la *pax napoleonica* ; dans certains cas, le contrôle des flux de mobilité (par

57. Manuel Eisner, « Long-term historical Trends in violent Crime », *Crime and Justice, a review of research*, n° 30, 2003, p. 83-142.

exemple, les travailleurs saisonniers venus des Apennins) ou les coups portés indirectement à l'agro-pastoralisme nourrissent même un vif brigandage. Le Second Empire connaît aussi, à une moindre échelle, de telles résurgences.

Ces données n'ont du reste qu'une faible part dans les aléas d'un sentiment de sécurité qui est largement indexé sur la confiance. De fait, en cas de dégradation brusque et localisée de la sécurité, le pouvoir napoléonien consent, en dépit de moyens mesurés, à créer des brigades temporaires dans le double but d'arrêter les brigands qui en sont responsables mais aussi et d'abord de prouver sa sollicitude aux populations, montrer qu'elles ont été entendues et que l'État sait riposter. Les incendies criminels fournissent un bel exemple : sans doute leur nombre diminue-t-il, mais si Napoléon remporte là un succès, c'est d'abord parce que le message et la méthode sécuritaires initiés au 18 Brumaire ont été bien accueillis⁵⁸. N'en déplaisent aux idées simplistes accolées aux régimes bonapartistes : la fin n'autorise pas tous les moyens. Pour ramener la tranquillité autant que la sûreté, leurs dirigeants ont dû être attentifs à la manière d'y parvenir sans être rejetés. C'est que la figure des agents de l'ordre reste fondamentalement ambivalente. Pèse tout au long du siècle une image noire, issue des expériences précédentes : qu'ils soient en uniforme ou non, les policiers sont suspects d'être des espions (Fouché) ou des criminels (Vidocq). Aussi, pour contrer les effets d'un imaginaire social prompt à surenchérir sur la détestation des mouches à leurs gages, les Empires ont misé sur l'essor d'une force ostensible, avec des effets contrastés. La dimension militaire de la gendarmerie contribue à tendre les relations avec des habitants dont toute une partie rejette la conscription. Le sentiment qu'éprouvent les gendarmes d'être seuls face à l'hostilité de tous favorise un mode cassant voire brutal de *policing*, alimentant les haines. Malgré les recommandations répétées de l'Inspection générale pour que les gendarmes adoptent les codes de politesse et de retenue, bien des violences émaillent l'exercice de l'ordre.

Ce serait en effet commettre une erreur de perspective que d'éluder la peur du gendarme⁵⁹. Ne pas prendre en compte cette crainte paradoxale, c'est se priver des moyens de comprendre le fonctionnement du système et la façon dont le vivent les habitants. C'est ainsi que les entraves opposées par les maires et les juges de paix aux poursuites policières peuvent être perçues non pas comme un obstacle à l'efficacité, et donc un facteur indirect d'insécurité, mais comme un contre-pouvoir sécurisant. La relation aux forces de l'ordre fournit le vrai test pour la sécurité, à condition de l'historiciser. La promotion d'un discours libéral soucieux de faire respecter les libertés individuelles et

58. Laurent Brassart et Jean-Pierre Jessenne, « Les préoccupations et les actions ordinaires des municipalités rurales au temps des révolutions (France du Nord, 1789-1830) », in Laurent Brassart, Jean-Pierre Jessenne et Nadine Vivier [dir.], *Clochemerle ou république villageoise ? La conduite municipale des affaires villageoises en Europe, XVIII-XX^e siècle*, Villeneuve-d'Ascq, PUS, 2012, p. 99.

59. Arnaud-Dominique Houte, « La peur du gendarme. Mutations d'une sensibilité dans les campagnes françaises du XIX^e siècle », *Histoire, économie, société*, n° 2, juin 2008, p. 123-134.

l'inviolabilité des domiciles attise les susceptibilités à l'encontre des agents. Le saut quantitatif franchi par rapport à la maréchaussée et l'intensification des procédures d'identification n'est pas du goût de tous. La propagande britannique n'affabule pas trop lorsqu'un pamphlétaire prétend qu'« il n'y a rien qu'un Français redoute comme la vue d'un Gendarme. Les Gendarmes font des patrouilles sur les chemins, arrêtent les voitures et les voyageurs, sous le prétexte d'examiner leurs passeports, mais très souvent pour effrayer les voyageurs et leur extorquer de l'argent »⁶⁰. Dans le présent de l'Empire, cette peur se réfugie dans le champ des rumeurs⁶¹. Loin de rassurer, la gendarmerie peut donc susciter la crainte. Faut-il s'en étonner lorsque toute la jeunesse pâtit de la suspicion ? Les interrogatoires au faciès juvénile voire les rafles à la sortie des messes répandent un intense sentiment d'insécurité parmi les jeunes gens, qui appréhendent d'avoir à croiser des gendarmes. Or les conduites d'esquive ne font que renforcer les risques de méprise. Poussant tout un pan de la jeunesse dans la clandestinité et dans une vie de déprédations, la mise en œuvre de la conscription constitue un puissant facteur d'insécurité.

Le problème est à la fois modifié et toujours saillant sous le Second Empire. Celui-ci va plus loin dans la recherche de la conciliation, après les expériences libérales et la révolution de Février qui rendent impossible un durcissement trop systématique. Tout en ayant pour mission de contrôler les populations et de prévenir le retour des révolutions, les nouveaux sergents de ville sont aussi d'inspiration libérale, et doivent se faire accepter des habitants, selon une réponse explicite à la méfiance qu'ils inspirent. De même, la pratique de l'auto-contrainte est plus manifeste sous le Second Empire. Et pour cause : les rebellions à la gendarmerie diminuent, ce qui désamorce l'engrenage provocations-crispation-rébellion. Les injonctions officielles jouent leur rôle. Les exigences de la libéralisation à la fin des années 1860 se traduisent par exemple par l'emploi, à Paris, des premiers modes de graduation contrôlée de la violence policière contre les manifestations (envoi des policiers, puis des gardes, puis de la troupe)⁶². Mais cela ne doit pas masquer la mutation des environnements institutionnels et socio-culturels, sans oublier que le régime sait aussi, au début de 1870, recourir à une action plus directe, dans la capitale ou en province, comme lors des émeutes du Château d'eau, à Paris, le 10 mai 1870. En outre, la méfiance à l'égard de la police reste vive dans de larges secteurs de la population, et cet accroissement de la présence policière n'y est pas étranger. Bien des petites villes réclament certes la création de commissariats, mais il en est d'autres, en Alsace notamment, qui résistent aux incitations de l'administration. Cela tient au refus des charges financières afférentes (ces magistrats sont payés par les municipalités), mais

60. Lewis Goldsmith, *Histoire secrète du cabinet de Napoléon Buonaparté, et de la cour de Saint-Cloud*, Paris, sn, juillet 1814 (1810), p. 86.

61. Aurélien Lignereux, *La France rébellionnaire. Les résistances à la gendarmerie (1800-1859)*, Rennes, PUR, 2008, p. 68-69.

62. Fabien Cardoni, *op. cit.*, p. 247-257.

aussi au rejet d'une intrusion accrue de l'État dans la vie des communautés. Enfin, lorsqu'après 1860 débute une contre-enquête républicaine sur les *jacqueries* de 1851, et en corollaire une intense production pointant le *crime du Deux décembre*, l'inquiétante figure du policier arbitraire et brutal est mise en avant pour dénoncer l'insupportable emprise d'un État policier. Par un intéressant retournement de perspective, compte-tenu des ambitions initiales d'objectivation de la sécurité publique, le recours à la police politique pour faire taire les oppositions a ainsi empêché la dépolitisation totale de ce domaine. Ces débats s'expriment dans les failles du système de surveillance de la presse : en dépit des profondes mutations, la politique de sécurité ne parvient pas à demeurer neutre et sereine. Ainsi cette dynamique policière, et son ambivalence, montrent que le sentiment de sécurité n'est pas décidé d'en haut mais tient plutôt d'un croisement de mouvements parfois contradictoires, où le politique a bel et bien sa part.

*

Dans les deux cas, l'expérience bonapartiste prend fin dans le chaos des invasions : en 1814 comme en 1870, l'honneur d'une fille, la vie d'un homme, les denrées d'un garde-manger, sont à la merci des envahisseurs. Pareilles chutes opposent un formidable démenti aux accents triomphalistes des lendemains de prise de pouvoir et des assurances prodiguées tout au long de la domination napoléonienne. Cet ultime contraste ne saurait être le mot de la fin, tant l'analyse de la sûreté, et par contrecoup de la police, se situe à la croisée d'une histoire des sentiments et des imaginaires sociaux, d'une histoire de la police et d'une histoire de l'État. Certaines certitudes attachées à l'un ou l'autre de ces domaines s'en trouvent dès lors précisées. Contre une histoire exclusivement institutionnelle et prompte à pointer – parfois à encenser – le caractère « policier » des régimes bonapartistes, il apparaît que ceux-ci ont eu à s'adapter à des mutations socio-culturelles plus amples, quitte à s'exposer à des contradictions insolubles. En outre, on est à même de mieux saisir pourquoi, dans leur présent, ces États napoléoniens ont pu se doter d'un caractère d'évidence, et semblé pouvoir durer longtemps. À l'inverse, contre une analyse des seuils de tolérance par trop linéaire et oublieuse des contraintes politiques, cette approche rappelle que ces États et leurs régimes impriment une marque durable sur cette question. En résulte une lecture plus complexe de l'histoire institutionnelle des polices comme de l'approche anthropologique du sentiment de sécurité, faite tout à la fois de moments clés, de répétitions pratiques ou discursives, et de trends de longue durée.

Ce constat aide à mieux comprendre, dans une perspective européenne, le fait que la France soit à la fois inscrite dans des mutations communes et présente des traits spécifiques, comme la naissance d'un modèle militaire, cautionné par la volonté de sortir des troubles révolutionnaires. De même,

il permet de mieux caractériser ces problématiques en République. D'une part, le Second Empire a légitimé une demande de sécurité que les républicains sauront reprendre à leur profit. D'autre part, si le phénomène obéit à bien d'autres facteurs, le retour du débat public après 1881 tend à repolitiser la question de la sécurité et à en faire un thème majeur de discussion lors de l'angoisse sécuritaire des années 1900. Là encore, les caractéristiques des régimes influent sur la manière de poser les problèmes, sans que l'opposition entre la République « moderne » et les Empires « policiers » reconstruite après coup ne soit trop pertinente. En définitive, c'est rappeler combien les sentiments les plus triviaux du quotidien doivent continuer de faire l'objet d'enquêtes précises pour une histoire plus générale, parfois jugée trop abstraite, de l'État et des partages du sensible qui l'accompagnent.

*Quentin Deluermoz est maître de conférences
à l'Université Paris-Nord – Villetaneuse et membre de l'IUF
Aurélien Lignereux est maître de conférences à l'IEP de Grenoble*