

Politique et opinion publique sous l'Ancien Régime

Author(s): Keith Michael Baker and Jean-François Sené

Source: *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 42e Année, No. 1 (Jan. - Feb., 1987), pp. 41-71

Published by: EHESS

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27583452>

Accessed: 01-11-2016 11:32 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>



EHESS is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Annales. Histoire, Sciences Sociales*

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

KEITH MICHAEL BAKER

POLITIQUE ET OPINION PUBLIQUE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Les débats récents sur la nature et les origines de la Révolution française ont fait clairement apparaître une chose : nous comprenons encore assez mal la dynamique de la culture politique française à la fin de l'Ancien Régime et les processus qui, dans le contexte d'une monarchie absolue, donnèrent naissance aux pratiques révolutionnaires.

Pour comprendre cette genèse, l'analyse de la nature et de la signification de la notion d'« opinion publique » dans la culture politique pré-révolutionnaire occupe une position centrale. J'essaierai, dans les pages qui suivent, d'en étudier plus complètement certains aspects.

1. — La politique de la contestation

A partir des années 1750 le développement d'une politique de contestation devint l'un des traits marquants de la vie publique en France. De façon significative il se fit jour au cours d'un conflit religieux : la querelle sur le refus des sacrements aux jansénistes¹. Depuis les guerres de Religion, ainsi que Hobbes et Bossuet l'ont chacun montré de façon différente, la responsabilité fondamentale — et la justification première — du pouvoir absolu avait été de contenir les disputes religieuses dont le potentiel idéologique menaçait de troubler l'ordre politique. Dans les années 1750 cependant, la monarchie française se montra dramatiquement incapable d'exercer cette fonction. Chaque affirmation d'autorité place cette autorité même dans une situation critique. Impuissante à ramener le calme dans les rangs de la hiérarchie ecclésiastique et des parlements,

Annales ESC, janvier-février 1987, n° 1, pp. 41-71.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

impuissante même à imposer le respect de la loi du silence qu'elle fut amenée, en désespoir de cause, à proclamer en 1754, la monarchie vit sa propre autorité contestée dans des formes nouvelles. Le pouvoir absolu se trouvait remis en question par les remontrances répétées qu'adressaient au roi les magistrats des parlements et par leur refus entêté, même menacés d'exil, d'abandonner leurs positions, mais aussi par la mise en circulation clandestine et illégale de ces remontrances qui trouvaient auprès du public lettré une audience extraordinaire. Il était aussi contesté dans les brochures qui proliférèrent au rythme de la querelle sur le refus des sacrements, prolifération qui ne cessa d'en étendre les effets politisants dans la vie publique française, et dans le reportage de ces événements par la *Gazette de Leyde*, journal international dont il ne faut pas sous-estimer l'importance en France². Il se trouvait contesté encore par les rumeurs séditeuses — le *mauvais discours* — qui circulaient dans la populace parisienne.

A strictement parler, aucune de ces pratiques politiques n'était compatible avec la théorie de l'absolutisme royal qui voyait dans le monarque la seule personne publique, source et principe d'unité au sein d'une société particulariste d'ordres et d'États. Si la politique se définit comme le processus par lequel des revendications et des stratégies antagonistes se muent en définitions impératives du bien général, la politique absolutiste, dans sa forme idéale, ne peut être le fait que du roi. Pour préserver le pouvoir absolu de tout arbitraire, le monarque doit prendre conseil, et les individus peuvent lui faire leurs propres représentations afin de lui faire comprendre leurs revendications et leurs politiques particularistes. Pour préserver ces pratiques de conseil et de représentation il existait sous l'Ancien Régime des truchements institutionnels autorisés — le conseil royal, les parlements, le droit de pétition individuelle ou collective, etc. — et le roi pouvait, s'il en ressentait le besoin, en créer de nouveaux. Il existait aussi des truchements officieux — la cour, les réseaux de personnes qui pouvaient avoir l'oreille du roi — qui intervenaient dans la prise de décision royale par l'intrigue ou le jeu d'influence. Mais il n'y avait aucune raison pour que ce processus fût rendu public à l'extérieur des cercles particuliers constitués par les acteurs directement intéressés, tout simplement parce qu'il n'existait nulle autre personne publique que le roi à qui s'adresser — aucune autre personne, ou entité ou réalité institutionnelle dont la fonction légitime eût été de prendre des décisions au nom de la société. De là cette idée, fréquemment invoquée, que le gouvernement est le *secret du roi* : de là ce principe, fondamental pour la politique absolutiste, selon lequel les remontrances parlementaires, qui ne représentaient en théorie que les conseils adressés au trône par les officiers d'une cour royale particulière, ne devaient jamais être rendues publiques, voire même portées à la connaissance des autres parlements par celui qui les avait exprimées. De là encore l'illégalité de tout débat ouvert, entre personnes non autorisées, sans accord explicite, de sujets touchant à la politique gouvernementale ou à l'ordre public. La politique absolutiste n'était pas une politique publique.

Cependant avec les querelles sur le refus des sacrements dans les années 1750, avec les conflits institutionnels sur la libéralisation du commerce des grains dans les années 1760³, avec enfin la campagne contre les pratiques fiscales et les procédures arbitraires de la monarchie administrative qui se développaient au cours des décennies qui précédèrent la réforme de Maupeou⁴, le moule absolutiste éclata. La loi du silence imposée par le monarque absolu ne

parvenait plus à contenir les débats et les contestations qui en appelaient de façon toujours plus explicite à l'opinion publique par-delà le cercle traditionnel des acteurs institutionnels. Ses efforts pour empêcher dans les années 1750 tout débat ouvert sur la politique religieuse s'étant révélés vains, le gouvernement mena au cours de la décennie suivante un combat d'arrière-garde pour contenir toute discussion publique de l'administration financière. Contrainte, en 1763 par exemple, de solliciter directement des parlements et des autres cours des propositions de réforme fiscale, la Couronne s'alarma lorsque les discussions qui s'ensuivirent échappèrent aux instances reconnues. Une déclaration royale de 1764 insiste sur les dangers « des mémoires et des projets formés par des gens sans caractère qui se permettent de les rendre publics au lieu de les remettre aux personnes destinées par état à en juger ». Pour remédier à un tel « excès de licence » la Couronne interdit l'impression, la vente ou le colportage de tout ouvrage ou projet « concernant la réforme de nos finances, ou leur administration passée, actuelle ou future »⁵.

Mais c'étaient là « vaines précautions », comme devait l'affirmer Prost de Royer, écrivain contemporain qui s'intéressait aux questions administratives, « comme si l'avidité des presses étrangères ne s'empessoit pas de tout publier, et trop souvent de tout défigurer »⁶. L'effet le plus immédiat de l'injonction royale fut de provoquer une réponse spectaculaire du parlement de Dijon, inspirée par Dupont de Nemours, qui dénonçait le caractère général de l'interdiction, insistait sur l'impossibilité d'endiguer par de tels moyens le flot des brochures et défendait l'intérêt d'une discussion publique des problèmes d'ordre administratif⁷. En dépit de sa portée, la déclaration royale de 1764 ne parvint pas à contenir les discussions publiques qui se développèrent au point de devenir, à l'époque de Maupeou, une véritable guerre de pamphlets. « On écrit, on répondra... », remarquait Mme d'Épinay en 1771, en observant comment les choses évoluaient. « Tout le monde voudra approfondir la constitution de l'État ; les têtes s'échaufferont. On met en question des thèses auxquelles on n'aurait jamais osé penser »⁸. Pour ceux qui partageaient la conviction de Mme d'Épinay, de telles contestations publiques représentaient « un mal irréparable ». En offrant à l'examen public « la théologie de l'administration » même, elles menaçaient l'essence de l'État. Des questions de ce type ne pouvaient être discutées publiquement sans risquer que « les lumières qu'acquièrent les peuples doivent un peu plus tôt, un peu plus tard, opérer des révolutions »⁹.

Le gouvernement se révélant incapable d'étouffer ces processus de contestation politique, des pressions croissantes s'exercèrent sur lui pour qu'il y joue un rôle. Moreau, écrivain politique à gages à qui ses campagnes en faveur de l'autorité monarchique valurent le titre d'historiographe du roi, défendait à la fin des années 1750 l'idée que le gouvernement ayant perdu le soutien public au profit des parlements était dorénavant obligé d'adapter les stratégies idéologiques de l'opposition à ses propres fins¹⁰. Au cours des décennies suivantes les préambules aux édits royaux importants se firent plus longs et plus explicites pour expliquer et justifier la politique gouvernementale ; des ministres se révélèrent experts dans l'art de multiplier à des fins stratégiques pamphlets et brochures anonymes. Non sans réticence ni incohérence, mais avec cependant un sens toujours plus aigu de l'urgence de la situation au fur et à mesure que les crises se faisaient plus intenses, les agents de la monarchie se virent contraints de soumettre leurs causes au public.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Mais qu'était ce « public » auquel le gouvernement monarchique et ceux qui le critiquaient faisaient appel ? Il est clair que son émergence était liée à des phénomènes sociologiques complexes tels que les changements à long terme du niveau d'alphabétisation, l'expansion commerciale de la presse, la transformation bureaucratique d'un ordre social particulariste en une communauté nationale plus fortement intégrée¹¹. Mais il faut résister à la tentation de comprendre le concept de « public » simplement en termes sociologiques, ou en le réduisant à un référent social supposé parmi des classes ou des groupes spécifiques. La composition sociale du « public », outre le fait qu'il accédait à la chose imprimée, demeura relativement mal définie au cours des dernières décennies de l'Ancien Régime, jusqu'à ce que les processus politiques mis en branle par la convocation des États Généraux viennent imposer une clarification. Il se manifestait davantage comme une construction politique ou idéologique que comme une fonction sociologique précise. Le « public » émergea dans le discours politique du xviii^e siècle comme une entité conceptuelle, le « tribunal du public », ultime cour d'appel. C'était une forme abstraite d'autorité qu'invoquaient les acteurs d'une politique d'un type nouveau afin de consolider la légitimité de revendications qui ne pouvaient plus être imposées par un ordre absolutiste. Ainsi apparut, de façon implicite, un système nouveau dans le cadre duquel le gouvernement et ses adversaires entrèrent directement en concurrence, chacun faisant appel au « public », et chacun se vantant d'avoir obtenu de ce tribunal un verdict favorable¹².

L'importance fondamentale de ce concept de « public » en tant que tribunal politique a été mis en évidence par Habermas. Cependant, pour lui, le concept émerge au milieu du xviii^e siècle afin d'atténuer les tensions existant entre l'État et la société civile : il est le moyen par lequel la bourgeoisie cherche à limiter et à transformer le pouvoir absolutiste¹³. A mon avis, au contraire, il faut insister sur le fait que le concept de « public » prit un sens en France dans le contexte d'une crise du pouvoir absolu (crise que néglige Habermas qui sous-estime le poids de l'opposition politique sous l'Ancien Régime) alors que la Couronne et ses adversaires en appelaient, dans le cadre du système politique traditionnel, à un principe de légitimité extérieur afin de faire valoir leurs revendications divergentes. On peut faire ici un parallèle révélateur avec un appel semblable au « public » dans les affaires européennes au début du xviii^e siècle. Tous deux supposaient une subversion des principes d'autorité acceptés jusqu'alors. L'idée de « public » international prit la forme d'un tribunal devant lequel les états en guerre exprimaient leurs revendications par le moyen d'une propagande imprimée¹⁴. Il s'agissait en fait d'une autorité abstraite à laquelle on avait recours à un moment où les principes plus anciens de hiérarchie et d'ordre internationaux avaient perdu tout pouvoir de coercition sur les acteurs politiques : l'« Europe », système séculier dynamique de puissances rivales, avait remplacé l'ordre hiérarchique universel de la chrétienté¹⁵.

De la même manière, la logique de la nouvelle situation politique à la fin du règne de Louis XV imposait au gouvernement de soumettre ses revendications à un « public » national en multipliant brochures et autres moyens de contestation politique à propos d'affaires intérieures avec autant d'énergie qu'il en avait déployée auparavant dans l'arène internationale. La même logique exigeait que le gouvernement tolère et tente d'utiliser à son avantage la circulation,

à l'intérieur des frontières françaises, de journaux relativement indépendants, comme *La Gazette de Leyde*, qui, à leur tour, affirmaient leurs propres prétentions à définir la nature et la teneur de l'opinion publique. Mais en acceptant de cette manière la logique d'une politique de la contestation, le gouvernement royal conspirait involontairement avec sa propre opposition à favoriser le transfert de l'autorité suprême de la personne publique du monarque à la personne souveraine du public.

II. — *Le modèle anglais*

Il existait déjà de l'autre côté de la Manche un exemple de ce que j'ai appelé la politique de la contestation ; on la trouve fréquemment invoquée dans les débats français au cours du XVIII^e siècle. Les Français ne le jugeaient pas unanimement rassurant : nombre d'entre eux voyaient dans le spectacle des divisions partisans et de la politique oppositionnelle que les Anglais offraient quelque chose de bizarre, comme une menace, même après que Montesquieu se fût efforcé d'expliquer à ses compatriotes ce phénomène dans *De l'Esprit des lois*. Mais peut-être n'était-il pas lui-même aussi clair dans son appréciation de la politique anglaise que sa réputation de fondateur de la critique libérale moderne de la constitution britannique pourrait le laisser penser. Son ébauche d'une théorie de la séparation des pouvoirs et de leur équilibre comme condition essentielle de la liberté en Angleterre n'effaçait pas complètement de son œuvre les hésitations et ambiguïtés que lui inspirait le système anglais de gouvernement. Pour nombre de ses contemporains, il semblait décrire un phénomène troublant, équivoque, voire dangereux — objet d'étude et d'émerveillement plutôt que modèle à imiter.

De ce point de vue le second des deux chapitres célèbres dans lesquels Montesquieu analyse la politique anglaise est particulièrement éclairant. Dans le premier, « De la Constitution d'Angleterre » (Livre XIX, chap. 6), Montesquieu esquisse en termes relativement formels sa théorie de la séparation des pouvoirs. Dans le second, « Comment les loix peuvent contribuer à former les mœurs, les manières et le caractère d'une nation » (Livre XIX, chap. 27), il analyse les pratiques et les passions politiques telles qu'elles découlent de la nature même de la constitution anglaise, et s'intéresse donc de façon plus générale au caractère de la culture politique anglaise. Ce chapitre commence par une sorte d'explication théorique de la formation des partis politiques, suivie d'une interprétation extrêmement allusive de la Glorieuse Révolution de 1688. Mais les termes mêmes de cet essai de sociologie politique sont remarquables. Montesquieu décrit une vie publique anglaise dominée par des passions égoïstes qui s'expriment dans un monde où les relations entre les acteurs politiques changent constamment selon les nécessités — ou les contingences — des conflits de partis¹⁶. Mais la haine, l'envie, la jalousie, etc. ne sont pas les seules passions à se faire jour dans cette étrange culture politique. Selon Montesquieu, les Anglais sont aussi mus par la crainte. Il ne s'agit certes pas de cette peur silencieuse, oppressante, que connaît un peuple soumis au joug du despotisme, mais, au contraire, de cette angoisse imprévisible — Montesquieu utilise le mot « terreurs » — d'un peuple toujours « inquiet sur sa situation », et qui se croirait en danger, « dans les momens même les plus sûrs »¹⁷.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Ainsi Montesquieu décrit-il les Anglais comme un peuple libre, que sa propre liberté a placé dans un état d'insécurité permanente. Il est vrai que le corps législatif, plus éclairé que le peuple dont il a la confiance, peut calmer ces mouvements d'agitation populaire ; cela représente pour Montesquieu l'un des grands avantages du gouvernement représentatif par rapport à la démocratie directe des anciens, pour laquelle l'agitation populaire se traduisait immédiatement par des effets législatifs¹⁸. Mais il est vrai aussi que cette peur et cette insécurité semblent être, au terme de l'analyse, le principe virtuel du gouvernement anglais, c'est-à-dire la passion qui le fait agir¹⁹. C'est bien dans l'exercice de cette passion que Montesquieu semble trouver son explication de la Glorieuse Révolution.

Comme cette explication renferme un certain nombre d'éléments bizarres, il nous semble utile de citer in extenso le passage correspondant :

Ainsi, quand les terreurs imprimées [dans la conscience populaire] n'auroient point d'objet certain, elles ne produiroient que de vaines clameurs et des injures : et elles auroient même ce bon effet qu'elles tendroient tous les ressorts du gouvernement, et rendroient tous les citoyens attentifs. Mais si elles naissoient à l'occasion du renversement des loix fondamentales, elles seroient sourdes, funestes, atroces et produiroient des catastrophes.

Bientôt on verroit un calme affreux, pendant lequel tout se réuniroit contre la puissance violatrice des lois.

Si, dans le cas où les inquiétudes n'ont pas d'objet certain, quelque puissance étrangère menaçoit l'État, et le mettoit en danger de sa fortune ou de sa gloire, pour lors, les petits intérêts cédant aux plus grands, tout se réuniroit en faveur de la puissance exécutive.

Que si les disputes étoient formées à l'occasion de la violation des loix fondamentales, et qu'une puissance étrangère parût, il y auroit une révolution qui ne changeroit pas la forme du gouvernement, ni sa constitution : car les révolutions que forme la liberté ne sont qu'une confirmation de la liberté.

Une nation libre peut avoir un libérateur ; une nation subjuguée ne peut avoir qu'un autre oppresseur²⁰.

Il semble légitime de voir dans cette discussion de la coïncidence entre la violation des lois fondamentales d'une part, et l'apparition d'un pouvoir étranger de l'autre une allusion aux événements de 1688. Mais l'analyse de Montesquieu présente néanmoins de nombreux points curieux. Comment expliquer qu'il introduise des éléments très particuliers — il n'y a pas de doute, par exemple, que Guillaume d'Orange est la « puissance étrangère » dont il s'agit — sans même les identifier ? Comment justifier le fait qu'ici et dans tout ce chapitre il parle de l'Angleterre sans même en citer explicitement le nom, même lorsqu'il introduit comme données les caractéristiques les plus précises de son histoire, de sa géographie, son commerce, sa politique intérieure et extérieure ? Comment expliquer le fait que le chapitre entier soit écrit au conditionnel, même lorsqu'il renvoie à des aspects bien établis de la société anglaise : « Si cette nation habitait une île... » ; « Si cette nation était située vers le nord... » ; « Si cette nation envoyait au loin des colonies... », etc. ?

Pour tenter de répondre à ces questions on peut proposer deux hypothèses qui ne s'excluent pas nécessairement. La première met l'accent sur l'intention

annoncée par Montesquieu d'être « plus attentif à l'ordre des choses qu'aux choses mêmes »²¹. De ce point de vue son usage du conditionnel lui permet d'analyser d'une manière plus abstraite et théorique l'essence du fonctionnement de la politique anglaise — ce qui implique de tirer, à partir de certaines conditions données, une série de conséquences logiques et d'introduire dans une espèce d'expérience mentale les particularités de l'histoire et de la géographie anglaises. Ainsi une fois cette situation présentée dans le détail, la politique anglaise apparaît comme un phénomène parfaitement logique et nécessaire. Mais si la volonté profonde de subordonner les faits particuliers aux relations plus générales d'un ordre théorique trouve son expression dans *De l'Esprit des lois*, elle ne le fait pas toujours en usant du conditionnel. En fait l'utilisation de ce mode est plutôt rare. Pourquoi serait-il alors employé de façon aussi fréquente dans le cas particulier de l'Angleterre ?

Cette question autorise une seconde hypothèse. Se pourrait-il que le conditionnel serve en fait à souligner la grande étrangeté de l'ordre social et politique que Montesquieu s'efforce de comprendre et de décrire à ses lecteurs français ? Comme nous l'avons vu, chez les Anglais, les passions sont toujours à l'œuvre et les lois de l'amour et de la haine (pour ne rien dire de l'honneur) sont constamment oubliées dans les manœuvres entre partis. C'est là une nation dans laquelle les intérêts partisans nourrissent les terreurs du peuple, dans laquelle les vaines clameurs qui proviennent d'une espèce de fausse conscience politique deviennent néanmoins la sauvegarde de la liberté. C'est une nation « toujours échauffée » qui, à cause de cela, peut « plus aisément être conduite par ses passions que par la raison », une nation où « il seroit facile à ceux qui la gouverneroient de lui faire faire des entreprises contre ses véritables intérêts »²². Cependant c'est aussi une nation où « il pourroit arriver qu'elle entreprendroit audessus de ses forces naturelles, et feroit valeur contre ses ennemis des immenses richesses de fiction, que la confiance et la nature de son gouvernement rendroient réelles »²³. L'un des effets de l'usage répété du conditionnel est, pourrait-on dire, de présenter l'Angleterre comme un phénomène singulier, fantastique même : une société où les frontières traditionnelles entre le vrai et le faux, la stabilité et le désordre, le réel et le possible, semblent n'avoir plus de sens²⁴.

Comment expliquer alors un tel phénomène ? Il est évident que Montesquieu était incapable de situer le système politique anglais dans la classification tripartite des formes de gouvernement décrites dans les premiers livres de *L'Esprit des lois*. Il ne s'agissait visiblement pas d'une république de type classique car le comportement individualiste, égoïste et imprévisible des Anglais était fort éloigné de la vertu civique propre à la république idéale. Ce n'était pas non plus un système despotique, car il existait une différence énorme entre les terreurs politiques indécisées d'un peuple libre et la peur de gens soumis à l'arbitraire d'un despote. Mais ce n'était pas non plus une monarchie reposant sur des lois fondamentales et soutenue par l'existence de corps intermédiaires : le principe de l'honneur ne figurait pas parmi les ressorts de l'action politique anglaise. Manifestement, le système anglais échappait à la classification établie initialement par Montesquieu. C'était « une nation où la république se cache sous la forme de la monarchie »²⁵, une espèce de mutation politique, différente des autres formes de gouvernement en ce sens qu'elle avait pour objet la liberté elle-même. Or de manière significative, à l'identification explicite d'Angleterre,

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Montesquieu préfère la formule plus générale d'« un peuple libre », formule qui suggère un effort non seulement pour décrire la politique anglaise en particulier mais aussi pour la conceptualiser en termes plus abstraits comme un type — complètement nouveau — de système politique.

Cela étant, il est possible de voir se dessiner dans *L'Esprit des lois*, au fur et à mesure que l'ouvrage avance, les éléments d'une nouvelle classification des formes de gouvernement²⁶. Dans cette classification, qui s'appuie sur une distinction nouvelle entre les anciennes républiques et les nations commerçantes modernes, l'Angleterre devient le type même de l'État moderne, libéral et individualiste, tandis que la monarchie française traditionnelle demeure entre les deux — le sentiment de l'honneur étant, en effet, le moyen terme entre la vertu civique des anciens et l'individualisme égoïste des modernes. Ainsi un schéma nouveau, république/monarchie/Angleterre, vient au cours du raisonnement se surimposer au schéma ancien : république/monarchie/despotisme. Il est intéressant de remarquer que les deux premiers termes demeurent inchangés dans ces classifications ; seul le troisième est transformé, « l'Angleterre » remplaçant le « despotisme ». Cette substitution a-t-elle une quelconque signification ? Que peut bien avoir l'Angleterre en commun avec les régimes despotiques ?

A cette question Montesquieu semble apporter les éléments d'une réponse fascinante dans un passage bien connu de sa description de la nature de la monarchie :

Il y a des gens qui avoient imaginé, dans quelques États en Europe, d'abolir toutes les justices des seigneurs. Ils ne voyoient pas qu'ils vouloient faire ce que le parlement d'Angleterre a fait. Abolissez dans une monarchie les prérogatives des seigneurs, du clergé, de la noblesse et des villes ; vous aurez bientôt un État populaire, ou bien un État despotique. [...]

Les Anglois pour favoriser la liberté, ont ôté toutes les puissances intermédiaires qui formoient leur monarchie. Ils ont bien raison de conserver cette liberté ; s'ils venoient à la perdre, ils seroient un des peuples les plus esclaves de la terre²⁷.

Si Montesquieu s'étonne des résultats de l'expérience anglaise en matière de liberté politique, il semble néanmoins la considérer comme une expérience risquée qui crée un système politique dangereusement proche du despotisme. Ce n'était pas un type d'expérience à conseiller aux Français. C'est peut-être pour quoi il en vient, au cours de cette analyse, à faire allusion à John Law, promoteur en France d'un système financier inspiré du modèle anglais, qui « par une ignorance égale de la constitution républicaine et de la monarchique, fut un des plus grands promoteurs du despotisme que l'on eût encore vus en Europe... Il vouloit ôter les rangs intermédiaires, et anéantir les corps politiques²⁸ ».

Que devrions-nous conclure de cet argument ? Si j'ai insisté sur certaines des ambiguïtés et des ambivalences de la pensée de Montesquieu sur la politique anglaise, ce n'est pas pour nier son admiration évidente pour cette « république [qui] se cache sous la forme de la monarchie ». Mais il est bon ici de rappeler le sens fort du terme « admirer » qui implique émerveillement et étonnement plutôt que simple approbation. Montesquieu présentait à ses lecteurs une

espèce de prodige politique, un phénomène bizarre, inquiétant, dangereux même, dont il ne fallait pas nécessairement s'inspirer. Il y avait quelque chose *d'extrême* et de déconcertant dans l'expérience politique anglaise.

Je ne prétends point par là ravalier les autres gouvernements, ni dire que cette liberté politique extrême doive mortifier ceux qui n'en ont qu'une modérée. Comment dirois-je cela, moi qui crois que l'excès même de la raison n'est pas toujours désirable, et que les hommes s'accoutument presque toujours mieux des milieux que des extrémités²⁹ ?

III. — « *Un gouvernement orageux et bizarre* »

Une fois les hésitations de Montesquieu devant la politique anglaise reconçues, il devient plus facile de comprendre comment ceux qui souhaitaient contester le modèle offert par la constitution anglaise parvinrent à retourner ses arguments contre lui. Telle fut, en effet, la stratégie adoptée en 1753 par l'un de ses premiers critiques, Véron de Forbonnais, dans un essai intitulé « Du gouvernement d'Angleterre, comparé par l'auteur de *L'Esprit des lois* au gouvernement de France ». Véron de Forbonnais avait relativement peu de chose à dire sur l'analyse que Montesquieu faisait de l'équilibre des pouvoirs dans le Livre XI de son ouvrage, sinon affirmer qu'il ne voyait que « principes de désunion dans tout ce beau système »³⁰. Ce qui retenait plutôt son attention c'était la description du système politique anglais que renfermait le Livre XIX. Le jeu des passions, que Montesquieu présentait dans cette analyse comme un exemple de vitalité politique, semblait à Véron de Forbonnais bien éloigné du comportement que l'on pouvait normalement espérer d'un régime politique sain :

Je regarderois au contraire cet état d'agitation comme celui d'un malade, auquel une fièvre ardente donne une force étrangère, capable de le tuer...

Eh quoi, cette Nation si supérieure à toutes les autres n'agit jamais que par l'agitation des passions, et n'est pas susceptible de prendre la raison pour guide ? Est-ce donc une louange que le législateur veut lui donner³¹ ?

L'interprétation que Montesquieu donnait de la fonction des « terreurs » qui marquaient la conscience populaire anglaise, garantes selon lui de la liberté publique, ne convainquait pas davantage Véron de Forbonnais. Selon lui une telle explication semblait suggérer que « l'état de calme est pour l'Angleterre l'état le plus affreux. La terreur est le principe du mouvement en Angleterre... »³². Il n'est guère étonnant alors que les Anglais aient connu des révolutions fréquentes et dangereuses qui les aient amenés au bord de la catastrophe et leur aient coûté des fleuves de sang — « fût-il jamais un bien plus chimérique qu'une liberté qui me ruine ? »³³. Selon Véron de Forbonnais il n'y avait pas d'autre possibilité que de conclure, à partir de l'analyse développée dans *L'Esprit des lois*, que l'Angleterre

n'est libre qu'en apparence, puisque si sa félicité ne dépend pas d'un Roi, elle dépend, ce qui est plus effrayant, des révolutions dont le germe subsiste

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

toujours dans son sein ; ce germe n'attend que l'occasion pour se développer, et ne permet dans cet État aucune tranquillité, parce que la plus profonde paix y est suivie en un instant de l'orage le plus dangereux »³⁴.

Il ne serait guère difficile de multiplier de semblables citations qui dénoncent le caractère instable du gouvernement anglais et les turbulences de son histoire. Nombreux furent les écrivains qui s'élevèrent contre l'exemple que constituait ce « gouvernement orageux et bizarre ». Parmi les plus acharnés citons Dubois de Launay, auteur d'un *Coup d'œil sur le gouvernement anglais* publié en 1786 et d'où nous avons extrait cette expression³⁵. Rejoignant les rangs des ennemis de l'« anglomanie » qu'il voyait subvertir les valeurs traditionnelles d'ordre et d'autorité, Dubois de Launay présentait un répertoire complet des vices du gouvernement anglais, dont le plus essentiel était son instabilité permanente. Non que ce phénomène fût selon lui le moins du monde surprenant, bien au contraire. « Il seroit étonnant, insistait-il, qu'un gouvernement établi sur une base aussi incertaine et aussi chancelante, fût un gouvernement stable, constant et uniforme ; il doit nécessairement chanceler et varier sans cesse, céder à *tout vent de doctrine*, et être aussi variable que l'empire de l'opinion³⁶ ».

Selon Dubois de Launay il existait plusieurs raisons au désordre continu qui régnait dans l'histoire et la politique anglaises. Mais la plus importante était l'ascendance fatale qu'exerçait le peuple au sein du système politique. *Tumultum ex tumultu, bellum ex bello ferunt* : usant d'une citation de Salluste pour imposer ses vues, Dubois insistait sur le fait qu'il n'existait pas de système de gouvernement plus turbulent que l'exercice du pouvoir par le peuple³⁷. Mais il y avait plus encore à trouver en Angleterre que n'en pouvaient rêver les anciennes autorités politiques. Là, la tendance ancestrale du peuple à demeurer dans un état permanent d'agitation était aggravée par des réalités nouvelles telles que la liberté de la presse et le système des partis politiques que cette liberté encourageait. « Cette liberté de murmurer et de se plaindre du Gouvernement établi, est une source inépuisable de troubles et de révolutions... » affirmait Dubois.

De là les mouvements subits et inattendus, les commotions violentes qui ébranlent, et qui quelquefois bouleversent les États.

L'Angleterre en a fait en cent occasions une déplorable expérience. L'histoire des révolutions anglaises est presque l'histoire entière et complète des Anglois. Pourquoi ? Parce que dans ce pays il règne constamment deux partis qui se combattent sans cesse, le parti du Gouvernement et celui de l'*opposition*... De ces débats continuels sont nées les révolutions sans nombre dont l'Angleterre a été le théâtre et qui ont fait couler tant de sang³⁸.

Dubois de Launay — est-il nécessaire de le dire ? — était un apologiste forcené de la monarchie absolue, qu'il défendait en des termes qui semblaient renvoyer Hobbes et Rousseau dos à dos. « Ce n'est que dans les Monarchies que chacun est véritablement libre », maintenait-il. « La volonté de tous étant soumise et réunie à la volonté d'un seul, ce que chacun veut, tous le veulent ; ce que tous veulent, chacun le veut : et voilà la liberté. Toute autre constitution en

aura l'apparence ; celle-ci en a la réalité »³⁹. Mais il n'était pas nécessaire d'être aussi conservateur que Dubois pour se sentir mal à l'aise devant les contestations politiques, les conflits de partis, et les désordres constants du gouvernement anglais. Les études exhaustives consacrées par Gabriel Bonno et Frances Acomb aux attitudes françaises face à la constitution anglaise au XVIII^e siècle présentent de nombreux exemples d'un semblable malaise, même chez les penseurs les plus éclairés⁴⁰. Acomb repère dans la pensée éclairée deux courants critiques. D'une part, pour les écrivains inspirés par Rousseau et qui partageaient fréquemment sa méfiance de la représentation, l'existence de conflits de partis démontrait que la liberté était loin d'être complètement établie en Angleterre. Pour les physiocrates d'autre part, ce même modèle de contestation politique démontrait combien les Anglais étaient loin de connaître la tranquillité sociale que devait assurer l'évidence rationnelle de l'ordre nécessaire et essentiel de la société⁴¹. Nonobstant l'existence de courants d'« anglomanie », une tendance marquée — peut-être même dominante — existait clairement dans l'opinion française au XVIII^e siècle, à considérer comme dangereux le modèle politique anglais. Les crises que le gouvernement anglais connut dans les années 1760 et 1770 — de l'affaire Wilkes jusqu'aux émeutes de Gordon — étaient autant de preuves à l'appui d'une telle conception.

Il n'est donc pas étonnant de voir la politique anglaise figurer en bonne place à l'entrée « Anarchie » du *Dictionnaire de jurisprudence* de Prost de Royer, publié entre 1781 et 1788, ou de la retrouver dans l'article « Administration » à la rubrique « Esprit de corps. Discorde. Opposition. Corruption. Influence. Probité. Justice ». Esprit éclairé et modéré, partisan d'une réforme de l'administration et de la publicité en matière de questions administratives, Prost de Royer suivait les événements politiques anglais avec un grand intérêt et en parlait souvent. Il avait lu *De l'Esprit des lois*, les *Commentaries* de Blackstone et l'importante *Constitution d'Angleterre* de Delolme⁴². Malgré cela, il trouvait dans la politique anglaise nombre d'aspects malsains. « Ce système d'opposition est considéré comme le bouclier de la constitution anglaise », assurait-il dans l'article intitulé « Administration ». « Mais qu'est-ce que ce remède violent qui n'agit qu'en ébranlant tout le corps, irritant les nerfs, portant à la tête, et brûlant les entrailles ? Ce régime violent peut-il être durable ? Sauve-t-on de la gangrène ?⁴³ »

La même peur de la politique de contestation constitutionnelle se faisait jour dans l'article « Anarchie ».

Qu'est-ce, en effet, qu'un gouvernement composé de trois pouvoirs qui s'épient, s'accusent, se croisent et se dégradent sans cesse ?...

Qu'est-ce que cette *opposition* contraire à l'*influence* du trône, à l'activité et au secret de l'administration ?...

Qu'est-ce que cette *coalition*, tour à tour vantée comme vertueuse, et déchirée comme infâme ?...

De deux choses l'une : ou le patriotisme et la vertu sont l'âme de ce gouvernement, ou ils ne le sont pas. Au premier cas, tous ces ressorts ou tous ces mots sont déshonorants et inutiles. Au second cas, ils sont encore inutiles, et malgré les efforts du génie, du patriotisme et de la vertu particulière, l'*anarchie* fondamentale et constitutionnelle réapparaîtra toujours⁴⁴.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Le dictionnaire de Prost de Royer peut sembler un exemple relativement obscur du malaise caractéristique des Français face au désordre de la vie politique anglaise⁴⁵. Mais cette œuvre est intéressante à un autre titre. En effet, dans l'article « Anarchie », l'analyse de la politique anglaise est immédiatement suivie d'une discussion du problème de l'anarchie dans un gouvernement monarchique tel que celui de la France, et en particulier des conflits entre les parlements et la Couronne, ce que Prost de Royer nomme *l'anarchie judiciaire*⁴⁶. En assimilant les conflits de partis en Angleterre aux pratiques de l'opposition parlementaire en France, Prost de Royer soulignait en fait une similarité grandissante entre les systèmes politiques français et anglais à la fin de l'Ancien Régime. C'était là une comparaison qui trouvait une faveur croissante auprès de ses compatriotes. Dans les années 1750 par exemple, Mably dans ses *Droits et devoirs du citoyen* et d'Argenson dans son journal avaient repéré un vent politique qui venait de l'autre côté de la Manche⁴⁷. Moreau avait la même perception des choses et jugeait le défi politique grandissant lancé par les magistrats français encore plus dangereux pour l'autorité monarchique que le pouvoir du parlement en Angleterre⁴⁸. Une telle vision des choses aurait surpris un visiteur anglais comme Horace Walpole qui désapprouvait les efforts de ses amis parlementaires qui, dans les années 1760, cherchaient à se présenter comme les équivalents constitutionnels des membres du parlement anglais⁴⁹. Mais c'était une comparaison sur laquelle la propagande ministérielle allait aussi insister une décennie plus tard lors de la guerre des pamphlets déclenchée par la réforme Maupeou.

Considérons, par exemple, l'argument développé dans un *Extrait d'une lettre, en date de Londres, du 3 mai 1771*, dont l'auteur supposé anglais reproche aux Français la dérive vers des pratiques anglaises, qu'il détecte dans leur culture politique :

J'en reviens à la facilité que vous avez à copier les modes des autres ; mais permettez-moi de vous dire, que vous avez poussé ce talent à un point inattendu. Il est vrai que la chose s'est faite par degrés ; mais ils ont été bien plus rapides que l'on ne devoit l'espérer : je veux dire, la multiplicité des Remontrances de vos différentes Cours de Parlement ou autres, en opposition à ce que votre Roi ou son Conseil demandoient... Nous autres, vos anciens voisins et vos rivaux, etc. nous connoissons depuis longtemps la naissance, les progrès, les succès, les revers et les prétentions de vos Parlemens. Mais enfin, vous avez formé depuis peu un parti d'opposans, à ce que j'entends dire, comme nous autres en Angleterre. En vérité, c'est pousser bien loin votre légèreté. Quoi donc ! vous voulez vous assimiler aussi à nous sur cet article, et vous soumettre à toutes nos convulsions politiques avec vos têtes frivoles ! Est-il possible que vous ayiez oublié si-tôt l'histoire de vos anciens troubles, qui ont été écrits dans toutes les Langues vivantes, pour laisser une trace à la Postérité des malheurs que le fanatisme, l'anarchie, la désunion dans le Gouvernement et le crédit de quelques factieux avoient causé dans une des plus belles parties de l'Europe ?⁵⁰

L'argument rhétorique de ce pamphlet peut paraître transparent dans ses efforts pour mobiliser contre les parlements la peur profonde de la guerre civile que les Français avaient héritée du xvi^e siècle — une peur qui avait longtemps justifié le recours à la monarchie absolue. Mais c'était une démarche habile que

de rattacher cette peur à l'exemple anglais en assimilant la résistance des magistrats à celle d'une opposition parlementaire⁵¹. En effet, la tendance à faire jouer aux magistrats le rôle d'une opposition politique à la manière anglaise — favorisée en quelque sorte par l'empressement avec lequel un journal comme la *Gazette de Leyde* rapportait les délibérations et les décisions des magistrats précisément sous cet éclairage — semble s'être affirmée de façon toujours plus explicite avec l'approche de la révolution. Vers 1787 par exemple, des rapports émanant de l'ambassade de Grande-Bretagne à Paris décrivaient les tactiques anti-ministérielles au sein du parlement de Paris comme l'œuvre de « ce qu'ils nomment maintenant ici, selon le langage en usage en Angleterre, le parti d'opposition »⁵².

En fait les diplomates britanniques, dont les dépêches analysaient avec une grande clairvoyance le développement de la crise politique pré-révolutionnaire en France, s'interrogeaient souvent sur la nature des changements survenus dans la culture politique des Français qui « les avaient amenés à être plus proches des Anglais qu'ils ne l'avaient jamais été »⁵³. L'un d'eux, Daniel Hailes, attribuait cette transformation en grande partie aux contacts de la France avec l'Amérique révolutionnaire. Mais il défendait aussi l'hypothèse d'une influence de la presse étrangère, britannique en particulier, propre à entretenir l'intérêt politique du public. Dans un rapport adressé à son gouvernement en 1786, il concluait que « l'introduction presque sans restriction de nos publications quotidiennes (certes tolérée par le Gouvernement convaincu de l'impossibilité de l'empêcher) ayant attiré l'attention du peuple davantage vers la liberté et les avantages de notre constitution, a aussi instillé en eux un esprit de discussion des affaires publiques qui n'existait pas auparavant »⁵⁴. A la lumière de tels développements, la véhémence du *Coup d'œil sur le gouvernement anglais* de Dubois de Launay n'apparaît guère surprenante. Sa dénonciation des effets déstabilisants et fâcheux des débats publics et des conflits de partis en Angleterre devenait d'autant plus pressante que les Français voyaient leur propre vie publique transformée par des processus de contestation politique similaires.

Ainsi, il n'est pas surprenant que, dans l'ultime confrontation entre les parlements et la couronne en 1788, le spectre de l'anarchie anglaise ait à nouveau été utilisé comme une arme rhétorique contre les revendications parlementaires. Un pamphlet, le *Songe d'un bon citoyen français, suivi de la lettre d'un anglais* tournait les magistrats en ridicule pour les efforts qu'ils faisaient afin d'introduire les manières anglaises. De tels efforts, affirmait l'auteur, étaient déplacés : « on peut bien d'un moment à l'autre s'habiller et s'enivrer comme un Anglais, mais non pas donner l'esprit national Anglais à la nation Française »⁵⁵. Ils étaient aussi dangereux ; ils évoquaient des images de l'exécution de Charles I^{er} — « l'attentat le plus exécrable qui pût souiller la mémoire des hommes » — et présentaient une fois encore à la France la menace de « cette horrible anarchie [qui], après avoir livré les citoyens à toutes les cruautés de la guerre civile, entraîneroit inévitablement la ruine de l'état »⁵⁶.

Ces mêmes thèmes furent repris, de façon encore plus spectaculaire au cours des derniers mois de l'Ancien Régime, par Linguet, ce maître du nouveau journalisme politique et adversaire acharné des parlements. Son pamphlet au vitriol, *La France plus qu'anglaise*, attaque avec virulence les délibérations du

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

25 septembre 1788 du Parlement de Paris. Le propos principal de Linguet visait à montrer que la résistance des parlements au pouvoir royal poussait la France bien plus loin que l'Angleterre dans la voie du désordre.

En *chapeaux*, en *frocs*, en *Jokeys*, en *Wiskis*, en *atroupements* séditeux, en *rejouissances* turbulentes, et dangereuses, le PEUPLE François n'a pû qu'imiter le PEUPLE Anglois, et s'en approprier *les façons de faire*, comme le costume. En audace Républicaine, ou plutôt en licence anarchique, les *Conseillers du Roi* dans les *Gaules* ont trouvé moyen de laisser bien loin derrière eux les riverains de la *Tamise*⁵⁷.

Après les Édits de Mai, affirmait Linguet, l'opposition à l'autorité du gouvernement avait atteint un degré de licence, de violence et de publicité qui excédait tout ce que l'on avait pu voir en Angleterre. Les exigences nouvelles des parlements qui réclamaient le châtement de Brienne et de Lamoignon — ce que Linguet comparait aux procédures judiciaires qui avaient conduit le Comte de Strafford à l'échafaud et préparé la voie à l'exécution de son royal maître — étaient autant de déclarations de révolte. S'ils imitaient dans leur licence la turbulence des Anglais, il leur manquait cependant le sens de la juste procédure à adopter en de telles circonstances.

C'est l'Angleterre qu'on ne cesse de nous citer, qu'on feint de prendre pour modèle ! C'est de cette idole de Montesquieu que les confrères de Montesquieu veulent recevoir l'épée Antiministérielle, le glaive teint du sang des Rois encore plus que celui des Ministres : soit : que verrons-nous dans cette Angleterre ? La réprobation la plus solennelle des procédés et des procédures Parlementaires de France ; nous y trouverons un respect presque superstitieux pour des règles que l'on ne cesse de violer à Paris, en criant qu'on veut imiter Londres⁵⁸.

Les efforts des parlementaires pour transplanter en France la constitution anglaise, pour absurdes et incohérents qu'ils eussent été, n'en étaient pas moins selon Linguet fort dangereux. Mais il présentait dans *La France plus qu'anglaise* une autre condamnation, tout aussi sérieuse. Non seulement les magistrats menaçaient l'État des maux de l'anarchie et du despotisme aristocratique mais ils étaient en train de réussir à « faire passer [leurs] excès pour un résultat de l'Opinion publique, et ensuite d'en arracher au trône une légitimation solennelle⁵⁹ ». S'adressant directement à Louis XVI, Linguet rejetait cette récupération de la voix publique — qu'il s'était lui-même efforcé de propager au moyen du journalisme révolutionnaire dans ses *Annales politiques, civiles, et littéraires* — pour la défense d'intérêts aristocratiques.

Que Votre Majesté... ne se laisse point allarmer, décourager par ce fantôme de l'OPINION PUBLIQUE, si artificieusement arboré sur tous les étendards des confédérations qui se liguent contre ses droits. Non, SIRE, la véritable *opinion publique* n'est contraire, ni à vous, ni à votre autorité⁶⁰.

Pour lui, la signification de la déclaration des parlements en date du 25 septembre était claire : elle représentait le défi d'une contestation politique

encore plus intense, caractérisée par une lutte ouverte pour obtenir le soutien de cette autorité nouvelle qu'était l'*opinion publique* et aussi pour en définir et en contrôler l'expression véritable.

IV. — « L'*opinion publique* »

Jusqu'à présent je me suis efforcé de suivre deux thèmes parallèles. J'ai d'abord évoqué l'apparition, dans le contexte de l'Ancien Régime, d'une politique de contestation dont les termes obligèrent les acteurs — qu'ils fussent engagés pour le gouvernement ou contre lui — à faire appel, par-delà les formes traditionnelles de la politique absolutiste, au tribunal du « public ». Sociologiquement la nature de cette entité demeurerait mal définie — on peut, en fait, comprendre les conflits de la période prérévolutionnaire comme une succession de combats pour déterminer le référent sociologique de ce concept en faveur de l'un ou de l'autre des groupes rivaux. Mais politiquement, et de façon plus critique, la notion de « public » commençait à fonctionner comme la base d'un nouveau système d'autorité, la source abstraite d'une légitimité dans une culture politique transformée. En conséquence, la politique française en venait à ressembler de plus en plus à la politique anglaise, avec ses contestations ouvertes et ses factions rivales engagées dans une concurrence constante pour obtenir le soutien du public. Avec ce développement à l'esprit, j'ai donc évoqué un second thème : le sentiment de malaise que ressentaient nombre de Français devant les passions et les désordres, les conflits et les déséquilibres perpétuels qu'ils découvraient dans le système politique anglais. Dans la mesure où celui-ci illustre les principes et les pratiques d'une politique de contestation, ces attitudes révèlent une inquiétude devant une transformation qui introduisait des phénomènes semblables dans la culture politique française. Le problème, en fait, consistait à imaginer une forme de pratique politique qui, d'une part, reconnaît l'autorité nouvelle du « public » tout en évitant, d'autre part, les conflits et l'instabilité de la contestation.

De ce point de vue il est intéressant d'examiner la nature et la signification de la notion d'« opinion publique » elle-même. Une analyse exhaustive du sens de ce concept dans la culture politique française du XVIII^e siècle reste à faire⁶¹. Mais il semble clair que le terme a subi une évolution considérable entre son utilisation dans le premier *Discours* de Rousseau de 1750⁶² et le début de la Révolution française. Pour Rousseau, qui l'emploie à plusieurs reprises dans ses œuvres, « l'opinion publique » c'est « l'opinion d'autrui dans la Société »⁶³, l'expression collective des valeurs morales et sociales d'un peuple, les sentiments et les convictions partagés tels qu'ils se matérialisent dans les us et les coutumes d'une nation et trouvent une application dans les jugements que cette nation porte sur les actes individuels. En ce sens elle est la source de la réputation et de l'estime parmi les hommes, le critère de jugement du caractère et du beau, la sanction normale des actions immorales ou inconvenantes. Sa caractéristique principale alors, c'était la complexité de sa résistance aux tentatives de changement, un point que Rousseau aimait à illustrer en faisant référence à l'histoire du duel en France. « Ni la raison, ni la vertu, ni les loix ne vaincront l'opinion publique, tant qu'on ne trouvera pas l'art de la changer », affirmait-il

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

dans sa *Lettre à M. d'Alembert*⁶⁴. Dans la pensée de Rousseau « l'opinion publique » était donc une catégorie sociale plutôt que politique, un défi à l'habileté du législateur plutôt que l'expression d'une volonté politique. D'où son apparition dans le chapitre du *Contrat social* consacré à l'éloge de la censure romaine comme moyen de préserver les mœurs d'une nation⁶⁵.

Cette signification sociale générale de « l'opinion publique » semble avoir été la plus courante dans l'usage français de 1750 à 1780. On peut en trouver des exemples dans les œuvres d'écrivains comme Duclos, Mirabeau, Helvétius, d'Alembert, Mercier de la Rivière, Mably, Beaumarchais et d'Holbach⁶⁶. A partir approximativement de 1770, cependant, le terme commence à prendre les connotations propres à l'esprit des Lumières et acquiert une résonance plus nettement politique. Ce changement est annoncé dans l'édition de 1767 des *Considérations sur les mœurs* à laquelle Duclos a ajouté un paragraphe nouveau concernant le rôle des hommes de lettres.

Cependant, de tous les empires celui des gens d'esprit, sans être visible, est le plus étendu. Le puissant commande, les gens d'esprit gouvernent, parce qu'à la longue ils forment l'opinion publique, qui tôt ou tard subjugue ou renverse toute espèce de despotisme⁶⁷.

Raynal à son tour fit apparaître de façon plus explicite les implications politiques d'un tel argument dans *l'Histoire philosophique et politique des... deux indes* (1770).

L'opinion publique, chez une nation qui pense et qui parle, est la règle du gouvernement : jamais il ne la doit heurter sans des raisons publiques, ni la contrarier sans l'avoir désabusée⁶⁸.

Ainsi un gouvernement dans lequel ni « l'opinion publique », ni la volonté générale ne seraient consultées, affirmait-il en faisant référence au caractère non représentatif de la Chambre des Communes anglaise en ce qui concernait les colonies, serait un instrument d'esclavage⁶⁹.

Mais l'idée de l'émergence de l'opinion publique éclairée comme force politique trouva peut-être son expression la plus générale, quelques années plus tard, en 1782, grâce à Louis-Sébastien Mercier.

Depuis trente ans seulement il s'est fait une grande et importante révolution dans nos idées. L'opinion publique a aujourd'hui en Europe une force prépondérante, à laquelle on ne résiste pas : ainsi, en estimant le progrès des lumières et le changement qu'elles doivent enfanter, il est permis d'espérer qu'elles apporteront au monde le plus grand bien, et que les tyrans de toute espèce frémiront devant ce cri universel qui retentit et se prolonge pour remplir et éveiller l'Europe⁷⁰.

Pour Mercier, cette révolution était l'œuvre des hommes de lettres qui avaient élevé la voix contre les vices politiques et les ridicules dangereux.

Ils ont fait valoir les droits de la raison, depuis la satire *Ménipée* jusqu'à la dernière brochure politique ; et depuis peu, dans des crises très importantes, ils

ont décidé l'opinion publique. Elle a eu, d'après eux, la plus grande influence sur les événements. Ils semblent former enfin l'esprit national⁷¹.

Parmi les crises récentes que Mercier avait probablement à l'esprit, la réforme Maupeou avait été la plus dramatique et celle qui avait le plus contribué à développer la conscience politique française face à l'arbitraire du gouvernement. Ainsi lorsque Malesherbes insistait, dans ses célèbres *Remonstrances* écrites en 1775 au nom des magistrats de la Cour des Aides nouvellement restaurée, sur le fait que tous les agents du pouvoir souverain devaient « être soumis à trois sortes de freins, celui des Lois, celui du recours à l'autorité supérieure, celui de l'opinion publique »⁷², la définition de l'opinion publique qu'il avait à l'esprit n'était pas simplement cette pratique sociale généralisée des coutumes et des valeurs de la nation qu'invoquait Rousseau. Il s'agissait au contraire de l'expression éclairée d'une discussion franche et active de toutes les questions d'ordre politique, du libre exercice de la voix publique sur la conduite quotidienne des affaires, du remède institutionnel à l'arbitraire et au secret de l'administration qui menaçait la France de despotisme. Ce nouveau rôle du public dans le domaine politique avait été rendu possible dans une grande nation, affirmait Malesherbes, grâce à l'invention de l'imprimerie et au développement de l'alphabétisation. Avec la presse comme forum, le verbe imprimé comme moyen de persuasion et les hommes de lettres comme ministres, ce nouveau tribunal du public offrait la possibilité de réaliser un équivalent moderne de la démocratie primitive des Francs lors de leur arrivée en Gaule⁷³. Rappelant au jeune monarque « l'exemple de ces anciens Rois qui ne croyaient point leur autorité blessée par la liberté donnée à leurs Sujets de venir implorer leur justice en présence de la Nation assemblée », Malesherbes invitait Louis XVI à « imiter en cela Charlemagne... [et à] régner à la tête d'une Nation qui sera toute entière votre Conseil »⁷⁴.

De même l'image d'un roi communiquant à nouveau avec son peuple justifiait les idées d'une réforme de l'administration locale telle que Turgot l'avait envisagée en 1775, après la réforme de Maupeou. Telle que l'a décrite Condorcet dans sa *Vie de M. Turgot* (1786), la hiérarchie des assemblées locales qu'envisageait le ministre visait à substituer une discussion libre, franche et rationnelle à « cette opinion publique, espèce d'obstacle commun à tous les gouvernements absolus, dont la résistance est moins constante, mais aussi moins tranquille, souvent aussi puissante, quelquefois nuisible, et toujours dangereuse ». Une fois que des habitudes de participation aux affaires locales auraient « subjugué l'opinion publique », les conditions seraient établies pour qu'il existât un consentement reposant sur l'information d'une assemblée de niveau national⁷⁵.

Bien que les idées de Turgot sur une participation du peuple au gouvernement n'aient jamais été présentées officiellement à Louis XVI au cours de son ministère, nous savons que lorsque le roi eut connaissance, plus tard, du texte publié du *Mémoire sur les municipalités*, ses réactions furent négatives⁷⁶. Louis XVI n'était pas plus désireux d'accepter le rôle de Charlemagne que Malesherbes lui proposait dans les remontrances de la Cour des Aides. Alors qu'il avait ordonné que ces remontrances fussent rayées des registres de cette cour, il ne put empêcher longtemps leur publication devant ce tribunal que

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Malesherbes louait comme « ...un tribunal indépendant de toutes les puissances et que toutes les puissances respectent... ce tribunal du public... le juge souverain de tous les juges de la terre »⁷⁷. Il devait y avoir dans les années qui suivirent de nombreux autres appels de provenances multiples à ce même tribunal. C'était l'ultime cour — « ce Juge suprême auquel les Tribunaux les plus absolus sont subordonnés, *l'opinion publique* » — auprès de laquelle Linguet, du fond de son exil, interjetait appel alors qu'il se trouvait écarté de la pratique de la loi qu'il avait tant contribué à placer au centre de l'attention politique du public⁷⁸. C'était cette conscience publique que le jeune Mirabeau affirmait avoir le droit « d'éveiller » en 1779, afin de condamner l'utilisation arbitraire par son père de lettres de cachet pour l'enfermer à Vincennes⁷⁹. C'était le tribunal auquel Necker s'adressait avec tant d'éloquence dans les années 1780 afin d'expliquer et défendre sa conduite des affaires financières⁸⁰ et que Calonne, son rival, invoquait en condamnant les abus devant les Notables en 1787⁸¹. Comme nous l'avons vu, les parlements proclamèrent en 1788 la force de « l'opinion publique » pour justifier leur résistance à l'autorité ministérielle, et Linguet reconnaissait son pouvoir lorsqu'il dénonçait la prétention des magistrats à obtenir le soutien populaire⁸². Quelques mois plus tard, on découvre Sieyès en appelant au progrès de « l'opinion publique » lorsqu'il affirme le droit du Tiers État à constituer la nation et à transformer sa constitution⁸³.

Enfin, Moreau qui défendait avec opiniâtreté la constitution monarchique, témoignait aussi du pouvoir nouveau du concept d'opinion publique dans les derniers mois de l'Ancien Régime. Il avait longtemps pressé le gouvernement de s'emparer de l'initiative idéologique en faisant appel au public pour le faire jouer contre lui-même. Son *Exposition et défense de notre constitution monarchique française* constituait un effort désespéré pour contester les revendications de ceux qui exigeaient en son nom un changement de type révolutionnaire.

Qu'il me soit seulement permis de l'observer, si les brochures sont sans nombre, on peut compter leurs Auteurs, et ce ne seront jamais ni leurs opinions ni les miennes qui formeront ce que l'on entend par le mot d'opinion publique ; à moins que l'on ne convienne qu'il peut y avoir une différence immense, dans tous les sens, entre l'opinion publique et le vœu unanime de la Nation⁸⁴.

En cherchant à dénier l'autorité de l'opinion publique à ceux qui réclamaient une nouvelle constitution, Moreau ne se contentait pas de mettre en évidence la signification de ce concept à la veille de la réunion des États Généraux ; il se trouvait aussi contraint d'affirmer la légitimité d'une définition du terme qui en faisait l'expression de la voix unanime de la nation.

Que signifiait alors ce concept à la veille de la Révolution française ? Comment s'était-il développé au cours des décennies de contestation politique intense qui entraîna la fin de l'Ancien Régime ? Afin d'apporter un commencement de réponse à ces questions, il est bon de se pencher sur les deux discussions les plus systématiques et les plus larges dont cette idée fut l'objet en France au cours de la période. Il s'agit des réflexions que le sujet inspira au ministre Necker, d'une part, et au compilateur des volumes consacrés à *Police et municipalités* de l'*Encyclopédie méthodique*, Jacques Peuchet, d'autre part.

V. — *Entre liberté et despotisme*

La carrière politique mouvementée de Necker met clairement en évidence les dimensions nouvelles de la contestation politique dans la vie publique française au cours des années qui précèdent immédiatement la Révolution. Les brochures que ses adversaires firent circuler à la fin de son premier ministère le soumièrent à une campagne de diffamation personnelle d'un genre plus familier aux ministres anglais qu'aux français ; un soutien populaire sans précédent, assidûment cultivé pendant les années d'éloignement du pouvoir, imposa son rappel en 1788 afin qu'il conduisît une politique de régénération de la vie nationale française dont il était en fait incapable de contrôler la dynamique idéologique ; son renvoi en juillet 1789 provoqua l'insurrection populaire qui devait amener la défaite politique de la monarchie⁸⁵. L'admiration de Necker pour le gouvernement anglais était bien connue ; son respect de « l'opinion publique » n'était pas moins évident. Mme de Staël, reprenant le vieil adage *vox populi, vox dei*, disait en parlant de son père que la « voix du peuple... avait pour lui quelque chose de divin »⁸⁶. Que cela ait été ou non le cas, le ministre faisait certainement du recours à l'opinion publique un des principes cardinaux de sa pratique politique.

La vision que Necker se faisait des problèmes auxquels le gouvernement devait faire face fut esquissée, à l'intention du roi, dans un mémoire sur la création d'assemblées provinciales rédigé en 1778 et rendu public, au grand embarras de son auteur, en 1781 par ses ennemis politiques⁸⁷. Convaincu que le gouvernement monarchique ne pouvait indéfiniment tolérer les contestations politiques qui produisaient « tous ces chocs continuels où l'autorité perd, quand elle n'est pas pleinement victorieuse »⁸⁸, il proposait une stratégie politique systématique qui limiterait le pouvoir qu'avaient les parlements de troubler la conduite des affaires publiques. Une telle stratégie, affirmait-il, se devait nécessairement d'admettre que les parlements n'étaient dangereux au pouvoir royal que parce qu'ils se croyaient « appuyés de l'opinion publique ». Il était donc essentiel soit de « leur ôter cet appui, ou [de] se préparer à des combats répétés, qui troubleront la tranquillité du règne de Votre Majesté, et conduiront successivement, ou à une dégradation de l'autorité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut mesurer au juste les conséquences⁸⁹ ».

Comment mener à bien cette campagne qui visait à éloigner le public des parlements ? Necker proposait pour cela deux types d'action. Le premier consistait à créer des assemblées provinciales disposant de responsabilités administratives qui élimineraient les abus administratifs et les méfaits fiscaux qui nourrissaient les ambitions des parlements à intervenir dans les affaires politiques. Il s'agissait ensuite d'assurer une certaine publicité à toutes les questions dépendant des finances du gouvernement. En tant que banquier, Necker connaissait parfaitement l'importance de la *confiance publique* en matière de finances et il comprenait la manière dont cette confiance était entretenue de l'autre côté de la Manche grâce à la publication régulière des comptes du gouvernement. Vers 1781 il avait déjà incité le gouvernement à aller dans ce sens avec la publication du célèbre *Compte rendu*, qu'il considérait comme le premier d'une série de comptes financiers à paraître par la suite⁹⁰. Le succès sans

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

précédent de ce *Compte rendu* est bien connu — on a dit que 3 000 exemplaires en furent vendus le jour même de sa publication, et les ventes auraient atteint 10 000 exemplaires par semaine dans la période qui suivit⁹¹. Bien que la véracité des comptes présentés par Necker en tant que Contrôleur général demeure un sujet de controverses, cela ne doit pas occulter le caractère extrêmement révolutionnaire de cette publication : elle livrait l'état financier de la monarchie à la discussion publique.

C'est peut-être le ministre Vergennes, dans une lettre fort connue adressée en 1781 à Louis XVI, qui décrit le mieux les implications que la décision de Necker pouvait avoir dans la pratique politique de l'Ancien Régime. Selon lui l'anglomanie de Necker l'avait conduit à oublier le principe fondamental du gouvernement monarchique : « Le Monarque parle ; tout est peuple ; et tout obéit »⁹². Rien n'était donc plus dangereux pour l'ordre politique de l'Ancien Régime que d'essayer d'introduire en France la pratique anglaise de la publicité :

L'exemple de l'Angleterre qui publie ses comptes est pris chez un peuple inquiet, calculateur, égoïste. Son application à la France est une injure faite au caractère national, qui est sentimental, confiant et tout dévoué à ses rois. Tout est perdu en France, sire, si votre majesté permet que ses ministres citent l'administration anglaise pour laquelle les précédésseurs de V.M. ont montré tant et de si justes aversions⁹³.

Comme Vergennes le soulignait avec raison (sans admettre cependant combien sa propre politique qui s'appuyait sur la presse pour favoriser l'alliance française avec les colonies révoltées d'Amérique allait dans le même sens⁹⁴) Necker enseignait de nouvelles et étranges doctrines et attribuait une importance révolutionnaire « au parti qu'il appelle l'opinion publique »⁹⁵. En attribuant les désordres des guerres de Religion, de la Fronde et de la Régence à l'influence maléfique de l'étranger, le ministre plus conservateur insistait sur le fait que le contrôleur général, originaire de Genève, mettait lui-même en danger la monarchie française par simple ignorance de ses principes fondamentaux. « Son *Compte rendu* en dernier résultat est un pur appel au peuple, dont les effets pernicious à cette monarchie ne peuvent être encore ni sentis ni prévus »⁹⁶. Necker, pour sa part, considérait que l'initiative prise en publiant le *Compte rendu* impliquait simplement la reconnaissance, dorénavant inévitable, de l'apparition d'une nouvelle force politique. Il argumenta de nouveau, et plus longuement, en faveur de l'importance de cette force dans son *De l'administration des finances de la France*, défense publique de sa pratique ministérielle, dont la parution en 1784 constituait un nouveau défi contre le caractère secret de la politique absolutiste⁹⁷.

Les descriptions de l'opinion publique que proposent cet ouvrage de Necker furent reprises et amplifiées de façon saisissante dans l'analyse historique, philosophique et sociologique de la nature de « l'opinion publique » que Peuchet fit pour l'*Encyclopédie méthodique* en 1789⁹⁸. Théoricien de l'administration publique, Peuchet présentait une nouvelle vision des principes mêmes du pouvoir absolu, et ceci dans le cadre d'une discussion passionnante des relations entre raison et autorité dans une société toujours plus éclairée. Son essai, qui malgré son importance reste trop méconnu, fait montre d'une grande familiarité

avec les classiques de la réflexion politique et sociale du XVIII^e siècle et d'un intérêt aigu pour l'évolution de la vie politique française à l'époque.

Considérées ensemble donc, les vues du ministre et celles du théoricien peuvent paraître constituer, en termes relativement systématiques, une définition de la notion d'« opinion publique », faisant de celle-ci l'une des caractéristiques majeures de la théorie et de la pratique politiques à l'aube de la Révolution. La meilleure façon, peut-être, de cerner le sens de ce concept consiste à dresser une liste des caractéristiques communes aux deux systèmes de définition.

1. L'opinion publique, affirmait Necker, c'est « l'esprit de société », le fruit d'une communication incessante entre les hommes⁹⁹. Peuchet donnait à ce thème une plus grande extension en plaçant son analyse à l'intérieur d'une histoire générale des progrès de la société européenne — exposé clairement inspiré du grand livre de Robertson, *History of the Reign of Charles V* (traduit par Suard en 1771), et qui annonce par de multiples aspects l'ouvrage tardif de Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. Ce progrès social, disait Peuchet, avait fait du siècle des Lumières quelque chose de très différent du monde des Anciens chez qui le phénomène de l'opinion publique n'existait pas. « On peut donc regarder l'opinion publique comme une production sociale due à notre siècle »¹⁰⁰.

2. Phénomène social, expression de la société elle-même, « l'opinion publique » ne possède aucun des pouvoirs institutionnalisés, aucun des moyens financiers ou militaires, de l'État. Cependant elle représente une force bien plus puissante que tout autre instrument officiel de contrainte politique. Selon Necker, c'est « une puissance invisible, qui, sans trésors, sans garde et sans armée, donne des lois à la ville, à la cour, et jusque dans le palais des rois »¹⁰¹. C'est « un tribunal où tous les hommes qui attirent sur eux des regards, sont obligés de comparoître : là, l'opinion publique, comme du haut d'un trône, décerne des prix et des couronnes, fait et défait les réputations »¹⁰². La définition que Peuchet donne fait apparaître de la même façon « l'opinion publique » comme une ultime cour d'appel inspirée par l'esprit des Lumières :

Ce mot désigne d'une manière générale la somme de toutes les lumières sociales, ou plutôt le résultat de ces lumières, considéré comme motif des jugemens que porte une nation sur les choses soumises à son tribunal. Son influence est le plus puissant mobile des actions louables aujourd'hui¹⁰³.

3. « L'opinion publique » est donc un tribunal. Comme tel, son autorité est universelle ; son empire s'étend aux hommes de tous états et de toutes conditions. En insistant sur ce point, Peuchet, en fait, ne trouve pas mieux que de citer directement l'ouvrage de Necker, *De l'administration des finances*.

Elle règne sur tous les esprits, dit un grand ministre de notre siècle, et les princes eux-mêmes la respectent s'ils ne sont pas entraînés par de trop grandes passions : les uns la ménagent volontairement, par l'ambition qu'ils ont de la faveur publique ; et les autres, moins dociles, y sont encore soumis sans s'en apercevoir, par l'ascendant de ceux qui les entourent¹⁰⁴.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

4. « L'opinion publique » est paisible. Elle est incompatible avec les divisions et les factions. Elle est donc l'expression caractéristique du xviii^e siècle, siècle politiquement tranquille. « Cette autorité de l'opinion fut inconnue, affirmait Necker, tant que des troubles intérieurs remplirent tous les sentimens, occupèrent toutes les pensées. Les esprits divisés par des factions où l'on ne sait jamais qu'aimer et haïr, ne pouvoient se réunir sous les bannières plus tranquilles de l'estime et de l'opinion publique. »¹⁰⁵ Développant le même thème en termes légèrement différents, Peuchet voyait dans son développement la cause et non la simple conséquence de la stabilité politique du xviii^e siècle :

Elle a étendu la sphère des principes utiles et bienfaisans, réprimé une foule d'abus, déclaré une guerre implacable à tous les systèmes de persécution et d'intolérance ; elle est devenue enfin parmi nous le plus ferme appui de l'ordre, le guide et le gardien de la police et des mœurs¹⁰⁶.

5. Comme base de l'ordre social, « l'opinion publique » est stable et durable. Il n'y a rien d'éphémère dans son fonctionnement. « Très longue à se former, comme insiste à le dire Peuchet, elle peut seule opposer une digue au torrent des désordres. »¹⁰⁷ Longtemps synonyme d'inconstance, de changement et de subjectivité, la notion même d'« opinion » se trouve à présent, en quelque sorte, assagée par son alliance avec le terme « publique » — elle acquiert de ce fait l'universalité que possède *la chose publique* dans le discours absolutiste. Necker l'affirmait avec force :

Il faut bien se garder de confondre l'opinion publique, telle que je la représente ici, avec ces mouvemens éphémères, qui souvent même n'appartiennent qu'à de certaines sociétés et à de certaines circonstances. Ce n'est pas devant de pareils jugemens que l'homme capable d'une grande administration doit se prosterner, il faut au contraire qu'il sache les dédaigner, pour demeurer fidèle à cette opinion publique dont tous les caractères sont imposans, et que la raison, le temps, et l'universalité des sentimens ont seuls le droit de consacrer¹⁰⁸.

6. L'universalité et l'objectivité de « l'opinion publique » proviennent de la raison. Sa force résulte donc du progrès des Lumières. C'est pourquoi « il n'y aura jamais de sauvegarde puissante contre les erreurs et les faux systèmes, tant que l'opinion publique sera foible en ses jugemens, incertaine en sa science, et distraite dans son attention »¹⁰⁹. Pour Necker qui, en ministre éclairé, affirme que « ce n'est point une vaine puissance que celle de la parole », le monarque se trouve dans l'obligation d'éclairer le public en expliquant ses actions et en donnant dans le préambule de ses lois « cette empreinte de la vérité, qu'il est si facile de reconnoître »¹¹⁰. Peuchet tire une conclusion plus radicale encore. Pour lui la véritable autorité législative est déjà passée du monarque à l'élite éclairée dont la fonction publique est de mener la nation vers plus de raison et de science. « L'opinion publique prend sa source dans l'opinion des hommes éclairés, d'où elle gagne ensuite des partisans et devient le vœu général », affirme-t-il¹¹¹.

C'est par des écrits publics, des livres plus ou moins dogmatiques, que les plus importantes révolutions se sont faites. Les écrivains sont devenus les véritables

législateurs des peuples. A force de donner des leçons aux hommes en particulier, ils se sont emparés de l'opinion publique, et en ont fait l'instrument universel, la cause déterminante de tous les mouvemens qui se font dans l'état des peuples¹¹².

Périodiques et journaux, « ces moyens de communication universelle » étaient devenus « l'aliment, le soutien et l'arme de la philosophie ». Par leur truchement

toute une secte, toute une nation, l'Europe entière, est appelée à juger, à prononcer sur une foule d'objets sur lesquels, auparavant, le despotisme ou l'intérêt seul de quelques particuliers avoit droit de se faire entendre. De cette réunion d'idées, de ce faisceau de lumières, il se forme une nouvelle puissance qui, dans les mains de l'opinion publique, gouverne le monde et donne des loix aux nations policées¹¹³.

7. Le pouvoir de la publicité en matière d'affaires politiques était nettement visible chez les Anglais dont Necker et Peuchet admiraient, sur ce point, les pratiques. Ils s'accordaient néanmoins à considérer « l'autorité qu'exerce en France l'opinion publique »¹¹⁴ comme un phénomène particulièrement important. « Ce pouvoir de l'opinion publique est infiniment plus foible dans d'autres pays et sous des gouvernemens différens », affirmait Necker. Chez les peuples esclaves toute chose dépend de la volonté du monarque. Les régimes républicains, au contraire,

ne connoissent que le crédit populaire, ou l'ascendant de l'éloquence dans les assemblées nationales : la liberté, d'ailleurs, qui fait l'essence de pareils gouvernemens, inspire aux hommes plus de confiance dans leurs propres jugemens, et l'on diroit que, jaloux de toute espèce d'empire, ils chérissent jusques à l'indépendance de leurs opinions, et sentent un secret plaisir à s'écarter de celle des autres¹¹⁵.

Voilà qui implique que « l'opinion publique » exprime la sociabilité politique d'une nation qui n'est ni asservie ni véritablement libre.

Necker suggérait cela de manière quelque peu indirecte en insistant sur les effets remarquables de cet « esprit de société, lorsque cet esprit règne dans toute sa force au milieu d'une nation sensible, qui aime également à juger et à paroître, qui n'est ni distraite par des intérêts politiques, ni affoiblie par le despotisme, ni subjuguée par des passions trop bouillantes »¹¹⁶. Peuchet exprimait cette idée de façon très explicite.

L'opinion publique diffère et de l'esprit d'obéissance qui doit régner dans un état despotique, et des opinions populaires qui président aux délibérations républicaines. Elle se compose d'une foule d'idées que l'expérience des hommes et le progrès des Lumières ont successivement introduites dans un État où le gouvernement ne permet pas à la liberté nationale l'énergie de son caractère, et où cependant la propriété, la sécurité des citoyens sont respectées [...]. C'est l'arme qu'un peuple éclairé oppose en masse aux opérations précipitées d'un ministre ambitieux ou d'une administration égarée. Son action lente conviendrait mal à un peuple libre, et des esclaves n'auroient pas la force de la diriger contre les entreprises d'un maître ombrageux et puissant¹¹⁷.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

Les caractéristiques que Necker et Peuchet attribuent à « l'opinion publique », lorsqu'on les considère ensemble, présentent l'image d'un système politique qui contraste nettement non seulement avec l'absolutisme français traditionnel mais aussi avec la politique de contestation que l'on retrouvait dans le modèle anglais. « C'est l'ascendant de l'opinion publique, qui souvent, plus qu'aucune autre considération, oppose des obstacles en France aux abus de l'autorité », affirmait Necker. « C'est uniquement cette opinion et l'estime qu'on en fait encore, qui conservent à la nation une sorte d'influence, en lui confiant le pouvoir de récompenser ou de punir par la louange ou par le mépris »¹¹⁸. « L'opinion publique » fonctionne, en effet, comme un moyen terme entre le despotisme et la liberté totale. Elle est un barrage contre l'arbitraire et l'abus de pouvoir ; cependant, elle n'implique aucune des divisions, des factions, des passions, aucun des conflits politiques d'un gouvernement complètement libre — autant de phénomènes qui offraient à nombre de Français qui s'intéressaient à ce qui se passait de l'autre côté de la Manche, un spectacle particulièrement alarmant. En d'autres termes, « l'opinion publique » implique l'acceptation d'une politique franche et publique. Mais dans le même temps elle suppose aussi une politique sans passions, ni factions, ni conflits, une politique libérée de toute crainte. On pourrait même dire une politique sans politique.

Plutôt qu'une politique de contestation, le concept d'« opinion publique » nous donne l'image d'une politique qui repose sur un consensus rationnel dégagé des passions qui s'attachent aux volontés humaines. Une fois encore les réflexions de Montesquieu sur la nature de la vie politique en Angleterre nous paraissent riches d'enseignements dans ce contexte.

Dans une nation libre, il est très souvent indifférent que les particuliers raisonnent bien ou mal : il suffit qu'ils raisonnent : de là sort la liberté qui garantit des effets de ces mêmes raisonnements. De même, dans un gouvernement despotique, il est également pernicieux qu'on raisonne bien ou mal ; il suffit qu'on raisonne pour que le principe du gouvernement soit choqué¹¹⁹.

Selon la logique que le grand analyste politique de l'Ancien Régime propose ainsi à ses contemporains, le fait de bien ou de mal raisonner n'a guère d'importance, que ce soit pour les peuples libres ou pour les peuples asservis. Mais pour ceux qui ne sont ni esclaves ni complètement libres, on peut supposer que cela a quelque importance. Les descriptions de la notion d'« opinion publique » proposées par Necker et par Peuchet laissent penser que ce concept prenait forme précisément dans l'espace qui séparait liberté et despotisme. Elle constituait une cour d'appel abstraite pour une monarchie soucieuse de mettre fin à plusieurs décennies de contestation politique. Et elle offrait l'idéal d'une expression paisible de la raison publique à un peuple qui, tout en souhaitant avoir un gouvernement responsable, demeurait néanmoins horrifié par le jeu des passions politiques, sources de divisions, dont le souvenir le hantait encore.

Keith Michael BAKER
Université de Chicago

Traduction Jean-François Sené

NOTES

* Une version anglaise de cet article paraîtra dans Jack R. CENSER et Jeremy D. POPKIN édés, *Press and Politics in Pre-Revolutionary France*, Berkeley, 1987. Deux premières versions furent présentées, l'une à l'occasion d'un séminaire à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris), l'autre en 1984 lors de la réunion annuelle de l'American Historical Association. Je souhaite remercier les participants à ces rencontres pour leurs commentaires. Mes recherches ont été en partie facilitées par les données rassemblées pour le projet ARTFL (American and French Research on the Treasury of the French Language) à l'Université de Chicago, projet mené conjointement par le C.N.R.S. et l'Université de Chicago.

1. Dale VAN KLEY, *The Jansenists and the Expulsion of the Jesuits from France, 1757-1765*, New Haven, 1975 ; « Church, State, and the Ideological Origins of the French Revolution : The Debate over the General Assembly of the Clergy in 1765 », *Journal of Modern History*, 51, 1979, pp. 629-666 ; et *The Damiens Affair and the Unravelling of the Ancien Régime, 1750-1770*, Princeton, 1984.

2. Voir les articles de Jeremy POPKIN et D. CAROL JOYNES, dans CENSER et POPKIN, *Press and Politics...*, *op. cit.*

3. Voir Steven L. KAPLAN, *Bread, Politics, and Political Economy in the Reign of Louis XV*, 2 vols, La Haye, 1976.

4. Jean EGRET, *Louis XV et l'opposition parlementaire, 1715-1774*, Paris, 1970.

5. *Déclaration du Roi, qui fait défenses d'imprimer, débiter ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme ou administration des finances. Donnée à Versailles le 28 mai 1764*. En ce qui concerne la décision antérieure de demandes de propositions pour la réforme de l'administration financière auprès des parlements, chambres des comptes et cours des aides, et de création d'une commission spéciale pour les examiner, voir *Lettres patentes du Roi, portant établissement d'une Commission pour l'exécution de la Déclaration du 21 novembre 1763. Données à Versailles le 28 novembre 1763*. L'arrière-plan historique est décrit par Marcel MARION, *Histoire financière de France depuis 1715*, 6 vols, Paris, 1914, J. EGRET, *op. cit.*, pp. 98-99, et dans l'ouvrage de James C. RILEY, *The Seven Years War and the Old Regime in France : The Economic and Financial Toll*, Princeton (à paraître courant 1987).

6. Antoine François PROST DE ROYER, *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts, ou Nouvelle édition du Dictionnaire de Brillou, connu sous le titre de Dictionnaire des arrêts et jurisprudence universelle des parlements de France et autres tribunaux...*, 7 vols, Lyon, 1781-1778, vol. 2, p. 838 (voir « Administration »).

7. « Le mot *administration* est un terme si générique, qu'il y a peu de matières que l'on puisse traiter, sans qu'il s'y mêle des choses que l'on pourroit prétendre avoir trait à l'administration », affirmaient avec insistance les magistrats. Voir *Très-humbles et très-respectueuses remontrances du parlement séant à Dijon au Roi, au sujet de la Déclaration du 28 mars 1764...*, s.l.n.d., p. 5. Selon Dupont de Nemours, cette protestation s'inspirait largement des suggestions que lui-même avait faites à l'un des magistrats de Dijon, le marquis de Malteste. Voir *L'enfance et la jeunesse de Du Pont de Nemours racontée par lui-même*, H. A. DU PONT DE NEMOURS éd., Paris, 1906.

8. Ferdinando GALLIANI, *Correspondance*, L. PEREY et G. MAUGRAS édés, 2 vols, Paris, 1881-1882, vol. 1, p. 375.

9. *Ibid.*

10. [Jacob-Nicolas MOREAU], *Principes de conduite avec les parlements*, Bibliothèque du Sénat, Paris, ms. 402, ff. 27-135. Ce mémoire fut rédigé en 1760 ; j'avais par erreur indiqué 1759 dans ma précédente étude, « On the Problem of the Ideological Origins of the French Revolution », dans Dominick LA CAPRA et Steven L. KAPLAN édés, *Modern European Intellectual History. Reappraisals and New Perspectives*, Ithaca, N.Y., 1982, pp. 214-216. Pour la carrière de Moreau, voir Dieter GEMBICKI, *Histoire et politique à la fin de l'Ancien Régime : Jacob-Nicolas Moreau (1717-1803)* ; Martin MANSERGH, *The Revolution of 1771, or the Exile of the Parlement of Paris*, Thèse de Doctorat, Oxford Univ., 1973.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

11. L'indispensable analyse de Jürgen HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962, a été traduite en français par Marc B. DE LAUNAY sous le titre *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, 1978. Des aspects importants de ce processus social complexe ont aussi été examinés par François FURET et Jacques OZOUF, *Lire et écrire. L'alphabétisation des Français de Calvin à Jules Ferry*, Paris, 1977 ; Elizabeth EISENSTEIN *The Printing Press as an Agent of Social Change. Communications and Cultural Transformations in Early-Modern Europe*, 2 vols, Cambridge, 1979 ; Daniel ROCHE, *Le siècle des Lumières en province. Académies et académiciens provinciaux, 1680-1789*, 2 vols, Paris-La Haye, 1978. Voir aussi Henri-Jean MARTIN et Roger CHARTIER édés, *Histoire de l'édition française*, t. II, *Le livre triomphant, 1660-1830*, Paris, 1984, et Claude BELLANGER et al., *Histoire générale de la presse française*, t. I, *Des origines à 1814*, Paris, 1969.

12. Rocco L. CAPRARO, que je tiens à remercier ici pour avoir attiré mon attention sur son très intéressant travail, a souligné de même façon l'importance du « public » comme construction rhétorique abstraite dans *Typographic Politics : The Impact of Printing on the Political Life of Eighteenth-Century England*, Thèse de Doctorat, Washington Univ., 1984, en particulier chap. 13.

13. HABERMAS, *L'espace public*, en part. pp. 38-126.

14. Voir sur ce point l'analyse de Joseph KLAITS, *Printed Propaganda under Louis XIV. Absolute Monarchy and Public Opinion*, Princeton, 1976.

15. Denys Hay fait justement remarquer que le Traité d'Utrecht fut le dernier traité entre les puissances européennes à faire référence à la « respublica christiana ». La date coïncide avec la cristallisation de la doctrine de l'équilibre des pouvoirs d'une part, et avec une vision de « l'Europe » qui en fait l'objet de projets de paix perpétuelle, d'autre part. Voir Denys HAY, *Europe : The Emergence of an Idea*, éd. rév., Édimbourg, 1968, pp. 118-199.

16. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, J. BRÊTHE DE LA GRESSAYE éd., 4 vols, Paris, 1950-1961, vol. 3, p. 28.

17. *Ibid.*, vol. 3, p. 29.

18. *Ibid.*, vol. 3, pp. 29-30.

19. Il est intéressant de remarquer que Montesquieu ne parle jamais vraiment d'un « principe » de gouvernement anglais. Sur ce point, voir Thomas PANGLE, *Montesquieu's Philosophy of Liberalism*, Chicago, University of Chicago Press, 1973, 336 p.

20. *De l'Esprit des lois*, vol. 3, p. 30.

21. *Ibid.*, vol. 3, p. 5.

22. *Ibid.*, vol. 3, pp. 29-31.

23. *Ibid.*, vol. 3, p. 31.

24. Ce thème est suggéré par J. G. A. POCOCK, *The Machiavellian Moment*, Princeton, 1975, pp. 490-491.

25. *De l'Esprit des lois*, vol. 1, p. 133.

26. Les éléments de cette nouvelle classification sont proposés par PANGLE, *Montesquieu's Philosophy of Liberalism*, et Mark HULLIUNG, *Montesquieu and the Old Regime*, Berkeley, University of California Press, 1976, 258 p.

27. *De l'Esprit des lois*, vol. 1, p. 45.

28. *Ibid.*, vol. 1, p. 47.

29. *Ibid.*, vol. 2, p. 76.

30. [Véron de Forbonnais], « Du gouvernement d'Angleterre, comparé par l'auteur de *L'Esprit des lois*, au gouvernement de France », dans *Opuscules de M. F*** [Fréron]*, tom. III. *Contenant un extrait chapitre par chapitre du livre de l'Esprit des Lois, des Observations sur quelques endroits particuliers de ce livre, une idée de toutes les critiques qui en ont été faites avec quelques remarques de l'éditeur*, Amsterdam, 1753, p. 179.

31. *Ibid.*, pp. 179-180, 181.

32. *Ibid.*, p. 182.

33. *Ibid.*, p. 185.

34. *Ibid.*, pp. 212-213.

35. DUBOIS DE LAUNAY, *Coup d'œil sur le gouvernement anglais* (s.l., 1786).

36. *Ibid.*, p. 26.

37. *Ibid.*, pp. 132-133.

38. *Ibid.*, pp. 168-170.

39. *Ibid.*, p. 193.

40. Gabriel BONNO, *La constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, Paris, 1932 ; Frances ACOMB, *Anglophobia in France (1763-1789)*, Durham, N.C., 1950. L'ouvrage le plus récent sur les attitudes des Français vis-à-vis de l'Angleterre, encore que largement consacré à « l'anglomanie », met aussi en évidence le malaise ressenti par certains observateurs devant la passion indisciplinée des Anglais pour la liberté : voir Josephine GRIEDER, *Anglomania in France, 1740-1789*, Genève, 1985, pp. 48, 108.

41. ACOMB, *op. cit.*, en particulier pp. 30-50.

42. L'article « Angleterre » de ROYER, *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts*, vol. 5, p. 1-56, illustre bien l'intérêt qu'il portait à l'Angleterre et sa connaissance des affaires publiques de ce pays.

43. *Ibid.*, vol. 2, p. 866.

44. *Ibid.*, vol. 4, p. 763.

45. Mais voir aussi le très long article sur l'Angleterre dans J.-B.-R. ROBINET éd., *Dictionnaire universel des sciences morale, économique, politique et diplomatique*, 30 vols, Londres, 1777-1783, vol. 4, pp. 242-699 ; vol. 5, pp. 1-205. L'esquisse d'histoire de l'Angleterre qui figure dans cet article se propose de montrer comment son gouvernement avait pris corps « au milieu des orages, des factions, des mouvemens tumultueux qui n'ont presque jamais cessé de l'agiter ». Faisant de larges emprunts au Livre XIX de *L'Esprit des lois*, cette esquisse conclut en affirmant que l'Angleterre est « un théâtre perpétuel de dissensions, de brigues, de murmures, de mécontentement, de mouvemens mêmes tumultueux », conséquence nécessaire d'une constitution qui a pour objet la liberté (voir *Ibid.*, vol. 4, pp. 259-295). Le même thème est abordé dans l'article « Anglomanie » (*Ibid.*, vol. 5, pp. 250-254).

46. PROST DE ROYER, *Dictionnaire de jurisprudence et des arrêts*, vol. 4, p. 764.

47. Voir BAKER, « On the Problem of the Ideological Origins of the French Revolution », pp. 208, 213-214.

48. *Ibid.*, p. 215.

49. Horace WALPOLE, *Memoirs of the Reign of King George the Third*, 2 vols, Londres, 1845, vol. 2, p. 248.

50. *Extrait d'une lettre, en date de Londres, du 3 mai 1771* (s.l.n.d.), pp. 4-5.

51. Un argument semblable figure dans un autre pamphlet publié en faveur de Maupeou qui considérait le spectacle de l'affaire Wilkes comme symptomatique du désordre qui menaçait constamment tout état qui avait abandonné les principes de la monarchie absolue. « Jetez les yeux sur l'Angleterre, artisans des gouvernemens mixtes, et approfondissez la situation présente », était-il conseillé dans ce pamphlet ; « Vous y verrez un Wilkes se jouer insolemment de tous les ordres de l'État, violer toutes les loix en invoquant la liberté, s'opposer aux levées ordonnées pour la défense de la nation, absoudre et élargir, de son autorité privée, des séditieux, des calomnieurs publics, et balancer lui seul tous les Pouvoirs réunis. » Voir *La tête leur tourne* (S.l.n.d. [1771]), p. 17. Comme d'autres pamphlets de l'époque de Maupeou, *La tête leur tourne* fut republié (en diverses éditions) au cours des luttes constitutionnelles de 1787-1788.

52. O. BROWNING éd., *Despatches from Paris, 1784-1790*, 2 vols, Royal Historical Society, Camden Third Series, vols 16 et 19, Londres, 1909-1910, vol. 1, p. 221.

53. *Ibid.*, vol. 1, p. 148.

54. *Ibid.* Mercier faisait une observation semblable en ce qui concernait la lecture des journaux anglais : « La lecture des papiers anglois est aussi commune à Paris, qu'elle étoit rare il y a quarante-cinq ans. Ceci doit avoir influé sur les idées nationales... » Voir Louis-Sébastien MERCIER, *Tableau de Paris. Nouvelle édition...*, 12 vols, Amsterdam, 1782-1788, vol. 11, p. 128.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

55. *Songe d'un bon français, suivi de la lettre d'un anglais*, Londres, 1788, p. 37. La « lettre d'un anglais » est datée « 15 July 1788 ».

56. *Ibid.*, pp. 26, 29.

57. [S.-N.-H. LINGUET], *La France plus qu'anglaise, ou Comparaison entre la procédure entamée à Paris le 25 septembre 1788 contre les ministres du roi de France, et le procès intenté à Londres en 1640, au comte de Strafford, principal ministre de Charles premier, roi d'Angleterre ; avec des réflexions sur le danger imminent dont les entreprises de la robe menacent la nation, et les particuliers*, Bruxelles, 1788, p. 26.

58. *Ibid.*, p. 82.

59. *Ibid.*, pp. 45-46.

60. *Ibid.*, p. 12.

61. HABERMAS, *L'Espace public*, en part. pp. 99-112, nous fournit le point de départ essentiel pour cette question. Les travaux plus anciens de Wilhelm BAUER, *Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen*, Tübingen, 1914, et *Die öffentliche Meinung in der Weltgeschichte*, Potsdam, 1930, demeurent d'un intérêt certain. Voir aussi Paul A. PALMER, « The Concept of Public Opinion in Political Theory », dans *Essays in History and Political Theory in Honor of Charles Howard McIlwain*, Cambridge (Mass.), 1936, pp. 230-257 ; Lucian HÖLSCHER, « Öffentlichkeit », dans Otto BRUNNER, Werner CONZE, Reinhart KOSELECK eds, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexicon zur politisch-socialen Sprache in Deutschland*, 5 vols parus, Stuttgart, 1978-..., vol. 4, pp. 413-467. Pour une discussion récente du concept en Angleterre, voir J.A.W. GUNN, *Beyond Liberty and Property*, Kingston, Ont., 1983, chap. 7 (« Public Spirit to Public Opinion »). Gunn cherche essentiellement à mettre en cause l'hypothèse qui fait de « l'opinion publique » une invention française et à montrer que l'utilisation du terme pour décrire l'expression de la voix du peuple dans le domaine politique provient tout d'abord de l'expérience politique britannique. Même si l'on fait la part des différences évidentes qui existent entre les contextes institutionnels des deux pays, l'opposition qu'il établit entre l'histoire du terme en France et en Grande-Bretagne peut paraître quelque peu forcée.

62. Dénonçant « cette foule d'Écrivains obscurs et de Lettrés oisifs, qui dévorent en pure perte la substance de l'État », Rousseau les accusait de saper les fondements de la foi et de la vertu. « Ils sourient dédaigneusement à ces vieux mots de Patrie et de Religion, et consacrent leurs talents et leur Philosophie à détruire et avilir tout ce qu'il y a de sacré parmi les hommes. Non qu'au fond ils haïssent ni la vertu ni nos dogmes ; c'est de l'opinion publique qu'ils sont ennemis ; et pour les ramener aux pieds des autels, il suffiroit de les reléguer parmi les Athées. » Voir Jean-Jacques ROUSSEAU, *Œuvres complètes*, R. GAGNEBIN et M. RAYMOND eds, Paris, 1959-1969, « Bibliothèque de la Pléiade », 4 vols, vol. 3, p. 19.

63. ROUSSEAU, *Lettre à M. d'Alembert sur les spectacles*, M. FUCHS éd., Genève, 1948, pp. 89-90.

64. ROUSSEAU, *Lettre à M. d'Alembert*, op. cit., p. 93. Pour l'analyse que Rousseau fait de la question du duel en relation avec « l'opinion publique », voir *ibid.*, pp. 90-99 ; *Le contrat social*, Bertrand DE JOUVENEL éd., Genève, 1947, p. 355.

65. *Le contrat social*, pp. 353-354.

66. Voir Charles PINOT DUCLOS, *Considérations sur les mœurs*, Amsterdam, 1751, pp. 70-71, 122 ; Victor RIQUETI, marquis DE MIRABEAU, *L'Ami des hommes*, 3 parties en 1 vol., Avignon, 1756, partie i, p. 52 ; partie ii, p. 24 ; partie iii, p. 110 ; Claude-Adrien HELVÉTIUS, *De l'Esprit*, Paris, 1758, pp. 64, 69, 112 ; Jean D'ALEMBERT, *Lettre à M. Rousseau*, dans *Mélanges de littérature, d'histoire et de philosophie*, 4 vols, Amsterdam, 1759, vol. 2, p. 438 ; Pierre-Paul MERCIER DE LA RIVIÈRE, *L'Ordre naturelle et essentielle des sociétés politiques*, dans Eugène DAIRE éd., *Physiocrates*, Paris, 1846, p. 635 ; Gabriel BONNOT DE MABLY, *Observations sur l'histoire de France*, dans *Collection complète des œuvres de l'abbé Mably*, 15 vols, Paris, an III, vol. 2, p. 79 ; Pierre-Augustin CARON DE BEAUMARCHAIS, *Addition au supplément du mémoire à consulter... servant de réponse à Mme Goetzmann...*, Paris, 1774, p. 41 ; *Quatrième mémoire à consulter... contre M. Goetzmann...*, Paris, 1774, p. 4 ; Paul THIRY, baron D'HOLBACH, *La morale universelle*, 3 vols, Amsterdam, 1776, vol. 1, p. 126 ; vol. 2, pp. 84, 87.

67. DUCLOS, *Considérations sur les mœurs*, 5^e éd., [Paris], 1767, pp. 270-271.

68. Guillaume Thomas François RAYNAL, *Histoire philosophique et politique des... deux indes*, 3 vols, Genève, 1775, vol. 3, p. 423.
69. *Ibid.*, vol. 3, p. 442.
70. MERCIER, *Tableau de Paris*, vol. 4, p. 289.
71. *Ibid.*, vol. 8, p. 109.
72. [Chrétien-Guillaume LAMOIGNON DE MALESHERBES], *Très humbles et très respectueuses Remontrances que présentent au Roi notre très honoré et souverain seigneur les gens tenants sa Cour des aides* (6 mai 1775), dans Elisabeth BADINTER éd., *Les « Remontrances » de Malesherbes, 1771-1775*, Paris, 1978, p. 204.
73. *Ibid.*, p. 273.
74. *Ibid.*, p. 275.
75. A. CONDORCET-O'CONNOR et F. ARAGO éd., *Œuvres de Condorcet*, 12 vols, Paris, 1847-1849, vol. 5, pp. 123-124.
76. Voir J.-L. SOULAVIE, *Mémoires historiques et politiques du règne de Louis XVI*, 6 vols, Paris, an X [1801], vol. 3, pp. 146-154.
77. MALESHERBES, « Discours de réception à l'Académie française » (16 février 1808), dans N. L. PISSOT éd., *Œuvres inédites de... Malherbes*, Paris, 1808, p. 151. Les *Remontrances* du 6 mai 1775 parurent imprimées en 1779 dans [Dionis DU SÉJOUR], *Mémoires pour servir à l'histoire du droit public de la France en matière d'impôts...*, Bruxelles, 1779.
78. S.-N.-H. LINGUET, *Appel à la postérité, ou Recueil des mémoires et plaidoyers de M. Linguet pour lui-même, contre la communauté des avocats du Parlement de Paris* (s.l., 1779), p. 372 ; également cité dans Darline GAY LEVY, *The Ideas and Careers of Simon-Nicolas-Henri Linguet*, Urbana, 1980, p. 160.
79. Honoré Gabriel RIQUETI, comte DE MIRABEAU, *Lettres originales de Mirabeau écrites du donjon de Vincennes pendant les années 1777, 78, 79 et 80*, 4 vols, Paris, 1792, vol. 3, p. 202.
80. Voir ci-dessus.
81. *Archives parlementaires de 1787 à 1860, première série (1787 à 1799)*, M. J. MAVIDAL et M. E. LAURENT éd., 47 vols, Paris, 1867-1896, vol. 1, p. 195.
82. Voir ci-dessus, *La France plus qu'anglaise* de LINGUET cite des déclarations parlementaires dans lesquelles apparaît l'expression « opinion publique ».
83. Emmanuel SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers état ?*, R. ZAPPERI éd., Genève, 1970, pp. 134, 144, 157, 187, 212.
84. Jacob-Nicolas MOREAU, *Exposition et défense de notre constitution monarchique française*, 2 vols, Paris, 1789, vol. 1, p. xvii.
85. Sur la carrière politique de Necker et le rôle qu'y a joué l'opinion publique, voir les études récentes de Jean EGRET, *Necker, ministre de Louis XVI (1776-1790)*, Paris, 1975 ; Robert D. HARRIS, *Necker : Reform Minister of the Old Regime*, Berkeley, 1979. Les idées de Necker ont été étudiées de façon plus générale par Henri GRANGE, *Les idées de Necker*, Paris, 1974.
84. Mme DE STAËL, *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française*, cité par EGRET, *Necker*, p. 61.
87. Jacques NECKER, « Mémoire au Roi, sur l'établissement des administrations provinciales », dans *Œuvres complètes*, DE STAËL éd., 15 vols, Paris, 1820-1821 (dorénavant cité *O. C.*), vol. 3, pp. 333-367. Sur les circonstances de la publication de ce mémoire, voir EGRET, *Necker*, p. 174.
88. NECKER, *O. C.*, vol. 3, p. 347.
89. *Ibid.*, vol. 3, p. 365.
90. Voir « Compte rendu au Roi, janvier 1781 », *Ibid.*, vol. 2, pp. 1-4 ; EGRET, *Necker*, pp. 170-171.
92. SOULAVIE, *Mémoires historiques et politiques*, vol. 4, p. 153 ; cité dans EGRET, *Necker*, pp. 177-178.

NAISSANCE DE L'OPINION PUBLIQUE

93. SOULAVIE, *Mémoires historiques*, vol. 4, p. 158.

94. Sur les efforts de propagande de Vergennes en faveur de l'alliance américaine, voir Bernard FAÏ, *L'Esprit révolutionnaire en France et aux États-Unis à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, 1925. Il semble que Vergennes ait compris de manière plutôt conservatrice la nécessité de contrôler l'opinion. « L'opinion est, dit-on, la reine du monde », écrit-il dans son premier rapport à Louis XVI en 1774. « Le Gouvernement qui sait l'établir à son avantage double avec l'idée de ses forces réelles la considération et le respect qui furent et seront toujours le salaire d'une administration bien dirigée et le garant le plus certain de sa tranquillité » (*Ibid.*, p. 33 ; source non indiquée). Mais dans le cadre de la propagande pro-américaine qu'il soutenait furent publiés des extraits du *Common Sense* de Thomas PAINE et des *Observations on Civil Liberty* de Richard PRICE. Les dangers inhérents à cette stratégie furent soulignés par l'un des écrivains au service du ministre, qui s'interrogeait sur l'opportunité « de mettre dans la bouche d'un Roi de France, ou de son ministre, les assertions paradoxales sur la liberté naturelle, les droits inaliénables et inadmissibles du peuple et de sa souveraineté inhérente, qu'on n'a cessé de répéter, de commenter, de piller et de compiler pendant deux siècles, depuis les *Vindiciae contra tyrannos* de François Hottoman, jusqu'au *Contrat Social* de J.-J. Rousseau » (*Ibid.*, p. 334).

95. *Ibid.*, vol. 4, p. 159.

96. *Ibid.*, vol. 4, p. 155.

97. NECKER, *De l'administration des finances de la France*, O. C., vols 4-5.

98. [Jacques PEUCHET], « Discours préliminaire », *Encyclopédie méthodique. Jurisprudence*, t. IX : *Police et municipalités*, pp. i-clx. Le premier des deux volumes sur *Police et municipalités* édités par PEUCHET pour l'*Encyclopédie méthodique* fut publié en 1789, le second en 1791. J'aimerais remercier ici Daniel Gordon pour avoir attiré mon attention sur l'analyse que fait Peuchet de « l'opinion publique ».

99. NECKER, O. C., vol. 4, pp. 47, 51.

100. PEUCHET, « Discours préliminaire », p. x. Pour la reconnaissance de la dette de Peuchet envers Robertson dont l'œuvre « nous a fourni la majeure partie des choses que nous allons dire sur les progrès de la civilisation et de la police en Europe », voir *Ibid.*, p. xi.

101. NECKER, O. C., vol. 4, p. 50.

102. *Ibid.*, vol. 4, p. 47.

103. PEUCHET, « Discours préliminaire », p. ix.

104. *Ibid.*, citant NECKER, O. C., vol. 4, p. 49.

105. NECKER, O. C., vol. 4, pp. 47-48.

106. PEUCHET, « Discours préliminaire », p. ix.

107. *Ibid.*, pp. lxxx-lxxxi.

108. NECKER, O. C., vol. 4, p. 56. Ce passage réapparaît dans l'article sur « opinion publique » dans la section de l'*Encyclopédie méthodique* consacrée à « Finances », article qui n'est pour l'essentiel qu'une compilation d'extraits des réflexions de Necker sur le sujet. Voir *Encyclopédie méthodique. Finances*, 3 vols, Paris, 1784-1787, vol. 3, pp. 262-264. Il est intéressant ici de découvrir que l'article « Opinion » (qui dans la version originale de l'*Encyclopédie* avait fourni un bon exemple de l'usage traditionnel du terme pour connoter inconstance, subjectivité et incertitude — par opposition avec connaissance rationnelle durable) semble avoir complètement disparu de l'*Encyclopédie méthodique*. Il n'existe pas de telle entrée dans la section « Logique, Métaphysique, Morale », ou « Philosophie ». En effet le terme « opinion » semble avoir glissé dans l'*Encyclopédie méthodique* des sections philosophiques aux sections politiques, et s'être stabilisé en chemin en s'alliant au terme « public ».

109. *Ibid.*, vol. 5, p. 613.

110. *Ibid.*, vol. 4, p. 59.

111. PEUCHET, « Discours préliminaire », p. x.

112. *Ibid.*, pp. l-li.

113. *Ibid.*, p. lxxxvii.

114. NECKER, O. C., vol. 4, p. 50.

115. *Ibid.*, vol. 4, pp. 49-50.
116. *Ibid.*, vol. 4, pp. 50-51.
117. PEUCHET, « Discours préliminaire », p. x.
118. NECKER, *O. C.*, vol. 4, p. 53.
119. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, vol. 3, p. 38.