

Gouverner les subsistances

Des savoirs et pratiques entre « police » et « politique » (1846-1914)

Marcel Streng

Fakultät für Geschichtswissenschaft, Philosophie und Theologie
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld
Postfach 100 131
33501 Bielefeld

marcel.streng@uni-bielefeld.de

Résumé

Les « subsistances » sont au cœur des processus qui modernisent l'État et la société en Europe aux XVIII^e et XIX^e siècles. Contrairement à une borne historiographique usuelle, le concept de subsistances survit à l'Ancien régime économique qui s'achève avec la crise du milieu du XIX^e siècle. Repris tout au long de la deuxième moitié du XIX^e siècle, il est reformulé sous l'influence, premièrement, des réformes du marché des céréales et de la boulangerie, qui mettent en jeu les rôles respectifs de l'État et des entreprises privées. L'article détaille une tentative de libéralisation de la boulangerie qui, peu mise en œuvre par les administrations locales, ouvre l'espace à des pratiques urbaines hétérogènes. La question des subsistances est reformulée sous l'influence, deuxièmement, du mouvement hygiéniste et des sciences naturelles, telles que la physiologie et la chimie. L'objet du contrôle se déplace des commerçants et de leur moralité vers les produits et leur qualité. La rationalité de la police des substances se transforme simultanément : moins fondée sur des jugements de principe, elle s'appuie sur l'analyse scientifique des matières, et dépend donc plus d'indicateurs experts, qui tracent les limites au-delà desquelles la santé publique est en danger.

Au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, en France comme ailleurs en Europe, des débats complexes font émerger une « question des subsistances », où sont discutés, ensemble, les moyens et les fins d'un gouvernement de l'approvisionnement alimentaire. Une riche historiographie internationale, dont les débuts remontent aux années 1960, montre que cette « question des subsistances » a été l'un des enjeux majeurs de la formation de la modernité politique et sociale en Europe (Polanyi, 1977 ; Tilly, 1986 ; Gailus, 2004 ; Bourguinat, 2002). L'importance des subsistances pendant la « Sattelzeit » (ca. 1750-1850) se manifeste par des processus récurrents et soutenus de politisation, par la multiplication de conflits spécifiques (les émeutes frumentaires) et par l'attention toute particulière que les représentants des pouvoirs régionaux et central ne cessent de porter à l'approvisionnement alimentaire des populations. L'histoire de la Révolution l'atteste (Martin, 2006 ; Kaplan, 1996 ; Bouton, 1993 ; Guilhaumou, 2000, p. 141-200). Cette question, longtemps majeure, disparaît pourtant au milieu du XIX^e siècle. La « dernière vague d'émeutes » date de la veille de la Révolution de 1848, et le déclin de la tradition émeutièrre semble se déployer à partir des années 1850. Le répertoire d'action collective se modernise pendant la dizaine d'années qui va du milieu des années 1840 au milieu des années 1850. L'émeute frumentaire « archaïque » y laisse la place à la grève ouvrière « moderne » (Tilly, 1972, p. 192-255). Ce qui était traditionnellement intitulé « question des subsistances » quelques décennies plus tôt ne laisse apparemment aucune trace au tournant du XX^e siècle. Cette reformulation se manifeste jusque dans les objets

de l'historiographie des subsistances : des éléments considérés ensemble, constitutifs d'un objet unique, pour l'histoire du XVIII^e, à l'image des travaux de Steven L. Kaplan, se retrouvent dispersés ensuite entre plusieurs champs de recherche (Stanziani, 2005 ; Leteux, 2005 ; LHuissier, 2002 ; Nadau, 2005). Comment rendre compte de cette transformation de la question et du concept des « subsistances » après le milieu du XIX^e siècle ?

Pour expliquer cette apparente extinction, un premier ensemble de travaux d'histoire sociale, publiés au cours des trente dernières années, identifie plusieurs facteurs économiques et sociaux : l'amélioration des méthodes agricoles (Désert, 1977, p. 100 *sqq.*), l'expansion du réseau ferroviaire et, plus généralement, l'amélioration des transports (Price, 1983), le niveau plus élevé des salaires (Labrousse, 1956), ainsi que la plus grande efficacité des administrateurs dans la mobilisation de la police (Miller, 1999). Une autre historiographie se concentre plutôt sur le dernier tiers du XIX^e siècle et privilégie le rôle des producteurs alimentaires ainsi que la circulation de savoirs experts. Elle souligne l'importance du mouvement hygiéniste et des sciences naturelles dans la reformulation – plutôt que la disparition – de la problématique de l'approvisionnement alimentaire et de sa gestion. Ici, la perspective retenue, plus que de l'histoire sociale (Martin, 1999), relève de la tradition sémantique et discursive. Elle consiste à observer les « subsistances » en tant qu'objet épistémique administratif. Comment apparaît-il, par exemple, dans le *Traité de police* de Nicolas Delamare ou dans l'*Essai sur le principe de population* de Thomas R. Malthus ? Il s'agira ici de reconstituer le concept historique de « subsistances » au travers de dictionnaires et de manuels à usage courant. L'objectif est d'engager une histoire conceptuelle encore largement négligée, au moment où la résurgence actuelle de ce concept en fait peut-être l'un de ces « *éléments discursifs qui refont surface après un temps plus ou moins long durant lequel ils ont été inusités, oubliés ou même annulés* » (Foucault, 1973, p. 247). Une fois reconstitués l'horizon positif du concept, son architecture et ses transformations (Busse, 2005, p. 43-57 ; Busse, 2008, p. 115-142), l'analyse portera sur la pertinence du concept pour rendre compte des perspectives des acteurs administratifs et politiques associés aux « subsistances ». Ce concept permet-il d'identifier une forme d'épistémologie pratique ? L'enquête porte ici sur la période comprise entre la fin des années 1840 et les années 1890. Cette époque-clé dans l'histoire de la question des subsistances est marquée par plusieurs réformes qui, dans un processus déjà engagé sous le Second Empire (Price, 2001), sont négociées entre l'administration territoriale, le pouvoir central et les acteurs de terrain. Rapprocher l'analyse du concept « subsistances » de celle des pratiques gestionnaires de l'État permet de poser le problème de la rationalité du gouvernement de l'approvisionnement alimentaire¹. Cette rationalité est revendiquée, reformulée et réformée tout au long de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Elle oscille entre une manière de voir traditionnellement policière (Rosanvallon, 1990, p. 128-138 et 203-209) et diverses approches alternatives qui, controversées, ne sont jamais vraiment adoptées (Stanziani, 2009, p. 103-120).

Les « subsistances » après 1850 : archéologie d'un concept en « déclin »

Le sociologue allemand Niklas Luhmann suggère que les concepts sont pour la société des moyens utiles pour s'observer et se décrire elle-même, dans sa différenciation en champs sociaux comme dans le fonctionnement quotidien de ceux-ci (Luhmann, 1998). Dans cette perspective, les dictionnaires encyclopédiques et les manuels spéciaux

¹ Ce questionnement, proche de celui suivi par Nicolas Bourguinat (2008) pour enquêter sur les mutations de l'autorité du maire, se préoccupe cependant plus de la dimension épistémologique du sujet, suivant les problématiques de gouvernement/gouvernementalité (Foucault, 2004).

constituent des structures qui mettent à la disposition des acteurs des connaissances utiles pour communiquer et s'orienter en société, et dans certains champs sociaux en particulier. Bien entendu, ces imprimés ne sont pas des miroirs neutres, reflétant une réalité sociale indépendante de ses modes de communication. D'une part, ils sont pris dans l'action : ils forment des nœuds, établissent des liens, forts, entre des savoirs multiples et des pratiques discursives qui tendent – pour paraphraser Michel Foucault – à réaliser ce dont ils parlent. D'autre part, les dictionnaires formulent la norme : ils disent « ce qu'est » et ce que doit être l'usage et l'horizon sémantique d'un mot donné, en un moment donné. Envisager ainsi des ouvrages savants revient à s'écarter d'une perspective d'histoire des idées ou des sciences : il ne s'agit pas ici de procéder à une interprétation herméneutique du contenu des articles, mais de décrire positivement la structure qui distribue un champ sémantique en différentes composantes. Il ne s'agit pas non plus d'analyser les savoirs institutionnalisés, disciplinés et maîtrisés scientifiquement, mais d'interroger la nature du champ épistémologique qui constitue l'objet en question. L'épistémologie historique a bien mis en relief cette différence (Vogel, 2004, p. 639-660) : dès que l'enquête se concentre non pas sur les sciences et leur appareil méthodique de véridiction, mais sur les pratiques épistémologiques, il apparaît un brassage discursif et conceptuel qui est gouverné par d'autres règles que celles d'un champ scientifique ordinaire. Cette approche a-disciplinaire s'impose pour analyser le champ conceptuel que circonscrit le vocabulaire des « subsistances ». Les dictionnaires encyclopédiques, rendant notamment compte d'usages communs, montrent que le concept mêle des bribes de savoirs spécialisés d'économie politique, de droit administratif et de sciences naturelles. Ils informent sur les usages « normaux » dans la communication quotidienne, sur l'interdiscursivité que Link (2006) relie précisément aux savoirs, hybrides, qui y sont véhiculés. La reconstitution du champ conceptuel des subsistances dans la deuxième moitié du XIX^e siècle s'appuie ici sur les dictionnaires parus ou mis à jour après le milieu du siècle, complétés par des dictionnaires et manuels spécialisés d'économie politique et de droit administratif. Cette approche s'inspire ainsi de celle suivie par Jacques Guilhaumou (2000) au sujet des « subsistances » avant et pendant la Révolution de 1789.

Premier constat : au fur et à mesure que le siècle progresse, la notion de « subsistance » semble se restreindre, voire se diluer. En 1866, le *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, chez Larousse, donne l'acception suivante du terme « subsistance » : « état des personnes qui subsistent, qui ont la nourriture et l'entretien »². Quant aux « subsistances » au pluriel, elles sont simplement définies ainsi : « Vivres, ensemble des objets au moyen desquels on subsiste », et illustrées par l'exemple des « subsistances militaires »³. Le *Dictionnaire national ou Dictionnaire universel de la langue française* de Bescherelle, en 1856, désigne sous le lemma *subsistance* : « Nourriture et entretien. Moyens de subsistance »⁴. Il insiste, plus encore que le Larousse, sur le rattachement des « subsistances » au monde militaire, en ajoutant : « particulièrement, au pluriel, tout ce qui est nécessaire à la nourriture et à l'entretien d'une armée »⁵. En 1860, le lemma « subsistance » du *Dictionnaire français illustré et encyclopédie universelle* de Dupiney de Vorepierre n'est pas plus prolix⁶. Rien d'étonnant, alors, à ce que le *Dictionnaire de la conversation et de la lecture* de Duckett, en 1858, néglige l'acception générale du terme et ne contienne qu'un article, « subsistances militaires », qu'il définit ainsi : « On désigne sous cette dénomination

² Subsistance, in : Larousse, vol. 14, 1874, p. 1175.

³ Ibid.

⁴ Subsistance, in : Bescherelle, vol. 2, 1856, p. 1389.

⁵ Ibid.

⁶ Subsistance, in : Dupiney de Vorepierre, vol. 2, 1860, p. 1138.

une partie essentielle du service des armées, consistant à pourvoir à leur alimentation »⁷. Ce n'est que dans le *Nouveau dictionnaire universel* de Le Châtre qu'on trouve, en 1870, la trace d'une acception plus élaborée et générale. Après avoir défini le terme, à la manière des autres dictionnaires, comme « nourriture et entretien. Moyens de subsistance », l'article donne l'explication suivante : « De toutes les questions sociales que l'on peut agiter, celle des subsistances est la plus importante. La subsistance, c'est tout ce qui sert à la nourriture des individus, des familles et des peuples »⁸. La question des subsistances constitue donc ici une formulation particulière de la question sociale. Celle-ci apparue au début du XIX^e siècle, le dictionnaire traduit un enjeu d'Ancien Régime dans le langage de la modernité sociale post-révolutionnaire. Le dictionnaire continue en soulignant l'aspect historique et social ainsi que l'importance du progrès scientifique: « Depuis l'origine des sociétés, les hommes vivaient sans s'inquiéter des rapports qui pouvaient exister entre le chiffre des populations et les moyens de pourvoir à la subsistance des différentes agglomérations d'individus. Ce n'est qu'à partir du XVIII^e siècle seulement qu'on a envisagé cette importante question des subsistances au point de vue social et d'une manière scientifique »⁹.

Deuxième constat : les dictionnaires publiés pendant le Second Empire restreignent l'acception du terme subsistance, au singulier comme au pluriel, de trois façons. Par la définition « entretien et nourriture », d'abord, ces dictionnaires ne donnent guère de sens générique au mot, puisqu'ils renvoient aux articles correspondants. Ensuite, ce qui reste de sens propre est la dimension militaire, encore accentuée par le fait qu'au moins un des dictionnaires (le *Ducket*) en fasse la définition unique du terme. Enfin, un seul dictionnaire va au-delà pour esquisser les contours d'une problématique historique : la question des subsistances.

Pour approfondir l'archéologie du terme, l'infrastructure des renvois et des références offre un premier point de repère. Ces renvois associent et articulent des champs conceptuels divers avec celui, plus pauvre en l'occurrence, du terme initial de subsistance. Ensemble, ils forment l'architecture d'un champ conceptuel unique, dont il s'agit ici de suivre les mutations.

Le *Larousse* donne les synonymes suivants du mot *subsistance* : « aliment, nourriture » et renvoie à l'article « aliment ». Au pluriel, le terme est synonyme de « denrées, vivres », l'article de référence étant « denrées ». Enfin, le contenu encyclopédique est résumé par « administrer », le renvoi menant au lemmata « intendance » et « vivres », donc à l'acception militaire¹⁰. Le *Dupiney de Vorepierre* ne renvoie qu'au synonyme « aliment »¹¹, et les autres dictionnaires ne donnent aucune référence. Si l'on suit les renvois du *Larousse* aux termes « aliment » et « denrée », on découvre alors deux registres conceptuels aussi différents que caractérisés. La section encyclopédique de l'article « aliment » donne un résumé succinct de la physiologie alimentaire, de la valeur nutritionnelle de certains aliments et du métabolisme humain¹². Celle de l'article « denrée » constitue un traité historique d'économie politique. Ici, la « valeur intrinsèque des choses sera connue par comparaison avec la valeur du travail, qui en est l'expression normale la plus exacte et la plus certaine »¹³. Un point ici

⁷ subsistances militaires, in: Duckett, vol. 16, 1858, p. 358-359.

⁸ subsistance, in : Le Chatre, vol. 2, 1870, p. 1369.

⁹ Ibid.

¹⁰ Subsistance, in : Larousse, vol. 14, 1874, p. 1175.

¹¹ Subsistance, in : Dupiney de Vorepierre, vol. 2, 1860, p. 1138.

¹² Aliment, in : Larousse, vol. 1, 1866, p. 204-205.

¹³ Denrée, in : Larousse, vol. 6, 1870, p. 445-446, ici p. 446.

remarquable tient à ce que la notion de denrée possède également une acception « législative ». L'article précise en effet : « Sous le nom de denrées, la langue administrative comprend les céréales et les substances alimentaires. Les attributions administratives en ce qui concerne les grains et farines, l'exercice des professions de boulanger et de boucher, les mesures à prendre pour assurer la libre circulation des grains et la police des marchés, ont été expliquées aux mots Céréales, Blé, Cherté, Disette ; ici nous nous bornerons à expliquer les attributions administratives en ce qui concerne la salubrité et la fidélité du débit des denrées alimentaires. »¹⁴ Quant aux attributions administratives, le texte donne un résumé du dispositif réglementaire. Il se fonde tant sur le *Traité de police* de Nicolas Delamare, pour la partie historique, que sur le code pénal et la législation contemporaine, en particulier la loi du 27 mars 1851 qui a en partie refondu le champ légal d'intervention étatique dans le marché des subsistances. Sous le lemme « denrées », on retrouve enfin – troisième constat – quelques-uns des termes-clés de la question des subsistances (boulanger, boucher, grains, farines, circulation des grains, police des marchés, et, sous forme de renvois, céréales, blé, cherté et disette) ainsi que le lien avec l'administration civile. Plutôt que la notion de « subsistances », c'est donc celle de « denrée » – qui désigne par ailleurs un « objet quelconque, considéré sous le rapport de son prix, de sa valeur » et qui est synonyme de « marchandise »¹⁵ – qui domine le champ épistémologique ici étudié.

Cette distribution est significative. Dans la division entre les deux séries « aliment, nourriture » et « denrées, vivres », on peut voir l'inscription de la physiologie dans un champ conceptuel qui a été longtemps dominé par l'économie. Cette distribution exprime une légitimité entière de l'économie politique, tout en rendant compte de la médecine humaine et de sa rationalité épistémologique propre. D'autre part, la connotation d'origine policière du pluriel « subsistances » semble se restreindre de plus en plus à l'administration militaire ; c'est la responsabilité de la direction de l'armée de pourvoir à la subsistance de chacun de ses soldats. Cette souveraineté d'action dans la solution des problèmes d'approvisionnement de la population militaire n'est pas contestée ; elle reste d'ailleurs entière tout au long du siècle. La connotation policière de l'approvisionnement de la société civile, en revanche, a progressivement disparu, supprimée des articles ou renvoyée à d'autres. Cette acception policière initiale, marquant l'intervention du souverain en matière de subsistances, est rompue et les éléments sont redistribués vers des lemmata traitant d'aspects spéciaux. Cette évolution est significative car le renvoi au synonyme « denrées » marque le passage à un autre mode de gouvernement de l'approvisionnement alimentaire : c'est la subsistance en tant que marchandise, et donc le marché, qui prend le relais dans l'approvisionnement alimentaire. Ce changement de perspective est fondamental : c'est la « subsistance » en tant que « denrée », et la denrée en tant que valeur déterminée par le marché qui est au cœur du terme. C'est sur cette toile de fond que se développent, ensuite, dans les dictionnaires, des bribes de savoirs administratif sur les droits d'intervention.

Ce changement est confirmé par l'analyse des articles auxquels renvoie le *Larousse* : « céréales », « blé », « cherté » et « disette ». Ceux-ci renforcent la compréhension libérale de la question en l'articulant à différents savoirs spécialisés. L'article « céréales » contient d'abord une description systématique, agronomique, des types de céréales, des conditions climatiques et des terroirs nécessaires à leur culture. Il comporte une sorte de traité historique de la réglementation du marché des céréales en France jusqu'en 1861 (date de parution du volume), ainsi que des *corn laws* anglaises depuis le Moyen Âge. Il s'agit d'une narration téléologique classique, qui débouche sur une

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., p. 445

plaidoirie pour le libre échange, vu comme la seule solution viable aux problèmes d'approvisionnement¹⁶. L'article « boulangerie », auquel renvoie celui des « céréales », est marqué par la même optique téléologique¹⁷. Le lemma consacré au « blé » est, lui, de toute autre nature : on y retrouve la division entre l'économie politique et la science naturelle. L'article ne traite en effet que de l'étymologie du mot blé et des différentes qualités de blé, connaissances puisées dans l'agronomie¹⁸. Aux notions de « cherté » et de « disette » (celle-ci complétée d'ailleurs par celles de « besoin » et de « famine »), on retrouve l'économie comme principe structurant. C'est un petit traité d'économie sociale, et non d'économie politique, qui explique significativement la notion de « cherté ». D'après les économistes contemporains eux-mêmes, l'économie sociale est une art de faire plus qu'une science pure ; l'économie sociale sert de dépotoir à toutes les questions économiques qui n'ont pas été résolues par l'économie, alors en phase de tri pour œuvrer à scientification (Sage, 2009, p. 61 *sqq.*). L'article l'indique : « la cherté des choses nécessaires à la vie a été considérée jusqu'à ces derniers temps comme un principe aussi indispensable à l'organisation de la société politique qu'à celle de l'économie industrielle ». Il poursuit : « les peuples, disaient les publicistes et les administrateurs de l'Ancien Régime, sont enclins à la paresse et au repos ; ils ne travaillent que sous le stimulant du besoin ; le prix des choses de première nécessité vient-il à baisser, on ne se préoccupe plus autant de les acquérir. Ils sont d'autant plus gouvernables qu'ils sont plus misérables et ont plus de peine à vivre »¹⁹. Heureusement, ces temps seraient révolus : « de nos jours, les gouvernements, comprenant mieux qu'autrefois que leur vraie mission est de servir les intérêts du grand nombre, et que les intérêts du petit nombre se défendent très-bien d'eux-mêmes, se sont attachés à détruire les causes artificielles de la cherté. Partout où les besoins financiers ne s'opposent pas aux mesures de justice, la diminution des impôts de consommation (...) est proclamée en principe, et mise en pratique autant que possible »²⁰. L'auteur considère ainsi que la prise en compte des intérêts du plus grand nombre est en progrès : il reformule donc la question en termes essentiellement politiques voire même démocratiques. D'après lui, les gouvernements doivent servir (et favoriser) l'intérêt de la majorité, c'est-à-dire des travailleurs industriels et agricoles, au détriment de la minorité des puissants, dont le sort n'est pas suspendu à l'action publique. La « vraie mission » du gouvernement consisterait, ainsi, à « détruire les causes artificielles de la cherté ».

Le court article « disette » ne contient que des exemples d'usage littéraire du mot. Il donne comme synonyme la notion de famine (renvoyant à l'article encyclopédique correspondant), mais il établit aussi la distinction graduelle suivante : « La disette est le manque ou la rareté des vivres. La famine est une disette extrême considérée sous le rapport des souffrances qui en résultent pour la masse du peuple ; à un point de vue plus spécial, la famine est le résultat de la disette, c'est la disette sévissant comme un fléau »²¹. La famine est donc l'aggravation de la disette et, réciproquement, la disette peut être la cause de la famine. Une explication figure dans le long article « famine », paru en 1872, qui s'apparente lui aussi à un traité d'histoire et d'économie sociale. « De toutes les calamités publiques », débute l'article, la famine est « celle que le génie de l'homme peut le plus efficacement prévenir et combattre. Chez un peuple, en effet, le risque de famine est en raison inverse de son degré de civilisation »²². Ce raisonnement

¹⁶ Céréales, in : Larousse, vol. 3, 1867, p. 757-759.

¹⁷ Boulangerie, in : Larousse, vol. 2, 1867, p. 1090-1091.

¹⁸ Blé, in : Larousse, vol. 2, 1867, p. 813.

¹⁹ Cherté, in: Larousse, vol. 4, 1869, p. 28.

²⁰ Ibid.

²¹ Disette, in: Larousse, vol. 6, 1870, p. 914.

²² Famine, in : Larousse, vol. 8, 1872, p. 81-83.

sert de base à l'exposé historique, qui commence avec les Romains pour déboucher, après de longs développements, sur le régime impérial de Napoléon III. L'article passe en revue les famines depuis l'Antiquité : pendant les sept cents siècles suivant « l'invasion des barbares d'Attila » au milieu du V^e siècle, la disette devient l'état normal des peuples, et, « sous le nom de famine, elle passe souvent à l'état aigu »²³. Au 11^e siècle, « la rage de la faim était arrivée à ce point qu'on était plus en sûreté dans un désert, au milieu des bêtes féroces, que dans la société des hommes »²⁴. Au XVIII^e siècle, « des émeutes éclatèrent partout et furent réprimées avec un luxe de rigueurs inouïes »²⁵, de même que sous la Révolution, où « les femmes se faisaient plus particulièrement remarquer »²⁶. Parvenu en 1847, cet historique affirme que « de nos jours, la science économique est trop avancée, les relations entre toutes les parties de la terre trop étendues, pour que les grandes famines soient à redouter ; mais on voit encore se produire des années de disette, qui, si elles n'entraînent pas la mort des populations, produisent encore de cruelles souffrances parmi les classes peu aisées et amènent, par contre-coup, des crises industrielles et commerciales »²⁷. Le traité historique est suivi de développements systématiques d'économie sociale. Il donne d'abord une définition du prix normal (« le prix des époques où la production, sans excédent pour l'exportation, suffit à nourrir la population ») puis constate, en comparant les prix de cherté pendant les disettes du XIX^e siècle et les différences constantes entre différentes régions, que « le prix normal, presque triplé pendant la première disette [de 1817], a été seulement un peu plus que doublé pendant la seconde [de 1847] »²⁸. La même logique de l'équilibrage naturel domine la compréhension de la société – l'article parle de « solidarité »²⁹ – qui est définie comme assurance contre le risque de famine. « Nous avons défini la société [comme] une assurance mutuelle contre les fléaux de la nature. Or la loi économique qui régit l'assurance, c'est la loi des grands nombres, cette loi infailible en vertu de laquelle le déficit sur un point se compensant par un excédent sur un autre, le niveau de la production générale ne varie presque pas d'une année à l'autre, de telle sorte que si la cherté des vivres, si la disette même peut affliger momentanément quelques contrées malheureuses, le risque de famine a pour jamais disparu. »³⁰ Ceci renvoie à une réflexion contemporaine sur les techniques sécuritaires (Rosanvallon, 1990, p. 170-171). L'article constate avec soulagement que « comme les époques de famine, les époques de disette ont été signalées par de graves désordres et d'assez grandes perturbations. Mais il est aussi à remarquer que, dans ce siècle, d'une disette à l'autre ces désordres et ces perturbations ont été beaucoup moins considérables »³¹. Passant en revue l'histoire récente de ce déclin pendant les années 1850 et 1860, l'article tire une conclusion optimiste, qui ne va pas sans faire écho à l'historiographie actuelle : « Les chemins de fer, la vapeur, la liberté des transactions, l'abaissement des barrières et la libre circulation des grains, tout concourt à mettre à la portée de chaque contrée les productions de toutes les autres »³².

On conçoit alors une autre division : tandis que les articles « céréales » et « boulangerie » sont écrits dans une perspective d'économie politique, qui part d'axiomes et met l'accent sur les « bonnes » conclusions que les administrateurs doivent

²³ Ibid., p. 81.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p. 82.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Famine, in : Larousse, vol. 8, 1872, p. 82.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

en tirer vis-à-vis des questions économiques, les articles « cherté », « disette » et, surtout, « famine », eux, se positionnent d'abord vis-à-vis d'un phénomène réel, historique, qu'il faut (ou qu'il fallait) résoudre en tenant compte de points de vue pratiques et bien moins de la théorie économique pure. Cette différence d'approche est frappante si l'on intègre au corpus d'analyse des dictionnaires spécialisés d'économie politique et de droit administratif. Le *Dictionnaire de l'économie politique* édité en deux volumes par Coquelin et Guillaumin en 1852-1853, possède bien une entrée « subsistances », mais elle renvoie directement aux articles « céréales », « consommation », « disette », « population », « salaires »³³. En revanche, il n'existe pas d'entrée « denrées ». *A contrario*, la nouvelle édition de ce dictionnaire en 1900, par Say, ne contient plus aucune entrée propre pour les « subsistances », mais un article « denrées » ainsi que « boulangerie », « céréales », « disette », « famine », « pain » et « population ». A l'examen, le degré d'élaboration théorique des articles a progressé pendant le demi-siècle qui sépare les deux éditions : les éléments d'un savoir s'y développent à rebours de toute l'histoire législative et institutionnelle. Cette approche traditionnelle est cependant affirmée par les dictionnaires d'administration et de droit public. Le *Dictionnaire de l'administration* ainsi que le *Dictionnaire général de la politique*, tous deux édités par Maurice Block dans les années 1870 et 1880, contiennent une entrée « subsistances » et offrent ainsi l'exemple d'une différenciation des savoirs entre administration et politique. L'entrée demeure : les subsistances restent un concept digne de l'intérêt de l'administrateur comme de l'homme politique. Même le *Petit dictionnaire politique et social*, version abrégée et allégée des deux précédents, lui aussi édité par Maurice Block, en 1896, contient un article « subsistances », qui, assez curieusement, est composé d'une série de sept questions – ravivant d'une certaine manière la *question* des subsistances – suivi du constat, « qu'il y aurait bien d'autres questions à poser, mais de nos jours ce sujet a cessé de nous préoccuper. [...] Cette situation changera, mais pas de sitôt, et il serait prématuré de vouloir prédire aujourd'hui quelle mesure on prendra lors d'une disette future. Nous ne connaissons pas les circonstances qui les accompagneront »³⁴. On est bien loin de l'optimisme de l'article du *Larousse* de l'année 1872. On est bien loin aussi d'une acception en termes axiomatiques, puisqu'il faut connaître les circonstances concrètes et pas seulement les principes d'économie politique pour pouvoir juger des mesures appropriées. Telle est approximativement la teneur de l'article, plus élaboré, consacré aux « subsistances » par Louis Foubert, ancien directeur des subsistances au ministère du commerce et de l'agriculture, dans le *Dictionnaire de l'administration* et dans le *Dictionnaire de la politique*. Cet article passe en revue l'histoire de la réglementation du marché des céréales et de la boulangerie ainsi que les mesures qui ont été prises par les gouvernements successifs depuis la Révolution. Si un jugement bien peu positif est porté sur le Maximum de l'an 1812, si, d'une manière générale, la teneur de l'article se distingue peu de celle des articles des économistes libéraux, le point de vue administratif aussi bien que politique revient toutefois à manifester des préoccupations pratiques : « On ne saurait, en pareille matière, subordonner tout aux principes de l'économie politique. Il est indispensable de tenir compte de l'état général de la société, des préjugés et des erreurs du public. Quand on est en présence d'une population affamée, il ne suffit pas d'avoir raison ». L'emploi de la violence répressive serait à juger en fonction des circonstances concrètes, et il serait contraire au « devoir d'humanité et politique » que de se montrer intransigeant et d'« immoler une foule de malheureux dont l'ignorance et la misère sont les seuls crimes ». Développant son argumentation, Foubert propose, dans les cas où la violence ne saurait être une solution

³³ Coquelin, Guillaumin, 1852-53.

³⁴ Block, 1896, p. 723.

viable, une approche pragmatique des principes libre-échangistes : « En pareil cas, il s'agit de frapper les imaginations et de choisir, entre les moyens les plus propres à en calmer l'effervescence, ceux qui peuvent se concilier le mieux avec l'activité des opérations commerciales »³⁵. Un autre passage de cet article suggère qu'il ne vise pas à sauver un concept vieilli, mais bien à le revisiter : « La question des subsistances semble (...) appelée à prendre bientôt un caractère nouveau », écrit Foubert. « Jusqu'à présent, elle a consisté dans la recherche des moyens de prévenir les crises alimentaires ou d'en atténuer les effets. Peut-être devrait-on déjà la rattacher à l'étude de cet ensemble d'améliorations dont le but est d'élever progressivement le niveau du bien-être des classes laborieuses et qui sont aujourd'hui l'objet de tant de préoccupations. Sous cet aspect, elle se lie étroitement encore à la politique, dont la vraie fin (...) est de rendre la vie commode et les peuples heureux »³⁶.

Ainsi, dès le milieu des années 1870, la question des subsistances est reformulée et inscrite dans le cadre à peine perceptible de l'État social émergent. C'est manifeste dans un dernier exemple, tiré du *Répertoire du droit administratif*, paru en 28 volumes entre 1882 et 1911. Attestant lui aussi de la vitalité du concept administratif des subsistances, l'article « subsistances », rédigé par Eugène Lelong, historien du droit et collaborateur à l'École des Chartes³⁷, est divisé en deux parties (parues dans les volumes 24 et 25, en 1907 et 1908, donc bien après le tournant du XX^e siècle)³⁸. « Envisagé du point de vue strictement administratif, la question des subsistances, c'est-à-dire l'étude de l'intervention de l'État dans le commerce des denrées alimentaires, particulièrement du blé, du pain et de la viande, se présente sous trois aspects distincts ». Ces trois ordres d'intervention sont les suivants :

« 1° Intervention de l'État dans la réglementation générale des commerces de l'alimentation, soit en temps normal, soit surtout en temps de disette ou en prévision d'une disette ;

2° Intervention de l'État en vue d'assurer d'une façon régulière, en temps de paix, le service des vivres de l'armée et de la marine ;

3° Intervention de l'État pour assurer, en temps de guerre, l'alimentation des troupes en campagne et celle de la garnison et de la population civile des villes assiégées. »³⁹

On retrouve donc l'acception militaire, que Lelong renvoie cependant, avec tout ce qui concerne les deux derniers ordres d'interventions, à d'autres articles déjà parus. L'article est donc entièrement consacré au premier ordre d'intervention. La matière est suffisamment fournie pour être divisée en cinq grandes parties, sous-divisées en sections : la « législation du commerce du blé et des autres céréales » (chap. 2), le « régime de la boulangerie » (chap. 3), le « régime de la boucherie » (chap. 4), la « répression des fraudes dans le commerce des denrées alimentaires » (chap. 5) et la « police des halles, foires et marchés » (chap. 6). Tandis que les chapitres consacrés aux céréales, à la boulangerie et à la boucherie débutent par des développements historiques, ceux qui traitent de la répression des fraudes et de la police des marchés, plus systématiques, attestent l'importance que ces objets avaient dans la pratique contemporaine de l'administration. Tout le savoir réglementaire sur la répression des fraudes était-il est vrai récent : la loi sur la répression de fraudes, faisant suite à celle sur la salubrité des denrées de 1851, ne datait que de 1905, et le dispositif de contrôle prévu

³⁵ Foubert, 1874, p. 978.

³⁶ Ibid, S. 979.

³⁷ Sur l'auteur, cf. la nécrologie : Stein, 1925, p. 475-477.

³⁸ Lelong, 1907, p. 551-575 ; Lelong, 1908, p. 1-26.

³⁹ Lelong, 1907, p. 551.

par cette loi n'avait été décrété qu'en 1907. L'article associait donc des éléments très hétérogènes. Leur cohésion ne tenait que par le fait qu'il s'agissait d'un champ d'intervention de l'État. Le concept des subsistances permettait-il la réintégration de tous ces savoirs tout en renouant avec la tradition ? Cette collection de concepts atteste-t-elle d'une simple mise à jour d'un savoir policier ou s'agit-il de l'émergence d'une rationalité nouvelle d'action publique ?

Le gouvernement des « subsistances » à l'ère industrielle : une lente normalisation de l'intervention étatique ?

Le concept générique de « subsistances », si riche en associations pendant tout le XVIII^e siècle, disparaît des dictionnaires du langage commun au milieu du XIX^e siècle. Ses éléments constitutifs sont dispersés vers d'autres concepts qui tendent à s'en autonomiser. Le concept même perd en légitimité au profit du concept de « denrée », plus en accord avec la modernité libérale. Il peut avec raison être considéré comme « vieilli » dans la communication sociale des années 1870 et 1880. Dès lors, comment expliquer la survie, voire la vitalité du concept, au tournant du XX^e siècle, pour les producteurs de savoirs administratifs ? Comment expliquer un tel écart entre l'oubli dans le sens commun, donc dans la société française, et l'intérêt administratif, pour qui le concept sert précisément de moyen d'observer et de décrire cette société ? Pour paraphraser Luhmann, un concept n'étaye pourtant pas seulement une division importante de l'administration – puisque la direction des subsistances continue d'exister et de correspondre avec les préfetures jusque dans les années 1880 –, mais informe (sur) les relations entre l'État et la population. S'interrogeant sur les liens entre des activités sociales et les catégories politico-administratives de leur appréhension, Vincent Dubois (1999) a montré que le champ des politiques culturelles s'agrège autour d'une définition floue de la catégorie « culture ». Ici, la tendance semble apparemment inverse : au cours des années 1860, la catégorie « subsistances » perd apparemment le pouvoir de définir une problématique propre à rassembler des acteurs ; elle ne désigne plus les pratiques administratives qui lui sont traditionnellement liées. Telle est l'hypothèse de cette seconde partie, examinée à deux niveaux distincts (quoique liés) : le processus de réformes entamé sous le Second Empire, l'évolution du dispositif municipal de contrôle de l'alimentaire.

Réformes des « subsistances » pendant le Second Empire

En réaction immédiate à la crise des subsistances de l'année 1846-1847, on voit fleurir un discours sur les subsistances. Des agronomes et économistes célèbres, ainsi que des notables de province, publient des opuscules pour débattre des problèmes et solutions. Ces brochures ont été pour une bonne part sollicitées par un concours ouvert en juin 1847 par Louis Marie de Cormenin, dans le cadre de la Société d'économie charitable⁴⁰. Affirmant d'emblée que « la plus sérieuse des questions qui méritent actuellement l'attention des économistes et des publicistes, la plus urgente, la plus féconde en conséquences politiques, sociales, agricoles, industrielles et financières, est celle du rapport de la production alimentaire avec la consommation »⁴¹. De Cormenin énumère vingt-trois questions à élucider, qui placent le problème malthusien de la relation entre subsistances et population au centre du débat. Quarante-cinq auteurs concourent, le comité en sélectionne douze et couronne finalement la brochure du

⁴⁰ De Cormenin, 1847, p. 301-306

⁴¹ Ibid., p. 301.

républicain Charles Marchal, *Du pain au peuple*⁴². Le compte rendu de clôture du concours explique que le comité aurait préféré un autre travail, celui d'Alexis de Tocqueville⁴³, mais celui-ci, publié auparavant, n'était plus éligible. La plupart de ces travaux ont fait l'objet d'une publication, soit dans des revues, soit en tirés à part.

Alors que la question des subsistances n'était pas au centre des débats politiques pendant la Révolution et la Seconde République, centrées sur le droit au travail (Bourguinat, 1998, p. 177-199), cette problématique a fortement impressionné les représentants du régime suivant. Ceux-ci, en 1851, établissent une commission des céréales. Cette commission, dont l'existence est signalée par voie de presse, est expressément destinée à recevoir toute proposition concernant la résolution de la question des subsistances : elle est donc un moyen, pour l'État, de rester à l'écoute de ce qui se dit sur les subsistances au sein de la société civile. En même temps, elle contribue à la préparation des réformes du marché des grains et de la boulangerie qui seront entrepris par le régime à la fin des années 1850 et au début de la décennie suivante. Elle reçoit ainsi des contributions tout au long des années 1850 et 1860⁴⁴, par exemple de l'économiste, ancien saint-simonien et conseiller de Napoléon III, Maurice Chevalier, déjà intervenu dans le débat en 1847⁴⁵. Ces travaux manifestent, d'abord, une grande hétérogénéité dans les manières de poser et de résoudre le problème. La brochure de Tocqueville publiée en 1847, par exemple, partait du constat que l'État ne savait pas exactement où il en était avec les subsistances parce qu'il ne disposait pas de statistique exacte. Cette appréciation faisait écho au reproche, adressé au gouvernement, d'avoir bercé la population dans une fausse confiance dans la récolte de 1846. D'où la proposition de déléguer la confection des statistiques aux comices agricoles⁴⁶. Cette solution, suffisamment adroite pour ne pas toucher au dispositif libéral en matière de subsistances, se retrouve, reprise et modifiée, sous la plume d'autres auteurs⁴⁷. La plupart du temps, cependant, ces brochures esquissent les contours d'une refondation globale du marché des subsistances. Trois manières d'approcher le problème se distinguent. Certains auteurs laissent entrevoir des connaissances approfondies d'économie rurale. Alix Sauzeau, par exemple, identifie le morcellement de la propriété comme facteur principal de l'insuffisance de la production⁴⁸. L'agronome Adrien de Gasparin refuse toute solution palliative et mise sur l'accroissement exponentiel de la production *via* l'application de la science agronomique et l'usage d'engrais⁴⁹. Une deuxième manière d'approcher le problème part de la consommation en céréales par habitant et, suite à des calculs élaborés, évalue le déficit de récolte par rapport à la population. C'est également la perspective adoptée par Louis Millot, qui s'acharne à construire une unité de base permettant de comparer la consommation par tête et par aliments. Sa solution consiste à convertir la consommation de viande en consommation en céréales, ce qui lui permet d'élargir la base de calcul de l'approvisionnement par tête d'habitant⁵⁰. Une troisième position, minoritaire, voit une solution de fortune dans la déportation du surplus de population aux colonies d'outre-mer⁵¹.

⁴² Société d'économie chrétienne, 1849, p. 303-305.

⁴³ de Tocqueville, 1847.

⁴⁴ AN CHAN 11 2759 (Greniers de Prévoyance).

⁴⁵ Chevalier, 1847.

⁴⁶ Tocqueville, 1847.

⁴⁷ Entre autres, par Charles Marchal, le vainqueur du concours, cf. Marchal, 1849.

⁴⁸ Sauzeau, 1849

⁴⁹ de Gasparin, 1847, p. 353-362.

⁵⁰ Millot, 1849.

⁵¹ Roche, 1855.

D'autres réflexions méritent d'être évoquées. Des projets articulent non pas la population mais la société aux subsistances. La réflexion contenue dans l'article « famine » du *Larousse* se retrouve dans le propos d'autres auteurs qui misent sur le principe et la technologie associatifs pour assurer, voire conjurer le risque de disette. Cette pensée pouvait revêtir des formes différentes. L'association se trouve formulée comme moyen en même temps que comme fin dans une brochure anonyme intitulée *Des boulangeries sociétaires*, publiée en 1847, probablement issue du milieu républicain de gauche⁵². La stratégie assurantielle consiste à répartir entre les associés les risques encourus par chacun individuellement ; elle inspire beaucoup d'autres projets et constitue la base du discours repérable, dont l'un des enjeux est le rôle attribué à l'État. Une autre série de projets ambitieux, voire utopiques, prévoient l'établissement de tout un système de comptoirs destinés à recevoir et à distribuer la récolte des paysans. La stratégie suivie ici consiste dans l'accumulation et l'immobilisation du stock local ou régional de céréales. Pour assurer la circulation des valeurs représentées par les récoltes, les transactions commerciales doivent continuer sur base de *warrants* censés remplacer la monnaie courante⁵³. Plusieurs projets semblent avoir participé à la démocratisation du crédit entamée sous le Second Empire (Plessis, 1979, p. 86 *sqq.*) en esquissant des projets de banque assurant le renouvellement annuel du stock et la liquidité des affaires à traiter dans les comptoirs. Enfin, dans le panorama des solutions de la « question des subsistances », figure la contribution des ingénieurs, qui tâchent de résoudre le problème technique du stockage des grains dans les greniers et comptoirs à construire⁵⁴.

Des projets envoyés à la commission des céréales étaient analysés par le bureau des subsistances du ministère de l'agriculture et du commerce. La plupart du temps, leurs auteurs recevaient une réponse négative à cause des « incursions » plus ou moins grandes qu'il prévoyaient dans la marche ordinaires des affaires commerciales. Dans un double contexte de cherté des subsistances au milieu des années 1850, d'une part, et de réforme libérale après l'avènement du Prince Napoléon, d'autre part, plusieurs municipalités essaient de transposer localement l'exemple de la Caisse de la boulangerie établie à Paris en 1853. Cette caisse constituait un de ces mécanismes de sécurité qui, fondés sur un calcul de prix moyen du pain opéré sur des séries longues, était destiné à stabiliser le prix du pain pendant les temps de cherté et à compenser dans les périodes de bas prix des céréales. Cette combinaison ingénieuse était censée assurer le pain à la population parisienne sans entraver à la circulation des denrées⁵⁵. La municipalité de Rennes se méprend pourtant singulièrement sur le sens donné à la caisse parisienne par les autorités, lorsqu'elle veut instituer une Caisse de prévoyance des subsistances. Celle-ci vise à assurer non pas les pertes éphémères des boulangers, mais les subsistances de toute la population rennaise : dans la pensée des réformateurs libéraux, ce n'est pas admissible, et le projet est classé par le ministère⁵⁶.

Le régime suit son propre agenda de réforme. Après la cherté du milieu des années 1850, à l'apogée de la crise, en 1854, le gouvernement prend une décision de principe et

⁵² Anonyme, 1847.

⁵³ Par exemple le manuscrit de Nicolas Delaplane, ancien commerçant de grains, détenu à la prison de la Santé : AN CHAN F 11 2759: Victor Delaplane, *Denrées & Céréales. Mutualité Agricole. Le comptoir agricole, ses docks et ses docks annexes sous le patronage de leurs majestés impériales l'Empereur et l'Impératrice.*, 12.1855 (64 p.)

⁵⁴ Par exemple le projet de Waet, 1856.

⁵⁵ AN CHAN F 11 2759: MACTP, [Note sur un projet d'établissement de comptoirs], 24-1-1865.

⁵⁶ AM Rennes 5F24 : Ange de Léon au maire de Rennes et messieurs les membres du conseil municipal, note sur la caisse de prévoyance des subsistances à Rennes, [1854], brochure (3 p.).

de longue portée. Une note établie par le bureau des subsistances au sujet des décrets des 4 et 8 mai 1812 (qui avaient remis en vigueur le Maximum) discute longuement les « conséquences déplorables » de cette manière de procéder dans un contexte de crise. Elle conclut ainsi : « S'il y a une vérité qui semble aujourd'hui surabondamment démontrée, c'est l'inefficacité d'une pareille mesure pour abaisser le prix d'une marchandise au dessous du taux qui résulte des quantités disponibles et des besoins de la consommation. Le décret du 8 mai pourrait être invoqué avec succès comme une preuve de cette vérité »⁵⁷. Par la suite, les représentants du régime impérial optent pour la solution libérale et tâchent de réformer le marché des subsistances – le commerce international des grains et la boulangerie – en ce sens.

Divergences majeures se font pourtant jour dans la manière de procéder à ces réformes. La réforme du commerce des grains, prend une toute autre allure que celle de la boulangerie, alors que ces deux projets sont centralisés par une commission au sein du Conseil d'État. La communication même de l'intention de l'Empereur d'abolir l'échelle mobile (un système de tarifs gradués et régionalisés qui suivent la variation des prix), à la fin de l'année 1858, se heurte à des intérêts complexes. La plupart de ceux qui se sentaient lésés par cette réforme – propriétaires aussi bien que grand minotiers et commerçants – sont pourtant des piliers du régime. Après que le comice agricole de Provins a fait circuler dans le monde agricole une pétition contre l'abolition de l'échelle mobile, le régime n'anticipe pas les conséquences néfastes d'un débat qui risque de lui échapper. Il engage une enquête qui rassemble des experts, des représentants des corporations concernées ainsi que deux personnalités censées représenter l'opinion publique, choisies dans chaque département par le préfet. Dans le rapport dressé en fin d'enquête, c'est en toute sérénité que le tout puissant ministre de l'agriculture et du commerce, Eugène Rouher, conclut en faveur de l'abolition⁵⁸.

La réforme de la boulangerie, par contre, se présente comme bien plus difficile à mener : elle vise en effet la libéralisation. La commission d'enquête chargée de l'étudier est présidée par le sociologue chrétien Frédéric Le Play, lui aussi membre du Conseil d'État. Issus de ses voyages personnels, allant jusqu'à enquêter à Bruxelles et Londres, ses trois rapports successifs entre 1858 et 1862 concluent tous en faveur de la libéralisation. Ils réclament l'abolition du droit de taxer le pain confié au maire par une loi de 1791⁵⁹. Enregistrant le rôle spécifiquement attribué à la ville de Paris, cette réforme se borne d'abord à la capitale. C'est ainsi qu'une enquête menée auprès des acteurs concernés ne rassemble que des représentants des métiers boulangers et des experts parisiens⁶⁰. Face à la solution proposée par Rouher⁶¹ et Le Play, c'est-à-dire face à une liberté de principe de la profession de boulanger (limitée seulement par la réglementation de l'hygiène du lieu de production et de la fidélité du débit), le Conseil d'État demeure divisé. Dans une longue « note sur la réforme projetée du régime de la boulangerie à Paris », parue dans *La Presse* (30-31 octobre et 4 novembre 1862), le préfet de la Seine, Georges-Eugène Haussmann, dont le père avait conçu un projet de greniers publics⁶², se fait le porte-parole de ceux qui redoutent les bienfaits de la réforme. « Les approvisionnements de réserve, la mercuriale officielle des farines et la taxe du pain avaient peu de chances de maintien dans une assemblée évidemment entraînée par le courant d'idées de liberté absolue de l'industrie et du commerce »,

⁵⁷ AN CHAN F 11 2752: Note sur les décrets du 4 & 8 Mai 1812 relatifs au commerce des grains.

⁵⁸ Rouher, 1863.

⁵⁹ Le Play, 1862.

⁶⁰ Conseil d'État, 1859.

⁶¹ Rouher, 1863.

⁶² Haussmann, 1848, p. 5-41.

constate-t-il. « Mais il n'en est pas moins certain que les boulangers ne demandent pas la liberté de leur industrie ; que la population, qui est encore à attendre les avantages qu'on lui a fait espérer de la liberté de la boucherie, loin de désirer la liberté de la boulangerie, s'effrayerait vraisemblablement de cette nouvelle expérience ; que le conseil municipal la proclame dangereuse en tout temps, inopportune à la veille d'élections et se refuse à en assumer la responsabilité ; enfin, que la préfecture de la Seine joint ses protestations à celles des boulangers, de la population et du conseil municipal. »⁶³ Cette résistance se révèle décisive : alors que la liberté de la boulangerie est décrétée le 1^{er} août 1863, le droit des maires à taxer le pain reste entier. Rouher, chargé de la mise en pratique de la réforme au ministère du commerce, choisit le moyen de la discipline intérieure au corps d'administration pour faire valoir l'esprit libéral de la réforme. Dans une longue instruction aux préfets il leur explique que, dans le cadre d'une expérience de plusieurs années, la taxe officielle doit être remplacée par une taxe officieuse. Les municipalités peuvent continuer à rassembler les renseignements nécessaires à l'établissement de la taxe comme par le passé, mais elle n'est pas obligatoire et il n'est plus opportun de la rendre publique pour les boulangers. Pour le succès de l'expérience et la fiabilité de ses résultats, il faut, d'après lui, que le jeu de la concurrence soit aussi libre que possible⁶⁴. Cette remise de la boulangerie dans le droit commun a des conséquences inattendues. Si les boulangers jouissent des mêmes droits que tous les autres industriels, ils sont en même temps soumis aux mêmes obligations. Baroche, ministre de la justice, le fait remarquer dans un échange de notes avec Béhic, qui a pris en 1864 le relais de Rouher au ministère du commerce. Au sujet de boulangers qui s'étaient plaints auprès de lui d'un jugement de la cour de cassation en conflit avec les principes de liberté commerciales, il écrit que « Les boulangers ne sont pas libres d'abuser des acheteurs [...] Les boulangers doivent dire, à quelles conditions ils veulent vendre. Rien n'est plus juste. [...] La liberté n'est nullement entravée par la revendication que les conventions explicites doivent remplacer celles qui sont restées à l'état implicites et tacites, si celles-ci sont contournées »⁶⁵.

En conclusion, les subsistances ont bien été le sujet de vastes débats pendant les décennies suivant la crise de 1846-47. Il semble que la doctrine libre-échangiste, en tant que rationalité du gouvernement des subsistances, a été contestée sur bien des points. Même si elle a été appuyée par les protagonistes du régime impérial, son succès est cependant mitigé. Dès la crise des années 1867-68, plusieurs villes réactivent la taxe pour contrarier les effets que le renchérissement du pain peut avoir sur la population. Ainsi, la taxe du pain n'est jamais vraiment abolie. Ce n'est qu'au tournant du XX^e siècle, après une campagne nationale des boulangers, que l'Assemblée nationale tentera d'unifier et de généraliser les bases légales sur lesquelles les maires seront en droit d'exercer leur droit de taxer, jetant ainsi les bases pour former recours contre leurs décisions. L'examen d'un cas concret permet d'observer les modalités pratiques du « régime de la liberté » ou de « concurrence disciplinée » que les réformateurs du Second Empire ont voulu instituer sur le marché des subsistances.

Le dispositif municipal de contrôle de l'alimentaire

Au grand dam des économistes libéraux, la deuxième moitié du XIX^e siècle voit l'expansion de l'appareil administratif de contrôle du marché des subsistances. C'est surtout au niveau des communes urbaines qu'on peut observer les mutations de ce

⁶³ Haussmann, 1862, p. 3.

⁶⁴ Béhic, ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, an: aux préfets, Boulangerie / exécution du décret du 22 juin 1863 / taxe du pain, 10 novembre 1863.

⁶⁵ AN CHAN BB 18 1677 9348 A3: note [non datée; mai 1864]

dispositif réglementaire et policier (Atkins, Lummel, Oddy 2007). C'est là qu'on peut également mesurer les enjeux du « savoir des praticiens » (Lutterbeck, sous presse) dans le maniement concret des règles dans la vie quotidienne des transactions commerciales.

Dans une ville moyenne de province telle que Brest, la municipalité taxe le pain jusqu'en 1864, puis y renonce, comme beaucoup d'autres, après le décret du 1^{er} septembre 1863 sur la liberté de la boulangerie. La procédure complexe d'établissement de la taxe est connue depuis les travaux de Steven L. Kaplan. Une fois par an, la plupart du temps après la mise sur le marché de la nouvelle récolte de grains, des employés de la ville procèdent au pesage des grains, le font panifier par quelques boulangers de confiance et calculent ensuite, en prenant en compte des frais de production des boulangers, les données d'un tableau référentiel de qualités de pain et de prix correspondants. Ce tableau est la base de la taxation (Kaplan, 1996, p. 167-180). Ces pratiques annuelles survivent à l'abolition de la taxe en 1863, bien que la municipalité fasse alors collecter hebdomadairement, par les officiers de police, les prix affichés par les boulangers dans leurs boutiques, afin de connaître leur variation. Ce n'est qu'en comparant les prix de la taxe dite officieuse avec ceux observés par les officiers que la municipalité fixe des mesures. Il s'agit, la plupart du temps, d'une simple publication de la taxe officieuse, qui renseigne de fait le public sur le prix le plus « juste » et, partant, sur la moralité des boulangers.

Toutefois, quelques années plus tard, en 1869, la municipalité de Brest institue l'office des vérificateurs des denrées alimentaires. Sa tâche consiste à inspecter quotidiennement les marchés de la ville pour observer l'état de l'approvisionnement et la qualité des marchandises proposées à la vente⁶⁶. La profession d'origine des deux premiers inspecteurs, Hévin puis Pennors, n'est malheureusement pas connue. On sait cependant que la surveillance des denrées se faisait d'après leur aspect sensuel, c'est-à-dire par analyse organoleptique. L'inspecteur ne dispose d'ailleurs pas du droit de saisir lui-même des marchandises suspectes. Il doit appeler un officier de police pour procéder à la saisie. L'arrêté municipal instituant l'office mentionne expressément : « Comme l'administration n'entend en aucune façon tracasser ceux qui approvisionnent nos marchés, il est recommandé à l'Inspecteur d'agir à leur égard avec circonspection et réserve et même de leur faire toutes les petites concessions compatibles avec les droits des acheteurs »⁶⁷.

Ce premier service de surveillance des denrées alimentaires, fonctionnant régulièrement pendant les années 1870, est ensuite reconstitué et élargi par la création, au début des années 1880, d'un laboratoire municipal d'analyse chimique. C'est sur la proposition du maire-sénateur Louis Delobea, médecin de profession, que le conseil municipal, en 1882, achète le matériel d'une entreprise chimique en banqueroute, avant même que le conseil n'eût décidé de l'établissement d'un tel laboratoire⁶⁸. Une commission du conseil municipal enquête sur l'utilité et sur le fonctionnement de ce service d'un nouveau genre. Cette commission se met « immédiatement à l'œuvre pour étudier [un sujet] absolument nouveau »⁶⁹. Pour trouver les renseignements nécessaires, la commission s'appuie sur une correspondance avec d'autres villes qui disposent d'un laboratoire (Paris, Rouen, Nantes, Le Havre, Lyon, Lille), où l'on apprend que seuls les laboratoires de Paris et Rouen sont en fonction, l'ouverture des autres n'étant

⁶⁶ AMB 117.1 : Maire de Brest, arrêté, 29-12-1869

⁶⁷ AMB 117.1: Instruction particulière à donner à M... vérificateur des denrées alimentaires. s.d., [décembre 1869].

⁶⁸ AMB 514.3 : Conseil municipal de Brest, séance du vendredi 25 août 1882

⁶⁹ AMB 514.3 : Projet de création d'un laboratoire municipal - manuscrit. 1882 Nr 43

qu'imminente. La commission trouve un appui précieux dans un ancien pharmacien de l'hôpital de la marine, Hétet, qui, à la veille de sa retraite, offre son concours gratuit non seulement à l'établissement du laboratoire mais aussi à son service. C'est ainsi que le laboratoire municipal de Brest entre en fonction le 1^{er} juin 1883, sous la direction d'Hétet, assisté par le chimiste Allary, qui lui succédera après sa mort. L'établissement de Brest est un des premiers en France, à peu près contemporain de la création, en octobre 1883, d'un comité consultatif des laboratoires municipaux et départementaux à Paris, auquel participent quelques-uns des plus connus des chimistes français (Wurtz, Pasteur, Brouardel, Grimaux, Gautier)⁷⁰. D'après le règlement du laboratoire, ses collaborateurs n'exercent aucun contrôle direct sur les marchés, qui continuent d'être assuré par l'inspecteur des denrées.

La surveillance des subsistances étant équipée en expertise au début des années 1880, une nouvelle manière scientifique d'approcher la qualité des denrées et leur sécurité se fraye un chemin au sein de la municipalité de Brest. Le projet d'un abattoir municipal, dont les débuts remontent jusqu'aux années 1840, est enfin remis à l'agenda et couronné de succès. En 1881, l'affaire d'une viande trichinosée passée inaperçue sous les yeux de l'inspecteur des denrées alarme l'opinion publique de Brest. Le conseil municipal rouvre alors le dossier en suscitant deux rapport de vétérinaires sur l'utilité d'un abattoir public. D'après celui de Sylvain Le Roux, ce sont surtout des points de vue d'hygiène – donc de sécurité alimentaire, de contrôle administratif, de police municipale – qui fondent la nécessité d'un tel établissement⁷¹. D'après lui, l'abattoir doit être le point de passage obligé de toute viande, sur pied ou abattue, introduite dans Brest. Le contrôle vétérinaire, exercé dans un second temps, devrait permettre d'assurer leur bonne qualité, tandis que la ville exercerait une surveillance continue sur l'abattage, par l'interdiction des tueries particulières et la concentration des bouchers à l'abattoir. Ainsi, « l'abattoir, nivelant en quelque sorte les bouchers, créera par cela même une concurrence qui avant n'était pas possible, parce qu'avant les petits bouchers sans fortune, sans tuerie, étaient à la merci des gros bouchers. Je croirais donc plutôt que l'abattoir aura pour résultat inévitable, pas au début, mais dans quelque temps, de faire baisser assez sensiblement le prix de la viande au lieu de l'augmenter »⁷². Avec l'ouverture de l'abattoir public en 1887, le dispositif de contrôle de l'alimentaire à Brest est complet. Il comprend le service de l'inspecteur des denrées, le laboratoire municipal d'analyse chimique et l'abattoir municipal, dirigé par un vétérinaire. La face de la police des subsistances a, alors, complètement changé. Jusque dans les années 1860, elle se fonde sur l'expérience personnelle des collaborateurs de l'adjoint au maire chargé de la police des marchés. Par la suite, et de manière sensible au cours des années 1880, les points de vue d'hygiène et de santé publique, introduits par des médecins, des chimistes et des pharmaciens, dominant. Si ce point de vue hygiéniste gagne en importance et tend à refondre les règles du jeu sur le marché des subsistances à Brest, comme sans doute ailleurs, celui du prix n'est pour autant pas devenu obsolète. Mais une fois le dispositif mis en place et complété, les conditions dans lesquelles se pose la question ne sont plus les mêmes.

Bibliographie

ANONYME (1847), *Des boulangeries sociétaires*, Paris, Librairie phalanstérienne.

⁷⁰ AMB 514.3 : Ch. Hérisson, Ministre de l'agriculture et du commerce, aux préfets, Laboratoires municipaux et départementaux, création d'un comité consultatif, 12-10-1883.

⁷¹ Le Roux, 1882.

⁷² Ibid., p. 13.

- ATKINS, P. J., LUMMEL, P., ODDY D. J. (dir.) (2007), *Food and the City in Europe since 1800*, Aldershot, Ashgate.
- BESCHERELLE, L.-N. (dir.) (1856), *Dictionnaire national ou Dictionnaire universel de la langue française (2 vols.)*, Paris, Garnier frères.
- BLOCK, M. (dir.) (1896), *Petit dictionnaire politique et social*, Paris, Perrin.
- BOURGUINAT, N. (1998), « De la question frumentaire à l'idée d'une < économie morale > sous la Seconde République ». *Cahiers d'histoire* 43 (2), p. 177-199
- BOURGUINAT, N. (2002), *Les grains du désordre. L'État face aux violences frumentaires dans la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, EHESS.
- BOURGUINAT, N. (2008), « Le maire nourricier : renouvellements et déclin d'une figure tutélaire dans la France du XIX^e siècle », *Le Mouvement social*, 224 (3), p. 89-104.
- BOUTON, C. A. (1993), *The Flour War*, University Park, UPP.
- BUSSE, D. (2004), « Architekturen des Wissens. Zum Verhältnis von Semantik und Epistemologie », dans MÜLLER, E. (dir.), *Begriffsgeschichte im Umbruch*, Hamburg, Meiner, p. 43-57.
- BUSSE, D. (2008), « Begriffsgeschichte Diskursgeschichte Linguistische Epistemologie », in HAARDT, A., PLOTNIKOV, N. (dir.), *Diskurse der Personalität: Die Begriffsgeschichte der ‚Person‘ aus deutscher und russischer Perspektive*, Paderborn, Fink, p. 115-142.
- CHEVALIER, M. (1847), *Des forces alimentaires des états et des devoirs du gouvernement dans la crise actuelle*, Paris, Revue des deux mondes.
- CLEMENT, A- (1999), *Nourrir le peuple. Entre État et marché XVIe-XIXe siècle. Contribution à l'histoire intellectuelle de l'approvisionnement alimentaire*, Paris, L'Harmattan.
- CONSEIL D'ETAT (1859), Enquête sur la boulangerie du département de la Seine ou recueil des dépositions concernant les commerces du blé, de la farine et du pain faites en 1859 (n° 1143), Paris, Conseil d'Etat.
- COQUELIN, C., GUILLAUMIN, G.-U. (dir.) (1852-1853), *Dictionnaire de l'économie politique (2 vols.)*, Paris, Guillaumin.
- DESERT, G. (1976), « Victoire sur la disette », dans DUBY, G., WALLON, A. (dir.), *Histoire de la France rurale (4 vols.)*, vol. 3, Paris, Seuil, p. 100 suivs.
- DU PLESSIS, A. (1979), *De la fête impériale au mur des fédérés, 1852-1871*, Paris, Seuil.
- DUBOIS, V. (1999), *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- DUCKETT, W. (dir.) (1852-1868), *Dictionnaire de la conversation et de la lecture : inventaire raisonné des notions générales les plus indispensables à tous, par une société de savants et de gens de lettres (16 vols.)*, 2^e édition, Paris, Didot.
- DUPINEY DE VOREPIERRE, J.-F.-M.-B. (dir.) (1860-1864), *Dictionnaire français illustré et encyclopédie universelle (2 vols.)*, Paris, Michel Lévy Frères.
- FOUBERT, L. (1874), « Subsistances », dans BLOCK, M. (dir.), *Dictionnaire général de la politique*, Paris, Lorenz, p. 978-979.
- FOUCAULT, M. (1973), *Archäologie des Wissens*, Francfort s. Main, Suhrkamp.
- FOUCAULT, M. (2004), *Histoire de la gouvernamentalité (2 vols.)*, Paris, Gallimard/Seuil
- GAILUS, M. (2004), *Contentious Food Politics: Sozialer Protest, Märkte und Zivilgesellschaft (18.-20. Jahrhundert)*, Berlin, WZB.
- GASPARIN, A. de (1847), « Considérations sur les subsistances ». *Journal d'agriculture pratique et de jardinage* 4 (5), p. 353-362.
- GUILHAUMOU, J. (2000), « Subsistances », dans REICHARDT, R., LÜSEBRINK, H.-J. (dir.), *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1620-1820*, München, Oldenbourg, p. 141-200.
- HAUSSMANN, G.-E. (1862), « Note sur la réforme projetée du régime de la boulangerie à Paris ». *La Presse* du 30 octobre 1862, p. 3.
- HAUSSMANN, N.-V. (1848), « Des subsistances de la France ». *Annales d'hygiène publique et de médecine légale* 39, p. 5-41.
- KAPLAN, S. L. (1996), *Le meilleur pain du monde*, Paris, Fayard.
- LABROUSSE, E. (dir.), *Aspects de la crise et de la dépression de l'économie française au milieu du XIXe siècle 1846-1851*, La Roche-sur-Yon, Imprimerie centrale de l'Ouest.
- LAROUSSE, P. (dir.) (1864-1876), *Grand dictionnaire universel du XIXe siècle (15 vols.)*, Paris, Librairie classique Larousse.
- LE CHATRE, M. (dir.) (1865-1870), *Nouveau dictionnaire universel (2 vols.)*, Paris, Docks de la librairie.
- LE PLAY, F. (1862), *Projet d'avis sur la réforme de la boulangerie de Paris et des départements (n° 686 et 1143)*, Paris, Conseil d'Etat.
- LE ROUX, S. (1882), *Rapport sur le projet de construction d'un abattoir public à Brest*, Brest.
- LELONG, E. (1907), « subsistances », dans *Répertoire du droit administratif (28 vols.)*, vol. 24, Paris, Dupont, p. 551-575
- LELONG, E. (1908), « subsistances (suite) », dans *Répertoire du droit administratif (28 vols.)*, vol. 25, Paris, Dupont, p. 1-26.

- LETEUX, S. (2005), *Libéralisme et corporatisme chez les bouchers parisiens (1776-1944)*, Lille, PUF.
- LHUISSIER, A. (2002), *Réforme sociale et alimentation populaire (1850-1914), pour une sociologie des pratiques alimentaires*, Paris, EHESS.
- LINK, J. (2006), *Versuch über den Normalismus*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht.
- LUHMANN, N. (1998), *Die Gesellschaft der Gesellschaft (2 vols)*, Francfort s. Main, Suhrkamp.
- LUTTERBECK, K.-G. (sous presse), « Das Wissen der Praktiker. Die Straßburger Stadtverwaltung und die Herausforderung durch den ökonomischen Liberalismus in der Mitte des 19. Jhs. », dans MAILLARD, C. (dir.), *L'espace rhénan, pôle de savoirs/ Rheinischer Raum, Wissensraum*, Strasbourg, #####.
- MARCHAL, C. (1848), *Du Pain au peuple*, Paris, Desloges.
- MARTIN, J.-C. (2006), *Violence et Révolution. Essai sur la naissance d'un mythe national*, Paris, Seuil.
- MILLER, J. A. (1999), *Mastering the Market. The State and the Grain Trade in Northern France 1700-1860*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MILLOT, L. (1849), *Histoire d'un grain de blé et d'une tête de bétail. Du prix des céréales suivie du bilan et de l'échelle des récoltes, du bilan des tarifs modérés, ou résultat de la production, des excédants et déficits, de la consommation, des importations et exportations comparées, historique des subsistances et des taxes en France*, Paris, Dezobry et Magdeleine.
- NADAU, T. (2005), *Itinéraires marchands du goût moderne. Produits alimentaires et modernisation rurale en France et en Allemagne (1870-1914)*, Paris, Ed. de la Maison des sciences de l'homme.
- POLANYI, K. (1977 [1944]), *The Great Transformation*, Vienne, Europaverlag.
- PRICE, R. (1983), *The Modernization of Rural France. Communication Networks and Agricultural Structures*, London, Hutchinson.
- PRICE, R. (2001), *The French Second Empire. An anatomy of political power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROCHE, J.-G.-A.-G. (1855), *Des subsistances et des moyens de remédier à leur insuffisance avec un préface de M de Cormenin*, Paris, Pagnerre.
- ROSANVALLON, R. (1990), *L'Etat en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.
- ROUHER, E. (1863), *Rapport à l'Empereur sur la boulangerie*, Paris, Imprimerie de Panckoucke.
- SAGE, E. (2009), *A Dubious Science. Political Economy and the Social Question in 19th century France*, New York, Lang.
- SAUZEAU, A. (1849), *Les paysans, ou la politique et l'agriculture, ouvrage couronné au concours ouvert par M. de Cormenin, devant la Société d'économie charitable*, Paris, Ve Bouchard-Huzard.
- SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE CHRÉTIENNE (1849), « Solution du concours ouvert sur la question des subsistances ». *Annales de la charité* 5, p. 303-305.
- STANZIANI, A. (2005), *Histoire de la qualité alimentaire. XIX^{ème} - XX^{ème} siècle*, Paris, Seuil.
- STANZIANI, A. (2009), « Accaparement et spéculation sur les denrées alimentaires : au-delà de la pénurie », dans *Profusion et pénurie*, Rennes, PUR, p. 103-120.
- STEIN, H. (1925), « Eugène Lelong ». *Bibliothèque de l'école des chartes* 86, p. 475-477.
- TILLY, C. (1972), « How Protest Modernized in France, 1845-1855 », in: AYDELOTTE, W. A., BOGUE, ALLAN G., FOGEL, R. W. (dir.), *The Dimensions of Quantitative Research in History*, Princeton, Princeton University Press, p. 192-255.
- TILLY, C. (1986), *The Contentious French*, Cambridge/Mass., Harvard University Press.
- TOCQUEVILLE, A. de (1847), *Recherches sur les moyens de prévenir le retour des crises en matière de subsistances et sur la possibilité d'obtenir une bonne Statistique annuelle des ressources alimentaires de la France*, Compiègne, Imprimerie de J. Escuyer.
- VOGEL, J. (2004), « Von der Wissenschafts- zur Wissensgeschichte. Für eine Historisierung der Wissensgesellschaft ». *Geschichte und Gesellschaft* 30 (4), p. 639-660
- WAET, C. de (1856), *Le Pain à bon marché dans toutes les villes et les communes de l'Empire. Exposé industriel, administratif et commercial d'un système complet de panification rationnelle, 2^{ème} éd. revue, augmentée*, Paris, chez l'auteur.