

HISTORIQUE

REVUE

FONDÉE EN 1876

PAR GABRIEL MONOD

publiée avec le concours du C. N. R. S., de la
4^e Section de l'École Pratique des Hautes Etudes
et de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales

576

OCTOBRE-DÉCEMBRE 1990

G. LABROT : Hantise généalogique, jeux d'alliances, souci esthétique. Le portrait dans les collections de l'aristocratie napolitaine, XVI ^e -XVIII ^e siècle.....	281
C. LECOMTE : L'Administration départementale, acteur du renouveau en Seine-et-Oise : 1800-1815	305
G. DERMENJIAN, B. STORA : Les Juifs d'Algérie dans le regard des militaires et des Juifs de France à l'époque de la conquête (1830-1855)	333
O. KRAKOVITCH : Labiche et la censure ou un vaudeville de plus!.....	341
J. MEYER : Le mouvement paysan dans l'Occident mexicain au XIX ^e siècle..	359
P. GERBOD : L'enseignement de la langue française aux Etats-Unis au XX ^e siècle (1900-1950)	387
<i>Mélange</i>	
La diaspora russe dans le monde (1919-1939), par S. BENSIDOUN	407
<i>Bulletin historique</i>	
Economies et sociétés rurales (France et Angleterre, XI ^e -XV ^e siècle), par R. FOSSIER	413

puf

REVUE HISTORIQUE

DIRECTEURS :

JEAN FAVIER
DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ARCHIVES DE FRANCE
PROFESSEUR
A L'UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE

RENÉ RÉMOND
PROFESSEUR
A L'UNIVERSITÉ DE PARIS-NANTERRE
PROFESSEUR
A L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES

Secrétaire de la Rédaction : Jean-Pierre BRUNTERC'H
CONSERVATEUR AUX ARCHIVES NATIONALES

Secrétaire adjointe : Marie-Noëlle DELAINE

RÉDACTION :

Toute correspondance concernant la rédaction
doit être adressée impersonnellement au *Secrétariat de la « Revue historique »* :
Archives nationales, 60, rue des Francs-Bourgeois, 75141 Paris Cedex 08
Tél. (1) 40 27 60 23 et (1) 40 27 61 40

Administration : Presses Universitaires de France, 108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Abonnements : Presses Universitaires de France, Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Épine, BP 90, 91003 Evry Cedex — Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45 — Télex : PUF 600 474 F — CCP 1302 69 C Paris

Revue trimestrielle. — ABONNEMENTS ANNUELS pour l'année 1990
France : 360 F — Etranger : 500 F
Compte de chèques postaux : Paris 1302-69 C

OUVRAGES ANALYSÉS DANS LES COMPTES RENDUS DE LA PRÉSENTE LIVRAISON

<i>La responsabilité à travers les âges (M. Lemoine)</i>	461
A. LEFÈVRE-TEILLARD. <i>Le nom. Droit et histoire (H. Dubois)</i>	463
F. de LA CONTERIE. <i>Les noms de lieux en -ac dans l'ancien diocèse du Puy (M. Mulon)</i>	464
<i>The monks of Redon. Gesta sanctorum Rotonensium and Vita Conuocionis (N.-Y. Tonnerre)</i>	466
<i>Histoire des bibliothèques françaises, I : Les bibliothèques médiévales. Du VI^e siècle à 1530 (J. Verger)</i>	467
P. GAUTIER DALCHÉ. <i>La « descriptio mappe mundi » d'Hugues de Saint-Victor (J. Verger)</i>	468
J. RILEY-SMITH. <i>Les Croisades (J. Richard)</i>	470
M. E. GOODICH. <i>From birth to old age. The human life cycle in medieval thought, 1250-1350 (I. Goshell)</i>	471
<i>Mélanges offerts à Bernard Chevalier : villes, bonnes villes, cités et capitales (J.-P. Leguay)</i>	473
F. HILDESHEIMER. <i>La terreur et la pitié. L'Ancien Régime à l'épreuve de la peste (M. Villard)</i>	474
<i>The reign of Louis XIV. Essays in celebration of Andrew Lossky (J. Boucher)</i>	476
N. N. BARKER. <i>Brother to the Sun King. Philippe, Duke of Orléans (F. Hildesheimer)</i>	478
J.-P. BOIS. <i>Les anciens combattants dans la société française au XVIII^e siècle (J.-P. Bertrand)</i>	479
R. CHARTIER. <i>Les origines culturelles de la Révolution française (J. Le Brun)</i>	481
M. TERRISSE. <i>Publication du dénombrement de l'abbé Expilly dans le Dictionnaire des Gaules et de la France. Dénombrement de Provence (M. Villard)</i>	482
J. BAUBÉROT. J.-P. Willaime. <i>ABC du protestantisme (S. Pacteau)</i>	484
J. BÉRENGER. <i>Histoire de l'Empire des Habsbourg, 1273-1918 (K. Kecskemeti)</i>	485
<i>Ich liebe euch och alle! Befehle und Lageberichte des Mfs. Januar-November 1989 (G. Badia)</i>	489
C. KLAFISCH-ZURER. <i>La maison et le nom : stratégies et rituels dans l'Italie de la Renaissance (I. Clouas)</i>	491
A. BAZZANA, P. CRESSIER. <i>Shallish/Sallès (Huelva). Une ville médiévale d'Al-Andalus (R. Durand)</i>	492
<i>Peuple, mouvement ouvrier, culture dans l'Espagne contemporaine (D. Rodrigues)</i>	494

L'administration départementale, acteur du renouveau en Seine-et-Oise : 1800-1815

De l'an VIII à la chute de l'Empire, cinq préfets prennent en charge successivement la gestion et la réorganisation de la Seine-et-Oise. Leur tâche apparaît, a priori, plus aisée ici que dans d'autres régions où les résistances au régime restent plus farouches. Mais c'est oublier la singularité de ce département.

De tous ceux créés en 1790¹, il est le seul à en entourer un autre : la Seine. Périphérique de Paris, il est sillonné par plusieurs grandes routes et rivières navigables qui mènent à la capitale et qui doivent être l'objet d'une surveillance particulière. La proximité de Paris en fait encore le lieu de résidence privilégié d'illustres personnages : Davout, Savary, Lamoignon, Joly de Fleury, le prince de Rohan, Benjamin Constant et bien sûr Napoléon et Joséphine à La Malmaison. La diffusion des nouvelles y est rapide et la rébellion pourrait s'y déclencher en un éclair, d'autant que les forêts sont aussi le refuge des agitateurs politiques².

En 1789, la Seine-et-Oise qui recouvre 572 547 hectares ne compte plus que 421 436 habitants³ contre 493 639 à la veille de la Révolution, soit désormais 84 287 feux alors que 98 727 avaient été dénombrés à la fin de l'Ancien Régime. Cette déperdition est justifiée par les contemporains par le départ de la Cour et le poids de la guerre. Il est vrai que, d'une part, sur les neuf villes de plus de 3 000 habitants certaines étaient de résidence royale, et que, d'autre part de 1792

1. Les paroisses dont les territoires ont formé, par décret du 27 janvier 1790, le département de Seine-et-Oise relevaient de 19 bailliages compris dans la généralité de Paris ; cf. E. Couard, *Les bailliages royaux en 1789*, Versailles, 1901.

2. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/4, Cadoudal fut arrêté grâce au concours des habitants le 10 germinal an XII.

3. Le *Bulletin des lois* donne 437 604 habitants en 1799 et le *Mémoire statistique* du département en relève 429 604 en l'an X.

à l'an IX, 10 722 hommes sont partis pour le front. En dépit de ces pertes, la Seine-et-Oise est encore considérée comme « l'un des plus peuplés des départements de la République »⁴.

La population est essentiellement agricole et rurale puisque les villes n'abritent qu'un cinquième des actifs. Les conditions de vie sont plus âpres en milieu urbain qu'en 1789 : les prix ont pratiquement doublé et « un chef de famille qui vivait honnêtement avec 3 000 francs n'aurait pas eu le même avantage en l'an IX à moins de 4 à 5 000 francs »⁵. Le sort du paysan n'est pas le même en pays de grande culture, ou en zone de vignobles. Les bouleversements juridiques révolutionnaires ont débarrassé le fermier de redevances et il tire davantage profit de ses produits, le manouvrier aussi vit un peu mieux. En revanche, dans les régions de petite culture, le rural est moins riche et s'emploie l'hiver dans des fabriques de bas ou de gants⁶.

Les 681 communes réparties entre 36 cantons, 9 districts et 4 arrondissements⁷ ne connaissent plus toujours le calme et la sécurité. Depuis 1795, la situation a empiré : le brigandage sévit et provoque des troubles. Les communications sont pour la plupart devenues impraticables⁸, les chemins vicinaux ont été défoncés, soit par usurpation des propriétaires riverains, soit par défaut d'entretien. Le curage des rivières s'impose, de nombreux moulins ont été détruits et le commerce s'effectue avec difficultés puisque « les paysans courbés sous le joug de leurs anciennes habitudes ne peuvent s'accorder avec le calendrier décadaire »⁹.

Cette spécificité géopolitique, en parallèle avec un état économique délabré, impose que des hommes de talent dirigent un département aussi délicat, qu'ils s'entourent de collaborateurs zélés et fidèles pour mettre en œuvre une politique qui confirmera l'espoir du Premier Consul : « Il faut que la France date son bonheur de l'établissement des préfets. »

I. — Les voies du pouvoir et ses détenteurs

Préfets, sous-préfets et maires vont devenir les acteurs prioritaires de la remise en ordre de ce département. Le pouvoir central a une si forte conscience des particularismes de la Seine-et-Oise^{9^{bis}} qu'il considère

4. *Archives des Yvelines*, série LT 673.

5. *Archives des Yvelines, Mémoire statistique du Département*, ch. 3, titre 4 « Etat des citoyens ».

6. Tournée du préfet Garnier, 7 vendémiaire an IX, *Archives des Yvelines*, série 4M 1/4 et,

7. L'arrondissement de Rambouillet ne sera créé que par un décret du 27 août 1811 ; la demande en avait été formulée dès 1808.

8. *Rapport de Garnier sur la Seine-et-Oise*, 17 ventôse an VIII.

9. Tournée du préfet Garnier, *op. cit.*

9^{bis}. Pour J. Tulard, le département est trop proche de Paris pour avoir une forte originalité. *Dictionnaire Napoléon*, Paris, 1989, p. 1558.

qu'administrer ce territoire est un test de compétence tel que les fonctions exercées ici avec efficacité conduisent leurs titulaires vers d'autres postes et responsabilités plus prestigieuses.

Les préfets

Garnier, Montalivet, Laumond, de Gavre et Delaître présideront aux destinées de la Seine-et-Oise tandis que Napoléon dirigera le pays. Versailles, à une exception près a toujours été confiée à des juristes, administrateurs avertis, d'autant mieux acceptés par l'opinion publique que leur passé politique n'est entaché d'aucun engagement passionnel. La personnalité de ces ambassadeurs vigilants du gouvernement est un atout certain pour assurer à l'administration naissante dynamisme et force.

Aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, titre II, « Le premier Consul nomme les préfets » et l'Empereur conservera cette prérogative. Cependant des modalités et considérations différentes inspireront les choix. En l'an VIII, il faut procéder à la nomination de l'ensemble des préfets du territoire, ce qui donne lieu à l'établissement d'un volumineux document récapitulatif des discussions préalables aux désignations. Il se présente sous la forme d'un vaste tableau¹⁰ où sont indiqués, le nom du département, le chef-lieu, la population, puis dans les six colonnes suivantes les noms proposés par Lucien, Cambacérès, Talleyrand, Clarke et divers conseillers chargés d'éclairer le jugement du Premier Consul. Pour la Seine-et-Oise, Thibaudeau et Beugnot avaient rallié les voix, néanmoins, finalement, Bonaparte désigna Garnier qui lui avait été suggéré par Lucien et Lebrun pour la Gironde¹¹. Le 13 ventôse an VIII, le ministre de l'Intérieur en informait l'administration centrale du département¹².

Les nominations ultérieures ne seront pas tout à fait réalisées dans les mêmes conditions puisque ce seront des mesures individuelles, ponctuelles. Aux compétences administratives reconnues et exigées succède d'abord la recherche du prestige que confère à nouveau la noblesse susceptible de rehausser la gloire de Napoléon¹³, puis, alors que la situation politique et militaire s'aggrave la volonté de s'appuyer sur des hommes sûrs¹⁴. Chaptal a bien senti cette

10. *Archives nationales*, fonds Beugnot, AF IV 8.

11. Talleyrand avait désigné Garnier pour la Seine et l'avait qualifié d'homme de mérite, très pur, modéré dans ses opinions cf. aussi Barante (Baron de), *Mémoires*, t. 1, Paris 1890.

12. *Archives des Yvelines*, série M 1/1.

13. Savary notait qu'à cette période « les préfets devaient être appréciés en fonction de leur naissance, de leur fortune ».

14. *Archives nationales*, série AF IV 845, Montalivet à Napoléon, lettre du 12 janvier 1814.

évolution en notant que « Dans les quatre années de son consulat Bonaparte cherchait à s'entourer des esprits les plus forts... bientôt le choix de ses agents commença à lui paraître indifférent... aussi appelait-il indistinctement aux premières places de l'administration ceux que la faveur ou l'intrigue lui présentaient, se croyant assez fort pour administrer lui-même... il lui fallait des valets et non des conseillers »¹⁵. Enfin, c'est à Montalivet que revient, devant l'imminence des attaques extérieures l'initiative du dernier mouvement préfectoral. Il remarque qu'à Versailles, si les circonstances devenaient difficiles, de Gavre n'aurait pas assez d'influence et qu'il faut un préfet éprouvé « dans un département que le voisinage de Paris rend très important »¹⁶.

Nommés, les préfets prêtent serment de fidélité et leur installation a lieu lors d'une cérémonie officielle en présence des membres du Conseil de préfecture et du secrétaire général.

GERMAIN GARNIER a quarante-cinq ans lorsqu'il prend possession de la Seine-et-Oise. Fils d'un notaire royal¹⁷, il suit des études de droit à Paris et devient en 1780 avocat au Parlement. Il fréquente alors les salons à la mode ce qui lui vaut sans doute de devenir secrétaire de Madame Adélaïde. A la même époque il est l'ami de Gournay, Quesnay et Dupont de Nemours. Il est élu aux Etats Généraux¹⁸ et sa fidélité à la monarchie incite Louis XVI à lui offrir le portefeuille de la justice qu'il refuse. En 1792 il choisit l'émigration et ne revient qu'après le 9 thermidor. On le trouve alors dans le sillage de Cambacérès, Talleyrand et Sieyès. Il doit aussi sa réputation à l'excellence de ses publications dont sa « traduction annotée » de l'œuvre d'Adam Smith *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*¹⁹. Dès 1799, il est partisan d'un système de suffrage censitaire conférant le droit de vote aux seuls propriétaires. Elu au Sénat conservateur il quitte Versailles le 27 avril 1804²⁰.

Lorsque BACHASSON DE MONTALIVET arrive dans l'ancienne

15. Chaptal, *Mes souvenirs sur Napoléon*, Paris, 1856.

16. Montalivet suggéra à l'Empereur de remplacer les préfets des Hautes-Alpes, de l'Hérault et de Seine-et-Oise et propose pour Versailles, Delaître ou le comte de Kergariou, préfet d'Indre-et-Loire.

17. *Archives départementales de l'Yonne* et Michaud, *Biographie universelle, ancienne et moderne*, t. 15, Paris, 1856.

18. Ch.-L. Chassin, *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, t. III, Paris, 1889, p. 250.

19. La première édition est de 1802 ; une seconde fut publiée chez Agasse en 1822.

20. Il avait été recommandé par Regnault de Saint-Angely et Bourrienne. Cambacérès présidait le sénat qui donna la majorité absolue des suffrages à Garnier. Cf. Bourrienne, *Mémoires*, Paris, 1829 et Cambacérès, *Lettres à Napoléon*, t. 1, Paris 1873, p. 469 s.

capitale royale²¹, il sait que ce ne sera qu'une étape d'une carrière placée sous les meilleurs auspices : en 1801, déjà, appelé à la préfecture de la Manche, il avait reçu l'assurance de n'y faire qu'un court passage avant d'être « lancé dans la carrière »²². A ce titre, il préfigure les destinées des préfets du XIX^e siècle qui devront leurs réussites tant à leurs talents qu'à leurs appuis. Montalivet bénéficie de la protection de Bonaparte depuis qu'ils se sont liés d'amitié en 1790-92 à Valence. A 19 ans, il était avocat et conseiller au parlement du Dauphiné, puis avait publié un commentaire des Institutes de Justinien et une étude de l'ordonnance criminelle de 1670. En 1788, il participa à la rédaction de l'arrêt de l'assemblée de Vizille et en 1795, à 29 ans il était commissaire du directoire exécutif de la Drôme. Après Saint-Lô et la Seine-et-Oise son expérience de l'administration territoriale est jugée suffisante : il deviendra directeur général des Ponts et Chaussées puis ministre de l'Intérieur. A l'opposé de la plupart des préfets du Premier Empire, il ne reniera jamais aussi longtemps que le régime durera sa fidélité à Napoléon²³.

Bien différente est la personnalité de son successeur JEAN-CHARLES LAUMOND. A cinquante-trois ans promu préfet de Versailles, il reçoit, écrit-il à Champagny²⁴ cette nomination comme « une faveur inattendue... qui sera un puissant encouragement dans la carrière où je suis entré et qui va me fournir de nouvelles occasions d'acquérir des droits à votre estime... ». D'origine artésienne, il apparaît comme le prototype du grand commis de l'Etat : De 1775 à la Révolution, il fut le plus proche collaborateur des intendants de Flandre puis de Lorraine et Barrois²⁵ ; en 1790, il est devenu l'un des quatre directeurs de la Caisse de l'extraordinaire et dès l'an VIII, on lui confie les préfectures du Bas-Rhin puis d'Aix-la-Chapelle²⁶. C'est donc rompu aux usages administratifs qu'il s'installe, en Seine-et-Oise où il

21. Le 5 avril 1804, le Conseil général de Seine-et-Oise se félicite de sa venue : « La réputation qui le précède est un favorable augure. C'est une obligation de plus que nous aurons au gouvernement ». Montalivet a été nommé par un arrêté du 10 germinal an XII.

22. Savoye de Rollin, *Lettre à Montalivet*, avril 1801, citée dans A. de Montalivet, *Les Bachasson de Montalivet*, Paris, 1955, p. 116-117. Il a 35 ans lorsqu'il devient préfet de la Manche et figure parmi les plus jeunes préfets de cette époque ; l'âge moyen étant estimé à 41,6 ans en 1800.

23. En mars 1814, il suit Marie-Louise à Blois, et en avril invite tous les préfets à assurer Napoléon de leur soutien, cf. Cambacérès, *op. cit.* t. 2, p. 942.

24. *Lettre de Jean-Charles Laumond au ministre de l'Intérieur*, 3 mai 1806, *Archives nationales*, série F 1 B 1 166/16.

25. Il est entré au service de l'intendant de Flandres en 1775, et en 1784 fut secrétaire en chef de l'intendance de Lorraine et Barrois à Nancy.

26. Le 11 ventôse an VIII, il fut le candidat de Lucien et Lebrun pour le Bas-Rhin, *Archives Nationales*, série AF IV 8 ; en 1804, préfet de la Roër il est à ce titre chargé des dossiers d'indemnités des biens sur la rive gauche du Rhin, cf. Cambacérès, *op. cit.*, t. 1, p. 173.

restera jusqu'en 1810 avant d'accéder à la direction générale des Mines²⁷.

Le COMTE DE GAVRE, chambellan de l'Empereur, le remplace. Il entre en fonction à la même époque que les Comtes d'Arberg, de Bondy, d'Angosse, de la Vieuville²⁸. Sans expérience et sans goût pour les tâches administratives, il contraste singulièrement avec ces prédécesseurs. Il s'apparente à ces personnages relégués par le vainqueur de Marengo mais utiles à la vanité de l'Empereur. Il est aussi possible que ses relations avec la noblesse espagnole n'aient pas été, à cette époque, un atout négligeable. Mais aussitôt que les troupes étrangères envahissent le département, jugé trop irrésolu, il est réintégré dans sa charge à la cour.

Le BARON DELAITRE devient le cinquième préfet de Versailles. Il était en poste à Chartres depuis le 11 ventôse an VIII²⁹. Juriste, il a servi dans l'administration financière sous l'Ancien Régime avant de se retirer de la scène politique en 1790, préférant alors se consacrer à l'essor de sa manufacture de coton³⁰. Il a réorganisé l'Eure-et-Loir sans tapage mais solidement et cette bonne maîtrise de l'espace administratif local a été déterminante pour le nommer à Versailles. En 1814-1815, il oscillera entre sa fidélité à l'Empereur et son allégeance aux Bourbons³¹, néanmoins en dépit de cet opportunisme, il paraît avoir été avant tout soucieux des intérêts des habitants.

La personnalité et le comportement des préfets de la Seine-et-Oise doivent s'apprécier par rapport à ceux de leurs contemporains. Ici, les choix du pouvoir central ont toujours porté, de Gavre excepté, sur des hommes ayant montré des preuves réelles de leurs capacités.

27. Il prépare les lois de 1810 et 1813 qui réorganisent l'exploitation des mines en France, cf. A. Thépot, *Les directeurs de ministère en France, XIX^e-XX^e siècles*, Genève, 1976, p. 123.

28. De Gavre avait été grand maréchal de la cour du roi des Pays-Bas, major et colonel de cavalerie au service de l'empereur d'Autriche et son commissaire pour recevoir Madame, fille de Louis XVI. Depuis 1806, il était chambellan de Napoléon, cf. baron de Barante, *op. cit.* t. 1, p. 171. Le mouvement préfectoral de 1809-1810 n'aboutit cependant pas à un envahissement par la vieille aristocratie. Fr. Monnier, in, *Dictionnaire Napoléon, op. cit.*, p. 1388.

29. Delaitre est né en 1766 à Paris, il devint avocat au parlement en 1784 et en 1786 contrôleur général des entrées de Paris.

30. Dès le début de la Révolution, il a créé cette manufacture de filature de coton à l'Épine près d'Arpajon. Il fut proposé pour l'Eure-et-Loir par Lucien et Lebrun qui le jugeaient excellent administrateur. *Archives nationales*, série AF IV 8. Il a siégé au Tribunal de 1802 à 1810.

31. Nommé le 13 janvier 1814 en Seine-et-Oise, en avril il proclame « le retour si désiré du Roy dans cette belle France que ses illustres aïeux ont rendue si puissante et si fortunée » ; le 14 juillet, il est confirmé dans ses fonctions par Louis XVIII, cf. *Moniteur universel*, 16 juillet 1814, p. 8081 et *Dictionnaire des Girouettes*, Paris, 1815, p. 121 : « Préfet de Chartres, dévoué à l'Empereur, il agissait avec zèle exemplaire... A Versailles M. Delaitre se conduisit de même, à cela près que c'était pour le Roi... »

Aucun n'avait eu de prise de position politique susceptible de provoquer des inimitiés locales et des résistances dangereuses. Trois d'entre eux ont immédiatement après leur séjour à Versailles été appelés aux plus hautes fonctions de l'État. Et cependant, ces administrateurs zélés appuis inconditionnels du régime nouveau n'auront apparemment pas de scrupules à se rallier à Louis XVIII, plus préoccupés de leurs carrières que du sort de celui auquel ils devaient fortune, honneur et réussite. Assurément, ils pourraient bien figurer dans le « Dictionnaire des Girouettes », mais se serait méconnaître aussi le sens du service public qui devait animer certains d'entre eux et qui les poussait à vouloir affermir la réorganisation entreprise. Reste à savoir, si ces antennes du pouvoir central ont disposé de collaborateurs assez efficaces pour que puisse être reprise la formule de Lucien « ici ont administré des hommes de bien »³².

Dès l'an VIII ces préfets ont mis en place des institutions, nommé des hommes, afin d'assurer dans les plus brefs délais la prospérité et la tranquillité du département.

Les bureaux du préfet

L'épicentre de l'impulsion donnée aux institutions administratives locales est la préfecture. Une trentaine d'employés³² sont répartis entre le secrétariat et diverses divisions.

Le *secrétariat général* est assurément le pivot, l'âme des bureaux. De l'an VIII à 1817, il a été dirigé par Monsieur Peyronnet³³. Ce fonctionnaire d'état³⁴ symbolise la continuité, la stabilité et est d'autant plus précieux aux préfets qu'il a une parfaite connaissance du milieu local. Il a débuté, à 16 ans, en tant que commis des bureaux de la Maison du Roi, puis a fait fi de ses opinions pour se placer sans interruption au service de l'administration départementale³⁵. Sa fonction revêt une ampleur considérable et appelle la comparaison avec celle jadis dévolue au subdélégué général de l'intendant. Il suggère nominations et avancements ; les chefs de division sont responsables devant lui ; il représente le préfet aux opérations de conscription. Il veille,

32. Lucien Bonaparte, *circulaire*, 21 ventôse An VIII.

33. Frémy, *Notice nécrologique de M. Peyronnet*, in, *Mémoires de la Société d'Agriculture et des arts de Seine-et-Oise*, 1827.

34. Champagny en l'an XIII définissait ainsi les secrétaires généraux « Fonctionnaire qui a un caractère public que le préfet ne peut conférer à un employé. Sa signature rend authentiques les expéditions... ». Ils avaient été institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, titre II.

35.

et ce n'est pas la moindre de ses activités à ce que la correspondance soit promptement exécutée et normalisée d'après les instructions reçues en permanence du ministère de l'Intérieur³⁶. Il a indéniablement la lourde charge du bon fonctionnement administratif de la préfecture et le Conseil général sait le féliciter de l'ordre qui règne dans les bureaux. Cependant tout doit rester relatif : sans préfets soucieux d'efficacité, il n'aurait pas eu le même poids. Deux exemples illustrent cette assertion. Des maires négligents prétendent ne pas appliquer les décrets et arrêtés car ils ne leur parviendraient pas ; Garnier réplique aussitôt en instituant des agents ambulants³⁷ et des facteurs communaux relais entre la sous-préfecture et les municipalités ; la circulation des dépêches en sera accélérée, les actions plus promptement exécutées, le travail du secrétaire général facilité. Par contre, le zèle de Peyronnet est mis en échec par l'insouciance du Comte de Gavre qui n'envoie les compte rendus préparés en temps utiles que sommé par son ministre de tutelle³⁸. Ce fonctionnaire jouit encore d'une prérogative exceptionnelle : il reçoit délégation de signature du préfet, certes temporairement et après que le ministre de l'Intérieur en ait été avisé³⁹. Au moins une fois par an, il est le maître de la décision pour les affaires courantes tandis que le préfet entreprend sa tournée à travers le département. Il peut aussi être doté de pouvoirs similaires pour assurer l'intérim entre le départ d'un préfet et l'installation de son successeur⁴⁰.

Avec l'arrivée du Baron Delaître, la mission du secrétaire général revêt un caractère politique qui existait partiellement dans les faits mais qui devient tout à fait officiel. Dorénavant il prépare les listes des candidats pour le Sénat, le Corps Législatif, le conseil général,

36. Lucien, en floréal an VIII, recommandait déjà aux préfets d'adopter pour leurs lettres et rapports avec l'administration centrale des normes de présentation car « il faut économiser le temps, faciliter le classement... ». Montalivet, préfet veillera à que les sous-préfets et les divers agents de l'administration départementale se conforment à ces pratiques ; devenu ministre de l'Intérieur, il rationalisera constamment les formes de la correspondance. *Archives des Yvelines*, série 1M 18/1, *registres de correspondance*, et série 4M 1/6, *Circulaire du 30 ventôse an XIII du ministre de l'Intérieur aux préfets sur la présentation des comptes rendus mensuels*.

37. Les agents ambulants sont institués en nivôse an IX. *Archives des Yvelines*, série 1M/11.

38. « Il vous faut remplir un devoir auquel vos collègues se sont empressés de satisfaire » écrit Montalivet le 18 avril 1811, puis en juin 1812, il avertit que son « silence n'est pas plausible car différent aux vues du gouvernement » ; *Archives des Yvelines*, série 4M 1/6.

39. L'arrêté du 16 nivôse an IX, article 1, règle les conditions dans lesquelles le préfet doit être représenté en cas d'absence ; « les préfets leur délèguent leurs fonctions par un acte spécial à durée leur délèguent leurs fonctions par un acte spécial à durée déterminée pour absence ou maladie » écrit Champagny en l'an XI.

40. En 1804, entre le départ de Garnier et l'installation de Montalivet, ce fut Hyacinthe Richaud, conseiller de préfecture qui eut cette délégation, mais en 1806 et en 1810 avant que Laumond d'une part, et De Gavre d'autre part arrivent le secrétaire général dont les compétences ne faisaient plus de doute eut la signature. *Archives nationales*, série F 1B 1 161/7 et 166/16.

les conseils d'arrondissements, la présidence des collèges électoraux, celle des assemblées de canton, les maires et adjoints des villes de plus de 5 000 habitants, les conseils municipaux. Il suggère les nominations des maires et adjoints des autres communes. Il dresse la liste des 600 plus imposés et établit, pouvoir redouté, la statistique personnelle des fonctionnaires⁴¹.

L'organisation des bureaux a été conçue par Garnier, précisée par Montalivet ; Delaître enfin n'en modifia pas la structure mais rationalisa la ventilation des tâches. Cinq sections⁴² forment quatre divisions : la comptabilité, l'Intérieur, les contributions et les domaines nationaux sont dirigés par un chef de division, tandis que les travaux publics et les affaires militaires sont placés sous la responsabilité d'un sous-chef. Les *chefs de division* en l'an XIII perçoivent 3 000 francs, les sous-chefs 2 400 et les commis des bureaux et portiers ne reçoivent que de 1 200 à 1 800 francs. La charge financière que représentent les appointements de ces bureaucrates est évaluée à 27 000 francs en l'an VIII, à 37 800 francs dès l'an XI et à plus de 50 000 francs en 1813-1814⁴³. Réglementairement les employés doivent être présents de 8 heures 30 à 16 heures, pourtant l'exactitude est loin d'être la norme et dans les premières années il fallut vaincre un certain relâchement et aussi un découragement né de la médiocrité des rémunérations et des faibles perspectives d'avancement. Aussi, en l'an XII, Montalivet prit l'initiative d'établir des plans de carrière. Le surnuméraire, âgé de quinze à vingt ans, eut alors l'espoir d'être choisi prioritairement « pour remplir les places qui viendront à vaquer s'il est distingué par son zèle » ; les employés pouvaient changer de division ou ambitionner légitimement une place de sous-chef ; quant aux chefs de division, il ne devenait plus impossible que le préfet — qui avait remarqué leurs compétences lors des réunions quotidiennes de travail — les propose pour un secrétariat général⁴⁴. Il est évident que dans l'esprit de Montalivet, l'administration territoriale offre dorénavant des perspectives de carrières dont il devient nécessaire de définir les étapes.

Les attributions des divisions entre l'an VIII et la chute de l'Empire ne varieront qu'en fonction de la conjoncture. Deux divisions sont exemplaires à cet égard. La seconde dénommée de l'Intérieur ou des

41. *Archives des Yvelines*, série 1M 10/1.

42. Dès l'an XII, les employés sont répartis comme suit : secrétariat général, 5 commis ; comptabilité, un chef de division, un sous-chef et deux commis ; travaux publics, un sous-chef et deux commis ; affaires militaires, un sous-chef et un commis ; domaines nationaux, un chef, un sous-chef et quatre commis ; contributions, un chef, un principal commis et trois commis ; six huissiers et portiers assurent diverses fonctions. *Archives des Yvelines*, série 1M 10/1 et *Archives Nationales*, série F1 B1 131 à 134 et 141 à 149.

43. *Archives des Yvelines*, série 1 M 10/1 et 1 M 11.

44. *Archives des Yvelines*, série 1 M 10/1.

Affaires Générales reçoit en l'an XII, outre ses activités traditionnelles et importantes, l'organisation du nouveau système métrique »⁴⁵ ; Delaître plus tard tout en confirmant ses compétences de sûreté, de police administrative la charge de la formation des listes des personnes susceptibles de devenir juges de paix ; du soin de veiller au partage des biens communaux et du règlement des affaires contentieuses dans lesquelles les communes sont parties liées, le conseil de préfecture n'ayant pas encore acquis sa plénitude de juridiction⁴⁶. A l'opposé, les tâches de la quatrième section s'amenuiseront entre l'an VIII et 1814. Montalivet avait rattaché à cette division les affaires relatives aux émigrés, notamment la délivrance des certificats relatifs à la liquidation de leurs dettes ou créances⁴⁷. En 1814, son champ d'action se limite désormais uniquement aux domaines nationaux.

Ces bureaux expédient les ordres dans les sous-préfectures où il s'agit de faire diligence pour les exécuter et retourner les rapports attendus, qui seront ensuite adressés à Paris.

Les sous-préfets.

« On sait que le talent d'un préfet tient souvent à la capacité de ses sous-préfets »⁴⁸.

Les *sous-préfets* apparaissent telles des courroies de transmission entre les préfets et les maires et sont à ce titre aussi les catalyseurs des demandes locales : les premiers sous-préfets de Seine-et-Oise ont eu une docilité qui confinait à l'asservissement, leurs successeurs exprimeront davantage les doléances des administrés et regimberont à l'occasion. Ces fonctionnaires ne sont pas sans analogie avec les subdélégués dont les pouvoirs s'exerçaient dans le ressort de la subdélégation sous le contrôle de l'intendant de la généralité sous l'Ancien Régime⁴⁹.

En l'an VIII, les installations ne s'étaient pas réalisées sans mal : le 3 germinal, Garnier avait averti le ministère de l'Intérieur que leur prise de fonction « sera retardée puisque la loi sur la composition des arrondissements communaux ne m'est pas parvenue et l'installation est impossible avant que l'étendue de la juridiction de chacun ne

45. *Ibid.* Montalivet, *Arrêté sur le règlement des bureaux*, an XII, 30 articles.

46. Créé par la loi du 28 Pluviôse An VIII, le conseil de préfecture bien que justifié par Roederer pour remettre le contentieux de l'administration conservera des attributions consultatives jusqu'au décret du Conseil d'Etat du 6 décembre 1813 qui reconnaît sa compétence contentieuse.

47. *Archives des Yvelines*, série 1 M 10/1.

48. G. Thuillier, *Le corps préfectoral du Nivernais de 1830 à 1848*, in *Actes du 94^e Congrès des sociétés savantes*, 1971, p. 93 s.

49. M. Antoine, *Le métier de roi*, Paris, 1986 ; et J. Ricommard, *Les subdélégués des intendants aux XVII^e et XVIII^e siècles*, in *l'information historique*, 1962, p. 139-148 et 190-195, et 1963, p. 1-7.

soit établie »⁵⁰. Pourtant dès le 25 ventôse, le Premier Consul les avait désignés selon une procédure similaire à celle utilisée pour les préfets. En les nommant Bonaparte avait eu le dessein de rassurer les habitants. Il avait délibérément choisi des hommes d'expérience, notables locaux, propriétaires, ex-administrateurs, procureurs-syndics, maires. Henin, sous-préfet d'Etampes fut l'un des huit administrateurs du directoire du département avec Lebrun, président du district et de l'administration cantonale⁵¹. Vanier, à Pontoise, a été procureur-syndic, commissaire du gouvernement, membre du collège électoral⁵². L'accession à la sous-préfecture est pour ces hommes d'âge mûr le couronnement d'un dévouement continu à l'administration locale et ils ne brigueront pas d'autres fonctions. Il s'établit ainsi une connivence entre leurs ambitions et les vues du gouvernement qui veut la stabilité. Issus du terroir, ils sont de précieux auxiliaires pour le préfet qu'ils informent tant des pesanteurs historiques que de la conjoncture. Et bien que ces premiers sous-préfets soient bridés, il arrive que leurs rapports dévoilent au-delà de leur inféodation à l'autorité de tutelle, leur malaise et leur écartèlement entre les intérêts de l'arrondissement et ceux du pouvoir.

Dès 1807-1811, en Seine-et-Oise comme ailleurs, les relations entre le préfet et les sous-préfets se modifient. Une génération de jeunes carriéristes accourt et colonise les places, ces postes de l'administration territoriale étant dorénavant considérés comme des tremplins incontournables pour faire carrière dans la fonction publique. Ainsi, en 1807, après la mort brutale du sous-préfet de Mantes⁵³, Laumond ne reçoit pas moins de treize candidatures : les postulants sont ou des administrateurs d'autres départements ou des auditeurs au Conseil d'Etat⁵⁴. Pour Corbeil, à la même époque, puis plus tard pour Rambouillet et Versailles, les candidats retenus seront des juristes, jeunes, ayant appris « l'art d'administrer », avides de démontrer leurs capacités afin d'être distingués pour accéder à des situations plus brillantes. Le ministre de l'Intérieur en profite pour rappeler à de Gavre l'article 18 du décret du 28 décembre 1809 qui invite les préfets à « observer les aptitudes,

50. Lettre de Garnier au ministre de l'intérieur, 3 germinal an VIII, *Archives des Yvelines*, série 1 M / 4.

51. Henin est né en 1753, fut pendant quinze ans conseiller maître des comptes à Paris et les fonds provenant de la liquidation de sa charge ont été employés à acquérir des biens nationaux.

52. *Archives des Yvelines*, 1 M 1/6.

53. *Archives des Yvelines*, 1 M 1/5. Bonnel s'était rendu à Paris le 24 février 1807, il prévint son concierge qu'il allait prendre un bain au Pont-Neuf : le 28 mars 1807 son cadavre fut retrouvé dans la Seine près de la verrerie de Sèvres, et identifié !

54. Le préfet propose son successeur le 28 mars 1807. Parmi les candidats figurent un percepteur des contributions, un administrateur du département du Nord, un sous-préfet, un auditeur au Conseil d'Etat, le Couteulx, un ancien receveur de l'enregistrement, le maire de Mantes, un ancien maître des comptes et le maire d'Elbeuf.

à exercer une surveillance active et à établir des rapports sur le comportement des auditeurs placés à la tête d'une sous-préfecture »⁵⁵. Simultanément le préfet en vient à rendre à ces sous-préfets la plénitude de leurs attributions et va même jusqu'à les élargir, De Gavre, le 27 juin 1811 leur adresse une circulaire dans laquelle il se réfère à la loi du 28 pluviôse an VIII. Il indique qu'ils sont spécialement délégués pour convoquer les conseils municipaux, pour délibérer sur les offres de rachat de rentes constituées au profit des communes, sur les demandes relatives à la vaine pâture, au cantonnement des troupeaux, sur les propositions d'instituteurs, sur les réparations des églises et les suppléments de traitements aux desservants⁵⁶. Fière de ce regain de confiance, cette nouvelle génération de sous-préfets revendique plus de considération sociale. Or, Montalivet, en 1812, après une intervention exaspérée du préfet précise que « ces jeunes sous-préfets ne doivent avoir, ni plus d'indépendance que leurs prédécesseurs, ni tirer parti de leur position pour exiger que leur soit reconnue une prééminence dans la hiérarchie des préséances entre fonctionnaires »⁵⁷.

A cet élargissement des fonctions n'a pas correspondu un accroissement des moyens de personnel. Une sous-préfecture ne compte guère plus de cinq à six employés⁵⁸ : un secrétaire, un chef de bureau des contributions, un commis, un expéditionnaire, un huissier. L'échelle de leurs rémunérations comparée à celle de leurs collègues de la préfecture révèle remarquablement la place qui leur était dévolue dans la hiérarchie des emplois de la naissante administration territoriale. Un chef de bureau percevait 900 francs, un commis 800 francs, un expéditionnaire 250 francs⁵⁹. Et c'est cependant, avec l'appui d'une si petite équipe que les sous-préfets de Seine-et-Oise, pierres angulaires de la politique centralisatrice devront faire exécuter les ordres de Versailles par les maires de leurs circonscriptions.

Germain Garnier, tôt alerté, sur les lenteurs et les difficultés de communication entre le chef-lieu d'arrondissement et les municipalités remplace le *service des piétons* par des agents ambulants. Les piétons se rendaient tous les cinq jours à la sous-préfecture pour y prendre les paquets et les transporter dans les communes et inversement⁶⁰

55. Lettre du ministre de l'Intérieur du 2 mars 1811 au comte de Gavre, *Archives des Yvelines*, série 1 M/3.

56. Circulaire du comte de Gavre, 27 juin 1811, *Archives des Yvelines*, série 1 M/3.

57. Lettre de Montalivet, 23 janvier 1812, *Archives des Yvelines*, série 1 M/3.

58. *Archives des Yvelines*, série 1 M 11.

59. En l'an XIII les traitements pour la sous-préfecture du 5^e arrondissement s'élèvent à 962 francs 50 par trimestre ; à Pontoise ils atteignent 1 375 francs. *Archives des Yvelines*, série 1 M 11.

60. Le sous-préfet de Corbeil, en l'an IX, indiquait que les piétons étaient à la sous-préfecture les 6, 11, 16, 21, 26 de chaque mois pour y prendre les paquets et les transporter dans les communes et inversement. *Archives des Yvelines*, série 1 M 11.

leur efficacité était donc limitée. En revanche des agents ambulants, plus nombreux, mieux rémunérés pourraient accélérer la diffusion de l'information. En nivôse an XI, après avoir recueilli les avis des sous-préfets, il nomme 43 agents, estimant qu'un agent peut desservir 16 municipalités en moyenne⁶¹. Un tel réseau devait pallier à la lenteur et à la négligence des administrateurs locaux.

Les maires

Préfets et sous-préfets déploreront en permanence la médiocrité des *maires*. « Ce sont de simples vigneron qui embrouillent tout », ils ont « peu de moyens administratifs », sont jugés « dépendants de leurs professions qui les porte à fermer les yeux sur les affaires municipales »⁶². Dès l'an IX, l'enquête du conseiller d'Etat Lacuée avait révélé leurs faiblesses. Ainsi sur 127 maires de l'arrondissement de Mantes, 35 étaient considérés « nuls », 43 avaient « tout juste les moyens de leur place », les autres étaient qualifiés « d'insoucians ». En revanche, leur dévouement politique au régime portait moins à la critique : 90 étaient « zélés », leurs collègues de « bonne volonté »⁶³. Quelques maires au contraire étaient dignes d'éloges. De Gavre trouvait celui de Chatou « actif et intelligent », notait qu'à Luzarches le maire « a l'habitude des affaires » et qu'à Montmorency, il « fait preuve de beaucoup d'ordre »⁶⁴.

Il faut souligner les difficultés — bien connues — que le préfet rencontrait pour nommer des personnalités aux aptitudes réelles. Les maires étaient intégralement subordonnés au pouvoir puisque « leur devoir était de tenir l'autorité préfectorale exactement informée de tout ce qu'ils font pour l'administration de leurs communes » et que même là où ils conservaient l'apparence « d'un droit propre et personnel, ils devaient rendre compte au préfet »⁶⁵. Cette privation d'autonomie n'incitait pas les notables locaux à briguer la fonction. De plus, la charge était absorbante : rédaction d'innombrables rapports, maintien de l'ordre, organisation des élections, du cantonnement

61. Le 15 nivôse an IX, Garnier avait estimé qu'il fallait : dans le 1^{er} arrondissement, 8 agents ambulants pour 128 communes ; dans le 2^e arrondissement, 10 agents pour 165 municipalités ; dans le 3^e arrondissement qui comptait 195 communes, 12 agents ; dans le 4^e arrondissement 6 agents pour 95 communes. Le salaire moyen d'un agent était évalué à 575 francs et serait réparti entre les municipalités desservies. *Archives des Yvelines*, série 1 M 11.

62. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/3 et 4 M 1/6.

63. *Enquête du conseiller d'Etat Lacuée*, 17 floréal an IX ; *rapport sur les mesures de l'arrondissement de Mantes*. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/3.

64. *Cahier de tournée du préfet de Gavre*, 1813.

65. *Circulaire du ministre de l'Intérieur*, 22 octobre 1812.

des convois militaires... Or, pour exécuter ces tâches, les maires ne disposaient, ici, d'aucun personnel, les centimes additionnels affectés aux dépenses des communes ne le permettant pas⁶⁶, ni souvent d'aucun local. Le sous-préfet leur proposait de faire l'économie d'une maison municipale en réunissant chez eux le conseil et les adjoints. Il faudra donc beaucoup de sens politique et de tenacité pour stimuler ces maires dont l'influence doit être déterminante sur la population. Un sous-préfet écrivait, non sans fierté, « l'administration suit d'un pas ferme la voie qui lui est tracée, la plus grande partie des maires la seconde... s'il s'en trouve qui montrent peu de pusillanimité, c'est le plus souvent dans les petites communes »⁶⁷.

Assurément dépendance constitutionnelle et subordination hiérarchique sont de puissants leviers pour faciliter la mission du préfet.

L'emprise administrative reste toutefois limitée vis-à-vis des *organes par nature indépendants*. Le préfet n'en a pas moins l'ambition de les soumettre à son contrôle.

Des litiges entre l'administration et les particuliers sont encore du ressort des tribunaux de l'*ordre judiciaire*. Garnier se persuade de l'impartialité des magistrats mais l'agacement pointe sous sa plume lorsqu'il en réfère à Lacuée⁶⁸. « Certes », écrit-il, « la Nation est entendue avec équité. Mais trop souvent les procès s'achèvent à l'avantage des particuliers car les vices de forme abondent et les juges sont négligents sur les intérêts de l'Etat ». Il voudrait bien contrôler l'ordre judiciaire, ou surtout convaincre le pouvoir qu'il est temps d'attribuer les dossiers de nature administrative au Conseil de préfecture. Il en résulterait une extension de ses propres pouvoirs, étant déjà président de droit de cette institution à laquelle la compétence ne sera reconnue qu'en 1813. Pour l'heure, le *Conseil de préfecture* n'a qu'un rôle consultatif et son avis doit être recueilli sur toutes les affaires importantes. Avis qui ne peut être qu'une approbation puisque le préfet a lui-même proposé les notables⁶⁸ que le gouvernement a nommé pour composer le conseil de préfecture. Les cinq conseillers désignés, à l'origine, ont en commun une formation juridique et une expérience des affaires publiques qui

66. En l'an IX, 600 communes n'avaient aucun employé alors que 300 en auraient besoin. *Archives des Yvelines*, série 1 M 11.

67. *Compte rendu du premier trimestre 1811*, arrondissements de Mantes. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/6. Cf. F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, 1989.

68. Aux termes de la loi du 4 mars 1801, les conseillers de préfecture sont proposés par le préfet à partir des listes de notables puis nommés par le ministère. En Seine-et-Oise furent désignés : Richaud qui avait été maire de Versailles, administrateur du département, membre du directoire de district ; Lussy ex-procureur syndic et administrateur du district de Corbeil ; Glot, propriétaire de la manufacture de porcelaine de Sceaux, député aux États Généraux et contrôleur des contributions ; Sauvat, ancien maire de Pontoise, juge au tribunal de district. *Archives Nationales*, série F 1 B 160/1.

qui autorisent à leur confier diverses missions. La présence de ces fonctionnaires auprès des contrôleurs des contributions, lors des opérations de recensement de blé ou encore aux côtés du payeur général pour se faire présenter la monnaie de cuivre étend indubitablement la domination de l'administration sur la plupart des activités publiques.

Garnier exerce aussi un réel pouvoir de surveillance sur les *juges de paix* bien que ceux-ci soient toujours élus et non encore nommés. Il donne l'ordre aux sous-préfets de dresser un rapport qui sera destiné au gouvernement et qui renforcera, à n'en pas douter, la conviction qu'il est urgent de substituer la nomination à l'élection. Le ministre de la Justice ne pouvait maintenir en fonction des hommes dont les capacités étaient, selon le jugement des administrateurs liges du régime, globalement si contestables.

*Opinion du sous-préfet de Pontoise sur les juges de paix*⁶⁹

<i>Profession ancienne</i>	<i>Actuelle</i>	<i>Talents</i>	<i>Observations</i>
Procureur bailliage	Administrateur des hospices	Suffisants	Conciliateur
Cultivateur	Cultivateur	Nuls	Bon pour l'agriculture
Juge de district en 1793	Fournisseur de grains de la République	Facilité	Peu propre à ces fonctions
Toiseur de bâtiments	Arpenteur	Peu instruit	A conserver
Maire	Catholique	Zélé, sain	Confiance
Marchand	Propriétaire	Nuls	Incapable
Clerc du Châtelet	Propriétaire	Médiocre	A conserver pour son zèle
Conseiller au Châtelet	Propriétaire	Facilité	Bon à conserver
Greffier au bailliage	Propriétaire	Ordinaires	
Huissier au Châtelet	Propriétaire	Modique	Peu instruit
Avocat aux conseils	Sans profession	Beaucoup de connaissance	A conserver
Cultivateur	Cultivateur	Médiocre	Médiocre
Chirurgien	Chirurgien	Nul	Incapable de fonctions publiques
Procureur	Rien	Fort peu	Indigne d'honorables fonctions
Propriétaire	Propriétaire	Suffisant	Pas propre pour ses fonctions

69. Rapport de l'an IX pour l'arrondissement de Pontoise. Archives des Yvelines, série 4 M 1/3.

Le préfet redoute aussi les conflits de compétence entre l'autorité civile et *militaire*. Garnier, bien avant que les conspirations d'inspiration républicaine et les rancœurs des généraux donnent au Premier Consul l'occasion d'affirmer le principe de la subordination de l'armée au pouvoir de l'administration, veut à tout prix disposer de moyens tels que les militaires ne puissent en Seine-et-Oise se considérer comme « une corporation indépendante ». Il saisira en l'an X le gouvernement de la décision du général de faire voter dans les casernes pour tenter de faire reconnaître sa prééminence. Alors qu'aucune règle juridique n'existe, il déclare « inconstitutionnelle et impolitique » une telle disposition, l'armée n'ayant pas, avance-t-il, pouvoir pour constater un acte civil. Hélas, il ne parvient pas à obtenir dans son département le principe de la préséance du pouvoir civil sur le militaire⁷⁰.

Des institutions contrôlées, bien en mains, est-ce suffisant pour que l'énergie déployée entraîne des réussites irréversibles qui attachent définitivement les citoyens au régime ?

II — *La réalité du pouvoir : le renouveau*

Direction politique et économique sont les deux axes d'action. Au-delà de l'apparente antinomie entre ces missions, surtout à une époque où point le libéralisme, l'interférence est pourtant forte : la prospérité engendre la paix sociale. La légalité du régime consulaire puis impérial doit ancrer sa légitimité.

Afin de convaincre l'opinion et pour assurer le succès des réformes, le préfet doit se faire apprécier et bien connaître la Seine-et-Oise.

L'arrêté du 17 nivôse an VIII enjoint aux préfets d'effectuer une tournée annuelle à travers le département, renouant là avec une méthode d'inspection jadis imposée aux intendants de l'Ancien Régime.

Cette *tournée* ne peut être définie comme une institution au sens fonctionnel et administratif moderne du terme bien qu'elle en présente tous les caractères et qu'elle soit le moyen le plus sûr d'appréhension et de contrôle.

La tournée dure de trente à trente-sept jours. C'est une indispensable prise de contact avec les forces vives du département. Le préfet

70. Garnier dans une note du 28 floréal an X attire l'attention de Chaptal sur le danger de ne pas contrôler cette fraction de l'opinion ; *Archives des Yvelines*, série 2 M 4/1. Le prince de Canino dans *Mémoires sur la vie de Lucien Bonaparte*, Paris, 1815, indiquait que le Ministre de l'Intérieur ne mit pas assez de constance à soutenir les préfets dans la lutte qui s'établit entre eux et les généraux.

est accueilli dans les bourgades par les maires et les notables. Il lui arrive de se fixer deux ou trois jours dans un chef-lieu à partir duquel il rayonne. Il réunit les maires, les écoute, les encourage, les sermonne. Il se fait présenter les registres de l'état-civil, ne manquant pas de rappeler que toute omission peut générer un procès. Il ne perd aucune occasion d'encenser le régime. Il vérifie l'état d'avancement des travaux engagés, celui des routes et des rivières. Il s'inquiète de la rentrée des contributions et lorsqu'il constate « qu'il y a des débiteurs en arriéré de plus de dix ans », il fustige « les administrations coupables » et ajoute « si nécessaire cherchez des mains plus pures »⁷¹. Il prend le pouls de l'opinion publique, s'inquiète du maintien de la sécurité et, à ce titre, critique l'indulgence excessive des juges de paix.

« Bien observer, c'est agir » proclamait le duc de Rovigo. Et, effectivement aussitôt rentré à Versailles, inspiré par les multiples remarques entendues ou consignées dans son cahier de tournée⁷², il prend des dispositions immédiates et indique fermement à Paris les moyens dont il a besoin pour accroître son pouvoir. C'est ainsi que les préfets de Seine-et-Oise réclameront inlassablement que les *gardes champêtres* soient pris en charge directement par l'administration⁷³ afin que la rémunération soit garantie et qu'ils ne braconnent plus pour eux-mêmes. Habiles, ils indiquent que cette institution « produit d'heureux effets puisqu'elle accroît les récompenses de braves et vieux militaires »⁷⁴. C'est aussi pour diminuer le brigandage et mieux poursuivre les malfaiteurs appâtés par les richesses de la capitale que de Garnier à Laumond, tous demanderont que les brigades de *gendarmerie* soient portées de 39 à 43. Pour renforcer ces arguments, Garnier n'hésite pas à rappeler que les vallons et carrières sont des repères où se terrent les assassins de la République et qu'il faudrait, ne serait-ce qu'à Rueil, un lieutenant pour assurer la sécurité du Premier Consul. Enfin, cette tournée, exercice du pouvoir au ras du sol, leur fait prendre conscience de l'évolution des mentalités : les enfants secouent de bonne heure le joug de l'autorité paternelle, les cafés et cabarets apparus dans les villages incitent au vice. Il faut plus que jamais juguler cette dégradation des mœurs et glorifier la vertu. Sur ce dernier point, l'admi-

71. *Tournée de Garnier*, 7 vendémiaire an IX, *Archives des Yvelines*, série 1 M 1/1.

72. Les cahiers de tournée n'ont pas tous une présentation uniforme. Chaque préfet a sa méthode de travail. Néanmoins, ils sont généralement divisés en subdivisions : biens communaux, chemins vicinaux, desservans, écoles, églises, grands propriétaires, gardes-champêtres, maires, marchés, manufactures, hospices, prisons, octrois, ponts-et-chaussées, rivières, circulation des personnes, des denrées, observations. Ceux de Garnier, par exemple, font davantage ressortir les discussions et une atmosphère ; tandis que ceux de Montalivet s'apparentent plus à des répertoires par thème traité.

73. L. Girard, in *Histoire de l'administration française*, Genève, 1974 : « Celui qui tient en mains les gardes champêtres tient le département ».

74. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/6.

nistration a bien peu d'influence. La confrontation des cahiers de tournée de 1801 à la chute de l'Empire reste un irremplaçable témoignage des étapes du redressement en Seine-et-Oise.

Direction politique

Il faut gouverner les esprits, donc les éduquer, les connaître pour mieux les dominer.

Dès l'an VIII et sans répit, les cinq préfets s'attellent au redressement moral⁷⁵. Dans ce dessein, les *instituteurs*⁷⁶ sont des auxiliaires privilégiés pour inculquer l'esprit civique. « La génération qui s'élève sera instruite. On en a pour garant la sollicitude du gouvernement mais l'obstacle à cette diffusion de l'instruction reste l'influence des ordres religieux et ce système d'opposition écarte des écoles publiques cette portion de la jeunesse qui a toute facilité par la fortune de ses parents pour étudier. » Ainsi s'exprimait Montalivet en l'an XIII. Le débat école laïque/école congréganiste était posé. Il nourrira la polémique et exacerbera les passions pendant tout le XIX^e siècle.

Pour que les instituteurs se sentent investis d'une mission de première importance, il faut stimuler leur zèle. Les préfets recommandent aux maires de leur fournir un logement à défaut de salaire. L'argument est spécieux, car il suggère que leur ardeur sera plus forte si ils sont rétribués par les parents plutôt que par une indemnité fixe provenant des ressources municipales. On excite le goût de l'argent chez les uns et on fait prendre en charge par les autres ce que la médiocrité des contributions et leur affectation à d'autres usages ne permet pas à l'administration de réaliser ! Les enfants, malheureusement pour leurs maîtres ne fréquenteront l'école qu'épisodiquement.

Maîtriser l'opinion pour faire régner l'immobilité politique est plus délicat.

Le recensement des *600 plus forts contribuables*⁷⁷ et des notables est la toute première mesure : l'investigation reste cependant limitée. Aussi, le préfet exige-t-il des sous-préfets un compte rendu trimestriel « des principaux événements survenus dans l'arrondissement », des

75. Laumond note « qu'il s'établit un redressement de la morale, de l'enthousiasme que suscite partout ce qui touche à la gloire du souverain », *Archives nationales*, série F 1 C 3/13.

76. Le 21 Ventôse an VIII, Lucien affirmait qu'il fallait former des hommes, des citoyens... les rendre éclairés et vertueux. Garnier le 7 vendémiaire an IX proclamait que les enfants oisifs, ignorants ne peuvent que devenir vicieux. *Archives des Yvelines*, série 1 M 1/7.

77. La liste des 600 plus forts contribuables a été dressée le 4 messidor an XI, en exécution d'un sénatus-consulte du 16 thermidor an X et d'un arrêté du gouvernement du 19 fructidor an XI. *Archives des Yvelines*, série 2 M 2/1.

renseignements réguliers sur les familles influentes, un état annuel des délits et crimes commis. Le style de ces rapports permet de les assimiler à une photographie de la situation de la circonscription. Ils comprennent des relevés de noms, des estimations de fortune, des indications concernant l'approvisionnement, la tenue des marchés. Par contre les sous-préfets se contentent de dresser des tableaux statistiques des jugements rendus, dépourvus de tout commentaire. La discrétion sur les attitudes politiques est la norme ; le sous-préfet est un homme de la contrée et n'est pas un délateur. Lorsque les questions de la préfecture l'y poussent, il donne quelques informations sur les royalistes « qui ne se manifestent pas ouvertement », sur les émigrés qui sont « sous surveillance mais dont la masse des citoyens ne s'occupe pas ». Après l'attentat du 3 nivôse, les rapports indiquent l'horreur qui a saisi les habitants et unanimement attribuent cet acte aux royalistes, aux jacobins ou aux manœuvres du ministère anglais. Cependant les rares commentaires traduisent l'opportunisme politique des sous-préfets : il est curieux d'observer que dans l'arrondissement de Corbeil le calme sévit autant que les manifestations d'hostilité au gouvernement semblent nombreuses autour de Pontoise !

Ces comptes rendus se révèlent néanmoins insuffisants pour diriger l'esprit public. En 1809 le gouvernement invite les préfets à s'occuper de la formation d'une *statistique personnelle* « qui contiendra le tableau nominatif des chefs de famille les plus marquants par leurs fortunes, les places qu'ils occupent et la profession qu'ils exercent. Il importe de connaître tous les individus qui... peuvent donner une bonne ou mauvaise direction à l'esprit public. Ce travail doit être secret »⁷⁸. Le renforcement du caractère policier de l'action administrative traduit les craintes d'un pouvoir que les notables commencent à trahir⁷⁹. En juin 1809, le préfet Laumond est donc en possession de fiches concernant 300 à 350 familles. Aucun individu susceptible d'exercer une pression sur l'opinion n'a échappé alors à l'investigation menée par les sous-préfets. Le vocabulaire utilisé est tout à fait significatif de l'ardeur avec laquelle le travail a été réalisé. Lorsque l'attachement au régime est évident, les opinions politiques sont dites « bonnes » ou « très bonnes », « sages », « irréprochables », « conformes à la raison »⁸⁰. Quelques émigrés ralliés sont identifiés comme éprouvant de la « nostalgie », « préférant les usages anciens », tel Rohan-Chabot à La Roche-Guyon. En revanche, si le comportement politique est tout à fait hostile au gouvernement, Bouraine à Etampes, Vanier à Pontoise ou leurs collègues utilisent des épithètes plus vives : « Frondeurs, persifleurs,

78. Lettre du ministre aux préfets, 18 avril 1809. Archives des Yvelines, série 2 M2/1.

79. J. Tulard, *Napoléon*, Paris, 1977, p. 318 s.

80. Archives des Yvelines, série 4 M 1/6.

alarmistes, exaltés, équivoques... »⁸¹. Les sous-préfets vont jusqu'à suspecter un juge de paix du canton de Marines qui abrite un émigré et l'accusent de conspiration, surveillent étroitement Benjamin Constant qui, à cette date, réside à Luzarches. En Seine-et-Oise, cependant, les familles marquantes, bien enserrées dans les mailles du réseau tissé par d'habiles préfets, deviennent moins hostiles que dans d'autres régions, même dans les toutes dernières et douloureuses années de l'Empire.

Infléchir l'esprit public jusqu'à le dominer, telle était la tâche du préfet. Mais comment prouver qu'il avait réussi ?

Les *plébiscites* de l'an X et de l'an XII procureront cette opportunité ; pourtant, paradoxalement ce n'était ni Garnier, ni Montalivet qui avaient besoin d'éloges riches de promesses d'avenir dans les antichambres du pouvoir.

Toute une stratégie est à déployer pour que la consultation électorale soit un succès et c'est à ce moment que la cohésion entre les acteurs du pouvoir local doit s'avérer efficace. Le 25 floréal an X, le conseiller d'Etat Roederer, chargé de la direction et de la surveillance de l'esprit public adresse ses instructions à Germain Garnier. Le ministre de l'Intérieur ne manquera pas de lui signifier qu'en la circonstance il est un agent électoral : « C'est par votre organe que les citoyens connaissent les actes du gouvernement, par votre zèle qu'ils en éprouvent les avantages. Ils aimeront à apprendre de vous ce qu'ils ont à faire. Aucun citoyen quelque reculée que soit son habitation ne doit ignorer qu'il s'agit d'exprimer le vœu de la gratitude. »⁸² Le moment est venu de prouver que l'administrateur est aussi un stratège politique, de songer à sa carrière.

Le préfet doit d'abord rédiger une proclamation dont chaque mot est pesé, et le brouillon de celle élaborée par Garnier est bien raturé. Elle sera lue dans tous les villages et à cette fin le concours des maires est requis : « Dans une circonstance aussi solennelle, je vous affligerais, citoyen maire, si je cherchais à provoquer votre zèle... vous ne voudrez pas que dans cette juste émulation votre commune puisse rester en arrière »⁸³. Il faut atteindre tous les électeurs et de surcroît les plus récalcitrants. Aux émigrés, on vante la stabilité du régime en rappelant que l'expérience de la royauté a confirmé que la magistrature suprême a besoin de pérennité. Aux catholiques, on indique

81. Le sous-préfet de Corbeil est alors auditeur au Conseil d'Etat et note à propos d'un avocat qu'il n'a de liaisons qu'avec les révolutionnaires et la basse masse du peuple. A Pontoise, on signale que M. de Guiry est aigri par la perte de ses titres et est un véritable frondeur. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/6.

82. *Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets*, 25 floréal an X, *Archives des Yvelines*, série 2 M 4/1.

83. *Proclamation de G. Garnier*, an X, *Archives des Yvelines*, série 2 M 4/1.

que l'Évêque s'est montré favorable⁸⁴. Aux propriétaires, on démontre qu'ils ont la sécurité et qu'ils constituent les piliers de la nouvelle société. En prairial an XII, Montalivet, fort des résultats des quatre années écoulées vante les bienfaits de la stabilité politique « plus de vengeances, de troubles, de guerres civiles. C'est la garantie de la liberté civile et politique, la liberté des cultes, l'égalité des droits »⁸⁵. Il ne recule pas pour inciter les maires à vaincre l'immobilisme des paysans à brandir la menace de la révocation administrative et beaucoup n'y seront pas insensibles : d'emblée, le maire de Vigneux va jusqu'à faire du porte à porte !

Il est aussi nécessaire que les sous-préfets soient les porte-paroles du préfet et exécutent ses injonctions pendant la campagne électorale puis lors du scrutin. Vanier, à Pontoise sera d'une surprenante énergie. Il aiguillonnera les maires, leur recommandera « d'instruire, de diriger, de persuader et enfin, à l'issue de la grand'messe, de réunir les signatures »⁸⁶. A Corbeil, à Mantes, les sous-préfets prennent l'initiative de prolonger le scrutin.

L'analyse comparative des résultats des deux plébiscites marque le changement de l'opinion publique après deux ou quatre années d'administration préfectorale⁸⁷. Garnier est obligé d'avouer 60 % d'abstentions qu'il justifie par la conjoncture. La cherté du pain, les gelées qui ont endommagé les vignobles ont provoqué des désillusions. Le sous-préfet de Corbeil explique que les électeurs ne se sont pas exprimés par crainte que les liste nominatives ne deviennent des listes de proscriptions⁸⁸. La proportion d'abstentions est d'ailleurs différente selon qu'il s'agit des arrondissements du Sud ou du Nord et de l'Ouest du département. Autour de Corbeil et Étampes « un paysan prévenu et obstiné n'est pas facile à convaincre... »⁸⁹ ; « la proportion nécessaire de la population est occupée de sa subsistance ». A l'inverse, à Mantes « l'affluence a été grande... Le Premier Consul a été investi du droit de désigner son successeur pour éviter que des factieux ambitieux n'attendent à nouveau à ses jours »⁹⁰. Et le préfet de conclure dans son courrier au ministre de l'Intérieur « j'ai tremblé, craignant l'influence de l'égoïsme, j'ai parlé, ranimé les chancellants, ouvert les yeux aux

84. L'évêque de Versailles est Louis Charrière de la Roche. Il a voté la constitution civile du clergé, il est un serviteur zélé du régime et un admirateur inconditionnel du Premier Consul. A. Damien, *Histoires religieuses du diocèse de Versailles*, Versailles, 1990.

85. *Proclamation de Montalivet*, Prairial an XII, *Archives des Yvelines*, série 2 M 4/1.

86. *Circulaire et correspondance du sous-préfet de Pontoise*, 10 prairial an XII.

87. A. Dubuc, Les consultations populaires de l'an X et de l'an XII en Seine-Inférieure, in *Actes du 86^e Congrès national des Sociétés savantes*, Paris, 1962, p. 181-193.

88. Le sous-préfet de Corbeil n'a que 2 923 votes favorables.

89. *Lettre du maire de Marçq*, 6 prairial an X, *Archives des Yvelines*, série 2 M 4/1.

90. *Lettre du sous-préfet de Mantes*, 19 prairial an X.

égarés, rien n'y fait, sur 35 870 inscrits, 9 832 seulement ont voté ». En 1804, par contre, l'esprit civique est plus développé. La confiance des administrés a été gagnée et la participation électorale frôle les 60 %⁹¹. Indubitablement, l'action quotidienne des préfets est récompensée, la tranquillité qui règne encore en Seine-et-Oise rassure les habitants et les rallie au régime.

Plébiscite de l'an X. Participation électorale

<i>Arrondissement</i>	<i>Electeurs (nombre)</i>	<i>Suffrages exprimés</i>	
		<i>Nombre</i>	<i>%</i>
Mantes	13 520	6 509	48,14
Pontoise	19 850	9 511	47,91
Versailles	35 870	9 832	27,41
Corbeil	12 070	2 969	24,59
Etampes	13 260	3 568	26,90
	94 570	32 389	34,24

Plébiscite de l'an XII. Participation électorale

<i>Arrondissement</i>	<i>Electeurs (nombre)</i>	<i>Suffrages exprimés</i>	
		<i>Nombre</i>	<i>%</i>
Mantes	13 520	10 827	80,08
Pontoise	19 850	15 555	78,36
Versailles	35 870	14 856	41,41
Corbeil	12 070	4 153	34,40
Etampes	13 260	7 384	55,68
	94 570	52 775	55,80

(Ces tableaux ont été établis à partir des résultats des votes conservés dans série 2 M 4/1 des *Archives des Yvelines* ; la population s'élevait à 421 489 habitants, les électeurs ne représentaient donc que 22,43 % de la population).

91. La participation nationale a aussi été beaucoup plus large et cf. tableau ci-dessus.

Direction économique

Beugnot écrivait : « Il faut un grand mouvement domestique. » Lucien Bonaparte précisait : « Les succès économiques feront la gloire du gouvernement et la prospérité publique deviendra votre récompense. »⁹²

Féru d'économie politique, Garnier — disciple d'Adam Smith — Laumond intensifieront le développement économique. Le Comte de Gavre s'inquiètera de la crise des années 1811-1812. Dans ce domaine le poids de l'interventionnisme administratif se mesure aisément puisque de nombreuses sources archivistiques peuvent être confrontées. D'abord les petits cahiers de tournée : on pourrait sur quinze ans y suivre la progression du pavage d'une chaussée. Puis essentiellement, le grand livre in 4° de 174 pages de la « Statistique de Seine-et-Oise » achevée en 1806 grâce à la ténacité et à la méticulosité de Laumond, qu'il convient de souligner puisque l'on sait que dans de nombreux départements, cet ouvrage n'est resté longtemps qu'à l'état d'ébauche⁹³. C'est Garnier qui a lancé cette enquête. Il a fait appel à des collaborations diverses. Le personnel administratif, bien sûr, mais aussi les professeurs de l'Ecole centrale, le milieu médical, et la Société d'Agriculture⁹⁴. Lorsque Montalivet lui succède le gros œuvre est terminé et le second préfet n'a pas porté une extrême vigilance à ce travail^{94bis}. Par contre, Laumond, émule de François de Neufchâteau et relancé par Champagny, a aligné les résultats, les a interprétés et a mis en exergue les progrès accomplis dans un pays pacifié. En dernier lieu, l'état de l'économie de la Seine-et-Oise à la fin de l'Empire est connu par les rapports des sous-préfets qui ne cachent pas alors le ralentissement des affaires et le mécontentement de la population.

Les préfets de ce département se préoccupèrent beaucoup plus du *développement agricole* que de la croissance industrielle.

Plusieurs facteurs expliquent cet intérêt jamais dénoncé. La conjoncture tout d'abord : en l'an VIII, l'agriculture est dans un terrible état de médiocrité. Le revenu par hectare a baissé depuis 1789 de 29 à 22 francs. La majeure partie de la population vit de la terre : il

92. Circulaire de Lucien, *op. cit.*

93. M.-N. Bourguet, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris, EAC, 1989. J.-C. Perrot, *La statistique régionale à l'époque de Napoléon*, in, *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE, 1977, p. 233-254. *La statistique en France à l'époque napoléonienne* (journées d'études, EHESS, Paris 14 février 1980), Bruxelles, centre Guillaume Jacquemyns, 1982.

94. Le 27 août 1801, le ministre de l'Intérieur avait indiqué le sens du travail à effectuer. Laumonde est nommé en mai 1806 et s'attache à réunir des documents épars pour présenter le Mémoire statistique fin juin. Sur le rôle de F. de Neufchâteau, cf., J.-C. Perrot, *L'âge d'or de la statistique régionale*, Paris, 1977. Cf. *La Révolution en Ile-de-France*, t. 41, 1990.

94bis. Le gouvernement ne s'y intéressait plus. Cette tâche n'était alors plus porteuse pour la progression de la carrière de Montalivet.

s'agit donc d'accroître son niveau de vie si l'on veut rallier définitivement les habitants au régime. Et puis c'est Garnier, premier préfet, qui impulse la relance économique. Or, cet économiste de renom est un disciple de Quesnay et de Gournay. Il paraît logique que ce physiocrate proclame que « l'agriculture fait la force des peuples » ou encore que « de l'agriculture dépend la prospérité de la République ». Montalivet marche sur ses traces et Laumond est lui-même animé de la conviction qu'il faut se consacrer au bien-être des paysans.

La tâche est particulièrement ardue. A la solidarité de la communauté paysanne succède l'individualisme. « Le Moi est ce qui occupe exclusivement l'habitant des campagnes ; il est indifférent quand le Nous frappe son oreille »⁹⁵. Le partage des communaux a été mal accepté, a provoqué une diminution de l'élevage puisque dorénavant « les lois ne permettent qu'aux propriétaires d'avoir un troupeau ». Garnier comprend ces critiques car il estime que les communaux étaient une « source de bienfaisance » qui permettait au pauvre de nourrir sa vache. Toutefois les tentatives de reprise sont telles que les maires doivent constamment « prescrire les restrictions qu'exige la conservation des propriétés », tout comme ils sont obligés de fixer les époques de jouissance pour le chaumage, le glanage⁹⁶. D'une manière analogue, le propriétaire est considérablement gêné par la subsistance du droit de parcours et de vaine pâture à propos duquel les délibérations des conseils municipaux sont constantes⁹⁷. Les préfets en réclamant sa suppression prennent le risque d'encourir l'impopularité tant ce privilège reste sacré et intangible dans les esprits. Il faudra attendre 1838 et même 1850 pour que ce droit soit définitivement aboli. Dans leur souci de renouveau agricole, les maîtres du département ne se heurtent pas qu'aux *mentalités* mais aussi aux *conditions juridiques d'exploitation*. Les baux sont trop courts et n'offrent par conséquent aucune garantie de stabilité. Les propriétés sont dorénavant abusivement morcellées et la productivité s'en trouve réduite. Consulté sur le projet de Code rural, Garnier propose des réformes des lois rurales⁹⁸. Il milite en faveur d'un allongement de la durée des baux et affirme qu'il faut renverser les coutumes mais conserver les bons usages ; il résultera de la partie des coutumes restées en pratique, un grand moyen de perfectionnement de l'agriculture. Il ouvre la voie à ses successeurs

95. Garnier, 7 vendémiaire an IX, *Archives des Yvelines*, série 1 M 1/1.

96. *Archives des Yvelines*, série 1 M 1/1.

97. Délibérations des conseils municipaux par arrondissement, 1812, *Archives des Yvelines*, série 13 M 186.

98. *Projet de Code rural*, an XI. *Archives des Yvelines*, série 13 M 109. Cf. L. Assier-Andrieu, *Une France coutumière. Enquête sur les usages locaux et leur codification (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, CNRS, 1990.

en demandant instamment que la confection du cadastre⁹⁹ soit accélérée, ce qui créerait plus d'égalité dans la répartition des contributions et moins de fluctuations d'une année à l'autre. Ce n'est qu'en 1807 que Laumond recueillera le fruit de cette revendication.

Les préfets voudront aussi introduire de nouvelles productions. Ils rencontreront alors « l'esprit de routine et l'obstination de la masse ». Ils proposeront de faire attribuer systématiquement des primes d'encouragement aux cultivateurs qui suivront les conseils de « l'établissement rural et national de Rambouillet »¹⁰⁰. Tous les départements n'ont pas le privilège de disposer d'un tel outil de propagation des techniques nouvelles. Laumond conseille aux laboureurs d'ensemencer leurs terres en betteraves à sucre et s'appuie sur la force de persuasion des sous-préfets pour vaincre les hésitations. L'extension de cette culture se réalisera essentiellement dans l'arrondissement de Mantes à partir de 1811 et sur ordre du gouvernement. Mais les semences viennent à manquer d'une part, et ceux qui ont déjà récolté ne savent comment vendre d'autre part. En 1813, la betterave à sucre sera cultivée sur 1000 hectares de terres pour les besoins des deux fabriques de Rambouillet et de Chalo Saint Mard dans les environs d'Etampes¹⁰¹.

Les résultats des actions entreprises apparaissent nettement dans les rapports des sous-préfets à partir de 1811. « L'agriculture est prospère, les prairies artificielles et l'élevage des moutons à laine espagnols se développent, sources de richesses inépuisables ». Les récoltes de grains abondent tant autour d'Etampes qu'aux alentours de Pontoise. La cherté des grains, en 1812, est donc imputée à la cupidité des céréaliers et à la spéculation des meuniers.

Par ailleurs, de Montalivet à Delaître, les préfets voudraient que les paysans consacrent quelques journées de morte saison à des travaux d'utilité générale et soucieux de l'état des chemins vicinaux, ils exhortent en permanence les maires à convaincre les villageois des bienfaits qui résulteraient pour eux de telles entreprises ; mais les résistances restent fortes. Le souvenir de la « corvée royale des routes » est assurément encore trop vivace.

Pourtant des voies de communication en bon état de viabilité sont aussi vecteurs des échanges commerciaux.

Les efforts des incessants préfets dans ce domaine, et la surveillance du corps des Ponts et Chaussées qui leur est dévolue à partir de 1804 renforcera leur action. De Gavre note avec orgueil qu'en 1812

99. Décision du 3 novembre 1801 et loi du 15 septembre 1807.

100. C'est la première ferme modèle de France et d'Europe fondée par Louis XVI, c'est aussi le premier dépôt de moutons mérinos.

101. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/6.

« il y a une grande activité sur des routes naguère complètement détériorées »¹⁰².

Améliorer les conditions du trafic est l'aide la plus sérieuse que l'administration peut apporter aux artisans et manufacturiers. En effet, l'heure est à la libre entreprise et toute immixtion du pouvoir serait fort mal reçue. Les préfets de Seine-et-Oise se contentent d'être des observateurs avertis des premiers pas du *capitalisme industriel*. Le déclin ou l'essor des différentes manufactures est selon eux étroitement dépendant des événements : la guerre, le blocus continental, le mouvement des capitaux. La Seine-et-Oise est à ce titre à l'unisson de l'économie nationale. Lors de leurs tournées, ils visitent les ateliers, se font expliquer les techniques mais ne donnent jamais de directives. Ils ne prennent aucune mesure pour favoriser l'installation ou l'expansion d'une manufacture, ils ne contrôlent ni les prix, ni le niveau des salaires. Ils sont néanmoins attentifs au sort de 5 à 6 000 ouvriers¹⁰³ sans compter les saisonniers ou ceux qui ont de l'ouvrage à domicile. Ils redoutent le chômage, veulent à tout prix éviter les séditions et regroupements qui constitueraient un danger pour la sécurité. Et c'est uniquement dans un but de stricte police qu'ils font régulièrement dresser des états numériques des marchands, artisans et négociants¹⁰⁴ ; en 1807, s'y ajoute l'obligation qui leur est faite de proposer des candidats pour les élections consulaires. Lorsqu'ils prennent connaissance des faillites déclarées, c'est encore seulement avec le souci de maintenir l'ordre et non pour intervenir de quelque manière que ce soit dans le monde des affaires.

Les cinq préfets qui ont dirigé la Seine-et-Oise pendant le Consulat et l'Empire ont assurément été des fonctionnaires de combat au service du gouvernement. Confrontés à un important travail de remise en ordre de ce pays ils ont établi l'ossature administrative sans laquelle leurs efforts seraient demeurés vains. Pour juger des résultats, il convient de s'interroger sur les obstacles permanents ou ponctuels qu'ils ont dû affronter. Tout au long de cette période ils ont été freinés par la *pesanteur des traditions*, avant d'avoir la pénible tâche de gérer un département durement éprouvé par la *guerre*.

Le préfet veut faire triompher l'intérêt général sans lequel il n'est

102. Tournée du préfet de 1812 ; compte rendu du sous-préfet de Pontoise, 31 novembre 1812. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/6. Cf. *Atlas de la Révolution française*, t. 1, *Routes et communications*, sous la direction de G. Arbellot, B. Lepetit et J. Bertrand, Paris, EHESS, 1987.

103. La manufacture d'Oberkampf à Jouy emploie 1 300 personnes ; celles des armes de Versailles, 1 200 ouvriers. Les autres ouvriers sont répartis dans les 26 manufactures du département. Delâtre accueille 150 femmes et Lebrun à Crillon fournit du travail à 300 personnes. *Mémoire Statistique de Seine-et-Oise*. Chapitre VI.

104. Etat numérique des négociants, marchands, artistes et artisans... dressé en conformité de la circulaire du 27 juin 1807. *Archives des Yvelines*, série 4 M 1/4.

de réussites individuelles. Les esprits sont loin d'être acquis à ce principe. Deux exemples suffisent à éclairer les difficultés rencontrées. Les spéculateurs provoquent continûment un renchérissement des denrées : l'administration est relativement impuissante et a du mal à éviter les manifestations d'hostilité. L'instruction devrait uniformément se répandre : les parents préfèrent faire travailler leurs enfants et les municipalités ne font par preuve d'excès d'ingéniosité pour retenir l'intituteur. En revanche l'action préfectorale n'est pratiquement pas paralysée par l'opinion plutôt favorable à un régime qui garantit la paix et la stabilité. L'amour le plus sincère « pour l'Empereur et son auguste famille » est partout proclamé.

C'est en 1807 que la situation commence lentement à se dégrader. Une sourde désapprobation s'exprime alors que les levées en hommes se succèdent trop rapidement et lorsqu'il faut trop fréquemment supporter le passage des troupes et les réquisitions. Jusqu'en 1811-1813, de Gavre et ses sous-préfets réussissent à calmer les esprits. Puis le préfet doit incessamment changer de tactique : le poids de la guerre devient écrasant et l'orage est bien près d'éclater dans les campagnes du Vexin ou du Gâtinais. La population s'en prend aux représentants d'un pouvoir qui renie ses promesses et la plonge à nouveau dans une situation désastreuse.

Ce sont d'abord des résistances massives à la conscription : en 1811, à Pontoise, il y eut 897 conscrits et 178 réformés pour cause de teigne, de hernie...¹⁰⁵. Puis, c'est un concert de lamentations devant la présence des troupes. De janvier à avril 1812, 28 754 soldats ont traversé le département ; en juillet 1813, le sous-préfet de Rambouillet évalue à 60 000 le nombre de militaires qui ont séjourné dans son arrondissement au cours de l'année¹⁰⁶. Les habitants doivent aussi héberger, fournir des chevaux, du fourrage. En 1814, Rambouillet a délivré 80 000 rations de pains, 10 000 de foin et d'avoine. Les 1 850 habitants de Longjumeau, en janvier 1814 ont logé, nourri 243 hommes, 108 chevaux¹⁰⁷. Et la même année, à Marly, comme dans d'autres bourgades, il devient aussi nécessaire d'accepter les troupes étrangères d'occupation.

De Gavre et surtout Delaître parviendraient encore à maîtriser la situation s'ils n'étaient « lâchés » par les sous-préfets. Celui de Mantes est accusé d'avoir mis obstacle aux opérations de conscription¹⁰⁸ ; Bouraine, à Etampes, refuse d'armer les habitants contre l'ennemi

105. *Compte rendu du sous-préfet. Archives des Yvelines, série 1 M 5.* Cf. A. Chatelain, *Résistance à la conscription*, in, *Annales historiques de la Révolution française*, 1972.

106. *Lettre du sous-préfet de Rambouillet, mars 1814. Archives des Yvelines, série 1 M 5.*

107. *Compte rendu du sous-préfet, concernant l'invasion de 1814. Archives des Yvelines, série 4 M 1/10.*

108. Delarue est dénoncé le 25 juin 1814 et en se justifiant marque des réticences à la conscription. *Archives des Yvelines, série 1 M 5.*

et appelle de tous ses vœux le retour des Bourbons. Il est de plus critiqué pour avoir encouragé des conciliabules d'anciens nobles¹⁰⁹. Levasseur à Rambouillet s'avoue vaincu face à la colère de ses administrés. Delaître tentera d'apaiser ces troubles. Il obtient une diminution fiscale de 1 500 000 francs sur la contribution extraordinaire de la guerre en 1814.

La guerre a indirectement institué les préfets, elle concourra à leur destitution.

Cependant après l'abdication de Napoléon, Louis XVIII est si fortement persuadé des bienfaits de cette institution qu'il la conservera. Il est vrai que chaque préfet était convaincu de la grandeur de sa mission et a su faire accepter la légitimité administrative. Ils ont irrévocablement créé des liens entre les organes qui confèrent à la centralisation cette structure pyramidale, honnie par certains, encensés par les autres. La Seine-et-Oise, la paix revenue, retrouvera la prospérité et l'ordre qu'elle avait connus guidée par les préfets napoléoniens.

Catherine LECOMTE,
maître de conférences,
Université Paris XIII.

109. Bouraine est aussi maire d'Etampes. Le jour de la rédition il aurait accueilli chez lui le duc de Rovigo et le comte Mollé ; il est dit qu'il aigrit les esprits contre le gouvernement impérial.