

Communication
de Monsieur le Professeur Jean-Claude Bonnefont



Séance publique hors les murs
du 25 octobre 2008
en collaboration avec le
Conseil Général de Meurthe-et-Moselle



Le Conseil Général du département de la Meurthe
sous le Consulat et l'Empire (1800-1815)

Le département de la Meurthe a été créé par l'Assemblée Constituante en 1791. Il avait la forme d'une belle pomme de terre, en vertu du principe selon lequel on devait, de tous les points du département, pouvoir aller au chef-lieu et en revenir dans la même journée. Il comprenait cinq arrondissements, ceux de Nancy, Toul, Lunéville, Château-Salins et Sarrebourg. La ville de Pont-à-Mousson se plaignait amèrement de ne pas avoir été choisie comme sous-préfecture, comme son histoire et l'importance de sa population auraient pu lui permettre de l'être, mais dans l'ensemble, il y avait un assez bon équilibre territorial et démographique entre ces divisions.

La Constituante avait doté ce département d'une représentation élue et d'un régime très décentralisé. Il avait à sa tête une administration de trente-six membres, qui confiait l'exécution de ses décisions à un directoire de huit personnes. Mais la Convention a réduit les compétences de cette petite assemblée, qui conduisaient à l'impuissance, lorsqu'elle était en conflit avec le pouvoir central. Le Directoire a centralisé encore davantage en nommant auprès d'elle un commissaire représentant le gouvernement. Mais cela n'a pas suffi à rétablir l'efficacité de cette administration territoriale.

Bonaparte, conscient du mauvais fonctionnement de ces organes, qui ne parviennent pas à rétablir l'ordre dont la société française a besoin, impose en 1800, lorsqu'il arrive au pouvoir, après le coup d'Etat du 18 brumaire, un système hypercentralisé. Le préfet, dans la main du pouvoir central, concentre tous les pouvoirs. Il a à ses côtés, pour le seconder et régler certaines affaires de contentieux, un «conseil de préfecture» de quatre membres nommés. Chaque année, une loi de finances fixe le montant des impôts qui doivent être levés dans le département ; la répartition équitable entre les communes et les arrondissements est confiée à des conseils d'arrondissement, nommés par le pouvoir et à un conseil général du département, également nommé par lui. Ce conseil général ne se réunit que 15 jours par an, au maximum, à la date qui lui est imposée, il nomme un président dont les prérogatives ne s'exercent que pendant la durée de la session. Tout est fait pour qu'il n'y ait pas de contre-pouvoir, en face du préfet tout puissant.

Dans ces conditions, les historiens ont tendance à tenir pour négligeable le rôle des conseils généraux à cette époque. De fait, lorsque j'ai commencé à m'intéresser à ce sujet, j'ai constaté que leurs délibérations étaient restées strictement confidentielles. La presse n'annonce même pas la tenue de leurs sessions. *L'Annuaire du département* ou *l'Almanach de la Cour d'appel* se contentent le plus souvent de donner la composition du conseil. Je n'y ai trouvé que deux fois un résumé de ses décisions. La discrétion est totale et les conseillers eux-mêmes se plaignaient à l'époque de recevoir avec beaucoup de retard l'année suivante les résultats de leurs délibérations.

J'aurais pu me décourager et en rester là. Mais dans le système politique napoléonien, organisé avec tant de soin, aucune pièce n'est inutile, toutes ont leur raison d'être. Le principe de base est celui qui a été énoncé par Siéyès : «Délibérer est le fait de plusieurs, exécuter le fait d'un seul». En vertu de cela, en face du pouvoir exécutif, qui s'incarne de plus en plus dans une direction unique, on a multiplié les conseils. Etait-ce seulement pour recueillir une grande variété d'avis ? N'était-ce pas plutôt pour limiter le pouvoir de chaque conseil par celui qu'on confère aux autres ? Ou bien encore pour associer au régime, et compromettre en quelque sorte un maximum de notables, en leur laissant croire qu'ils contribuaient au gouvernement du pays ? Ces trois explications renferment chacune une part de vérité.

Pour en vérifier le bien-fondé, et pour répondre surtout à ma question principale : à quoi servait le conseil général à l'époque napoléonienne ? je suis allé travailler aux Archives départementales, et là, j'ai eu la bonne surprise de découvrir sous les cotes 1 N 1 et 1 N 2 les comptes rendus complets des sessions du conseil général de la Meurthe, de 1800 à 1815. En fait, dans mon exposé,

je m'arrêterai à l'année 1813, car les sessions de 1814 et 1815 ont été tenues alors que Louis XVIII régnait sur la France, et il n'y a pas eu de réunion des conseils généraux pendant les Cent Jours.

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt ces documents rédigés avec soin, d'une grande clarté, comme tous les textes administratifs de cette époque. Les délibérations finales sont toujours précédées de longues motivations. L'historien pourrait certes regretter de trouver des textes rédigés après coup par un secrétaire, et non un compte rendu analytique dans lequel les opinions de chacun auraient été rapportées. Mais à la réflexion, c'était sans doute mieux ainsi. Lorsqu'une opinion indépendante s'exprimait, l'approbation de tous les membres lui donnait plus de force. Le conseil général de la Meurthe a voulu montrer qu'il faisait bloc, dans la louange comme dans la critique. Sous le régime autoritaire de Napoléon, la meilleure façon de préserver la liberté de parole de chacun était de ne pas nommer les intervenants.

Qui sont les conseillers généraux ?

Les vingt membres du premier conseil général de la Meurthe ont été nommés par le gouvernement, c'est-à-dire en fait par le préfet. Lors des renouvellements partiels qui auront lieu par la suite, ils seront choisis par le gouvernement sur une liste présentée par le collège électoral censitaire du département. Cela ne change pas grand-chose à la composition du conseil.

Ce ne sont pas des hommes de premier plan. Ils ne peuvent d'ailleurs exercer que ce seul mandat : le cumul leur est interdit avec les fonctions de député au Corps législatif, de tribun, de sénateur ou même de membre d'un conseil d'arrondissement.

Ce sont des notables, compétents, bien considérés dans leur profession, dans leur ville ou dans leur petit pays, relativement riches, puisque leur fonction n'est pas rémunérée et qu'elle leur occasionne des frais, mais pas forcément choisis parmi les plus riches. Lorsqu'une liste électorale des propriétaires les plus imposés du département est établie, ils sont loin d'y figurer tous.

On compte parmi eux, et cela est logique en raison du rôle que joue alors l'agriculture, un grand nombre de propriétaires terriens. Mais les industriels et les commerçants sont représentés par le propriétaire de la cristallerie de Vannes, par celui de la faïencerie de Niderviller, par le directeur des Salines de l'Est, ainsi que par des négociants de Nancy et de Pont-à-Mousson. La troisième catégorie sociale est celle des fonctionnaires, et cela nous choque aujourd'hui de relever parmi les membres le conservateur des Eaux et Forêts, des juges et des percepteurs dont la carrière dépend du gouvernement. Mais cela est parfaitement autorisé à l'époque. Dans une assemblée dont le rôle est principalement

consultatif, qui discute d'agriculture, de répartition des impôts, du budget des tribunaux et des prisons, ils apportent une expérience précieuse.

L'habileté politique du préfet se manifeste par le soin qu'il a eu de désigner parmi les conseillers généraux des personnages qui avaient occupé une fonction élective nationale ou locale sous le régime précédent. Le conseil général compte en son sein trois membres de la précédente administration départementale, dont son ancien président, Toussaint Villot, et il élit comme président Louis Joseph Schmits, qui est un ancien député à l'Assemblée Constituante. C'est encore une façon de privilégier la continuité et l'expérience, et le pouvoir se donne en quelque sorte bonne conscience en nommant des personnages que le peuple a précédemment élus.

Qu'en est-il de la représentativité territoriale ? Nous sommes habitués de nos jours à voir les conseillers généraux représenter les intérêts d'un canton. Ce n'est pas le cas à l'époque napoléonienne, puisque les cantons sont au nombre de 69 et que le conseil général ne compte que 20 membres. Mais il faut faire remarquer que la représentativité territoriale est déjà assurée à l'échelon inférieur, par les conseils d'arrondissement. La mission du conseil général n'est pas de représenter les territoires, mais plutôt d'arbitrer entre leurs intérêts, qui peuvent être divergents. Cela dit, on constate que le préfet a fait un effort pour choisir les membres du conseil dans différentes parties du département, même s'il n'est pas toujours facile d'assigner à chacun une place déterminée : il est assez fréquent de voir un notable de Nancy posséder une propriété de campagne dans une autre partie du département ; certains d'entre eux, qui s'y sont réfugiés pendant les heures menaçantes de la Révolution, commencent à peine à en émerger. Il est bon, en tout état de cause, d'avoir des hommes qui connaissent à la fois la grande ville et le milieu rural.

Les conseillers généraux ont évidemment été choisis parmi les partisans avérés du régime consulaire, mais ils n'ont pas été difficiles à trouver : toute la France souhaite alors comme eux une «normalisation», qui ne doit pas être un simple retour en arrière. Ils ne veulent ni de la monarchie d'Ancien Régime, ni du règne de la Terreur, ni de la continuation du Directoire, discrédité par l'anarchie qu'il a laissée s'établir et par ses turpitudes morales.

L'ordre dont ils rêvent, c'est d'abord la confirmation du droit de propriété, et cela inclut la confirmation de la possession des biens nationaux qu'ils ont souvent acquis à vil prix pendant la Révolution. C'est une remise en ordre des finances ; même si certaines mesures de restriction budgétaire prises par l'administration napoléonienne leur font grincer des dents, ils applaudissent au franc germinal, qui permet à la monnaie de circuler à nouveau dans le pays et rétablit la confiance dans toute l'économie. Ils veulent aussi un ordre social :

on demande au nouveau régime de punir sévèrement la délinquance, de faire respecter les lois, d'encadrer fermement et si possible d'éradiquer la mendicité. Pour le bon fonctionnement de la société, ils préconisent que chacun reste à la place qui est la sienne : les ouvriers agricoles au service de leur exploitation, les ouvriers d'industrie au sein de leur entreprise, les mendiants dans la localité dont ils sont originaires.

Ces notables veulent la paix, qui seule pourra garantir la prospérité. Ils se réjouissent des traités que l'on conclut à Lunéville, avec l'Autriche, en 1801 et l'année suivante à Amiens, avec l'Angleterre. Mais ils applaudissent au moins autant à la pacification intérieure, qui se traduit par des mesures d'amnistie envers les émigrés rentrant en France et surtout par le Concordat signé en 1801 avec le pape, qui met fin aux divisions religieuses et permet de restaurer l'unité nationale.

Ce sont enfin des patriotes, au sens le plus noble de ce terme, désireux de servir leur patrie et l'intérêt général, même lorsqu'il semble aller à l'encontre de leurs intérêts particuliers. On les voit demander des hausses d'impôts, alors qu'ils figurent parmi les plus gros contribuables, pour des objets qu'ils considèrent comme d'importance majeure. Ils sont fidèles à l'Empire, parce que celui-ci défend les intérêts de la France, et à Napoléon, parce qu'ils pensent que ce denier doit aller jusqu'au bout des réformes qu'il a entreprises, et qu'ils considèrent comme bonnes. Mais ce sont des hommes libres. Tout en protestant de leur fidélité au régime, ils ne cessent pas, comme on le lit dans le procès-verbal de leurs travaux, de critiquer l'administration fiscale, de souligner les insuffisances, de mettre l'accent sur les besoins, de faire des propositions novatrices. Lorsqu'ils constateront qu'en raison de la défaite, l'Empereur n'est plus en mesure de continuer à mettre en œuvre sa politique de modernisation de la France, ils se rallieront en majorité à la Restauration, qui leur semble capable, au moins dans ses premières années, de réaliser ce que Napoléon n'a pu accomplir.

Comment travaille le conseil général ?

Réunis dans la grande salle de la préfecture, les conseillers, sous la présidence de leur doyen d'âge, commencent par prêter serment à la constitution, puis désignent leur président et leur secrétaire. Pendant toute la période napoléonienne, ils ont toujours eu le même président, Louis Joseph Schmits, conservateur des Eaux et Forêts, qui en sera récompensé en devenant en 1813 baron d'Empire. Le secrétaire est le plus souvent Benoist, qui sera plus tard maire de Nancy. Une délégation est alors envoyée au préfet, pour l'avertir que le conseil est constitué et peut commencer à travailler. Un employé de la préfecture vient apporter dans la salle des séances les documents sur lesquels les conseillers vont pouvoir travailler : ce sont les comptes du préfet pour l'exercice écoulé, le projet

de budget pour l'exercice en cours et les rapports qui ont été établis par les cinq conseils d'arrondissement, réunis dans les sous-préfectures quelques jours plus tôt, et qui se réuniront à nouveau après la session du conseil général pour en traduire les décisions dans les arrondissements.

Pour examiner les documents qu'on leur fournit, les conseillers généraux se constituent en commissions. A partir de la deuxième année, elles sont toutes configurées d'une manière immuable : la première commission est celle des finances, qui examine particulièrement les comptes, le budget, mais aussi les questions qui y figurent réglementairement, comme les locaux administratifs, les prisons, l'action charitable, etc. La deuxième commission traite de l'agriculture, du commerce et de l'industrie ; la troisième traite des voies de communication et particulièrement des routes ; la quatrième examine tout ce qui touche à l'instruction publique ; la cinquième, sous la rubrique de l'«administration générale», regroupe ce qui a trait aux statistiques de population, à l'esprit public ou aux changements de limites territoriales des cantons ou des arrondissements.

Lorsque les circonstances politiques particulières paraissent l'exiger, et de plus en plus fréquemment sous l'Empire, les conseillers ouvrent leur session par une adresse au Premier Consul, plus tard à l'Empereur, dans laquelle ils expriment leur fidélité au régime et au patriotisme. C'est un rite auquel il est difficile de ne pas sacrifier et auquel il ne faut pas attacher trop d'importance.

Lorsque les commissaires ont achevé leur travail, c'est-à-dire au bout de deux ou trois jours, le conseil réuni en séance plénière examine, discute et vote la répartition entre les cinq arrondissements de l'impôt demandé globalement au département, puis les comptes du préfet et le budget du département. Après cette première partie, qui lui est imposée, mais au cours de laquelle il trouve le moyen d'exprimer beaucoup d'avis motivés, il passe à l'examen des rapports des services préfectoraux et des conseils d'arrondissement sur des questions qui touchent à l'économie, à l'état des routes, à l'instruction publique, aux limites territoriales, et il émet des vœux, dont seul un petit nombre a une chance d'être pris en considération.

Ces débats ne sont pas des débats de pure forme. Des opinions divergentes s'expriment et on tranche par des votes. Sous le Consulat, ils se déroulent dans une excellente atmosphère, qui nous est décrite ainsi, à la fin de la session de germinal an IX : «Ils se sont séparés avec le regret qui découle de la douce habitude d'avoir été pendant quinze jours une véritable société de frères. La discussion n'a jamais eu d'autre chaleur que celle qui tient à un vif amour du bien public et la minorité n'a jamais rougi de le voir emporter dans ses délibérations par la majorité».

De 1800 à 1808, on assiste à une véritable «lune de miel» entre le conseil général et l'administration préfectorale. Le préfet est alors Jean Joseph Marquis (1747-1822), qui est un homme politique travailleur et modéré, dont ils partagent toutes les idées. Né dans la Meuse à Saint-Mihiel, il a siégé à l'assemblée des notables de 1787, puis représenté le bailliage de Saint-Mihiel comme député du Tiers Etat en 1789. Après qu'il ait siégé à la Constituante, on le retrouve juge au «tribunal de cassation», puis en 1792 député de la Meuse à la Convention, où il siège au «Marais», et membre du Conseil des Cinq cents de 1795 à 1797. Il a commencé une carrière préfectorale avant la lettre, comme «commissaire du gouvernement» à Mayence en 1799 auprès des quatre départements de la rive gauche du Rhin. Lorsque sa vue devenue trop faible l'oblige à quitter en 1808 la préfecture de Nancy, d'où il part avec les regrets de tous, il devient, de 1811 à 1815, député de la Meurthe au Corps législatif.

Les conseillers généraux aiment tellement leur préfet qu'ils ne cessent de réclamer en sa faveur, sur les fonds de l'Etat ou sur les fonds dont ils ont la maîtrise, des augmentations de ses crédits. Cela, je l'avoue, m'a quelque peu choqué, la première fois que je l'ai observé ; le conseil général n'avait-il pas de dépenses plus utiles à faire que d'augmenter la dotation du préfet ? C'est d'autant plus choquant que le conseil proposait alors d'utiliser pour cela le reliquat des crédits que le préfet n'avait pas dépensé pour le département au cours de l'exercice précédent ! Voulait-on l'inciter à dépenser encore moins les crédits ouverts ? Mais en lisant avec plus d'attention les comptes rendus, j'ai compris qu'en dépit des apparences, cette demande était parfaitement justifiée. Le régime centralisateur de Bonaparte attribuait aux préfets une certaine enveloppe, sans tenir assez compte des situations locales. Or Marquis a eu des dépenses extraordinaires de réception, lorsqu'il a dû recevoir les négociateurs français et étrangers de la paix de Lunéville, signée en 1801. Il en a eu d'autres par la suite, en raison de la position de Nancy comme étape obligée sur la route qui conduit de Paris vers l'Allemagne du sud et l'Autriche : généraux, ministres, ambassadeurs, princes étrangers passent par la ville, à l'instar de l'impératrice Joséphine, qui s'y arrête lors de ses voyages à Plombières et plus tard de la future impératrice Marie-Louise sur le chemin de la capitale. Marquis, qui n'a pas, nous dit-on, de fortune personnelle, sera ruiné si on le laisse assumer seul ces lourdes charges sans compensation financière.

Il faut bien comprendre que l'administration napoléonienne, qui nous paraît si bien organisée, souffre en réalité d'un manque de personnel. Le préfet n'est efficace que parce que son action est relayée par le réseau des maires, qui sont aux ordres du pouvoir. Il a aussi besoin d'avoir autour de lui un réseau d'informateurs, de conseillers, d'experts, dans lesquels les conseillers d'arrondissement et les conseillers généraux figurent en bonne place.

Au départ de Marquis, les regrets sont unanimes. Le préfet Riouffe, qui lui succède de 1808 à 1813, est assez mal accueilli et semble d'ailleurs au début se désintéresser du conseil général. Il est vrai que la situation a maintenant changé. L'administration impériale s'est renforcée. Elle impose aux conseils généraux des règles financières beaucoup plus strictes, qui ne leur laissent presque plus de marge de manœuvre. Leurs vœux ne sont plus écoutés. Les sessions deviennent plus courtes : au lieu de quinze jours, elles durent moins de dix. Et elles sont aussi beaucoup plus irrégulières : la session de 1807 n'est ouverte qu'en octobre. Aucune réunion n'est tenue en 1808 et la session de 1808 ne débute que le 10 janvier 1809 ! Il en résulte un décalage dans les dates des réunions qui ne sera rattrapé qu'en 1812. Aucun texte ne vient traduire le désenchantement des conseillers généraux pendant les dernières années de l'Empire, mais on le devine à demi-mot, et il prépare leur ralliement à Louis XVIII.

Quels sont les objets et quel est le contenu des délibérations ?

Le gouvernement fixe chaque année la masse des impôts à lever sur l'ensemble du département. C'est ce que l'on appelle le « principal » des deux contributions dont le conseil a à connaître : la contribution foncière, la personnelle et mobilière. Cette masse ne varie guère au cours de la période que nous avons étudiée. Elle est même en diminution, ce qui mécontente les conseillers, car ils constatent que les ressources du département deviennent insuffisantes. La diminution est due à deux importants dégrèvements, dont l'Etat est bénéficiaire : une première fois, on a soustrait les forêts nationales à l'impôt foncier (ce qui pénalise la Lorraine, car le pourcentage des forêts publiques y est plus élevé que la moyenne française) ; la deuxième fois, on a diminué la contribution des Salines de l'Est, qui sont propriété de l'Etat. A ceux qui s'étonneraient qu'il n'y ait pas eu dans ces conditions d'augmentation de la pression fiscale, il faut faire remarquer que la charge financière des guerres napoléoniennes a été supportée presque exclusivement par les pays conquis. L'opinion française a certes mieux accepté la guerre, mais nous avons dressé contre nous toute l'Europe !

A cet impôt principal s'ajoute, il est vrai, ce que l'on appelle les « centimes additionnels ». Les départements peuvent être autorisés - ou sont contraints de le faire dans certains cas - à voter un complément de recettes qui se traduit par une augmentation de quelques pour cent de l'impôt principal (1 centime = 1 %). Il s'agit d'une technique que je trouve d'une très grande habileté de la part du pouvoir. Celui-ci inscrit des ressources suffisantes dans certains chapitres, mais il fait exprès de sous-doter ceux dont il sait que le conseil, soutenu par l'opinion publique, désire qu'ils soient mieux abondés ; dans ce cas, ce sont les conseillers eux-mêmes qui réclament le droit de voter des centimes supplémentaires.

J'ajoute que le gouvernement veille strictement à ne pas mettre des ressources trop abondantes à la disposition des départements. Cela fait partie de la politique de rigueur qu'il leur impose, après les années de gabegie qu'on a connues sous le Directoire. Cette pédagogie porte ses fruits : après avoir protesté les premières années, les départements finissent par trouver des économies à réaliser ; c'est ainsi qu'en 1806, on supprime à Nancy un des cinq bureaux de la préfecture, en réorganisant les services.

Comme d'année en année on reconduit à peu près les mêmes crédits sur les mêmes chapitres, les budgets départementaux finissent par être très stéréotypés, et le Ministère des Finances impose pour toute la France une méthode d'établissement des budgets départementaux, qui ne laisse plus beaucoup d'initiative aux conseils généraux. La liste des dépenses autorisées est strictement limitée à onze rubriques, qu'on peut classer en trois grandes catégories : les dépenses administratives, principalement pour le fonctionnement des préfectures et sous-préfectures, les dépenses sécuritaires d'entretien des prisons, de la gendarmerie et des tribunaux ; les dépenses sociales, relatives aux enfants trouvés et à la mendicité. Ces trois grandes catégories s'équilibrent à peu près. Mais si l'on y regarde de plus près, on constate que l'institution des dépôts de mendicité mérite d'être classée plutôt dans les dépenses sécuritaires : on y enferme pendant deux ans au minimum les mendiants qu'on a trouvés errants, et on ne les relâche qu'après les avoir rééduqués, à moins qu'entre-temps on ne les ait trouvés assez valides pour leur faire signer un engagement dans la Grande Armée.

La marge de manœuvre du conseil général de la Meurthe est donc limitée. Il essaie d'utiliser au mieux les fonds dont il a la disposition. Sans entrer dans le détail, et sans revenir sur les compléments de dotation accordés au préfet, nous pouvons nous attacher à trois principaux chapitres, pour lesquels le conseil général de la Meurthe voudrait obtenir des contributions des départements voisins, en l'occurrence la Meuse et les Vosges.

Le premier est celui des frais de culte, qui ont été mis à la charge des départements par le Concordat de 1801. Le second est celui des dépenses de police, qui ont été mises à la charge des départements par le Concordat de 1801. Le troisième est celui des dépenses de justice, qui ont été mises à la charge des départements par le Concordat de 1801.

naturellement une contribution des départements voisins, qui manifestent leur mécontentement d'avoir perdu leurs évêchés en ne donnant rien.

Le second chapitre est celui des enfants trouvés, pour lequel on voudrait faire payer soit les départements voisins, soit les villes, qui sont plus riches que les départements. Ils coûtent cher, car on doit pourvoir à leur entretien et à leur éducation, et les travaux qu'on peut leur faire effectuer dès qu'ils en ont l'âge ne rapportent presque rien. La ville de Nancy se plaint d'être surchargée d'enfants abandonnés. Les filles mères viennent accoucher dans la grande ville, parce qu'elles y trouvent à la fois plus de discrétion et des institutions capables de prendre en charge le nouveau-né. Elles sont en outre de plus en plus nombreuses, en raison du développement de la prostitution et du déracinement des jeunes filles d'origine rurale.

Le troisième chapitre est celui des prisons et des dépôts de mendicité. Consacrer de l'argent aux prisons est un thème qui fait l'unanimité parmi les conseillers généraux. Il satisfait à la fois ceux qui veulent plus de sécurité pour les personnes et pour les biens et ceux - souvent les mêmes à cette époque - qui veulent mettre plus d'hygiène et d'humanité dans la détention des prisonniers. Mais avec une police devenue de plus en plus efficace, le nombre des détenus s'accroît sans cesse. On se plaint amèrement de prisons trop petites qui ne permettent ni de séparer les sexes, ni de séparer les simples prévenus des criminels déjà condamnés. Quant au dépôt de mendicité de Nancy, on voudrait qu'il soit pris en charge par l'Etat, comme on a commencé à le faire dans d'autres villes françaises. On signale encore à ce propos que Nancy attire les mendiants de l'ancienne Lorraine et qu'une solidarité interdépartementale serait la bienvenue, à défaut de la solidarité nationale.

Je signalerai encore, si vous me le permettez, une intervention exceptionnelle du conseil général, dans des circonstances particulières. Le conseil est convoqué en session extraordinaire le 20 avril 1812, à la suite d'un décret impérial qui demande la distribution de secours aux plus nécessiteux. La misère est en effet grande cette année-là et des émeutes ont éclaté ici et là. Le conseil remercie l'empereur de ce «bienfait», que le département est invité à financer à hauteur de 291 375 francs ! On est obligé de prendre sur les revenus des communes, sur le budget départemental, sur les fonds à la disposition du préfet. Le conseil vote trois centimes additionnels à son budget, et comme c'est insuffisant, il faut encore emprunter 43 000 francs à la caisse d'amortissement.

L'agriculture est au centre des préoccupations du conseil général, et c'est bien normal. Les problèmes agricoles, exposés dans la Statistique publiée en l'an XIII, sont connus de tous. On réclame un remembrement des terres, qui permettra aux principaux propriétaires de s'affranchir des contraintes anciennes

et de pratiquer une culture exemplaire ; mais sa réalisation en grand demeure utopique, tant qu'un cadastre n'est pas établi. Le conseil applaudit aux débuts des travaux du cadastre dans le département, mais il sait que cela va prendre beaucoup de temps, faute d'argent et faute de disposer d'assez de géomètres.

Les autres demandes visent l'utilisation du plâtre comme amendement, l'amélioration de la race des chevaux lorrains, l'introduction de moutons mérinos, dont la laine est plus fine, le rétablissement de l'obéissance dans les campagnes et dans les forêts, en augmentant le nombre des gardes et en sanctionnant ceux qui ne feraient pas leur travail de surveillance.

Au cours des premières années, il règne au moins en apparence une bonne harmonie entre agriculteurs, commerçants et industriels, dont les intérêts semblent converger. Mais à partir des années 1805-1808, on voit se creuser un fossé entre ces deux groupes d'activités économiques, dont les débats nous permettent de prendre conscience. L'agriculture connaît des années de crise, tandis que l'industrie, favorisée par les encouragements officiels, profite des débouchés qu'offrent en Europe occidentale les conquêtes napoléoniennes. Les industries qui en profitent le plus ne sont pas les industries lourdes, handicapées comme l'agriculture par le coût exorbitant des transports, mais les industries légères, comme l'habillement, et parfois en situation de monopole, comme le sel et le tabac. Ce sont souvent des industries de luxe, qui alimentent le faste de la cour impériale et de ses vassales européennes. Sous la Révolution, on cachait sa richesse, maintenant on l'étale.

Les deux principales causes de friction entre l'agriculture et l'industrie sont la question du bois et celle de la main-d'œuvre. Les usines de la Meurthe, trop nombreuses, consomment trop de bois : il devient rare et hors de prix, tandis que les forêts sont de plus en plus appauvries. Les usines qui se créent attirent les ruraux en leur versant des salaires qui, bien que modiques, sont plus élevés que ceux pratiqués dans les exploitations rurales : les agriculteurs se plaignent de ne plus trouver d'ouvriers agricoles stables et bon marché.

La création en 1808 à Nancy, d'une Chambre de commerce et d'industrie consacre ce divorce entre l'agriculture et les autres activités. Le conseil général se fait maintenant le porte-parole exclusif des intérêts agricoles. Mais sous l'influence de l'agronome Antoine Bertier, entré en 1806, il met l'accent sur des mesures très pratiques de diffusion du progrès agricole, telles que l'envoi d'élèves boursiers dans les écoles d'Alfort, où l'on enseigne à la fois l'art vétérinaire et l'agronomie, ou dans celle des arts et métiers de Châlons-sur-Marne, où l'on forme des mécaniciens pour les instruments agricoles. Il insiste surtout sur la nécessité de mieux éduquer le peuple des campagnes, condition indispensable à la pénétration dans la masse des techniques nouvelles.

En ce qui concerne les voies de communication, le conseil ne manque pas d'évoquer, au début du Consulat, les grands projets de jonction par canaux au Rhin, à la Manche et à la Méditerranée, que la guerre rend très vite impossible à réaliser. Son intérêt se concentre alors uniquement sur les routes, dont on déplore l'état de plus en plus dégradé. La taxe d'entretien perçue à des péages situés à l'entrée des villes est loin de suffire à tous les besoins. Elle est en outre très impopulaire : on se plaint partout de ces «barrières», qui ont occasionné des émeutes.

Dans un premier temps, le conseil réclame nettement un retour à la situation d'avant 1789 ; il souhaite l'entretien des routes, non certes par la corvée, mais par des prestations en nature, dont les habitants les plus aisés pourraient se racheter. Il est vrai qu'il n'existe guère d'autre solution possible, à une date où la monnaie ne circule plus. Quelques années plus tard, son opinion a changé » : il accepte que l'entretien des principales routes soit financé par l'impôt.

D'une manière générale, le conseil approuve, en dépit de réticences sur des points mineurs, la politique routière de l'Empire. Pour remédier à l'état des chaussées, Napoléon impose pour les voitures des jantes plus larges, qui creuseront des ornières moins profondes. Il remanie aussi la classification des routes, en trois grandes catégories : impériales, départementales, vicinales. Le conseil général est consulté sur la liste des routes qui doivent figurer dans la voirie départementale, et cela donne lieu à des débats d'un très grand intérêt, qui nous apprennent quelle est leur utilité réelle et l'état dans laquelle elles se trouvent. Par mesure d'économie, le conseil refuse de considérer comme départementales celles qui sont encore à construire ou dont le trafic est surtout local.

Le coût des travaux routiers est très élevé pour les modestes budgets départementaux de l'époque. Nous en trouvons une illustration en 1813 à propos de la reconstruction du pont de Flavigny, dont quatre arches sur onze avaient été gravement endommagées par les crues. L'ingénieur des Ponts et Chaussées proposait de ne plus le reconstruire sur place, c'est-à-dire au centre du village, mais plus en aval, pour profiter d'une plus grande largeur du lit fluvial. Le conseil général a adopté cette proposition et comme les ressources ordinaires étaient loin de suffire à payer ces travaux, il a voté l'imposition de plusieurs centimes extraordinaires et même emprunté une partie de la somme nécessaire, sur trois ans, à la caisse d'amortissement. C'est la deuxième fois que nous constatons un recours à l'emprunt, pratique tout à fait exceptionnelle à l'époque, mais justifiée ici par la pérennité de l'ouvrage à réaliser, si solide que nous en bénéficions encore aujourd'hui.

La question par laquelle nous terminerons est celle de l'instruction publique. Elle est très largement évoquée par le conseil général, bien qu'il n'ait aucune

compétence en ce domaine, parce que tout le monde sent bien qu'elle est d'une importance capitale pour l'économie et pour l'avenir de la société française.

Le conseil applaudit bien entendu à la création d'un lycée à Nancy, financé conjointement par l'Etat et par la municipalité, ainsi qu'à celle d'écoles secondaires dans les principales villes du département. Mais il met l'accent d'une manière extrêmement pertinente sur le principal défaut du système éducatif français : «Il y a une grande distance entre les connaissances acquises dans les écoles primaires et celles qu'on va chercher dans les écoles centrales (celles qui ont précédé les lycées). Il faut une école intermédiaire, qu'on appellerait école d'arrondissement. Elle doit tendre à perfectionner ce qu'on tient des premières et à préparer ce qu'on va puiser dans les secondes». Ainsi, ces hommes issus de la Révolution nous apparaissent-ils, malgré leurs préjugés bourgeois, comme de vrais démocrates ; ils ont compris que l'écart infranchissable que l'on établissait entre l'enseignement primaire et le secondaire était un obstacle à l'ascension sociale et au progrès social.

Avec l'entrée au conseil d'Antoine Bertier, les revendications se concentrent sur les écoles primaires et deviennent beaucoup plus précises. Il n'y a pas de bons instituteurs dans les campagnes. Il est vrai qu'ils sont trop mal payés. Mais les rémunérer davantage ne résoudrait rien, car il n'existe pas de lieu pour les former. A l'époque du Consulat, les conseillers sont nostalgiques des Frères des écoles chrétiennes ; avec leurs méthodes un peu rudes sans doute, ils obtenaient de bons résultats ! Mais que sont-ils devenus ? Certains sont mariés, ils exercent d'autres professions, ou bien ils sont trop âgés, voire infirmes. Leur rappel ne résoudrait rien.

La vraie solution est celle qui consiste à créer une école normale d'instituteurs. Le conseil estime qu'il faudrait pouvoir former une vingtaine de maîtres d'école par an. Leurs études pourraient être payées par les communes auprès desquelles ils signeraient un engagement. Mais là où le bât blesse, c'est qu'on ne possède pas de local. Le conseil envisage un moment de demander à l'évêque de placer l'école normale dans les locaux du séminaire, mais cela ne se fait pas. Au cours des dernières années de l'Empire, le conseil général continue de placer la création d'une école normale en tête de ses revendications. Il souligne avec pertinence que c'est une condition indispensable pour la modernisation de l'agriculture. Il demande aussi, très logiquement, que les rudiments d'un enseignement agricole soient dispensés aux élèves des écoles normales.

La carence du gouvernement impérial en ce domaine nous paraît aujourd'hui inexcusable. Tout était prêt à Nancy pour accueillir l'école normale qui n'a été créée qu'une dizaine d'années plus tard, sous le gouvernement de la Restauration, pourtant réputé ennemi du progrès.

Ce dernier exemple nous met sur la voie d'une conclusion. Le conseil général de la Meurthe, composé d'hommes compétents et bien informés, a eu une conscience très claire de ce qu'il fallait faire pour moderniser la société française. Beaucoup de réformes qu'il envisageait n'ont été réalisées que progressivement, au cours du XIX^{ème} siècle et parfois même plus tard. On peut certes évoquer le manque d'argent, la résistance des mentalités. Mais il me semble que le principal agent retardateur a été la guerre. En dépit, ou à cause de la gloire passagère qu'elle a apportée, elle a fait beaucoup de mal à la France : elle a attiré vers les carrières militaires la partie la plus instruite et la plus dynamique de la population, au détriment des activités productives et elle a privé la France de l'argent avec lequel on aurait pu faire évoluer plus vite la société.



Annexe

Les conseillers généraux de la Meurthe sous le Consulat et l'Empire.

Liste initiale de 1800 :

Adam Quirin Joseph, ex-administrateur du département, commissaire du gouvernement auprès du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Benoist, propriétaire à Zuffal, mais aussi à Nancy, correspondant du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Boroger, ou Deuskerken Boroger Stanislas Maximilien, propriétaire à Marimont.

Catoire Jean-Baptiste, propriétaire à Moyenvic, administrateur des Salines de l'Est.

Chabert, juge au tribunal d'instance de Lunéville.

Empereur François, négociant à Pont-à-Mousson, correspondant du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Fage, propriétaire à Herbéviller.

Grivaux, industriel, propriétaire de la verrerie de Vannes.

Henriet, ex-receveur du district de Sarrebourg.

Jaquinot, propriétaire à Pont-à-Mousson.

Lanfrey Claude Henri, industriel à Niderviller, correspondant du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Marin, dit l'aîné, négociant à Nancy, membre du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Olry Nicolas, propriétaire à Vézelize.

Petitjean Dominique, receveur général du district de Nancy.

Pierson Dominique, propriétaire à Villers-les-Nancy, ex-administrateur du département.

Poupilier, négociant à Nancy, membre du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Renaux, propriétaire de la verrerie de Baccarat, correspondant du conseil d'agriculture, arts et commerce.

Schmits Louis Joseph, de Château-Salins, ex-constituant, directeur des forêts.

Schneider Antoine, de Biderstroff, ex-président de l'administration municipale de Sarrebourg.

Villot Toussaint, Nancy, ex-président de l'Administration centrale de la Meurthe.

Membres nommés ultérieurement

1806 :

Beau de la Vieuville, propriétaire à Gerbéviller.

De Crespy Marsy, ancien officier, à Toul.

De Menonville, ancien officier général à Baccarat.

Regnaux, notaire à Moutrot.

1807 :

Jankovitz de Jeszenisze, propriétaire à Maizière.

1808

Bertier Antoine, propriétaire à Roville devant Bayon.

1810 :

Baron Roland de Malleloy Antoine Louis, conseiller à la cour royale de Nancy.

1811 :

Chevalier Bourcier de Montureux Fiquelmont, membre de la Légion d'honneur.

Grandjean de Bouzaville Jean-François, conseiller à la cour impériale de Nancy.

De Kersalaun, maire et propriétaire à Pixérécourt.

Lafrogne François Balthazar, notaire à Blâmont.

Regnault de Châtillon, maire et propriétaire à Châtillon.

De Rouot, propriétaire à Nancy.

1813 :

Vidil fils aîné, propriétaire à Nancy.