Une recomposition administrative : le bureau des subsistances, de l'Ancien Régime à la fin du Premier Empire

*An Administrative Reorganization: the Bureau des Subsistance from the Old
Regime to the First Empire*

Igor Moullier

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/11124>

DOI : 10.4000/ahrf.11124

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

Pagination : 29-51

ISBN : 978-2200-92514-7

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Igor Moullier, « Une recomposition administrative : le bureau des subsistances, de l'Ancien Régime à la fin du Premier Empire », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 352 | avril-juin 2008, mis en ligne le 01 juin 2011, consulté le 23 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11124> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.11124>

UNE RECOMPOSITION ADMINISTRATIVE : LE BUREAU DES SUBSISTANCES, DE L'ANCIEN RÉGIME À LA FIN DU PREMIER EMPIRE

Igor MOULLIER

L'étude de l'évolution des structures administratives consacrées aux subsistances permet de mesurer le temps propre de l'État face aux rythmes de l'économie. Le premier temps est celui de la stabilisation des attributions économiques, achevée en l'an VIII, au terme d'une période d'expérimentation entamée à la fin de l'Ancien Régime. Le second temps est celui de la formation du personnel, porteur de la mémoire des crises de subsistances, et au sein duquel s'acclimatent les idées libérales. L'étude de la pratique des commis des bureaux des subsistances, à partir de l'an VIII, montre que ces idées exerçaient déjà leur influence, le bureau des subsistances défendant la liberté intérieure du commerce des grains et la hausse des prix face à la vision plus policière et réglementariste de Napoléon et de beaucoup de préfets.

Mots-clés : grains, subsistances, administration, libéralisme, commerce, police.

La question des subsistances offre un terrain d'observation privilégié pour comprendre comment le remodelage des configurations institutionnelles, au cours de la période révolutionnaire, a pu infléchir ou transformer les politiques de régulation économique¹. Dans ce but, on examinera d'abord l'évolution des structures et du personnel du bureau

(1) Cet article reprend des éléments de ma thèse *Le Ministère de l'Intérieur sous le Consulat et l'Empire (1799-1814). Gouverner la France après le 18 brumaire* (sous la direction de Gérard Gayot, université Lille-3, 2004), et présentés notamment au séminaire « Archéologie des savoirs administratifs », organisé dans le cadre de l'ACI « Histoire des savoirs » (CNRS).

des subsistances, en englobant l'étude de la Révolution dans une séquence plus large. Puis on analysera les fluctuations de la politique des subsistances entre 1800 et 1815, autour de la question de la liberté du commerce des grains, qui constitue l'un des legs importants de la période révolutionnaire. L'objectif est ainsi de dégager les spécificités du temps de l'administration : les pratiques et les savoirs évoluent-ils au rythme des changements institutionnels ?

Sous l'Ancien Régime, les subsistances, comme objet d'action gouvernementale, relèvent de la sphère d'action plus vaste de la police. Loyseau écrit ainsi dans le *Traité des seigneuries* : « La police consiste principalement en trois points [...] savoir aux denrées, aux métiers et aux chemins ». Nicolas Delamare consacre le livre V de son *Traité de la police* à la « police des vivres ». Steven Kaplan a décrit l'enchevêtrement des institutions intéressées à la police des grains². Si le Contrôle général est la principale administration centrale à l'œuvre, il apparaît que, d'une part, les fonctionnaires locaux jouaient un rôle essentiel dans l'application de la réglementation, et qu'il existait d'autre part un acteur aussi important que le Contrôle général : les parlements, qui disposaient avec leur réseau judiciaire d'un instrument précieux d'information, et qui considéraient les subsistances comme une part essentielle de leurs attributions. Les grains sont une denrée à part, c'est un « bien commun » dont toute la société dépend et dont le commerce doit faire l'objet d'une surveillance particulière. Les marchands de grains, bien que nécessaires, sont toujours suspects d'avidité ou de vouloir créer un « monopole ». La police est là pour veiller au respect d'un « juste prix », notion qui reste singulièrement élastique : lorsque les grains sont abondants, l'intervention policière reste discrète. Aux yeux de la police, « la liberté n'est pas un droit dérivé de la nature mais une concession accordée par la société sur une base conditionnelle »³.

Dans cette configuration, l'État n'est pas fournisseur ; il se contente d'intervenir au jour le jour si nécessaire. Les premiers achats de blé remontent à Colbert, lors des grandes crises frumentaires du règne de Louis XIV⁴. Un des bureaux du Contrôle général est chargé de collecter les données sur les récoltes et les prix, afin d'aider le ministre à prendre

(2) Steven L. KAPLAN, *Les ventres de Paris. Pouvoir et approvisionnement dans la France d'Ancien Régime*, Paris, Fayard, 1988.

(3) Steven L. KAPLAN, *Le pain, le peuple et le roi*, Paris, Perrin, 1986, p. 58. Cf. aussi Paolo Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003.

(4) Léon BIOLLAY, *Études économiques sur le XVIII^e siècle*, Paris, Guillaumin, 1885.

sa décision. Le Contrôle général tente ensuite de coordonner les efforts locaux et régionaux par le biais d'une abondante correspondance, mais il n'exerce pas d'influence sur le processus de ravitaillement, considéré comme un problème purement local. La responsabilité de l'approvisionnement est laissée aux autorités régionales, ce qui reflète bien les difficultés de l'État royal à diriger cette machine complexe (sans compter les délais de la correspondance).

La stabilisation d'une forme administrative

De quand peut-on dater l'apparition d'un bureau des subsistances ? L'établissement de l'état des récoltes est, au début du XVIII^e siècle, assuré par le conseil du commerce avant d'être rendu au Contrôle général en 1722. Au-delà de ces premiers indices, la spécialisation des bureaux semble apparaître au milieu du XVIII^e siècle, avec le contrôleur général Machaut, qui tenta d'établir des magasins de blé. C'est en tout cas à partir de 1750 qu'apparaît, dans l'*Almanach royal*, l'attribution « états des grains » dans la liste des compétences des intendants de finances auprès du contrôleur général. Le premier à assurer la fonction est Orry de Fulvy, qui meurt en 1751.

Liste des intendants chargés de l'état des grains

Orry de Fulvy	Intendant des finances	1750-1751
Barberie de Courteille	<i>Id.</i>	1751-1767
Trudaine de Montigny	<i>Id.</i>	1767-1769
Albert ⁵	Intendant du commerce	1769-1771
Brochet de Saint Priest	<i>Id.</i>	1771-1774
Albert	<i>Id.</i>	1774-1775
Fargès	<i>Id.</i>	1775-1776
De Montaran	<i>Id.</i>	1776-1791

D'autres traces de l'action de l'État peuvent être repérées. Dans son *Analyse historique de la législation des grains*, Dupont de Nemours fait état d'une caisse spéciale des grains du roi existant de 1746 à 1792, dont le trésorier fut Mirlavaud. On trouve également mentions, dans les

(5) Conseiller du Parlement. Démissionne parce qu'il est en désaccord avec Terray.

bureaux du conseil d'État, d'une « commission pour les bleds » où siègent Chaumont de la Galaizière, Sartine, la Michodière, Bouvard de Fourqueux, Brochet de Saint-Prest.

De Montaran, en tant qu'intendant du commerce, a une large sphère d'action, à la fois géographique (Paris, l'Île-de-France, le Massif central et le Languedoc) et sectorielle (les manufactures de toile, les subsistances), avec un début de spécialisation dans les bureaux puisqu'est mentionné dans l'*Almanach* un « bureau de M. de Montaran », dirigé par Aubé et chargé de « la correspondance relative aux subsistances ». Le 5 juin 1787, l'administration des finances et du commerce est réorganisée en cinq départements. Montaran s'occupe du bureau de « correspondance relative aux subsistances »⁶.

La Constituante crée un Comité des Subsistances qui est supprimé le 13 octobre. Le comité semble avoir empiété sur les attributions de l'intendance du commerce. Le Comité d'Agriculture et de commerce, créé le 2 septembre 1789, s'occupe de la matière pour l'Assemblée, tandis que Montaran gardait la direction de son bureau, et s'occupe du secteur jusqu'en 1792, signe que sa compétence restait précieuse.

Les subsistances apparaissent ensuite dans l'organigramme du Ministère de l'Intérieur, au moment de sa création en 1791, sous la forme de deux bureaux. Le premier, chargé de la correspondance et l'administration des subsistances, a pour chef Aubé et pour sous-chef Rémondat ; le second, chargé des approvisionnements et de la comptabilité, est dirigé par Petit. Il déploie une grande activité pour faire venir le grain à Paris. Montaran dirigeait cet ensemble « que les circonstances ont forcé de conserver », comme l'expliquait Delessart dans son rapport au roi du 26 octobre 1791 sur le plan d'organisation des bureaux de son ministère. En effet, la 6^e division, qui s'occupait d'agriculture et d'économie, avait des fonctions plutôt statistiques : elle devait « réunir des personnes éclairées dans cette partie, pour préparer les travaux, recueillir tous les renseignements et pour mettre Votre Majesté à portée de reconnaître les facilités et les moyens de prospérité »⁷.

En septembre 1792, le Ministère de l'Intérieur est réorganisé par Roland. Montaran est révoqué. L'agriculture passe à la 4^e division, tandis

(6) Frédéric GARRIGUES, « Les intendants du commerce au XVIII^e siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 45-3, 1998, p. 626-661.

(7) Rapport de Delessart, cité par Catherine KAWA, *Les ronds-de-cuir en Révolution. Les employés du Ministère de l'Intérieur sous la Première République*, Paris, Éditions du CTHS, 1997, p. 72.

que la 5^e division est chargée des subsistances et du commerce. Elle est dirigée par un ancien premier commis, Jean Guillaume, rédacteur du *Journal des hommes libres*. Outre les subsistances, l'administration du commerce, un bureau est consacré à la comptabilité des approvisionnements. Une nouvelle réorganisation eut lieu en février 1793. La première division concentra l'exécution de toutes les lois de police, y compris la police des grains. C'était une division hautement stratégique aux yeux de Roland, qui y avait créé un éphémère « bureau de l'esprit public ». Tout le reste de l'économie allait à la 6^e division.

De cette première période révolutionnaire, plusieurs traits se dégagent : le bureau des subsistances connaît une grande mobilité, passant de la 5^e à la première division, se retrouvant même un temps avec le statut de bureau particulier rattaché directement au ministre. Ces variations s'expliquent par l'importance politique que l'on attachait au problème. Un autre trait est l'importance des opérations bureaucratiques liées aux subsistances, qui justifèrent l'existence d'un bureau spécifiquement consacré à la comptabilité des approvisionnements.

Le temps des commissions

Le 21 août 1793, le Comité de Salut public propose de créer une commission centrale des subsistances. Une commission de six membres est chargée d'un projet de loi sur les subsistances, la « Commission des Six » ou commission des subsistances : Jay, Chabot, Boucher, Coupé, Danton, Merlino, rejoints ensuite par d'autres membres. Cette commission est à l'origine du décret du 11 septembre sur le maximum. Elle n'a laissé ni registres ni procès-verbaux⁸.

La commission des subsistances est créée le 1^{er} brumaire an II pour centraliser les données statistiques sur la situation des subsistances, organiser leur circulation entre les départements, dresser les tableaux du maximum. La circulaire du 9 brumaire précise ses buts :

« Embrasser les besoins de la nation en tous genres, connaître tout ce qu'elle possède pour en user, tout ce qui lui manque pour y suppléer [...], encourager, soutenir et développer l'agriculture et la reproduction, l'industrie et le commerce, dompter l'avidité des spéculateurs, établir

(8) Pour cette période, voir Pierre CARON, *Le commerce des céréales. Instruction, recueil de textes et notes*, Paris, Commission de recherche et de publication des documents relatifs à la vie économique de la Révolution, 1907.

le bonheur du peuple sur les débris de la coalition de ces hommes d'argent ».

Elle jouit des mêmes prérogatives institutionnelles que le Ministère de l'Intérieur. Elle se compose de trois membres et un secrétaire. Les trois premiers commissaires sont Brunet, Goujon et Raison. Elle comporte cinq divisions : subsistances végétales, subsistances animales, matières, transports et cadastre, comptabilité. La commission connut en trois mois trois organisations différentes, sédimentant un ensemble de domaines liés à son objet principal : les transports et l'entretien des voies de communication, le contrôle du commerce extérieur, l'encouragement des progrès agricoles, les manufactures. Pour faire face à ses missions, elle demanda et obtint la création d'agences : le 12 brumaire, une agence du maximum ; le 17, un conseil de commerce et d'agriculture ; le 10 frimaire, une agence de commerce (pour les importations et exportations). Enfin, et toujours pour soulager la commission des subsistances, une deuxième commission fut créée le 23 pluviôse, chargée du commerce et de la circulation des marchandises.

La commission comptait 133 employés en l'an II, 245 en l'an III et près de 200 agents employés à des missions sur le territoire. Sa correspondance fait apparaître une France « muette », notamment le Midi, qui semble organiser lui-même ses approvisionnements.

L'agence commerciale fonctionne de frimaire à germinal an II, avec 5 personnes à sa tête. La commission du commerce et des approvisionnements, qui est l'une des 12 commissions exécutives créées le 12 germinal an II, lui succède. Elle est subordonnée au Comité de Salut public et donc moins libre que la commission des subsistances, et logée à l'hôtel de Brissac, rue de Grenelle. Elle comprend deux membres Jouennault et Piquet, puis cinq en vendémiaire an III, un secrétariat général et sept agences : subsistances générales (maison Conti, rue de Grenelle), subsistances militaires (maison Panthémont), commerce extérieur (maison de Guignes, rue de Varennes), matières générales, habillement, commerce intérieur, comptabilité générale.

Le 17 nivôse an III, la commission du commerce et des approvisionnements est supprimée et remplacée par la commission des approvisionnements, chargée de l'approvisionnement de Paris et des armées et formée de 3 agences : subsistances générales, habillements, achats. Elle est supprimée à son tour le 15 fructidor an III, car suspectée de mauvaise gestion. L'approvisionnement des armées retourne à l'administration militaire. Seule l'agence chargée des approvisionnements de Paris est

maintenue. Pour assurer provisoirement le retour à la normale, un « directeur des subsistances de l'intérieur près le Comité de Salut public », Devèze, est nommé, jusqu'au rétablissement du Ministère de l'Intérieur.

Sous le Directoire, la 4^e division, dirigée par Dubois de Jancigny, est chargée de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ; la commission d'agriculture et des arts n'y occupe plus qu'un bureau. La 6^e division, dirigée par Devèze, est chargée des subsistances, des marchés et de l'approvisionnement de Paris. L'agence de l'approvisionnement de Paris lui est rattachée. Le retour à la liberté de circulation des grains permet la dissolution de la 6^e division, et sa transformation sous François de Neufchâteau. Le bureau de statistique chargé des mercuriales et de la législation des subsistances est réuni à la 4^e division et le bureau de liquidation à la division de comptabilité (6^e division). C'est cet état de fait que l'on retrouve dans l'almanach de l'an VIII : la 4^e division, dirigée par Dubois de Jancigny, comprend l'agriculture, les arts utiles, la « géographie industrielle et manufacturière », le commerce, les marchés, la circulation des grains, l'approvisionnement de Paris et les poids et mesures. En ventôse an VIII, le 3^e bureau de la 2^e division comprend le commerce intérieur et extérieur, les primes et encouragements, les foires et marchés, la navigation intérieure, la circulation des subsistances⁹.

Cette évolution traduisait-elle « un intérêt décroissant des pouvoirs publics pour le problème des subsistances » comme l'écrit Catherine Kawa¹⁰ ? Ou bien simplement un retour à la normale ? Les subsistances redevenaient un bureau comme les autres, dont le personnel allait rester extrêmement stable sous l'Empire.

La stabilisation de l'an VIII

Dans la nouvelle organisation de l'an VIII décidée par Lucien Bonaparte, qui était aussi un moyen de procéder à l'épuration d'une partie du personnel, le bureau des subsistances est réuni à celui du commerce. Arnould dirige l'ensemble, assisté de Rémondat. Cette subordination est maintenue un temps après la restauration des divisions puisque l'*Almanach national* de l'an X ne mentionne, dans la 2^e division, qu'un bureau d'agriculture, un bureau des arts mécaniques, un bureau du commerce et un bureau de la balance du commerce, ces deux derniers dirigés par Arnould. Cependant, le bureau des subsistances figure encore dans l'état

(9) Archives Nationales, Paris, CHAN (désormais AN), F^{1a} 1, 11 ventôse an VIII.

(10) Catherine KAWA, *Les ronds-de-cuir*, op. cit., p. 88.

des personnels de l'an IX, avec comme employés Rémondats, Isnard, Petit, Villemont, Mardelez, Gebert, et pour compétences les marchés de grains, mercuriales, circulation des subsistances, approvisionnement de Paris, arrivages, conservation de santé¹¹.

Dans l'organisation du 2 germinal an X, arrêtée par Chaptal, Rémondats devient chef du bureau des subsistances, assisté d'Isnard (sous-chef), de Petit, Villemont et Maillé (rédacteurs) et de 16 expéditionnaires. Aucun changement n'apparaît plus dans l'*Almanach* jusqu'en 1811. La structure des divisions et des bureaux se stabilise, ainsi que le personnel. En 1808, le bureau des subsistances comprend Rémondats, Prevost (inspecteur des approvisionnements), Petit (sous-chef), Villemont, Luchaire, Rémusat (rédacteurs) et neuf expéditionnaires.

Le bureau des subsistances devient une division du Ministère du Commerce, créé en janvier 1812, avec le même personnel. Sous la première Restauration, le Ministère du Commerce est supprimé. Au sein du Ministère de l'Intérieur est alors créée une direction générale de l'agriculture, des arts et du commerce, dirigée par Becquey. La 1^{re} division, dirigée par Silvestre, est en charge de l'agriculture. La seconde division, dirigée par Rémondats, est en charge des subsistances. Arnould et Costaz dirigent les divisions du commerce et des manufactures. Ce n'est que sous la deuxième Restauration, à la fin de l'année 1815, que l'épuration d'une grande partie des cadres a lieu, sous la forme d'une mise à la retraite massive. On retrouve cependant, dans les premières années de la Restauration, l'ancien chef de la deuxième division du Ministère de l'Intérieur, à la tête de la 3^e division, où l'on retrouve un bureau des subsistances avec comme chef Petit, déjà employé du Ministère sous le Consulat et l'Empire, et Guizot comme chef adjoint en 1818. Les attributions du bureau n'ont guère changé depuis la Révolution et l'Empire : le tableau du produit des récoltes, les mercuriales, l'établissement et la police des marchés de comestibles, l'approvisionnement de réserve de Paris, les règlements des boucheries et boulangeries, le maintien de la libre circulation des subsistances dans l'intérieur, les formalités relatives à leur transport sur la frontière de terre et de mer. Au début de la Monarchie de Juillet encore, le bureau des subsistances, au sein de la direction de l'industrie agricole et commerciale a pour tâche la statistique des récoltes, la situation des importations et exportations, le maintien de la libre circulation des subsistances, les règlements pour la boucherie et la boulangerie.

(11) AN, F¹bi6.

La stabilisation des structures administratives se vérifie à travers celle du personnel. Jean Rémondât est l'homme emblématique du bureau des subsistances pour la période révolutionnaire et impériale. Né le 12 décembre 1755 à Ruffieux en Savoie, il travaille chez le receveur général des domaines de la généralité de Lyon, avant d'entrer comme commis dans le département des subsistances en 1780. Il occupe le rang de sous-chef en 1792, devient membre de la commission des subsistances à l'an II. Il obtient le grade de chef de bureau en l'an VI, chargé des subsistances du nord de la République. Un rapport le décrit comme zélé, intelligent et assidu, « étranger à toute espèce de faction ou esprit de parti »¹². Il devient chef de la division des subsistances au Ministère du Commerce en 1811, est mis à la retraite en 1816 et meurt en 1823.

Un autre exemple de carrière dans les subsistances est celui de Jacques Petit, né à Versailles en 1761. Il est d'abord professeur d'histoire-géographie à l'école militaire de 1784 à 1788. Il entre à la commission des subsistances le 4 novembre 1793 comme commis rédacteur. Il est sous-chef en vendémiaire an V (3 600 F), rétrogradé commis en l'an VI (2 500 F). Il redevient sous-chef en brumaire an XI (3 500 F). Il conserve le même grade, mais ses appointements atteignent 6 000 F en 1812. Il reste à son poste jusqu'en 1824.

La carrière de Joseph Paul Isnard, né à Marseille le 18 octobre 1755, est légèrement différente. Il exerce pendant 22 ans les fonctions de secrétaire archiviste de la chambre de commerce de Marseille. Il entre à la commission des approvisionnements en pluviôse an III et continue sa carrière dans le département des subsistances. En l'an VIII, il a le même grade que Rémondât, chargé des subsistances du sud de la République, avec comme appréciation : « Beaucoup de connaissances dans le commerce du Levant ; très utile pour les approvisionnements extérieurs nécessaires aux départements méridionaux. On n'a pas connaissance qu'il ait embrassé aucune des factions qui ont agité le midi de la France, sa patrie ». Il est chef du conseil du commerce en 1803, et meurt le 13 décembre 1807 après une mission en Italie. Il semble donc que les appréciations portées par le ministre, en l'an VIII, aient volontairement insisté sur l'apolitisme des employés aux subsistances, pour mettre en valeur leur expérience et leurs connaissances techniques, notamment pour ce qui concernait les opérations d'approvisionnement.

(12) AN, F¹bi 4.

La survie des principes libéraux : la police des subsistances sous le Consulat et l'Empire

Quel impact les changements de la période révolutionnaire ont-ils eu sur la politique des subsistances ? Dès le début du Consulat, les subsistances apparaissent comme une des préoccupations majeures du ministre de l'Intérieur Lucien Bonaparte. Celui-ci écrit, le jour même de son entrée en fonction, au chef de la 4^e division, Dubois :

« Vous voudrez bien, citoyen, me fournir de suite le compte le plus précis qu'il vous sera possible de la situation de votre division : je désire surtout que vous me fassiez connaître d'une manière raisonnée la situation des subsistances dans les divers départements de la république et vos vues sur les divers moyens de l'améliorer »¹³.

Retrouver l'unité administrative

Ces renseignements amenèrent Lucien Bonaparte à remettre un rapport aux consuls dans le courant du mois de nivôse. Il commençait par affirmer que la France était en période normale autosuffisante en céréales. Le problème résidait dans les différences régionales : « Non seulement la différence des sols, des climats, de l'exposition, fait que dans tous les temps les départements ont besoin les uns des autres pour s'approvisionner ; le peu de succès dans la récolte dernière dans certaines contrées ordinairement fertiles ajoute encore à cette différence et commande plus impérieusement l'activité d'un versement de denrées d'un pays sur un autre »¹⁴.

Cette situation n'appelait qu'une seule réponse, la liberté de circulation :

« Vous l'avez déjà senti plus d'une fois, citoyens consuls, et vous vous êtes prononcés sur le besoin d'une circulation intérieure parfaitement libre. Vous vous êtes convaincus que ce principe salubre était réellement le seul garant de l'approvisionnement de tous les départements, et que s'en écarter était le plus sûr moyen de faire naître la disette au milieu de l'abondance »¹⁵.

(13) AN, F^{1a} 2, lettre de Lucien Bonaparte au chef de la 4^e division, 4 nivôse an VIII.

(14) AN, F¹¹ 257, rapport du ministre de l'Intérieur aux consuls, nivôse an VIII.

(15) *Ibid.*

Le ministre de l'Intérieur en profitait pour rappeler ses prérogatives en matière d'action administrative :

« Cependant, citoyens consuls, j'ai appris qu'on avait mis, à Orléans, un embargo général sur les blés et farines qui devaient descendre la Loire. J'ignore encore de quelle autorité émane une pareille mesure : mais elle a trop d'importance, elle peut avoir des suites trop fâcheuses, pour qu'il ne me soit pas permis de me plaindre que le ministre particulièrement chargé de la surveillance des subsistances n'ait point été consulté dans cette occasion, et je vous prie d'ordonner que désormais on ne vous propose aucune mesure relative à cette branche d'administration, sans me l'avoir communiquée ».

De la même manière, une circulaire du 27 fructidor an VIII regret-tait que des mesures concernant la navigation de la Seine aient été prises sans l'approbation du ministère, qui rejoignait dans sa volonté la commis-sion des subsistances de l'an II, qui avait acquis autorité sur les voies de communication permettant l'acheminement des subsistances.

Les principes de l'action du ministère étaient ainsi définis dès l'arrivée de Lucien Bonaparte, qui ajouta un principe supplémentaire, et caractéristique du nouveau régime : celui de l'unité de l'action adminis-trative. La police des grains devait être confiée à une autorité unique, suffisamment bien informée pour ne pas prendre de décision hâtive. Le Ministère de l'Intérieur était le seul à posséder à la fois les moyens d'in-formation et d'exécution. Ses prérogatives furent rappelées au ministre de la Police dans une lettre du 15 germinal an VIII :

« Je vous prie de vous en rapporter aux mesures que j'ai prises relati-vement aux subsistances et de n'en prendre aucune sur ce qui les concerne. Il faut dans cette matière peu de bruit, et le ministère de la police ne doit point s'en immiscer ; [...] il ne faut pas que l'impulsion varie, et toutes les fois qu'elle a varié, des maux en sont résultés »¹⁶.

Si deux ministères donnaient des instructions sur un même objet, la confusion qui s'en suivrait ne pouvait donner qu'une image de faiblesse, nuisible au prestige de l'administration. Chaque administrateur devait se tenir à son domaine d'action, strictement délimité par la loi. Outre le Ministère de la Police, principal rival pour le contrôle de la correspon-dance des préfets, le ministre de l'Intérieur visait également l'administra-

(16) AN, F^{1a} 6.

tion de la guerre et les commandants des régions militaires, coupables de perturber la bonne marche du commerce. Le général Masséna et ses subordonnés furent stigmatisés, en germinal an VIII, pour permettre avec trop de liberté l'extraction de grains afin d'approvisionner l'armée d'Italie. Le problème n'était pas l'autorisation elle-même, mais la manière : les généraux assurant le commandement militaire dans les départements du sud-est autorisaient les exportations de blé vers la Ligurie contre le paiement d'une simple taxe, versée à la caisse militaire. Les négociants venaient s'approvisionner dans les départements côtiers, pour éviter les frais de transport depuis l'intérieur, et asséchaient ainsi les marchés de ces départements, créant des hausses artificielles. Le ministre demanda au consul, et obtint que l'exportation se fasse sous sa seule autorisation, et avec des modalités plus conformes aux intérêts de la population¹⁷. Tout en affirmant que le commerce devait garder la liberté d'exporter, le ministre accordait l'exportation de grains vers la Ligurie à une seule compagnie, la compagnie Bethfort. Le but était de briser l'habitude qu'avaient prise certains commandants militaires de passer des contrats avec des négociants, moyennant un pourcentage versé à l'armée, et d'aider, au besoin par la force, à l'extraction des grains en direction de l'Italie. Le ministère voulait d'abord établir sa juridiction pleine et entière sur la police des grains, et l'objectif politique primait la réalisation des principes économiques.

La troisième autorité face à laquelle le Ministère de l'Intérieur a dû affirmer son champ d'action fut le conseil d'État. Le débat porta cette fois sur un projet d'arrêté prévoyant des peines d'emprisonnement contre les fraudeurs à l'exportation. Le conseil d'État estima qu'une telle mesure, qui créait une nouvelle peine, ne pouvait être prise par une autorité administrative. Le ministre répliqua dans un rapport aux consuls que les mesures répressives concernant les subsistances étaient « absolument administratives et de police, et que le conseil d'État par ses délibérations ne fera jamais que les entraver »¹⁸. La surveillance des fraudes relevait de la simple police. Pour une fois, le ministre de l'Intérieur se rangeait du même côté que son collègue de la Police, au nom de l'intérêt général, et de la lutte contre l'Angleterre. Il se gardait la surveillance des exportations, laissant au ministre de la Police le soin de s'occuper des individus fraudeurs.

(17) AN, F¹¹ 208, lettre au ministre de la Guerre, 23 germinal an VIII.

(18) AN, F¹¹ 208, rapport aux consuls, 23 germinal an VIII.

Connaître et contrôler

Le ministère de l'Intérieur s'était ainsi taillé, grâce à Lucien Bona-parte, un large domaine d'action en matière de subsistances et de police des grains. Le contenu propre en fut précisé par le ministre de l'Intérieur dans une circulaire aux préfets du 11 thermidor an VIII. Le gouvernement devait connaître l'état des récoltes dans chaque département pour égaliser les besoins par la circulation intérieure et savoir où se fournir pour l'approvisionnement des armées¹⁹. Le premier souci du ministère est donc de rappeler aux préfets le devoir de transmettre ces renseignements. Chaque année, généralement à la fin du printemps, une circulaire leur demande une première estimation de la récolte qui s'annonce, avant d'envoyer des chiffres plus exacts. Le second pilier du savoir ministériel sur les subsistances, après les états des récoltes, était les mercuriales. Leur envoi représentait un volume de correspondance énorme : durant la première quinzaine de prairial an XII, sur 685 lettres reçues par la 2^e division, 137 sont des envois de mercuriales²⁰. Selon N. Bourguinat, 900 marchés étaient pris en compte pour l'établissement des moyennes départementales, contre 440 sous l'Ancien Régime²¹.

Plusieurs circulaires dressent la marche à suivre pour les préfets, notamment celle du 1^{er} floréal an VIII qui rappelle les acquis du Directoire :

« Je ne demande pas les mercuriales de tous les marchés à grains, mais seulement celles des marchés qui ont habituellement quelque importance. Vous en trouverez, dans les bureaux de l'administration centrale [du département qui existait sous le Directoire], l'état arrêté entre elle et mes prédécesseurs »²².

Par la suite, d'autres circulaires vinrent rappeler l'obligation d'utiliser les nouveaux poids et mesures. Celle du 7 vendémiaire an X constatait les nombreuses lacunes des administrations locales :

(19) Pour toutes les circulaires citées, cf. *Recueil des lettres circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie de la République (puis Imprimerie impériale et Imprimerie royale), 1821, 20 vol., et pour le texte cité le tome III (16 messidor an VII-1^{er} vendémiaire an X).

(20) AN, F¹⁰ 448.

(21) Nicolas BOURGUINAT, *Les grains du désordre. L'État face aux violences frumentaires dans la 1^{re} moitié du XIX^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2002, p. 58.

(22) *Recueil...*, op. cit.

« L'expérience du passé, celle du moment actuel, citoyen Préfet, font sentir de plus en plus au gouvernement combien il est nécessaire qu'il connaisse exactement, décade par décade, le prix des grains vendus sur les différents marchés. Je vois avec étonnement qu'il n'y a pas un seul département où il ne se trouve des maires assez peu éclairés et assez indolents sur les véritables intérêts de leurs administrés pour ne pas envoyer régulièrement les mercuriales de leurs marchés ».

L'objet était jugé suffisamment important pour justifier des avertissements aux maires, voire des menaces de destitution.

Le principe de liberté de circulation, rétabli par la loi du 21 prairial an V, était réaffirmé avec force. L'attachement du Ministère de l'Intérieur aux idées libérales en matière de circulation des grains semble établi, par-delà les ministres. Le 3^e jour complémentaire de l'an VIII, sous Lucien Bonaparte, une circulaire aux préfets rappelait :

« Les lois relatives aux subsistances veulent que rien n'entrave la circulation des grains, farines et légumes dans l'intérieur ; elles établissent, à cet égard, une liberté illimitée et prononcent des peines sévères contre ceux qui se permettraient d'y porter atteinte. Je vous charge d'en rappeler les dispositions aux habitants de votre département et d'en assurer l'exécution par tous les moyens qui sont en votre pouvoir ».

Chaptal défendit également des positions libérales sur ce point, reposant sur la conviction que le commerce ne pouvait prospérer qu'avec la certitude de ne pas être entravé par le gouvernement. Le marché était une force qu'on ne pouvait infléchir, mais seulement canaliser. « Le prix des subsistances n'est qu'un objet secondaire, et n'oublions pas qu'on ne peut le maîtriser que par l'abondance de la matière et le concours des vendeurs »²³.

De telles affirmations n'étaient pas seulement idéologiques. Elles étaient aussi un moyen de rappeler aux préfets que les départements ne devaient compter que sur leurs propres forces, comme le bureau des subsistances le rappela au préfet Beugnot en germinal an X :

« Il serait d'une dangereuse conséquence que le gouvernement entreprît, par des mesures matérielles, l'approvisionnement du département de la Seine-Inférieure. Cet exemple ne manquerait pas d'exciter les réclama-

(23) AN, AF IV 1058, rapport aux consuls du 25 floréal an X.

tions de tous ceux qui éprouvent des besoins ; il serait impossible de fournir à tous les mêmes secours, on paralyserait le commerce et la circulation, et bientôt la France serait de nouveau plongée dans l'abîme des malheurs qu'elle éprouva en 1789 et en 1793 »²⁴.

L'exportation limitée

Cette liberté à l'intérieur n'était possible que par un strict contrôle des mouvements d'exportation. Le libéralisme des administrateurs cédait alors la place à un véritable mercantilisme des grains. Le cabotage fut particulièrement surveillé : s'il était nécessaire au bon fonctionnement du commerce intérieur, il ne devait pas servir à faciliter des exportations frauduleuses. Un rapport aux consuls de brumaire an IX exposa les principes que le ministère voulait établir : si le cabotage était nécessaire à de nombreux départements, il fallait cependant tenir compte des circonstances de la lutte avec l'Angleterre. Le cautionnement, fixé depuis la Révolution à un tiers de la valeur de la cargaison, n'était plus suffisant : les Anglais étaient prêts à payer le grain au double, voire au triple de son prix en France. Les marchands avaient tout intérêt à déclarer la perte de leur cargaison, et à la vendre clandestinement à bon prix aux Anglais. Le ministre demandait que le cautionnement soit porté au double de la valeur de la cargaison²⁵. Une batterie de circulaires en régla la pratique : celles des 19 ventôse et 5 floréal an VIII, des 4 et 9 frimaire an IX, et du 22 ventôse an X. Elles fixèrent essentiellement les modalités administratives : tout négociant désireux d'extraire du grain d'un département et de se livrer au cabotage devait déposer un cautionnement puis adresser une demande de permission au ministre de l'Intérieur. Dans une réponse au directeur général des douanes en septembre 1806, le ministre justifiait la nécessité du régime de permission « parce qu'il importe d'avoir toujours la facilité d'empêcher un cabotage qui pourrait devenir dangereux et qu'elle sert à prévenir les fautes qu'on pourrait faire sous prétexte de transport d'un port à l'autre »²⁶.

(24) AN, F¹¹ 402. Beugnot demandait à ce qu'une partie du grain prélevé pour l'approvisionnement de la réserve de Paris soit laissé à la Seine-Inférieure, car les achats de la réserve venaient tarir les approvisionnements habituels de son département. Le cas de la Seine-Inférieure, et de la rivalité avec Paris pour l'approvisionnement en grains, est étudié par Judith MILLER, *Mastering the Market. The State and the Grain Trade in Northern France, 1700-1860*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

(25) AN, F¹¹ 208.

(26) AN, F⁰ 601, n° 264.

Néanmoins, l'examen des rapports de Lansel en l'an VIII²⁷, ou des registres de la 2^e division, montre que les demandes en bonne et due forme étaient généralement acceptées, sauf en cas de circonstances de guerre particulières. La circulaire du 22 brumaire X rappela « que le cabotage des grains, depuis l'Escaut jusqu'à l'embouchure de la Seine, est prohibé par un arrêté des Consuls du 4 frimaire an IX ». Cette mesure était nécessaire dans un moment où l'ennemi, maître de la mer, pouvait intercepter tous les transports de subsistances et encourager la fraude. Mais comme l'annonçait la circulaire, le cabotage venait d'être rétabli de l'Escaut à Brest : « Les actes de sévérité qui s'exercent actuellement contre les fraudeurs, m'ont paru beaucoup plus propres à réprimer les abus, que la suspension du cabotage, suspension très nuisible au commerce, à l'agriculture, et à l'approvisionnement des départements où des besoins se font sentir », concluait le ministre.

C'étaient surtout les départements frontières qui faisaient l'objet de la surveillance la plus attentive de la part du ministère de l'Intérieur. Le prix des grains avait tendance à s'élever dans les départements côtiers, et le ministère invita les préfets à exercer une surveillance sévère pour prévenir le passage des grains à l'étranger. Les préfets eux-mêmes étaient sensibles à ces risques de fuite des subsistances, et prêts à prendre des mesures énergiques. En l'an VIII, Lansel dut même tempérer leur ardeur à propos de l'application de l'arrêté du 28 germinal défendant l'exportation de grains et qui établissait un contrôle sévère de toute forme de stockage à des fins spéculatives : la notion d'entrepôt ne devait être appliquée qu'aux personnes connues pour spéculer sur les grains, et non à tous les particuliers. « La surveillance à exercer pour les subsistances doit être active, mais point apparente, aujourd'hui il serait plus que déplacé d'agir autrement ».

Lansel voulait éviter toute mesure excessive qui aurait provoqué l'inquiétude du commerce. En l'an X néanmoins, sous l'effet de la crise de subsistances et des injonctions du premier consul, le ministère se résolut à prendre des mesures plus énergiques, avec la circulaire du 12 nivôse an X, adressée aux préfets des départements des frontières de l'est (Escaut, Deux-Nèthes, Meuse inférieure, Roer, Rhin-et-Moselle, Mont-Tonnerre, Haut-Rhin, Bas-Rhin, Doubs, Jura, Léman), qui n'hési-

(27) En l'an VIII, les divisions furent supprimées et les chefs de division remplacés par des rapporteurs qui rendaient compte au ministre de l'Intérieur. Lansel fut chargé des questions d'économie.

taut pas à autoriser des mesures de rétorsion à l'encontre des communes frontalières passibles d'exportations frauduleuses :

« Il ne sera plus fourni de grains d'aucune espèce aux habitants des communes frontières dans lesquelles il en serait saisi en contravention aux lois. Aucune expédition des douanes ne pourra être conséquemment délivrée pour transport de subsistances [...] L'interdiction précitée subsistera jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, et ne pourra en aucun cas être levée si les auteurs du délit qui l'auront occasionnée, n'ont été préalablement découverts et punis ».

L'affaire Ouvrard illustre bien les bases de la doctrine du bureau des subsistances, et sa manière d'arbitrer les demandes d'exportation. Ouvrard avait conclu avec le gouvernement espagnol un contrat d'approvisionnement de près de deux millions de quintaux de grain²⁸. Il adressa au gouvernement une demande pour pouvoir exporter ces grains de France vers l'Espagne. Dans son rapport à l'empereur sur cette question, le ministre partait d'une constatation : la France produisait chaque année un excédent en grains de 12 à 13 millions de quintaux, soit l'équivalent d'un mois de consommation. « Il y a donc abondance, et nécessité de permettre l'exportation »²⁹. Le rapport rappelait ensuite qu'en temps normal « le commerce demande une liberté entière, pour que le bénéfice résultant d'une telle opération soit réparti entre plus de mains ». Cependant, vu la quantité de grains concernée, la publicité de l'affaire aurait donné lieu à de grandes spéculations, voire à des inquiétudes devant de tels mouvements. La sagesse politique recommandait de faire preuve de discrétion : « L'opération peut ne pas être publique ; elle n'excitera point de fausse alarme ». Le rapport reconnaissait ouvertement qu'une telle décision portait un nom : c'était faire renaître en faveur d'Ouvrard le « privilège ». Aussi fallait-il l'assortir de certaines conditions :

« Il faudrait ne l'accorder que partiellement, au fur et à mesure de ses opérations, de manière que le public ne pût en prévoir l'étendue et que le gouvernement pût les arrêter au moment où il le croirait nécessaire. Le ministre de l'Intérieur serait chargé de l'exécution de cette vue moyennant des permis successifs qu'il accorderait au Sieur Ouvrard et dont il préviendrait la douane ».

(28) Cf. Jacques WOLFF, *Le financier Ouvrard (1770-1846). L'argent et la politique*, Paris, Tallandier, 1992.

(29) AN, F¹¹ 208, Rapport à l'empereur, 14 nivôse an XIII.

Le Ministère de l'Intérieur était donc bien conscient des bénéfices que les négociants tiraient de l'exportation. Il était facile alors de présenter les autorisations d'exportation comme autant d'actes de bienveillance du gouvernement en faveur des milieux du commerce, et de faire passer la pilule des interdictions en soulignant qu'il ne s'agissait que de mesures temporaires. En dehors des périodes de crises, l'autorisation d'exportation était de fait maniée par les bureaux du ministère avec flexibilité, pour corriger les évolutions du marché et arbitrer entre les besoins des différentes parties de l'empire. Ainsi, en janvier 1806, lorsque le maréchal Berthier transmet une demande d'importation de grains faite par le territoire de Baden, le ministre indiqua les deux facteurs qu'il voulait examiner avant de donner sa réponse : les besoins en approvisionnement militaire, et le prix du grain dans les départements rhénans voisins³⁰.

Le ministère cédait parfois aux demandes d'autres autorités, mais ne manquait pas de rappeler dans sa correspondance que le commerce ne devait pas être pris en otage par des intérêts particuliers. Lorsqu'en septembre 1806, le préfet de la Roer écrivit pour se plaindre des inconvénients résultant pour le commerce de son département de l'interdiction d'exporter des grains, le ministre Champagny saisit l'occasion de plaider en faveur du commerce :

« Écrire au ministre directeur de la guerre que j'ai arrêté l'exportation des grains parce que c'était le vœu du roi de Hollande et que l'intérêt des approvisionnements de l'armée semblait le commander. Que maintenant que les circonstances sont changées, on réclame avec force contre cette prohibition et que je le prie de me faire connaître s'il la regarde toujours comme nécessaire aux approvisionnements qui doivent être faits, qu'en cela je le prie de considérer l'intérêt de l'armée et non celui du munitionnaire qui est toujours que les bleds soient à vil prix, intérêt souvent opposé au véritable intérêt public »³¹.

Le ministère restait attaché à protéger les intérêts du commerce, et il obtint satisfaction sur ce point auprès de l'empereur, qui autorisa le 2 juillet 1806 l'exportation des grains moyennant un droit par quintal, aussi longtemps que la moyenne des mercuriales de chaque département limitrophe ne dépasserait pas 19 francs l'hectolitre ³².

(30) AN, F^o 593, n^o 51.

(31) AN, F^o 603, n^o 395.

(32) AN, F¹¹ 205.

Le ministère avait ainsi préservé les intérêts des négociants, et se chargea de leur rappeler en retour qu'ils devaient faire preuve de civisme lors des périodes de hausse, et que les droits à l'exportation n'étaient là que pour les ramener sur le bon chemin. Le 14 janvier 1807, le préfet de Vendée transmet des réclamations de propriétaires du département contre les droits d'exportation excessifs. La réponse du ministre fut sans équivoque :

« Plus le grain est cher, plus l'exportation doit être rendue difficile. Tel est le motif établi dans le taux du droit d'exportation. Si le blé est cher dans les marchés de la Charente Inférieure, les propriétaires de la Vendée ont dans ces marchés un débouché avantageux pour leurs grains, et ils n'ont pas besoin de l'exportation. Je ne vois rien dans le sujet de leur plainte de contraire à l'intérêt public, et ce n'est pas dans ce moment que je chercherai à rendre l'exportation des grains plus facile et plus abondante »³³.

La chambre de commerce de La Rochelle reçut exactement les mêmes réponses : « L'intention de l'empereur est qu'il n'y ait pas d'exportation là où le grain est rare et cher »³⁴.

La fragilité de l'information économique

Les bureaux du ministère avaient élaboré une théorie économique dont les références apparaissent dans un rapport à l'empereur du 21 septembre³⁵ qui cite les traités de Herbert, Dupont de Nemours, Baudeau, Galiani en résumant le débat du XVIII^e siècle autour de trois postures : liberté indéfinie, prohibition totale, exportation restreinte. Le rapport concluait que l'exportation devait être permise tant que le prix moyen n'atteignait pas 24 F l'hectolitre. L'administration devait garder la possibilité de restreindre la liberté d'exportation selon l'évolution des circonstances intérieures (l'état des récoltes) et extérieures (la guerre).

Les mêmes réflexions agitaient les autorités locales. Le maire de Lyon Fay de Sathonay en fit ainsi part dans une lettre au préfet du Rhône à propos de la faculté des boulangers forains de venir vendre tous les jours sur les places de la ville :

« Vous faites observer que l'abondance et la diminution du prix seront le résultat nécessaire de la liberté et d'une pleine concurrence. Individuel-

(33) AN, F⁰ 668, n° 489.

(34) AN, F⁰ 669, n° 601, 16 février 1807.

(35) AN, F¹¹ 257.

lement je partage cette opinion, et je pense que dans une ville où le prix du pain n'est pas taxé, la concurrence étant le seul régulateur du tarif doit être pleinement libre et même illimitée »³⁶.

Mais le maire ajoutait qu'il avait consulté sur la question, lu les mémoires de la fin du XVIII^e siècle comme ceux de Turgot et sa réflexion le menait à une certaine perplexité.

« Je considère qu'il faut toujours être sobre de changements et surtout relativement à ce qui concerne les subsistances. Je vois que le gouvernement surveillant avec le plus grand soin tout ce qui s'y rapporte est loin d'adopter le système de la liberté absolue, et je finis par croire qu'il faut longtemps méditer et discuter toute disposition nouvelle qui modifierait les règlements actuels ».

La mise à l'épreuve

L'effet des reconfigurations administratives sur les politiques économiques est bien mis en évidence par les périodes de crise. Celles-ci suscitent une recherche d'informations et de précédents au sein de l'administration. Les subsistances, on l'a vu, suscitaient une abondante et ancienne correspondance, mais celle-ci ne mit pas pour autant les bureaux du ministère à même de fournir des réponses satisfaisantes à l'empereur lors de la crise de 1811. Un des problèmes des bureaux tenait à la gestion de leurs archives, et se révéla à l'occasion de la création du conseil des subsistances, par le décret du 28 août 1811. Le lendemain, le ministre fit passer une note à ses bureaux : « Le ministre demande sur le champ ce qui a été fait en l'an X relatif aux subsistances et aux approvisionnements extraordinaires. Il doit avoir été recueilli des observations qui tendraient à prouver qu'en l'an X l'administration a commis des erreurs sur cette matière ».

Rémondat répondit en rappelant que des négociants avaient été chargés d'acheter pour cinq millions de francs de grains dans les départements éloignés de cette capitale mais avaient agi avec tant de maladresse qu'ils avaient augmenté l'inquiétude populaire au lieu de la diminuer, ce qui avait amené l'administration à s'adresser au négociant Vanlerberghe, plus habile dans ce genre d'opérations³⁷. Les responsables des bureaux avaient donc bien la mémoire des événements passés, et des leçons à en

(36) AM Lyon, 1 I 45, 25 mars 1811.

(37) AN, F¹¹ 1327.

tirer. Mais lorsqu'il fallut retrouver les papiers à l'appui de ces affirmations, la tâche s'avéra plus difficile. Par son décret du 28 août 1811, Napoléon avait en effet demandé que les mesures prises en l'an X soient rassemblées dans un recueil pour servir au conseil des subsistances³⁸. Le bureau des subsistances s'avéra incapable de trouver les documents demandés et dut s'adresser à Réal, membre du conseil des subsistances, qui put transmettre les minutes de la commission des subsistances dont il avait été rapporteur en l'an X.

Le désarroi des bureaux du Ministère de l'Intérieur pour retrouver des archives vieilles de dix ans peut surprendre. Il peut s'éclairer si l'on se réfère à un rapport de l'archiviste du ministère, Lavédrine, en 1807, sur les papiers à éliminer dans les archives. Devant l'ampleur des liasses s'accumulant, et le peu de personnel pour les traiter, Lavédrine avait en effet dressé une liste des types de papiers que l'on pouvait éliminer sans risques. Parmi eux se trouvaient ceux relatifs aux subsistances :

« La pénurie des subsistances, la crainte de la disette, les recensements, les réquisitions, les approvisionnements de tout genre, ont fourni une grande masse de papiers dont aucun n'a paru porter avec foi un intérêt réel, ce qui s'est fait en ce genre ne pouvant guère être la règle de ce qui se peut faire, attendu le peu de sûreté des renseignements et la variabilité des circonstances »³⁹.

Il semble donc que le savoir accumulé sur les subsistances, les récoltes, les mercuriales, était considéré comme devant servir à une surveillance immédiate : empêcher l'exportation quand les prix grimpaient, prévenir les mouvements de panique ou les réactions trop autoritaires des autorités locales. Mais ce savoir n'était pas systématisé, faute peut-être d'abord de moyens humains : les bureaux avaient tout juste les moyens de traiter l'abondante correspondance qui leur parvenait quotidiennement. Pour le reste, les chefs de bureaux, comme Rémondat, se fiaient à leur

(38) Il s'agit du registre F¹¹ 3049. La cote de ce registre est par ailleurs tout à fait significative : il a été versé lors d'un versement supplémentaire effectué en 1934, et figure donc seulement dans le supplément de l'état de la série F. Ceci témoigne de la lenteur des versements des ministères, qui gardaient dans leurs propres archives les documents jugés importants. La formation de ce registre illustre les rapports de force au sein du conseil de subsistances : comme on tardait à retrouver les documents, Réal apporta ses notes personnelles et un mémoire faisant « l'analyse des fausses manœuvres et des dépenses énormes qui ont eu lieu à cette époque », ce qui était une forme d'attaque directe contre Dubois, préfet de police à l'époque, et partisan de l'intervention sur les marchés.

(39) AN, F^{1a} 590.

expérience et à leur mémoire personnelle plus qu'à un classement organisé des dossiers qu'ils avaient traités.

La Révolution a-t-elle changé la politique du gouvernement en matière de subsistances ? L'étude du bureau des subsistances permet de déceler les ruptures et les continuités dans le statut administratif d'une matière longtemps regardée comme capitale par les gouvernements. L'évolution des effectifs comme celle de la place du bureau des subsistances dans les organigrammes administratifs ne laissent aucun doute sur le recul des conceptions interventionnistes. L'étude des principes de l'action administrative permet à la fois de confirmer et de nuancer ce constat, cependant. L'idée de liberté du commerce des grains, promue par les économistes tout au long du XVIII^e siècle, a été adoptée sans équivoque par les hommes composant les bureaux du Ministère de l'Intérieur. Elle s'accompagne de la conviction qu'un prix du grain relativement élevé représente un encouragement à la fois pour le commerce et l'agriculture. Il ne s'agit pas là d'un libéralisme de façade, comme celui que décrit N. Bourguinat à propos d'une grande partie des élites administratives du premier XIX^e siècle⁴⁰, mais d'une conviction argumentée à longueur de rapports, reposant sur deux convictions : celle, longuement enracinée chez beaucoup d'administrateurs, de l'autosuffisance en céréales de la France en années normales⁴¹ ; et celle, plus propre à l'Empire, que la France était entrée dans une période de croissance économique, grâce à une administration éclairée, et qu'elle était prête à entrer dans un cercle vertueux de confiance et de consommation. En l'an XIII, le ministre de l'Intérieur assure :

« Il y a plus d'aisance dans le peuple qu'il y en avait autre fois, il peut donc plus facilement supporter une certaine élévation dans le prix du grain, et cette élévation devenue habituelle a cet avantage qu'encourageant l'agriculture, elle en augmente les produits, rend plus rares les années de disette »⁴².

(40) Nicolas BOURGUINAT, *Les grains du désordre*, op. cit., p. 465.

(41) C'était par exemple la conviction de l'abbé Terray dans une circulaire aux intendants en 1773 : « Ne serait-il plus vrai, comme on le disait autrefois, qu'une bonne récolte donne pour deux ans de subsistances ? ». De son côté, Coupé de l'Oise affirmait en 1793 à la Convention que le ministre de l'Intérieur avait la preuve qu'une récolte médiocre suffisait à nourrir la France pendant 14 mois (*Moniteur*, XVII, p. 456, séance du 21 août 1793). Cité par Léon Biollay, *Études économiques*, op. cit., p.9.

(42) AN, F¹¹ 208, Rapport du ministre de l'Intérieur à l'empereur, 14 nivôse an XIII.

Cependant, ce libéralisme s'arrête aux frontières de l'empire. La crainte de voir l'Angleterre attirer par son commerce les blés de la France conduit le Ministère de l'Intérieur, dès l'an VIII, à réclamer l'instauration d'une police des grains aux frontières, dont il revendique l'entière direction. Faire entendre les lois de la bonne police et de l'intérêt général aux négociants, faire entendre les lois du marché, de l'économie et de la confiance nécessaire au commerce au sein du gouvernement, et en particulier à l'appareil militaire et policier : tel est le difficile équilibre que le Ministère de l'Intérieur tente de réaliser, et que la crise de 1811-1812 met à mal.

Igor MOULLIER

ENS-LSH / LARHRA
15, parvis René Descartes
BP 70000
69342 Lyon cedex 07
igor.moullier@ens-lsh.fr