DUBOUCHAGE

Préfet des Alpes-Maritimes sous le premier Empire

Michel DERLANGE

Si Dubouchage ne fut pas le premier préfet des Alpes-Maritimes, il est sans nul doute le seul qui ait largement survécu dans les mémoires collectives, au point qu'après le retour du Comté à la France en 1860, la municipalité donna son nom à l'un des grands boulevards qui ceignaient la nouvelle ville outre Paillon conçue par le Consiglio d'Ornato. Sa nomination devait mettre un terme à une période encore troublée du Consulat et marquée par les dernières opérations de pacification dans l'arrière pays, qui avait fait la part trop belle aux militaires aux dépens d'une administration civile encore quelque peu fragile. Le premier préfet en titre, un ancien oratorien, Joseph Florens n'exercera ses fonctions que six mois, remplacé par un ci-devant comte, montagnard régicide, devenu général de brigade, quelque peu bravache, plus tourné vers l'action et les intrigues que vers la gestion administrative, ce qui lui valut la vindicte de son secrétaire général qui obtint sa destitution le 7 mars 1803, après avoir condamné dans l'esprit du ministre de l'intérieur de « général préfet... qui a pour instruction de faire haïr ce gouvernement, de porter la crainte et la division de tous les esprits, en un mot d'achever de perdre ce pays dont l'administration lui est confiée ». Dubouchage qui avait fait ses preuves comme conseiller de préfecture de l'Isère prendra ses fonctions le 24 mai suivant.

A la décharge de son prédécesseur, il y avait cette inadéquation entre une volonté nationale centralisée et un département récemment devenu français et considéré comme devant être géré comme n'importe quel autre département national. Culture, mentalité, religiosité, l'en éloignaient d'autant plus que les populations avaient conservé l'image d'un Français, étranger par nature, porteur des excès révolutionnaires avec ses intrigues, l'anarchie d'un système s'appuyant sur la montée d'individus à la moralité douteuse et ennemi de la Sainte Église, ce fameux « Gallume » satanique des mémoires de l'abbé Bonifacy. Bien que bénéficiant de la paix revenue avec l'effondrement du royaume de Piémont-Sardaigne, le nouveau préfet avait par devant lui une tâche difficile. Tout autant qu'administrative, son action restera colorée d'arrière-pensée politique.

Marc-Joseph Gratet Dubouchage apparaît alors comme l'homme de cette situation singulière. Il incarne le fonctionnaire voulu par Napoléon, désireux de concilier l'ancien et le nouveau régime : « Ni talon rouge, ni bonnet rouge » aurait-il dit, dans un climat retrouvé de paix sociale et de concorde religieuse. Cet ancien vicomte, en possession de la seigneurie familiale du Bouchage en Bas Dauphiné, procureur-syndic de la noblesse des États du Dauphiné, passait en son temps pour être un noble libéral, par ailleurs ancien officier militaire du génie, chevalier de Malte et croix de Saint-Louis ; par la grâce de Napoléon il devint préfet de troisième classe, baron d'Empire et chevalier de la légion d'honneur. Il conciliait de la sorte ses origines aristocratiques avec les nouvelles valeurs de la notabilité impériale et conservant son nom de référence seigneuriale démocratisé en un seul tenant, il y avait introduit cependant une majuscule fort révélatrice de son esprit signant tous ses actes Dubouchage. Comme tous les préfets, Dubouchage avait l'ordre impératif de « faire marcher » la conscription, de veiller à l'exécution et à l'intégrité des prélèvements fiscaux, de contrôler l'opinion publique par l'intermédiaire de la police et de la justice, de prévoir les incidences économiques susceptibles de créer quelques mouvements populaires, enfin de pacifier les tensions religieuses. De cette action multiple dont témoigne l'important dépôt des archives départementales, trois points plus particuliers des difficultés rencontrées, mais aussi facteurs de sa popularité, nous retiendrons : le problème fondamental de la communication administrative en ce département étranger, la mise en place du nouveau système religieux et les efforts destinés à pallier les insuffisances économiques d'un département essentiellement peuplé sur la côte et présentant une ville disproportionnée avec son arrière pays.

• La communication administrative

Dès son arrivée Dubouchage dut rapidement effacer les séquelles de la gestion désordonnée du général-préfet et trouver des hommes compétents et surtout dévoués. Après s'être débarrassé de l'ancien secrétaire général Capelle suspect par ses intrigues d'un ancien temps, il s'entoure de Niçois ralliés à un gouvernement qui veut ramener l'ordre social, et conscients de leur devoir d'homme public : Benoît Bunico, secrétaire général, Jean-Baptiste Sauvaigue, conseiller de préfecture efficace qui assurait les intérims et se tira fort bien du premier passage du pape à Nice alors que le préfet était absent et qui maintint avec fermeté avec l'aide du général Eberlé l'ordre dans une ville abandonnée jusqu'à l'arrivée de l'intendant général Fighiera durant l'été 1814. Antoine Tondut ci-devant comte de l'Escarène et ancien officier de l'armée sarde ne sera qu'un temps collaborateur du préfet, devenant tour à tour secrétaire général du département de la Méditerranée, chef de cabinet au ministère de l'intérieur, directeur des postes sous Louis XVIII, conseiller au ministère de l'intérieur du roi Charles-Albert et instigateur du code albertin, un exemple talentueux de ces Niçois au service de l'État conçu comme une identité au service de l'intérêt public. Pour les bureaux regroupés en quatre services, il sut apprivoiser un Castellet-Laroque, un Laurenti de Venanson, des gens de petite bourgeoisie et quelques praticiens, une politique de ralliement qui ne donnait plus l'image d'un gouvernement étranger. Enfin, il entretint des relations amicales avec tous ses sous-préfets, depuis le consciencieux Jean-Dominique Blanqui isolé dans son Puget-Théniers distant de quinze heures de marche, jusqu'à ceux d'origine génoise en charge de l'arrondissement de San Remo, tels Bocardi et Borea d'Olmo qui surent appliquer avec doigté les consignes de leur supérieur dans cet arrondissement singulier.

« Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les lois au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministère à l'administré ». Si Dubouchage eut quelque problème d'autorité à aplanir avec les deux premiers maires de Nice, Defly et surtout Romey, très susceptible sur la qualité de sa fonction, il imposa sans difficultés ses vues administratives aux autres maires de la ville, De Orestis, Caissoti-Roubion et des principaux bourgs. Mais il en allait tout autrement avec les villages de l'arrière-pays, aux maires souvent désastreux et mal secondés par des conseils évanescents. « Dans les villages de montagne, l'ignorance est telle qu'il était impossible de trouver des maires qui sussent lire et bien moins encore qui sussent le français »relate Fodéré dans son voyage aux Alpes-Maritimes.

Instructions réitérées, cadres de réponses préparés, tableaux succincts de statistique, secrétaires en tournée, ne purent drainer un courrier satisfaisant, toujours incomplet, trop souvent en retard, quand il n'était pas sans réponse. Dès lors tout retombait sur les bureaux de préfecture, imposant un suivi minutieux comme en témoignent les nombreuses annotations marginales et débouchant malgré tout sur des apports de synthèse fort bien venus. Dubouchage ne croyait pas si bien dire lorsqu'il avait asséné à ses collaborateurs : « Le préfet sera seul chargé de l'administration ». Il prit alors l'habitude de s'adresser directement aux secrétaires de mairies, tant selon ses propres termes « les maires sont ineptes et incapables de comprendre la portée des missives ».

D'évidence, l'apprentissage du français et parallèlement le développement des moyens d'instructions s'imposaient. Soixante-dix-sept écoles primaires avaient été programmées, mais il fallait concilier tout à la fois les impératifs de ressources financières à des communes au budget le plus souvent exsangue, et trouver des maîtres compétents ; ce seront le plus souvent des prêtres formés en Italie, aux français pour le moins approximatif. Une quarantaine d'établissements semble finalement avoir fonctionné sans que l'on puisse en

apprécier l'efficience. Il est vrai que l'on se contentait, comme autrefois d'apprendre à lire, à écrire en référence au catéchisme et à compter. La substitution du catéchisme impérial au religieux ne semble n'avoir eu lieu que dans quelques bourgs.

Trois collèges furent institués dans chacun des arrondissements, à Nice, Menton et Puget-Théniers, toujours au frais des municipalités et dans les mêmes conditions critiques. Parlant de l'enseignement du français, Romey expliquait au préfet : « les hommes qui l'enseignent lui étant pour ainsi dire étrangers, n'en connaissent le plus souvent ni le génie, ni la précision, ni les beautés, ni les finesses, ni les difficultés. Le parlant mal et avec un accent ultramontain et toujours provençal ils ne sont aucunement en état de l'enseigner avec succès ». Quant au lycée impérial destiné à former les futurs cadres de l'administration et de la société, créé sur le papier dès 1803, il ne put ouvrir ses portes que pour la rentrée 1812, après force péripéties et rebondissements alliant le choix de l'établissement conventuel, son aménagement intérieur, sans parler de son financement, cette fois dévolu à l'État. Comme il fut supprimé dès l'été 1814, avec le retour de la monarchie piémontaise, il ne fonctionna en somme que deux ans. Quatre-vingt Niçois pour beaucoup des boursiers l'ont fréquenté, les autres, une centaine, se rabattirent sur celui d'Aix.

Cet aspect ingrat et souvent décourageant de la fonction préfectorale, fut jugé satisfaisant en haut-lieu mais Dubouchage en tira assez vite un jugement exact de ses possibilités qui explique le réalisme pragmatique de sa gestion.

• La paix religieuse

Avant que Dubouchage n'entrât en scène et même que le Concordat ne fut signé en juillet 1801, plus de la moitié des prêtres qui s'étaient réfugiés au Piémont avait regagné leur paroisse, vite déroutés d'ailleurs par l'abandon de certaines pratiques, notamment la suppression des dîmes, par leur fonctionnarisation et la réglementation civile et policière de leur sacerdoce. Mais ultramontains fidèles à l'autorité pontificale, ils acceptèrent leur nouvel état et posèrent moins de problèmes que leurs fidèles aux exigences et aux comportements baroquisants.

De par le Concordat, le préfet devait installer la nouvelle structure territoriale de l'Église conformément à la carte administrative, contrôler son ordonnance financière par le truchement des fabriques et les budgets communaux et surveiller l'état d'esprit des desservants. De son côté, l'évêque était responsable du comportement religieux de ses prêtres, de la discipline culturelle et de l'orthodoxie des pratiques populaires. Les deux hommes s'entendirent totalement sur le fond que le préfet exprimait ainsi à l'évêque : « Je suis depuis longtemps convaincu de l'avantage que la morale évangélique produit sur les mœurs et les vertus politiques... Cet heureux équilibre dont les amis sont la Paix et l'État ». Jean-Baptiste Colonna d'Istria, était apparenté au cardinal Fesch, lui même lointain oncle des Bonaparte, et tout acquis au régime impérial au point que Dubouchage n'eut pas beaucoup de mal à lui rappeler sa conduite : « Je connais vos principes, Monsieur l'évêque, toutes vos vues, toutes vos affections tendent ainsi que les miennes à seconder le gouvernement et à faire respecter jusqu'à ses moindres volontés ».

D'emblée Dubouchage avait calmé les esprits en ces termes : « Le Concordat a absous le clergé de ses torts passagers... Si les prêtres obéissent aux lois et ne provoquent pas de scandale public, il n'y pas lieu de les inquiéter ». Mais le vrai problème résulte avant tout du décalage entre la politique centralisée et la vision gallicane de l'Église impériale et les exigences de la religiosité locale.

La mise en place du nouvel espace ecclésiastique suscita une bataille de nature administrative de plusieurs années. Le ministre des cultes avait réduit le nombre des cures à la charge de l'État à vingt-deux de manière à les aligner sur le découpage des justices de paix, Nice pour sa part bénéficiant de deux cures, et les succursales, c'est à dire les anciennes paroisses à quatre-vingt au lieu de cent-vingt-six, ignorant certaines petites communes du haut-pays au grand scandale de populations habituées à une certaine profusion de lieux de culte, parfois représenté par une simple chapelle et une forte densité de prêtres. « Vouloir réduire le nombre des succursales serait vouloir exposer les habitants à de grands embarras ou y perdre la vie en se transportant du lieu de leur habitat à la succursale pour y remplir les devoirs et cérémonies du culte catholique car pendant l'hiver les chemins sont impraticables à cause de l'énorme quantité de neige ou à perdre la mémoire et les maximes de la religion, mourir et être enseveli comme des animaux ». Si Dubouchage reconnaissait le bien fondé de ces remarques, il ne pouvait cependant accepter l'ouverture d'églises et surtout de chapelles dont il était persuadé que les communes non plus que les fidèles ne pouvaient prendre à leur charge. En définitive en accord avec l'évêque, il put obtenir l'ouverture d'une vingtaine d'annexes.

La rétribution des prêtres par les communes, l'entretien du culte, les réparations à des édifices dégradés à la suite de leur abandon mobilisèrent plus d'une énergie. Enfermés dans le carcan institutionnel, les fabriques vivotaient, les biens non vendus restaient la propriété des domaines, l'évêque n'avait pour seule ressource que de faire appel aux bonnes volontés et le préfet, de travailler à suggérer de nouvelles pistes de revenus sans pour autant déséquilibrer les budgets communaux : « Dans la pénurie où l'on est il faut rejeter tout projet brillant ». Par contre, il lui arriva à plusieurs reprises, avec la complicité de l'évêque, de fermer les yeux sur certaine solution toute pragmatique : sur la proposition de démolir une chapelle pour renforcer les murs de l'église paroissiale, il écrivait : « Je tolérerai que la fabrique s'en empare pourvu que la chose se fasse sans bruit et surtout qu'on ne fasse aucune démolition ou la vente des matériaux aucun acte d'enchères aucune publicité qui puissent réveiller l'attention de l'administration des domaines et exciter des réclamations ». Sa politique n'était-elle pas d'ailleurs « sous le rapport de la paix et de l'ordre public de satisfaire plutôt que de mécontenter » ?

Aussi se montre-t-il résigné ou plein de mansuétude sur les écarts aux règlements issus des lois organiques du Concordat. Il tolère que les prêtres utilisent le nissard à défaut du français, l'italien devant être absolument exclu, il autorise sans le dire expressément les sonneries de cloches non réglementaires, les processions, mêmes celles, nocturnes, des pénitents revenus en force dans les villages et tolérés pourvu qu'ils ne fassent pas de scandale et qu'ils se présentent à visage découvert ; il facilite l'organisation des grands rassemblements d'Utelle et de Laghet en l'honneur de la Sainte-Vierge, pourvu que l'on n'oubliât pas à la même occasion d'y associer la Saint-Napoléon. Tout était possible dès lors que l'évêque avait donné son aval, que l'ordre public serait maintenu, que les autorités civiles et religieuses en cautionnent l'esprit. Ce préfet sincèrement pieux et tolérant de nature réalisa ainsi un syncrétisme équilibré entre les impératifs impériaux, les besoins locaux et les sensibilités populaires à la grande satisfaction du ministre des cultes et de l'intérieur.

• Les insuffisances économiques du département

La faiblesse économique du département avait déjà été ressentie par l'abbé Grégoire envoyé en mission pour organiser le nouveau département à la fin de l'année 93. Selon une formule restée célèbre il comparait « ce pays à une masure cachée derrière une superbe

façade ». Fodéré envoyé en exploration par Chateauneuf-Randon dans le haut-pays en revint très marqué par les gorges et les précipices longés par des sentiers « horribles » : « Quoique familiarisé avec les montagnes, j'avoue que j'ai souvent refusé de suivre mes guides et que je ne pense encore qu'en frémissant à des passages où mes guides m'ont aidé des pieds et des mains ». Il s'étonne du mode farouche des habitants, des systèmes quasi autarciques des lieux retranchés dans leur isolement, de la médiocrité des productions pouvant alimenter un certain commerce si l'on excepte un peu de viande de mouton, l'huile d'olive et sa savonnerie, une manufacture de soie, alors que la ville à elle seule ne pouvait compter que sur le tiers de ses besoins en céréales de toute nature.

L'impécuniosité du département est comme la toile de fond de toute l'action du préfet. La ponction fiscale nationale retranchée, il restait peu de ressources tant dans les communes qu'au niveau même du département dont le déficit annuel monta longtemps avant la crise de fin de règne environ au tiers. S'appuyant sur les déclaration d'un Conseil général qu'il manipulait à sa guise, sur les rapports statistiques, évoquant la menace d'impatiences populaires, il multiplia les appels. En 1805, le département s'agrandit de l'arrondissement de San Remo sans que cela ait pu apporter les secours attendus, l'année suivante il négocia une sorte d'abonnement des impositions, prévenant son ministre qu' « il n'y a plus à espérer aucune rentrée de numéraire et l'inutilité absolue des poursuites dirigées contre les redevables en a donné l'entière conviction au receveur général ».

La nécessité d'assurer un ravitaillement régulier de la grande ville amena le préfet à soutenir les démarches des marchands-négociants sur les marchés lointains du Languedoc et de Toscane. Il encouragea le jeune naturaliste Risso dans ses tentatives pour combattre la fameuse mouche de l'olive, les grands propriétaires à cultiver la pomme de terre et à pratiquer de nouveaux assolements. Il crut pouvoir s'aider des directives engendrées par le blocus continental pour diversifier les ressources locales ; mais les mérinos ne purent s'adapter aux pâturages alpestres, le sucre de raisin et de châtaigne revenait trop cher pour une production insuffisante, la betterave à sucre tout comme le coton dépérirent au cours d'étés trop secs.

Si Napoléon donnait à l'aménagement du réseau routier une importance stratégique et politique, Dubouchage savait aussi combien les communications vivifient le commerce et dynamisent la production. Ancien officier du génie, il donna son avis et imposa une plus large vision de celle consistant à relever des ponts de bois régulièrement écroulés et la réfection des rares chemins carrossables. Il pressentait une politique de désenclavement de ce département à l'autre bout de la France par une route reliant Nice à Grenoble et passant par Puget-Théniers, pour laquelle d'ailleurs il obtint 1500 journées de travail de son sous-préfet ; par la reprise du projet du percement du tunnel de Tende alors que d'après Fodéré il fallait démonter les charrettes pour en gravir un sommet de toute façon impraticable l'hiver. En définitive ce sont les secours obtenus pour soulager la misère issue de la crise de 1811-1812, qui lui permirent de faire récurer le port de Nice et de poursuivre la construction de Nice à Menton de la Route impériale de première catégorie de Paris à Rome passant par Nice et Gènes (la Grande corniche). Tout un plan de restauration et de reprise des cheminements restèrent finalement dans les cartons pour ne revoir le jour qu'après 1860 avec le retour de Nice à la France. Autrement dit, une gestion économique autre que celle consistant à pallier uniquement les défaillances d'une production dont on redoutait en haut-lieu les répercussions sociales, et résolument moderne, ce dont les marchands-négociants furent d'autant plus conscients lorsque la politique du régime piémontais s'orienta définitivement sur Gènes aux dépens du port de Nice.

« L'esprit est bon ton » répète inlassablement le préfet en conclusion de ses rapports périodiques, et en effet la population se résigna à cette nouvelle administration jusqu'à ce que la crise économique ne vint aggraver la situation, rendant la charge fiscale insupportable

tandis que l'Empire aux abois avait alourdi la conscription jusqu'alors limitée à 350 hommes pour une classe d'âge d'environ 1500 jeunes gens, à 1099, déclenchant à nouveau la reconstitution de bandes d'insoumis dans les hautes vallées. Quant à la bourgeoisie niçoise, tant marchande que vivant de ses rentes foncières, elle était rassurée par le retour d'un ordre social qui lui faisait la part belle aux postes de responsabilités publiques, même si Dubouchage inclinait à choisir d'anciens nobles du comté. Mais la personnalité du préfet fut pour beaucoup dans ce consensus : simple, modéré, humain avec son personnel, plein de civilité aristocratique, de bonne opinion religieuse, respectueux de la dignité de chacun, et fort habile à désamorcer les tensions.

« Un excellent préfet pour son petit département » consentaient à dire les ministres intéressés. Un grand préfet par son sens de l'État, soucieux de l'image de sa fonction, navré de n'avoir pu conserver son département à la France lors de la débandade de 1814 pendant laquelle il resta sans directives, mais aussi un préfet au service du bien public car « tout ce qui peut contribuer à l'amélioration du sort des habitants de ce département ne pouvait m'être étranger ». Rien d'étonnant alors à ce que la municipalité de Nice ait fait garder son grand portrait officiel, et ait frappé une médaille de reconnaissance peu après son départ à celui « qui a su adoucir les rigueurs du dernier gouvernement pendant le règne de Napoléon... et qui administrait à la Bourbon... » N'est-ce pas là en définitive la clef de l'esprit de cette administration faisant référence au comportement d'un intendant éclairé du XVIIIe siècle, mais qui en même temps su mettre en chantier l'administration des temps modernes ce dont devaient se souvenir les régimes italiens postérieurs.

Bibliographie

Archives nationales, F Alpes-Maritimes

Archives nationales, F1 b 1158, dossier Dubouchage

Archives départementales, séries K à X, administration et correspondances

Archives municipales, Abbé Bonifacy, *Mémoires* (man.)

Fodéré, *Voyage aux Alpes-Maritimes ou histoire naturelle, agraire, civile et médicale du comté de Nice et pays limitrophes*, Strasbourg 1818, Paris 1821

Toselli, *Précis d'histoire de Nice*, T 3, Nice, 1868

Derlange (Michel), L'administration préfectorale de Dubouchage dans les Alpes-Maritimes, 24 mai 1803, 18 mai 1814 dans *Nice Historique*, octobre et décembre 1969