

DE L'INTENDANT AU PRÉFET : RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

PAR

Catherine LECOMTE

Professeur à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

Jean Baptiste Colbert de Saint-Pouange¹ est, en 1661, le premier “intendant de justice, police et finance” de Picardie, “commissaire départi pour les ordres du Roi” Louis XIV.

Nicolas-Marie Quinette² devient le 11 ventôse an VIII, le premier préfet de la Somme. Quinette, baron de Rochemont se place-t-il dans la succession institutionnelle de Colbert de Saint-Pouange ? Assurément, ce régicide qui s'illustra à l'Assemblée Législative par des interventions d'une remarquable intransigeance à l'égard de la monarchie ne revendiquait nullement une telle paternité.

Et pourtant de 1661 à 1789 dès qu'un intendant quittera la terre picarde, un autre le remplacera tout comme de 1799 à nos jours des préfets s'installeront sans discontinuité à Amiens, chef-lieu du département de la Somme³.

1. Avant lui et depuis 1636 des commissaires départis avaient déjà été installés en Picardie dont Le Maistre de Bellejamme (1636), Chaulnes (1643), Ormesson (1656). Colbert de Saint-Pouange, cousin de Colbert a alors 59 ans. Il a été maître des comptes à la Chambre des comptes de Paris en 1631, commis du secrétaire d'Etat à la guerre en 1636 puis en 1643. Lorsqu'il fut nommé intendant de Lorraine en 1657, il était depuis douze ans conseiller d'état. Il demeura à Amiens jusqu'en 1663, année de sa mort. Honoré Courtin lui succédera comme intendant de Picardie et de Flandre.

2. *Arch. Nat.* Fonds Beugnot, A.F. IV. 7. *Dictionnaire Napoléon*, dir. J. Tulard. Agé de 37 ans, il fut notaire avant la Révolution, en 1810 il entre au Conseil d'Etat.

3. Le dernier intendant de Picardie est le Comte d'Agay chassé par les révolutionnaires après dix huit ans d'administration.

S'il était de bon ton à l'aube du XIX^e siècle de gommer toute filiation⁴ entre les fonctions des intendants vilipendés, honnis dans les dernières décennies de l'Ancien Régime et celles des préfets, en revanche, des travaux historiques plus récents, inspirés en partie par la thèse de Tocqueville, soulignent que l'institution préfectorale s'inscrit dans la droite ligne de celle des intendants. Alors rupture ? Continuité. Ou encore rupture et continuité ?

Intendants ou préfets : qui sont ces serviteurs de l'Etat, maîtres d'un espace administratif déterminé ?

L'intendant est un commissaire⁵. A ce titre, il est nommé, *intuitu personae*, par le souverain et exerce son pouvoir dans le strict cadre défini par sa lettre de commission⁶. Il peut être déplacé⁷ et pire disgracié. Homme du roi, il sert l'Etat absolutiste, centralisateur, bureaucratique et s'assure de la fidélité des sujets. Il est le canal de la volonté royale, le constructeur-né de l'Etat moderne. Mais homme de la province, il est aussi le porte-parole des vœux et supplices des habitants.

Le préfet, aux termes de l'article 41 du titre IV de la constitution de l'An VIII, est désigné et révoqué par le premier Consul. Représentant de l'Etat dans le département, il n'est que sont agent : "le préfet ne connaît que le ministre... le préfet ne discute point les actes qu'on lui transmet : il les applique, il en assure l'exécution"⁸. Lucien Bonaparte, dans une circulaire du 21 ventôse an VIII qui peut être considérée comme le bréviaire du bon préfet rappelle, sans qu'aucune ambiguïté ne demeure, que son influence doit s'exercer afin de garantir la prospérité des citoyens et la tranquillité publique afin

(suite note 3) En mars 2000, 85 préfets ont été nommés dans le département de la Somme. Au XIX^e, on relève les noms de la Tour du Pin (1813), Villeneuve-Bargemont (1826), Cornuau (1860), Spuller (1879).

4. Lors de la discussion de la loi du 28 pluviôse an VIII, le tribun Mongez affirmait que "tout sous l'intendant était despotique. L'arbitraire le plus absolu régnait... tels étaient les vices du régime intendantal mais il représentait un avantage... La célérité et l'uniformité d'exécution... Seuls souvenirs que l'on doit garder", in *Arch. Parl.*, série II, Tome 1, p. 187-188.

5. Pinet (M.) (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, 1993, 3 vol., t.II : *du XVI^e au XVIII^e siècle* par Imbert (J.), Nagle (J.), Meyer (J.) et Godechot. Mousnier (R.), *La fonction publique en France du XVI^e à la fin du XVIII^e siècle*, *Revue historique*, T. 261, 1979, pp. 321-335. Jean Bodin dans les *Six livres de la République* publiés en 1576 définit le commissaire comme "une personne publique qui a charge extraordinaire limitée par une simple commission", cf. aussi, Loyseau (Ch.), *Cinq livres du droit des offices*, Paris 1610 ; Cardin le Bret, *De la souveraineté du roi*, Paris 1632.

6. Louvois, *Correspondance avec l'intendant de Flandre Le Peletier de Souzy*, 30 décembre 1668 et 13 février 1670, in Lottin (A.), *Mélanges Mongrédien*, Paris, 1974.

7. Ainsi Colbert de Croissy, intendant à Amiens et Soissons en 1666 avait été de 1663 à 1665 intendant de Tours et de Poitiers. Il ira en Flandre jusqu'en 1668, puis à Paris jusqu'en 1675. D'Ormesson, *Journal*, seconde partie, 19 mai 1665. On relève peu de disgrâces, mais des rappels à l'ordre.

8. Chaptal, 28 pluviôse, an VIII au Corps Législatif, *Arch. Parl.*, *op. cit.*, p. 230.

que la confiance envers le régime devienne telle qu'on ne puisse vouloir que concourir à sa stabilité, à sa pérennité.

En aucun cas, et les tribuns l'avaient amplement développé, le préfet ne doit commettre les mêmes errements que les derniers intendants et former écran entre le pouvoir central et les habitants.

Alors, nommés intronisés qui sont-ils ?

Les intendants sont tous ou presque issus du corps des maîtres de requêtes⁹, donc rapporteurs-nés au Conseil où ils ont fait leurs classes. Beaucoup doivent leur élévation à des réseaux de fidélité familiale, ou personnelle¹⁰, réseaux sociaux et mondains qu'ils ne cesseront d'exploiter. Leurs carrières en dépendront autant que leurs capacités à faire respecter les édits royaux, les arrêts du contrôleur général des finances et ceux du chancelier.

A l'origine, ils appartiennent pour la plupart à la noblesse de robe¹¹ ; en revanche au cours du XVIII^e siècle, réaction nobiliaire oblige, beaucoup seront d'illustre et immémoriale noblesse¹². De véritables dynasties d'intendants apparaissent telle celle des Bertier de Sauvigny en Ile de France¹³ et parallèlement la mobilité n'est plus le trait dominant de la fonction, ce qui, à certains égards, peut être apprécié comme une dérive. De 1661 à 1715, dix intendants seront tour à tour envoyés en Picardie¹⁴ soit autant qu'en Touraine mais moins qu'en Poitou ou en Normandie¹⁵. En revanche, parmi ceux sur lesquels se focalisent les haines vengeresses de la Révolution, rares seront les hommes qui n'auront pas été les ambassadeurs de Louis XVI dans la même province dix ans et plus comme le comte d'Agay qui fut installé à Amiens en 1771. Lorsque leur mission était de courte durée, ils devaient déployer une

9. Smedley-Weill (A.), *Les intendants de Louis XIV*, Paris, Fayard, 1995. *Mémoire par Mrs le maîtres de requestes représentant qu'ils sont seuls en droit et possession d'estre envoyés dans les provinces en qualité d'intendants*, B.N., ms. f. 7013, fol. 558-506, in Antoine (M.), *Le conseil du Roi sous le règne de Louis XV*, Genève, 1970.

10. Dessert (D.) et Fournet (J.-L.), *Le lobby de Colbert, un royaume et une affaire de famille*, in *Annales E.S.C.*, 1976, 6, pp. 1303-1306. Boisnard (L.), *Les Phélypeaux, une famille de ministres sous l'Ancien Régime*, Paris, Sedopols, 1986.

11. Chaussinand-Nogaret (G.), *Une histoire des élites 1700-1848*, Paris, La Haye, Mouton, 1975.

12. Gruder (V.R.), *The Royal Provincial Intendants, a governing elite in eighteenth century France*, New York, Cornell university Press, 1968.

13. *Paysages d'Yvelines à la fin du XVIII^e siècle : Le cadastre de Bertier de Sauvigny*, dir. Milhiet (J.-J.), Arch. des Yvelines, 1996, 335 p.

14. 1661 : Colbert de Saint Pouange ; 1663 : Courtin ; 1666 : Colbert de Croissy ; 1668 : Barillon ; 1672 : Rouillé ; 1674 : Le Tonnelier ; 1683 : Chauvelin ; 1694 : Bignon ; 1708 : Bernage.

15. Dix intendants se suivront à Tours dont Colbert de Croissy ; dix-sept à Poitiers dont Rouillé en 1669 et Colbert de Croissy en 1663 ; dix-neuf à Rouen dont Bignon en 1693 soit un an avant son affectation en Picardie.

infinie habileté pour imposer des mesures qui tendaient à l'unification administrative et législative tout en composant avec les particularismes locaux auxquels il convenait qu'ils s'initient promptement. Ce passage de relais d'intendance en intendance était garant de leur impartialité. Par contre, alors qu'ils se sédentarisent, ils peuvent avoir tendance à se comporter en princes territoriaux, à s'identifier aux pays qu'ils administrent, à être écartelés entre les exigences ministérielles et les réalités régionales qu'ils épousent ; les mécontentements populaires se cristallisent alors sur leur personne qui incarne l'arbitraire royal.

Nommés jeunes, au seuil de leur carrière, ils sont en droit de rêver à de plus hautes destinées. Certains accéderont à des secrétariats d'Etat, deviendront garde des sceaux, contrôleur général des Finances¹⁶. Si ils sont encore en poste alors que l'âge burine leurs traits, ils seront les modèles auxquels leurs contemporains se réfèrent en affirmant que "*le chemin qui conduit aux honorifiques places de conseillers d'Etat passait par les intendances*"¹⁷.

Les préfets de l'an VIII viennent de tous les horizons politiques et professionnels. La création de ce corps de hauts fonctionnaires est opportunément saisie pour gommer les passions antagonistes et galvaniser les ambitions au service de l'Etat à reconstruire. Les hommes proposés au choix du premier Consul par Lebrun, Talleyrand, Clarke ont en commun de s'être distingués dans leurs positions antérieures et de provenir majoritairement de la bourgeoisie¹⁸.

Toutefois, par opposition aux intendants, le profil sociologique du préfet de décennies en décennies n'évoluera pas aussi linéairement :

- 1815, 1830, 1852, la noblesse qu'elle soit ultra orléaniste ou bonapartiste s'empare des postes, elle est la plus sûre alliée des régimes¹⁹ ;
- 1840, 1870, la bourgeoisie se taille la part du lion ;
- 1880 et jusqu'en 1914, la "classe moyenne" fait son entrée dans les préfectures²⁰.

16. Colbert de Croissy devient secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, Chamillart intendant de Rouen devint Contrôleur Général des Finances, Feydeau de Brou fut Garde des Sceaux.

17. Barbier, *Journal ou chronique de la Régence et du règne de Louis XV (1718-1763)*, Paris, 1885, T. III, p. 279.

18. *Bulletin des lois n° 44*. Barante, *Mémoires*, Paris, 1890, T I, p. 478 : "*Le premier consul jugeait que les fonctions de préfet devaient être confiées à des administrateurs modérés, pris hors des habitudes raides et arbitraires de la Révolution, susceptibles d'obtenir de la considération parmi les classes supérieures*".

19. Et encore, la proportion des préfets nobles ira en s'amenuisant bien qu'ils restent toujours en 1852 à plus de 40% issus de la noblesse impériale, in Wright (V.) et Leclère (B.), *Les préfets du Second Empire*, Paris, 1973. Bargeton (R.), Bougard (P.), Leclère (B.), Pinaud (P.-F.), *Les préfets du 11 ventôse An VIII au 4 septembre 1870*, Paris, 1981.

20. Charles (C.), *Les hauts fonctionnaires au XIX^e siècle*, Paris, 1980, et A.N. série F1b. Siwek-Pouydesseau (J.), *Le corps préfectoral sous la Troisième République*, Paris, 1969. Bergerot (B), "La restauration ou les préfets aristocrates 1814-1830", in, *Etudes pour servir à l'histoire du corps*

Si les intendants sont assujettis au roi bien que certains témoignent dès 1750 de convictions empreintes de l'esprit des Lumières²¹ on ne saurait faire grand cas de leur opinion politique. Les préfets, en revanche, s'écartent totalement de ce cliché. Créatures d'un gouvernement, ils ne peuvent en être que les alliés inconditionnels. Qu'une révolution brutale ou plus insidieuse survienne et les préfets après avoir joui de l'extrême faveur, connaissent la douleur du refroidissement, voire de la brouille suivie d'ostracisme²². Leur engagement politique décide de leur sort. Les "notices individuelles"²³, dont les termes, selon le lecteur, sont aussi laudatifs que dangereux, peuvent être meurtrières et faire évanouir les espoirs de ces hauts fonctionnaires de voir leurs noms briller aux frontons de belles préfectures de première classe. Mais que ces grands commis soient au gré des régimes, de fidèles lieutenants ultras, bonapartistes, légitimistes, orléanistes, républicains de la première heure, républicains radicaux et anticléricaux, leurs talents seront récompensés puisque leur allégeance et leur zèle auront été inconditionnels. Et si ces mérites reconnus sont de surcroît soutenus par quelques recommandations, les préfets recevront le couronnement de leur docilité en accédant au Conseil d'Etat, en entrant au Sénat, en obtenant une direction de ministère²⁴.

Et pourtant, au cours du XIX^e siècle, la fonction s'est professionnalisée. Il faut désormais des titres universitaires, avoir appartenu à un conseil de préfecture, ou avoir été à la tête d'une ou plusieurs sous-préfectures. Une filière, un cursus administratif se sont esquissés qui indéniablement brident le pouvoir discrétionnaire du gouvernement. Le vivier de recrutement apparemment se rétrécit : peu importe à parité de valeur, le politique l'emporte toujours.

Selon certains, et ce qui n'advint jamais aux intendants, les préfets sont apparus telles des "girouettes politiques" : leur virtuosité a été sans pareille pour mener leurs carrières, quitte à renier leurs professions de foi passées²⁵.

(suite note 20) *préfectoral 1800-1940*, Paris, 1983, Bergerot (B.), *La Monarchie de juillet ou les préfets de la bourgeoisie (1830-1848)*, *ibid.*

21. Le comte d'Agay à Amiens est un physiocrate, Bertier de Sauvigny côtoie Dupont de Nemours et Turgot. Ardasheff (P.), *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, 1909, 2 vol.

22. Gerbod (P.), *et al.*, *Les épurations en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Droz, 1977. Dans l'Aisne, en 1848 et 1870 tous les préfets sont révoqués, deux seulement demeurent en poste en 1879.

23. Fould (A.), *Note sur les mouvements de personnel*, Paris, 1853, "Les indications ne porteront pas atteinte au plein et libre exercice de l'autorité ministérielle, mais modifieront sa résolution par des considérations nouvelles".

24. Lecomte (C.), *La professionnalisation des fonctions publiques territoriales*, J.E.V., Baden-Baden, 1989, pp. 161-187. Tulard (J.) et Thuillier (G.), *La formation des hauts fonctionnaires au XIX^e et XX^e siècles*. François-Antoine Boissy d'Anglas, préfet de l'Empire, fut préfet de la Charente en 1810, maître des requêtes au Conseil d'Etat, pair de France jusqu'en 1848 ; Montalivet successivement préfet de la Manche et de la Seine et Oise devint en 1804 Directeur général des Ponts et Chaussées, Ministre de l'Intérieur en 1809.

25. Ce fut le cas en 1815 lorsque nombre de préfets se placèrent sans sourciller au service de Louis XVIII.

En contrepoint, on peut porter un autre jugement et rendre hommage à leur sens suprême de la continuité de l'Etat qui l'aurait emporté sur la temporalité d'une conviction.

Enfin de 1661 aux années 1880, il était dans la norme qu'intendants ou préfets jouissent de fortunes privées ou à défaut d'une aisance financière certaine, ce qui était un atout pour tenir leur rang. Avec la chute des notables, les représentants de la République compteront désormais essentiellement sur leurs traitements²⁶.

* * *

Qu'il s'agisse de l'intendant Tourny qui a marqué Bordeaux de son sceau, ou du préfet Aubernon qui de 1830 à 1848 a dirigé la Seine et Oise, leurs pouvoirs s'exercent dans une circonscription territoriale bien délimitée.

Les intendants règnent sur une généralité ou intendance. On en dénombre 34 dans l'ancienne France dont la taille, la position géographique et le contexte local requièrent plus ou moins de subtilité, de fermeté et d'expérience²⁷. Les préfets gèrent un département dont on a voulu que l'étendue soit telle qu'un habitant puisse dans la journée se rendre au chef-lieu, y traiter ses affaires et retourner à son domicile²⁸. Leur sphère d'action est donc plus restreinte, en seront-ils plus efficace ?

Généralité ou département des stratégies administratives similaires s'imposent. Il est plus ardu d'imposer la raison d'Etat dans un territoire dont l'identité et les forces vives sont prégnantes, lorsque le pays a été récemment conquis²⁹. En revanche, si l'intendant devait composer ici ou là avec des Etats provinciaux vivaces, avec un Parlement impétueux, le préfet domine le Conseil Général, préside le conseil de Préfecture, peut influencer les nominations de procureurs généraux³⁰, sans pour autant avoir en vertu de la sépara-

26. Décret portant fixation des traitements des fonctionnaires administratifs des départements, 4 avril 1872 : traitement du préfet, préfecture de première classe : 35 000 F, préfecture de deuxième classe : 25 000 F, préfecture de troisième classe : 20 000 F. Un sous-préfet touche 7 000, 6 000 ou 4 500 francs.

27. Arbellot (G.), Goubert (J.-P.), Palazot (Y.), Mallet (J.), *Carte des généralités, subdélégation et élections en France à la veille de la Révolution de 1789*, Paris, 1986.

28. Adrien Dupont ouvrit le débat fin juillet 1789 ; il fut suivi par Lally-Tollendal, Sièyes, Thouret, Mirabeau, Rabaut Saint Etienne ; le 22 décembre 1789 l'Assemblée Constituante se prononça pour 75 à 85 départements.

29. C'est sur recommandation du secrétaire d'Etat à la guerre que le roi nommait les intendants des provinces frontières où l'assimilation devait se réaliser.

30. Affirmation à nuancer selon les périodes. Lecomte (C.), "Le pouvoir électoral des hauts fonctionnaires en régime censitaire, 1814-1848", in *La Haute Administration et la politique*, P.U.F., 1986 ; Rousselet (M.), *La magistrature sous la Monarchie de juillet*, Paris, 1937. Royer (J.-P.), *Histoire de la justice*, Paris, P.U.F., 1998.

tion des pouvoirs quelque droit de regard sur le cours de la justice. Là ou l'intendant, de surcroît physiocrate convaincu, se heurtait aux entraves que constituaient les douanes et traites³¹, la diversité des coutumes, le préfet paraît plus heureux dans un pays où l'unité juridique est de rigueur, où les communications sont plus fluides mais où à l'inverse les risques de contagion des révoltes s'accélérent et s'accroissent.

I – LA GESTION DE L'ESPACE

C'est assurément le domaine où la continuité est la plus manifeste.

Des signes forts : les préfets héritent des archives des intendants – lorsqu'elles n'ont pas été détruites – et recueillent, souvent, dans leurs services des commis qui ont fourbi leurs armes dans les années 1770-1780. C'est la mémoire des bureaux. Il arrive aussi, mais ce n'est là qu'une image, que les premières générations de préfets habitent les lieux mêmes où l'intendant demeurait³².

Intendant et préfet sont entourés de collaborateurs répartis entre plusieurs services. En 1760, comme en 1820 et encore en 1840, le personnel est à effectif constant : de 30 à 60 garçons de bureau ou commis qui exécutent les diverses tâches avant 1789 sous le contrôle d'un premier secrétaire³³ puis dès l'An VIII d'un secrétaire général, fonctionnaire public, nommé par le ministre alors que son prédécesseur relevait seulement de son maître l'intendant. Cependant, si les intendants se sont continûment appuyés sur leurs premiers secrétaires, les préfets furent dépouillés de leurs secrétaires généraux de 1820 à 1863, période pendant laquelle la fonction ne fut pas jugée utile³⁴. On peut à titre exemplaire évoquer ici la carrière de Jean-Charles Laumond préfet du Bas-Rhin en l'An VIII : il fit ses débuts aux côtés de l'intendant de Flandre en 1775 et devint secrétaire en chef de l'intendance de Lorraine et Barrois à Nancy en 1784. En 1806, alors qu'il est promu préfet de Versailles il y trouve installé avec M. Peyronnet, bien ancré dans ses responsabilités, le secrétaire général garant de la permanence administrative. Ce fonctionnaire a lui-même

31. Dufresne de Francheville, *Histoire des droits de sortie et d'entrée du tarif de 1664*, Paris, 1738. Bercé (Y.-M.), "La province, obstacle au relais du centralisme monarchique", in *Centralisme y descentralization, Modelos y procesos historicos en Francia y en España, Coloquio franco-español*, Madrid 10-14 octobre 1984, Madrid, 1985, pp. 291-313.

32. C'est le cas du Comte d'Agay ; Plouvier (M.), "L'image du pouvoir : la demeure de l'intendant de la généralité d'Amiens", *Actes du CXIe Congrès national des sociétés savantes*, Amiens, 1986, T. 1, Paris, 1987, pp. 79-104. Dans d'autres départements, les préfets s'installent dans les anciens palais épiscopaux.

33. *Arch. nat.*, Série F1b1 131 à 134 et 141 à 149, Martin (F.), *L'intendant de Paris*, 1990, p. 291.

34. Supprimés en 1817, ils sont rétablis en 1820 puis de nouveau supprimés en 1832 dans 80 départements. En 1853, ils ne seront réinstallés que dans quelques préfectures de première classe. C'est en 1865 que leur réinstallation devient définitive pour tous les départements.

fait ses classes en qualité de commis des bureaux de la Maison du Roi, puis a fait fi de ses opinions pour se placer sans interruption au service de l'administration départementale révolutionnaire puis consulaire³⁵.

Dans les élections, subdivisions de la généralité, l'intendant est relayé par des **subdélégués**³⁶, comme plus tard dans les arrondissements les **sous-préfets** témoigneront d'une docilité qui confine à l'asservissement vis à vis du préfet : "*on sait que le talent d'un préfet tient à la capacité de ses sous-préfets*"³⁷.

Subdélégués et sous-préfets ont en commun d'être, à leurs origines des notabilités enracinées dans le terroir. Cette caractéristique demeurera pour les subdélégués mais cessera pour les sous-préfets, aussitôt que la fonction devenue une véritable profession sera colonisée et âprement convoitée par de jeunes carriéristes avides de se hisser au plus vite vers les centres névralgiques du pouvoir³⁸. Toute stratégie de carrière étrangère aux subdélégués, pour la plupart, titulaires de leurs offices et qui n'attendent de la reconnaissance de leur aptitudes que l'obtention d'un office plus prestigieux³⁹. Les uns comme les autres sont à tel point d'indispensables courroies de transmission pour diffuser et appliquer les ordres, pour réussir l'unification, pour contenir, voire, brider les pouvoirs locaux que le gouvernement s'arrogera le droit de les nommer. Au XVIII^e siècle, le subdélégué en vient même à être désigné par le roi, ce qui marque un renforcement du pouvoir central au détriment de celui de l'intendant⁴⁰ et, peut être, fort de cet exemple le législateur, établit que dès la première heure le sous-préfet est nommé par Paris, sans que pourtant sa position de subordination hiérarchique vis à vis du préfet soit discutée.

Tandis que l'intendant contrôlait les comptes des communautés d'habitants, le préfet a des pouvoirs de surveillance et de décision prééminents sur la gestion des budgets communaux. Cette mainmise sur les comptes des collectivités locales est le signe le plus marquant de la centralisation voulue par le monarque de droit divin⁴¹ et reprise par les gouvernements d'une Nation

35. *Arch. nat.*, série F1B1. Lecomte (C.), "L'administration départementale en Seine et Oise, 1800-1815", in *Revue historique*, n° 289/2, p. 3051.

36. Antoine (M.), *Le dur métier de Roi*, Paris, 1986 ; Ricommand (J.), "Les subdélégués des intendants aux XVII^e et XVIII^e siècles", in *Information historique*, 1962, pp. 139-148, 190-195, et, 1963, pp. 1-7. Il faut relever, parmi d'autres, la situation du sous-préfet de Gex sous la Restauration qui fut autrefois subdélégué de l'intendant de Bourgogne Amelot de Chaillou, *Arch. nat.*, série F1b1 - 160-1.

37. Thuillier (G.), "Le corps préfectoral du Nivernais de 1830 à 1848", in *Actes du 94ème Congrès des Sociétés Savantes*, 1971, p. 93s.

38. Lecomte (C.), *La professionnalisation des fonctions publiques territoriales*, *op. cit.*, pp. 177-185. Siwek-Ponydesseau (J.), "Sociologie du corps préfectoral 1800-1940", in *Les préfets en France*, Genève, Droz, 1978, "les trois-quarts des préfets avaient été sous-préfets".

39. Ricommand (J.), "L'édit d'avril 1704 et l'érection en titre d'office des subdélégués des intendants", *Revue historique*, n° 195, janv.-mars 1945, pp. 24-35 et 123-139.

40. Antoine (M.), *Le dur métier de Roi*, *op. cit.* Ricommand (J.), "La suppression et la liquidation des offices des subdélégués", *R.H.D.*, 1948, pp. 36-45.

41. L'informatisation des règles de gestion fut encore une idée dominante de la réforme du

Souveraine. Cette tutelle née avec Louis XIV ne sombrera qu'en 1982 avec les lois de décentralisation. L'intendant ne manquait pas non plus, à l'occasion, de s'immiscer dans les désignations des échevins. On ne sait que trop quelles querelles opposèrent, à ce sujet, les villes et la Couronne. Au XIX^e siècle, le préfet reçoit la prérogative de nommer les maires⁴². Le choix des maires, comme naguère celui des échevins est une opération délicate. Mais tandis que les uns devaient trancher entre des rivalités familiales, d'intérêts et de clans, les autres doivent, de plus, compter sur l'émergence de forces politiques qu'il convient de juguler.

Le préfet rencontre ses maires au moins une fois par an, lors de la tournée qu'il effectue obligatoirement en sillonnant son département, renouant là avec une méthode d'investigation imposée autrefois aux intendants.

Une confrontation entre les petits cahiers de tournée⁴³ des préfets du Consulat et de l'Empire et les rapports rédigés à l'intention du contrôleur général des finances par les commissaires départis dans les provinces révèle des préoccupations semblables, constantes et atteste de la récurrence des sujets jugés sensibles. De surcroît, il est ô combien riche d'enseignements de constater à travers les commentaires et les notes prises sur le vif que la connaissance que l'on veut avoir d'un milieu passe prioritairement et pendant plus de deux siècles par une description minutieuse : topographie, géographie, entomologie, liste des crimes et délits... l'emportent sur des analyses économiques, sociales... Aussi, si l'historien contemporain veut appréhender une évolution, se placer dans le sillage tracé par l'École des Annales, il doit saisir année après année, à petits pas, la mutation du vocabulaire révélatrice des changements en profondeur. Cependant, là où l'intendant relevait que la contrebande faisait rage, le préfet se félicite de la libre circulation des blés ; là où l'intendant mesurait les effets de la corvée royale des routes, le préfet déplore que le paysan en dépit des exhortations des maires ne consacre pas quelques journées de morte saison à la réfection des chemin vicinaux⁴⁴. Là encore où l'intendant était muet, le préfet souligne, par exemple les progrès de l'instruction élémentaire. Indéniablement, la tournée demeure, en dépit de la rupture révolutionnaire, "l'institution" par excellence d'information et de contrôle de l'espace à administrer.

Préfets ou intendants ne peuvent résister à devenir les maîtres d'œuvre de travaux publics d'envergure. Si les intendants ont largement contribué à

(suite note 41) contrôleur général Laverdy. Bordes (M.), *La réforme municipale du contrôleur Laverdy et son application (1764-1771)*, Toulouse, 1968.

42. Sautel (G.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution*, Paris, 1999. Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française*, Paris, 1994.

43. Arch. des Yvelines, série 1M 1/1. Sous l'Ancien Régime, on parlait d'une "chevauchée annuelle".

44. Atlas de la Révolution française, t. 1, *Routes et communication*, s/s dir. Arbellot (G.), Lepetit (B.), Bertrand (J.), Paris E.H.E.S.S., 1987, Arch. des Yvelines, série 4M 1-6 et série 1M 1/1. La corvée royale fut généralisée de 1738 à 1776.

modifier le paysage urbain – Blossac à Poitiers, Châtellerault, Saint-Maixent⁴⁵, Feydeau de Brou à Rennes⁴⁶, les préfets ont été des bâtisseurs comme Maupas à Marseille, Vallon à Lille⁴⁷. La nature et l'étendue de leurs pouvoirs leur permettaient de marquer de leur empreinte l'urbanisme local. Plus modestement, à défaut d'une transformation radicale du parcellaire urbain, ils procédaient à l'édification d'hôtels de l'intendance ou d'hôtels de préfecture : Nancy et Soissons, Poitiers et Angoulême.

Sous l'impulsion du gouvernement, ils veillent à l'état des routes royales, impériales, nationales et surveillent la construction des ponts. Depuis 1716 et surtout 1747, ces administrateurs territoriaux devaient compter avec les ingénieurs des Ponts et Chaussées⁴⁸ avec lesquels il arrivait qu'ils se heurtent ; D'aucuns seront les initiateurs d'aménagement de bassins portuaires, d'assèchement de marais, de plantations sylvicoles...⁴⁹.

Lorsque l'intendant de 1789 est arrêté, pendu⁵⁰ c'est parce qu'il n'a pas su, selon ses bourreaux veiller à l'approvisionnement en grains, réprimer les spéculateurs. Son rôle était bien en effet, de s'assurer que la disette, jamais, ne sévirait. Amelot de Chaillou, à Dijon y prêtait une attention de tous les instants comme en témoigne la correspondance qu'il entretenait avec l'Abbé Terray⁵¹. Son contemporain, Bertier de Sauvigny agit en amont, instituant des comices agricoles pour diffuser les progrès phytotechniques ou zootechniques, relançant la Société royale d'Agriculture, encourageant la création des pépinières à Nemours et Montargis.

Les préfets "hommes de bien" sont sommés de mettre au rang de leurs priorités la propagation de cultures et d'élevages nouveaux. Germain Garnier⁵² éminent traducteur d'Adam Smith, et ses successeurs inciteront vigoureusement les paysans à se lancer dans la betterave à sucre et l'extension de la race ovine Mérinos⁵³. Ils étaient confrontés à l'individualisme forcené de

45. Blossac fut intendant de 1750 à 1784 ; Crozet (R.), "Problèmes et travaux d'urbanisation en Poitou au temps de la Bourdonnaye de Blossac", *B.S.A.O.*, 1948, pp. 395-396.

46. Nierès (C.), *La reconstruction d'une ville au XVIIIe siècle, Rennes (1720-1760)*, Rennes 1972, Harouel (J.-L.), *L'embellissement des villes, l'urbanisme français au XVIIIe siècle*, Paris, 1993.

47. Wright (V.), *Les préfets du second Empire*, F.N.S.P., Paris, 1973.

48. Brunot (A.) et Cocquard (R.), *Le corps des Ponts et Chaussées*, Paris, 1982.

49. Wright (V.), *op. cit.*

50. Retif de la Bretonne (N.), "Les nuits de Paris", in *La semaine nocturne*, Paris, 1930, vol. 1. L'auteur donne un récit poignant de la fin de Bertier de Sauvigny arrêté à Compiègne et exécuté avec barbarie à Paris.

51. Manévy (A.), *L'intendant Amelot de Chaillou, thèse droit*, Paris, 1957.

52. Pinard (O.-S.), "M. Garnier président du Sénat", in *L'histoire à l'audience*, Paris, 1848, p. 468s. Smith (A.), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Traduction nouvelle avec des notes et observations par G. Garnier, de l'Institut National, P. Agasse, An X-1802, 5 vol., in 8°.

53. Lecomte (C.), "L'administration départementale, acteur du renouveau en Seine et Oise, 1800-1815", *op. cit.*

petits propriétaires ancrés dans leurs traditions et ne parvenaient ainsi pas davantage à imposer rapidement la confection d'un cadastre qui mettrait un terme aux tracasseries entre voisins.

Assurément la **direction économique** du département est une tâche plus ardue à l'ère naissante du libéralisme que soixante ans plus tôt.

Dans le domaine artisanal et manufacturier, si la continuité dans l'esprit est patente, les moyens d'action sont sans comparaison. L'intendant surveillait étroitement les communautés de métiers, vérifiait la stricte observation des arrêts du Conseil, des lettres patentes relatives à la fabrication des produits manufacturés et au statut des personnes. Le préfet, lui, ne peut compter que sur son charisme et sa force de persuasion pour faire accepter des contraintes aux fabricants qui se cabrent dès que l'administration tente d'exercer un droit de regard sur la conduite de leurs affaires qui ne relèvent que du droit privé. Lors de sa tournée, le préfet se limite à apprécier le sort de la main d'œuvre au nom du maintien de la tranquillité publique. Dans une société où le capitalisme est émergent et le droit de propriété exacerbé, toute mesure de coercition est vécue comme une intolérable immixtion. C'est donc avant tout comme relais d'une politique nationale ambitieuse que le préfet pèsera sur les orientations économiques. La grande aventure du chemin de fer est un exemple type : qui du préfet ou du député parvient à obtenir le tracé de la ligne de chemin de fer ? Dans la Vienne, qui du baron de Soubeyran ou des préfets Levert et Tourangin put revendiquer le maillage ferroviaire du département⁵⁴ ?

Il convient enfin de s'arrêter sur un point commun et bien ciblé de leurs missions, contenu dans deux formules lapidaires : "Un roi ignorant sur toutes choses n'est qu'un demi-roi" et "Bien observer, c'est agir". Sous l'impulsion d'esprit "réformateurs" convaincus de l'utilité des dénombrements et autres enquêtes statistiques, on en vint à être persuadé qu'un tableau synthétique d'un pays est un instrument de gouvernement qui révèle l'image de la puissance, l'étendue et les lacunes du pouvoir. C'est une "*pédagogie-miroir*"⁵⁵ dont on ne saurait se priver. C'est dans cette perspective qu'est lancée avec l'appui de Fénelon et de Colbert la grande enquête des intendants de 1697-1699⁵⁶. C'est encore et toujours à l'affût d'informations sur l'état du royaume que le contrôleur général Orry multiplie les investigations administratives dont les résultats reposeront sur le concours des intendants et des leurs sub-

54. Le préfet Levert dans le Pas-de-Calais participe à la réalisation effective de plusieurs lignes de chemin de fer joignant Arras à Étaples. Peléran (A.), *Les préfets de la Vienne sous le Second Empire*, mémoire D.E.A., Poitiers, 1999.

55. Bourguet (M.-N.), *op. cit.* Penchet (J.), *Essai d'une statistique générale de la France*, Paris, Testu, An IX, 78p. Dans la Somme, la statistique fut achevée en 1806 par le préfet Poitevin de Maisseny.

56. Trenard (L.), *op. cit.* *Mémoires des intendants sur l'Etat des Généralités dressés pour l'instruction du duc de Bourgogne*, t. 1, *Mémoires de la Généralité de Paris*, Paris, 1831.

délégués. En dépit des travaux ultérieurs de l'Abbé Expilly, de Jean Baptiste Moheau et de secrétaires d'intendance La Michodière et Auget de Montyon⁵⁷, le pouvoir royal ne devait pas en tirer pleinement parti, pas plus qu'il fut assez éclairé pour s'emparer du *Tableau économique du docteur Quesnay*, ou de la *Richesse territoriale du royaume de France*⁵⁸, venue certes tardivement mais qui souligne la constante compromission de la statistique avec les exigences fiscales. Le temps est pourtant à l'orée de l'âge d'or de la statistique ; il suffit d'en juger par l'engouement des académies de province pour ce type de travaux⁵⁹.

Le mouvement était néanmoins devenu irréversible, et dès l'an IX, on enjoint aux préfets de dresser une "Statistique de leur département". Etrangement la collecte des données réunies par les sous-préfets, dépouillées par le secrétaire général, ne devait pas, le plus souvent, aller au-delà d'une présentation qui s'apparentait à un inventaire. On sait que ce vaste travail descriptif, analogue à une photographie où aucun détail n'est laissé dans l'ombre, ne fut pas mené à son terme, dans la forme initialement imposée, dans nombre de départements⁶⁰.

A la centralisation monarchique succéda le dogme de l'unité nationale, la Révolution avait brisé un ordre multiséculaire, elle n'avait, par contre, pas fait table rase des méthodes administratives qui procuraient une connaissance exhaustive des diversités, des forces qui concourraient à l'unité du territoire et à la cohésion sociale.

II – LE BON ORDRE

Ici, la continuité fait place à la rupture.

Certes, intendants et préfets doivent veiller au bien public, s'assurer de la sécurité des personnes et des biens et sont dans cette tâche secondés par la maréchaussée, la gendarmerie⁶¹. Arrêter les auteurs de troubles, mieux les débusquer avant qu'ils passent aux actes est un devoir prééminent.

57. Hecht (J.), "Le temps des techniciens", in *Panoramiques*, n° 47, 2000.

58. Lavoisier, *Œuvres*, Paris, 1864-1893.

59. Académie de Dijon, *Nouveaux Mémoires*, 1782. Roche (D.), *La France des Lumières*, Paris, 1993.

60. Bourguet (M.-N.), *op. cit.* ; Perrot (J.-C.), "La statistique régionale à l'époque de Napoléon", in *Pour une histoire de la statistique*, Paris, 1977, pp. 233-254. Cochon de Lapparent (C.), *Description générale du département de la Vienne*, texte annoté par Augustin (J.-M.), Faculté de Droit et Sciences Sociales de Poitiers. Gestes ed., 2000. *Annuaire statistique du département de la Seine Inférieure pour l'an XIV et 1806*, publié par M. le Préfet, Rouen, 1806, 424 p.

61. Lecomte (C.), "L'administration préfectorale", *op. cit.*

François le Camus de Néville, dernier intendant de Bordeaux, comme Thibaudeau installé dès le 11 ventôse de l'An VIII à la préfecture de la Gironde doivent chanter la gloire du régime dont ils sont les agents. Le premier entretient l'amour des sujets pour le roi, leur protecteur, le second doit magnifier les actions du gouvernement afin de cultiver et de fortifier une confiance indéfectible envers "l'homme providentiel", restaurateur de la paix sociale. Les temps ont toutefois changé : tandis que les intendants étaient confrontés essentiellement à des émeutes frumentaires et fiscales, les préfets auront à maîtriser des insurrections sociales, ouvrières, souvent fomentées par des meneurs politiques⁶².

Alors, si *a priori* les tâches demeurent les mêmes, les conditions de leur accomplissement diffèrent considérablement.

En 1774, de Fontette, intendant de Rouen et Miromesnil portent une attention soutenue aux activités d'une imprimerie de Valognes⁶³. Arrêter la propagation d'idées séditieuses est le souci du directeur de la librairie, relayé par l'administrateur provincial.

Au XIX^e siècle, les préfets devront tout autant veiller scrupuleusement au respect de la législation sur la presse. Les restrictions imposées ne cesseront d'être contournées et les réactions seront d'autant plus difficiles à juguler que les textes réglementaires se succéderont parfois en se neutralisant et que surtout les journaux se multiplieront imposant une vigilance sans répit. En 1848, le *Mémorial de Rouen*, propagateur des idées de la "Rue de Poitiers", contraignait le préfet de Rouen à réagir tout autant que l'avait fait celui de Lyon quelques temps plus tôt pour saisir *Le Précurseur*, gazette républicaine.

Il s'agit de guider les esprits, de les gouverner, d'éviter que l'esprit public soit détourné. D'administrateur, le préfet, en l'occurrence, ne revêt-il pas l'habit d'un policier ?

Contrôler l'opinion publique, c'est aussi être attentif aux influences qui s'exercent sur les comportements. Agents d'un pouvoir temporel, intendants ou préfets sont, à l'occasion, au cœur des conflits qui opposent les intérêts de l'État et ceux de l'Église. Mais, point de comparaison entre la finalité des ordres qu'on les somme d'exécuter. Après la révocation de l'Edit de Nantes, en vertu du principe *Cujus regio – Ejus religio*, l'intendant poursuit les huguenots, les hérétiques, est l'agent du gallicanisme royal⁶⁴. En revanche, alors que les biens ecclésiastiques ont été déclarés biens nationaux, que la

62. Petit (J.-G.), "Marianne en Anjou : l'insurrection des ardoisiers de Trélazé (26-27 Août 1855)", *Annales de Bretagne et des pays de Loire*, 1997, 104,3, pp. 187-200.

63. *Lettre de Miromesnil à Fontette, 23 octobre 1774 et réponse de Fontette le 14 novembre 1774*, A.D. Calvados, série C 2889 - 12 - 14.

64. Frêche (G.), "Contre-Réforme et dragonnades (1610-1789)", in *Actes du XIV^e Congrès des Sociétés Savantes*, Reims, 1970, t. II.

Constitution civile du Clergé a provoqué des dissensions, les premiers préfets épient les agissements des prêtres ; leurs successeurs règlent leurs attitudes au rythme de "l'alliance du Trône et de l'Autel" ou "du Sabre et du Goupillon". Il faut que vienne l'exécution des décrets de mars 1880⁶⁵ pour que l'administrateur devienne un implacable pourfendeur des congréganistes, encourageant la vindicte populaire lorsqu'il fait donner la force armée. Et dans un climat proche de la guerre civile, le préfet peut être contraint de se justifier devant des magistrats qu'il maîtrise si peu qu'afin d'obvier à un jugement qui lui serait défavorable, il élève un déclinatoire de compétence qui rend le tribunal administratif et en dernier ressort le tribunal des conflits seuls juges. On est bien loin des pouvoirs dont l'intendant pouvait se prévaloir puisque tout contrôle juridictionnel sur la légalité de ses actes était invisable⁶⁶.

Qu'il soit du Morbihan ou du Pas-de-Calais, le préfet ne doit disperser les groupements devant les abbayes que pendant une période bien définie dans le temps. Mais il en est d'autres qui, sournoisement, se réitèrent, se perpétuent en dépit de la législation qui les prohibe : ce sont ceux redoutés d'ouvriers, ou ceux plus séditieux de factieux dont les ambitions sont de faire tomber le régime⁶⁷.

L'action préfectorale devient là une véritable **police politique**, en se fondant sur un arsenal de mesures répressives qui musellent la formation des partis politiques. Le but : traquer sans répit les ennemis de l'Ordre. En 1830-1832, ce sont des prescriptions coercitives accrues pour briser simultanément la propagande républicaine et l'opposition légitimiste⁶⁸... En 1858, c'est la loi de sûreté générale qui autorise toute répression même arbitraire⁶⁹. Au préfet de prévenir, de faire arrêter, au juge pénal de prononcer la peine infamante. Au quotidien, les autorités administratives et judiciaires sont fondamentalement interdépendantes. La connivence entre préfets et procureurs était de rigueur mais au terme du processus, la décision demeurait à la discrétion des magistrats⁷⁰. A l'inverse, il arrivait que le rôle du juge soit assumé par "l'intendant de justice" dépositaire de la justice retenue du roi. Quelques intendants ont même rendu des jugements exemplaires pour mettre fin à des rebellions, pour condamner des individus arrêtés lors d'assemblées illicites⁷¹. D'autre part, si, en vertu de la séparation des pouvoirs le préfet n'avait aucunement le droit de s'immiscer dans le fonctionnement des juridictions, l'intendant, afin d'assurer la suprématie de la justice monarchique, pouvait entrer

65. Machelon (J.-P.), *La République contre les libertés*, Paris, F.N.S.P., 1976.

66. Après L'édit de Fontainebleau, il pouvait de son propre mouvement condamner les huguenots réfractaires.

67. Novembre 1831, insurrection républicaine Lyon ; juin 1832 à Paris ; Loi du 10 avril 1831, loi du 24 mai 1834 qui renforcent les dispositions du Code Pénal.

68. Remusat (Ch. de), *Mémoires de ma vie*, Paris, ed. 1962, t. III.

69. Wright (V.), "La loi de sûreté générale", in *R.H.M.C.*, 1969, t. XVI.

70. Petit (J.-G.), *op. cit.* Mathieu (P.), *Le procureur général Damay : l'action militante d'un magistrat poitevin, 1849-1870*, mémoire, Paris I, 1994.

71. Smedley-Weill (A.), *Les intendants de Louis XIV*, *op. cit.*, p. 226s.

en conflit tant avec les justices seigneuriales que royales. Il dénonçait les abus et les lenteurs, se félicitait comme Barentin en Poitou de la tenue de Grands Jours qui soulageraient de l'oppression et de la tyrannie⁷².

Enfin en 1666, lorsque Colbert lança sa grande enquête pour découvrir les faux nobles, la tâche confiée aux commissaires départis dans les provinces n'avait pas de caractère policier mais une finalité fiscale affirmée alors qu'en 1809 la confection – secrète – de la statistique personnelle traduit le renforcement d'un pouvoir inquisitoire que les notables commencent à trahir.

*“La lice est ouverte, l'heure a sonné... Il y a des mois que les préfets sont en campagne”*⁷³. Ce que ne fut jamais l'intendant, voici le préfet entrepreneur de candidatures, agent électoral. Toute l'administration du département, du recteur d'académie au plus insignifiant des instituteurs, du procureur au garde-champêtre, tous sont mobilisés afin de faire triompher le candidat du régime. De Balzac à Paul-Louis Courier, de Stendhal à Charles de Rémusat, d'Odilon Barrot à Duvergier de Hauranne, qu'ils vivent de leurs plumes, ou qu'ils siègent dans les assemblées, c'est avec récurrence que les opposants de ces manœuvres de manipulation de l'opinion publique, les dénoncent, les tournent en dérision, les caricaturent.

In limine, dès 1799, le gouvernement attend des préfets qu'ils soient les artisans de belles élections. Ce sont alors les proclamations électorales avant les plébiscites de l'an X et de l'an XII⁷⁴ ; ce sont les affres angoissées des préfets de la Restauration, de la Monarchie de juillet qui savent que leur *“place ne tient qu'à un fil”*⁷⁵ et qui pèsent de toutes leurs forces sur le corps électoral censitaire.

Pire est la position des préfets après l'instauration du suffrage universel. Pour soutenir la voix du gouvernement, il ne faut ménager aucun des astres épars de la constellation administrative du département au risque d'une carrière brisée. Le préfet ne gère plus qu'en fonction d'intérêts partisans. Il ne dirige plus seulement l'opinion publique, il la fabrique. Dans la lutte électorale, le crédit de l'administration est entaché de partialité. Ce n'est qu'avec le suffrage universel triomphant que la pratique de la candidature officielle cessera.

Le préfet, dès lors, sera à nouveau et prioritairement pour l'opinion publique le représentant de l'Etat dans le département et non plus au premier chef l'émissaire de passions politiques exacerbées. Il assurera sa mission avec l'appui d'une administration efficace, secondé par des collaborateurs dont le sens du bien public est la vertu première. Certes, les nominations demeurant à

72. Veillon (D.), “Un aspect de la criminalité au XVIII^e siècle : les grands jours de Poitiers de 1634”, in, *Journées régionales d'histoire de la justice*, Poitiers, 1977, P.U.F., 1999, p. 223s.

73. Ferry (J.), *Discours et Opinions*, Paris, 1892, p. 69s. ; à propos des élections de 1863.

74. *Arch. des Yvelines*, 2M 4/1 et 4M 1/6.

75. Stendhal, *Lucien Leuwen*, Paris, éd. Seuil, 1976.

la discrétion du gouvernement, ce haut fonctionnaire revêt, en dépit de tout, un caractère politique et demeure l'archétype de la centralisation jacobine.

Le préfet a ses racines dans l'histoire des intendants⁷⁶. Nul ne saurait en douter. Pas plus qu'on ne pourrait hésiter en remontant les siècles à affirmer que les intendants trouvent leurs origines dans les fonctions dévolues à d'autres époques, à de lointains prédécesseurs chargés d'asseoir l'autorité et le respect de gouvernants souvent éloignés. Tous ont eu pour mission première d'éviter que le manteau de l'unité se déchire et que renaissent des identités locales, un moment étouffées.

Préfet ou intendant, ils doivent établir une juste harmonie entre l'intérêt supérieur de l'Etat et le respect des libertés publiques locales mais si le portrait de l'intendant juge peut être brossé, le préfet peut, quant à lui, être amené à répondre de ses arrêtés devant une juridiction. Enfin, intendants et préfets ont aussi en commun d'avoir connu des pouvoirs concurrents. En effet, à l'origine, les intendants ont eu pour mission de contrôler pour les abaisser les gouverneurs de province dont l'omnipotence était surabondante. Ce n'est qu'à la fin du XVIII^e siècle que quelques gouverneurs devinrent à nouveau des rivaux redoutés. A l'inverse, les préfets lors de leur création étaient les maîtres incontestés de leurs départements et ce n'est que depuis les lois de décentralisation qu'ils doivent compter avec l'autorité acquise par le Président du Conseil général. La répartition des rôles entre les détenteurs du pouvoir à l'échelon local demeure, par un de ces retournements dont le pouvoir central monarchique ou républicain toujours à la recherche d'un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation, un autre thème de réflexion dans une étude comparative des fonctions des intendants et des préfets⁷⁷. L'intendant, au moins au XVIII^e siècle, avait pour lui la durée ; le préfet sait que sa mission s'inscrit dans un temps limité et qu'il n'est qu'un des instruments chargés d'assurer la permanence de l'Etat qui transcende toute idée de personnalisation de l'administration locale.

76. Bernard (P.), "Intendants du roi et préfets au service de la France. Une lignée d'envoyés en mission et un contrepois à la centralisation", in *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, 1998, p. 533s.

77. Barrot (O.), *De la centralisation et de ses effets*, Paris, 1861, 247p. : vive critique de la centralisation qui vide de leur substance les corps intermédiaires. G. Jèze devait écrire : "Les préfets sont des instruments trop utiles pour qu'une fois au pouvoir, ceux qui, dans l'opposition, les ont le plus violemment attaqués, consentent à se priver de leurs services... Il faudrait une révolution pour [les] faire disparaître".