

Michel Biard, *Les lilliputiens de la centralisation. Des
intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle
français »*

Seysssel, Champ Vallon, 2007, 412 p., ISBN 978-2-87673-460-9, 28 €

Jean Bart



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/11352>
DOI : 10.4000/ahrf.11352
ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2007
Pagination : 204-207
ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Jean Bart, « Michel Biard, *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »* », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 350 | octobre-décembre 2007, mis en ligne le 29 décembre 2009, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11352> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.11352>

Lettres, est un public pour lequel la lecture de ces récits – et pas seulement les plus récents – reste un voyage autant qu’une invitation au voyage. De ce point de vue, la publication de la thèse de Yasmine Marcil aurait sans doute gagné à intégrer quelque apport des *Humeurs vagabondes*, ouvrage paru deux ans auparavant. Il reste que ces remarques critiques ne doivent rien enlever au très beau travail de Yasmine Marcil dont l’objet est aussi pertinemment découpé qu’il est parfaitement justifié, étudié avec une rigueur méthodologique remarquable et, *in fine*, aussi éclairant dans ses analyses et conclusions que cohérent dans ses postulats. L’utilité de l’instrument de travail que représente déjà *La fureur des voyages*, constitue une preuve s’il en était besoin de la fécondité d’un dialogue interdisciplinaire bien compris entre des études littéraires s’inspirant des méthodes d’analyse de l’histoire du livre et de la lecture, et une histoire culturelle qui doit demeurer attentive aux déplacements de regard, questionnaires et notions opératoires propres à l’approche littéraire.

Gilles CHABAUD

Michel BIARD, **Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d’un « modèle français »**, Seyssel, Champ Vallon, 2007, 412 p., ISBN 978-2-87673-460-9, 28 €.

Sibyllin de prime abord, le titre s’éclaire à la lecture de la phrase de Balzac citée en exergue de l’introduction, selon laquelle la bureaucratie « inventa les fils lilliputiens qui enchaînent la France à la centralisation parisienne », liens tissés, comme l’indique le sous-titre, par les intendants et les préfets, entre autres. Auteur des *Missionnaires de la République*, livre salué et situé à juste titre par Claude Mazauric (*AHRF* n° 331 – janvier/mars 2003) dans « la lignée de ce qui a été produit de meilleur depuis un siècle dans le champ de l’histoire de la Révolution », Michel Biard a, dans ce nouvel ouvrage aussi décapant que roboratif, élargi considérablement l’angle d’étude, enchâssant l’action des représentants du peuple en mission au cœur d’un temps long allant des débuts de l’Ancien Régime à... 2006.

Selon un plan original, l’ouvrage commence par un montage de textes littéraires du XIX^e siècle - de Balzac à Daudet - sur les préfets et sous-préfets. La satire est féroce. Rares sont les lilliputiens institués par la loi de pluviôse an VIII qui échappent au ridicule. Inspirées par la pensée contre-révolutionnaire, de telles diatribes ont cependant fait long feu. Reste que ce premier chapitre, mené rondement avec verve et humour, met le lecteur en bouche. Le deuxième aborde la pensée de l’inspirateur favori des contempteurs du « modèle français » de centralisation et de son « hypothétique continuité », Alexis de Tocqueville, très à la mode, chacun le sait, au cours des dernières décennies, et dont les thèses, réduites à une vulgate remâchée, imprègnent encore aujourd’hui traités et manuels, en dépit des dernières avancées « de l’écriture de l’histoire de la Révolution française ». Avec rigueur et efficacité sont démontés les fondements sur lesquels repose, chez l’auteur de *L’Ancien Régime et la Révolution*, « écrivain politique, davantage [que] véritable historien », son affirmation d’un processus linéaire de centralisation : l’idée, issue du libéralisme aristocratique, de l’abaissement de la noblesse bien avant 1789 et des institutions qui lui avaient permis, au cours des siècles, de s’oppo-

ser au développement du pouvoir monarchique ; la toute puissance des intendants dans les provinces ; la poursuite du mécanisme pendant la Révolution malgré leur disparition ; le rôle de la capitale et de sa population, dangereuse par son ampleur et par son agitation. Grâce à ses propres travaux et à l'historiographie la plus récente, tant des derniers siècles de l'Ancien Régime que de la période révolutionnaire largement entendue, Michel Biard dénonce dès l'abord comme une erreur totale l'idée du développement continu du mouvement centralisateur, qui « doit être enfin résolument bannie de notre historiographie ». Le phénomène de la « centralisation » (les guillemets sont de l'auteur) n'est pas, bien sûr, nié, mais il convient « de reconsidérer ses modalités, ses rythmes, et surtout ses vecteurs », autrement dit ces lilliputiens moqués par Balzac.

C'est ainsi que nous est proposé, selon un procédé cinématographique bien connu, un retour en arrière, jusqu'à l'apparition, et surtout l'installation, des commissaires envoyés dans les provinces pour tenter d'y imposer la volonté du monarque : « Les " hommes du roi ", ou la naissance d'un mythe » (ch. III). Origines lointaines des intendants, premières chevauchées, missions des maîtres des requêtes, réseaux familiaux et sociaux, attributions et pouvoirs sans cesse grandissants, y compris dans le domaine de la justice, mais qui se heurtent à des obstacles tant matériels qu'institutionnels, en particulier dans les pays d'États, interventions dans la répression des émotions populaires... tout cela est repris à la lumière des thèses ou des travaux les plus récents. Ce qui permet d'affirmer que, devenu avant tout des administrateurs, les intendants de justice, police et finances, ne sont pas « des personnages dotés d'une puissance absolue dans le territoire qui leur a été confié », en raison tant de leur soumission directe au pouvoir central qu'aux limites imposées à leur action par la concurrence d'autorités locales moins décaties qu'on ne l'a dit, comme par les attaques de forces sociales hostiles. On comprend, dès lors, que les commissaires départis dans les provinces se trouvent, lors des ultimes crises de l'Ancien Régime, au cœur de la bourrasque.

Qu'ils soient voués « aux enfers » dès les premières semaines de la Révolution, conduit Michel Biard à consacrer le chapitre suivant à leur disparition, et d'abord à l'élimination physique de l'intendant de la généralité de Paris, Bertier de Sauvigny, ainsi qu'à celle de son beau-père, Foulon, « tous deux [...] parfaits représentants du monde des serviteurs de l'État ». Une minutieuse enquête policière sur les circonstances et le déroulement de cette double mise à mort – aboutissant même à en rectifier d'un jour la date répétée par les meilleurs auteurs (le 22 et non le 23 juillet 1789) – permet à la fois de mieux situer l'événement dans son contexte politico-social et d'éclairer les débats de la Constituante sur le « nouveau plan d'administration » dont l'élaboration apparaît urgente, jusqu'à l'adoption, au cours de la séance du 10 décembre, du principe de la suppression de toute « autorité intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir administratif suprême. Les commissaires départis, intendants et subdélégués [cessant] toutes fonctions aussitôt que les administrations de département seront entrées en activité ». Alors, selon l'expression de Michel Biard, « un vide abyssal, au moins de manière potentielle, s'ouvrait entre la capitale et les départements ».

Un abîme d'autant plus dangereux qu'il est dissimulé derrière une harmonie institutionnelle inspirée par la raison, mais qui, lorsqu'on en perçoit la profondeur, devient vite alarmant (ch. V. « Que faire face à la peur du vide – 1789-1793 ? »).

Pour des causes tant conjoncturelles que structurelles, les procureurs généraux syndics, eux-mêmes élus auprès des administrations départementales pour représenter le pouvoir exécutif et requérir l'application des lois, n'ayant pas eu la possibilité de combler ce vide, s'est imposé le recours à des commissaires du pouvoir législatif. Non sans mal et il faut attendre l'été 1791, à la suite de la fuite du roi, pour que les Constituants se résignent à s'engager – fort timidement – dans cette voie. Le mouvement se poursuit et s'amplifie de l'été 92 au printemps 93, l'envoi de membres des assemblées là où le sort de la République était menacé étant cependant toujours considéré comme un moyen extraordinaire. Une telle pratique permet néanmoins « de combler en partie les failles ouvertes par la Constitution de 1791 entre Paris et les départements », le procédé étant généralisé, avec l'efficacité que l'on sait, au temps du gouvernement révolutionnaire.

Prend, dès lors, naissance la « légende noire » (ch. VI), reliant par delà leurs différences les intendants de la monarchie et les missionnaires de la République. Mais c'est à l'égard de ces derniers que s'est déclarée « la haine la plus tenace, celle qui les a fait passer, deux siècles durant, pour de sinistres « proconsuls », avides de pouvoir, jouisseurs, vénaux et bien entendu meurtriers de par leur rôle clef dans la Terreur ». Michel Biard a beau jeu de montrer comment les attaques globales contre les représentants du peuple en mission, hier comme aujourd'hui, ont pour but essentiel de « porter l'anathème contre une Révolution » visant à réduire les inégalités et à rechercher le bonheur commun. Après l'abandon de cet objectif, alors qu'est préparée une nouvelle constitution, demeure le problème des rapports entre le pouvoir central et les administrations locales, confiés encore pendant quelques mois aux représentants en mission, avant que le nouvel acte constitutionnel institue auprès de chaque organe territorial des commissaires du Directoire. L'innovation est cependant d'importance : non seulement ces commissaires sont nommés, pour un temps d'ailleurs indéfini, non plus par les dépositaires du pouvoir législatif, mais par un pouvoir exécutif renforcé, mais ils sont permanents et sédentaires, sans être administrateurs. Ce sont eux cependant qui sont les véritables précurseurs des préfets dont l'apparition, au tout début du Consulat, fait l'objet de l'avant-dernier chapitre.

Autant que la loi du 28 pluviôse an VIII, les circulaires célèbres des ministres de l'Intérieur successifs, Lucien Bonaparte et Chaptal, sont l'objet d'analyses lumineuses. Dans les faits, les multiples études suscitées par la célébration du bicentenaire de leur création mettent désormais en pleine lumière les premiers choix et l'action, sur le terrain, des « citoyens préfets ». Grâce tant à leur pragmatisme forgé au cours de la décennie révolutionnaire qu'au caractère autoritaire du nouveau régime, l'institution préfectorale donne rapidement satisfaction à ceux qui l'ont conçue et imposée ; succès qui explique sa longévité et son caractère « intouchable » malgré les soubresauts de la vie politique et la rotation des constitutions.

Le dernier chapitre – et non le moindre – centré autour des dernières décennies (1982-2006), permet à Michel Biard de tordre le coup à nombre d'idées reçues alimentant le « prêt à penser » dans le domaine d'une histoire administrative dominée par l'épouvantail de « l'État jacobin » d'essence centralisatrice. Pour mieux fustiger l'utilisation abusive de l'épithète ou du substantif qui fleurissent toujours volontiers, avec une forte charge péjorative, sur les lèvres de beaucoup de ceux qui nous représentent ou nous gouvernent – dont l'inculture historique semble

confondante –, sans oublier d'ailleurs maints historiens, sociologues ou politologues... plus séduits par l'imprécation que par la recherche scientifique, Michel Biard remonte aux racines des termes galvaudés ainsi qu'à l'origine de l'idéologie contre-révolutionnaire, à partir des thèses de l'abbé Barruel, qui s'est élargie depuis deux siècles bien au-delà du cercle des adversaires de la République. Il en profite pour mettre les choses au point à propos des oppositions Montagnards/centralisateurs-Girondins/fédéralistes si aisément reprises par nombre de nos contemporains. Ici, comme dans le premier chapitre, le montage de multiples citations dues à la plume de chroniqueurs plus ou moins célèbres ne manque pas de sel.

In fine, on revient aux préfets et au sort réservé à leur prestige comme à leurs attributions par les célèbres « lois de décentralisation ». Là encore, une analyse fine des textes législatifs ou réglementaires promulgués depuis 1982 – y compris l'éclairant « décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements » du 29 avril 2004 – montre que leur domaine d'action demeure large et que « le transfert du pouvoir exécutif départemental (puis régional) des préfets aux élus locaux était non un abandon des responsabilités de l'État, mais une nouvelle façon d'assumer celles-ci, tandis que les préfets conserveraient en tout état de cause un rôle fondamental dans la République ». Tel est en tout cas la manière de résoudre aujourd'hui le problème des rapports entre le centre et la périphérie.

Nul doute que les conclusions de ce dernier livre de Michel Biard, agréablement iconoclaste, convaincront aisément les lecteurs de notre revue. Souhaitons qu'elles ébrèchent les certitudes du « prêt à penser » mais les clichés ont la vie dure.

Jean BART

Philippe DE CARBONNIÈRES, **Prieur. Les Tableaux historiques de la Révolution. Catalogue raisonné des dessins originaux**, Paris, Paris Musées et Éditions Nicolas Chaudun, 2006, 198 p., ISBN 2-87900-977-4, 45 €.

Celles et ceux qui travaillent sur la Révolution française et/ou sur l'Empire et qui ont eu à fréquenter le riche Cabinet des arts graphiques du musée Carnavalet y ont rencontré Philippe de Carbonnières en charge des collections révolutionnaires et impériales. Ils ont pu, sans nul doute, apprécier son dévouement à cette institution et sa passion pour l'histoire de la Révolution et de l'Empire. Homme de grande culture, archéologue dans une « vie » antérieure, Philippe de Carbonnières utilise ses qualités dans son travail quotidien au sein du musée et de nombreux étudiants, chercheurs confirmés, journalistes ou documentaristes pourraient témoigner de l'aide subtile et dévouée qu'il leur a accordée. Pourtant, ce travail minutieux, journalier, fait de classements et d'inventaires, de recherches et d'érudition, Philippe de Carbonnières le complète, de manière tout aussi précise et systématique, par des publications de catalogues raisonnés à partir des fonds du musée Carnavalet. À la suite d'un premier ouvrage sur les gouaches révolutionnaires de Lesueur paru dans la même collection en 2005, l'auteur nous donne à présent à (re-)découvrir les dessins de Prieur. La même démarche est donc de nouveau appliquée dans ce nouvel *opus* : une longue introduction divisée en plusieurs chapitres,