D'actifs relais administratifs du pouvoir exécutif. Les 32 bureaux d'intendance à la fin du XVIII^e siècle

René Grevet

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/819>

DOI : 10.4000/ahrf.819

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2003

Pagination : 7-24

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

René Grevet, « D'actifs relais administratifs du pouvoir exécutif. Les 32 bureaux d'intendance à la fin du XVIII^e siècle », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 332 | avril-juin 2003, mis en ligne le 22 avril 2008, consulté le 23 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/819> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.819>

D'ACTIFS RELAIS ADMINISTRATIFS DU POUVOIR EXÉCUTIF LES 32 BUREAUX D'INTENDANCE À LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE

RENÉ GREVET

À la fin du XVIII^e siècle, l'administration des intendants dans les provinces occupait un peu plus de 2 000 personnes parmi lesquelles 420 environ étaient employées aux tâches administratives dans les 32 bureaux d'intendances. Quoique modeste et souvent logée à l'étroit, cette administration s'est davantage structurée pour effectuer un labeur de plus en plus considérable. La décision, la gestion et la médiation, telle était la triple articulation d'une activité qui dérivait de la large sphère d'attributions des commissaires départis. Les bureaux étaient ainsi récepteurs, émetteurs et conservateurs d'une masse croissante de paperasserie administrative. Pour Tocqueville, une telle administration qui reflétait l'opprobre de la centralisation ne pouvait être qu'inefficace et néfaste. Malgré tout le respect qu'on doit aux grandes figures, on peut tempérer ce verdict tocquevillien. Les bureaux d'intendance, loin d'apparaître comme l'émanation d'une bureaucratie aveugle et arbitraire, ont contribué à réguler la centralisation et favorisé l'intégration des provinces dans une entité nationale.

Mots clés : intendants ; administration ; absolutisme ; provinces ; centralisation.

Cette communication décrira les aspects administratifs et la fonction de relais des bureaux d'intendance à la fin de l'Ancien Régime. Davantage qu'une réflexion sur l'originalité et la portée d'un pouvoir exécutif, il s'agira ici de cerner les moyens d'une autorité exécutive, assurée dans les provinces par des magistrats chargés de l'administration de la police, de la justice et des finances. Dès les années 1630 et plus encore à partir du ministère de Colbert, pour des raisons d'efficacité, la monarchie absolue des Bourbons avait en effet doublé la traditionnelle gestion judiciaire des affaires publiques d'une gestion exécutive. Depuis cette époque et jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, dans les provinces, en dehors de l'office et de la charge, l'autorité royale s'est exercée principalement par la commission délivrée aux intendants. L'administration

de ces derniers était tout à la fois exécutive ou active, contentieuse, gestionnaire, consultative et, on aurait tendance à l'oublier, médiatrice.

Les tâches administratives des bureaux d'intendance dérivait tout naturellement de cette sphère élargie d'attributions. Ils étaient tout à la fois récepteurs, émetteurs et conservateurs d'un volume croissant de paperasserie administrative. Celle-ci concernait trois volets principaux : sur le plan de l'exécution et de la juridiction, l'élaboration et l'application du processus décisionnel ; ensuite, en matière de gestion, le fonctionnement et le contrôle de l'administration ; enfin, la médiation entre le pouvoir central, les autorités provinciales, locales, et les particuliers, un domaine auquel on peut rattacher aussi la diffusion de l'information administrative.

Les bureaux constituaient ainsi une pièce maîtresse d'un dispositif politique et administratif qu'on s'est plu à qualifier de bureaucratique et de centralisateur. Peut-être faut-il nuancer cette vision à l'échelle des intendances car le substantif « bureaucratique » apparu dans les dernières décennies de l'Ancien Régime désignait surtout les structures ministérielles (1). Nous verrons en effet que nos bureaux d'intendance n'avaient rien de vraiment bureaucratique. Pourtant, nous constatons une masse de plus en plus importante de travail et un traitement croissant d'affaires relevant de la sphère administrative. Tocqueville y voyait la conséquence d'une centralisation politique mise en œuvre par la monarchie absolue (2). On peut certes abonder dans ce sens, mais il faut se garder de considérer le processus centralisateur comme nécessairement et uniquement induit par le centre. Il peut s'agir aussi d'une réponse à l'éveil et à l'essor des périphéries.

Une administration modeste

Avec un personnel peu nombreux, un coût de fonctionnement peu élevé et des bâtiments souvent exigus, les intendances ne se présentaient pas comme de grosses structures administratives.

Un personnel réduit mais stable

Différentes études fournissent des indications ponctuelles sur le nombre de personnes employées dans divers bureaux d'intendance (3).

(1) Ferdinand BRUNOT, *Histoire de la langue française des origines à 1900*, t. VI, 1930, p. 446. C'est, d'après cet auteur, à Gournay que semble revenir le néologisme *bureaucratie* suivi rapidement du terme *bureaucratique*.

(2) Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967, pp. 110-121.

(3) François-Xavier EMMANUELLI, *Pouvoir royal et vie régionale en Provence au déclin de la monarchie. Psychologie, pratiques administratives, défrancisation de l'intendance d'Aix, 1745-1790*, t. 1, pp. 161-165 ; Maurice BORDES, *D'Étigny et l'administration de l'intendance d'Auch (1751-1767)*, Auch, 1957, pp. 63-75 ; autres références citées dans les notes suivantes.

Manque encore une estimation globale des effectifs formant l'administration des intendants. En recoupant diverses données historiographiques et archivistiques, il est possible d'évaluer à environ 420 le personnel de bureau des 32 intendances qui existaient à la veille de la Révolution (4). En ajoutant les intendants eux-mêmes, l'effectif atteint les 500 personnes auxquelles il faut adjoindre 702 subdélégués (5), leurs greffiers en nombre égal, parfois leurs huissiers, ainsi que les ingénieurs des ponts et chaussées et les inspecteurs des haras et des manufactures (6), soit au total un peu plus de 2 000 personnes. Du point de vue des effectifs, on n'est vraiment pas en présence d'une bureaucratie tentaculaire !

À l'exception de l'intendance de Paris, où une soixantaine d'employés travaillaient dans les bureaux (7), ceux des intendances de province fonctionnaient avec rarement plus de 10 à 12 personnes (8). Sauf pour la Provence, les intendances des pays d'États employaient un peu plus de monde, le record étant détenu par celle du Languedoc avec 18 personnes, suivie par celle de Bourgogne avec 16 (9).

Dans ces bureaux, organisés à la manière des bureaux ministériels, le personnel administratif comprenait, outre le secrétaire particulier de l'intendant, un premier secrétaire, deux ou trois chefs de bureaux, appelés aussi parfois premiers commis ainsi que 5 à 10 commis, copistes ou garçons de bureau. À Paris, Bertier de Sauvigny s'appuyait sur trois premiers secrétaires qui avaient chacun sous leurs ordres trois chefs de bureau entourés chacun de quatre commis.

Ce personnel était très stable : à Châlons, P.-N. Guyot a travaillé comme commis d'octobre 1741 à décembre 1787 ; en 1786, Michel Grenier, chef des bureaux des communautés à Montpellier, exerçait depuis 44 ans ; à Aix, le sieur Aubert, âgé de 73 ans en 1790, entré comme copiste en 1748, exerçait encore au moment de la Révolution (10).

(4) Selon Michel Félix qui s'appuie sur un document conservé à la bibliothèque du Sénat, l'effectif des bureaux d'intendance était, au milieu du XVIII^e siècle, de 155 personnes (31 premiers commis, 93 commis, 31 domestiques de bureau) ; y aurait-il eu, entre cette date et les années 1770-1780, une sensible augmentation des effectifs ? Cette hypothèse me paraît douteuse, d'autant que cette même source ne comptabilise que 180 subdélégués, dans « Les commis du Contrôle général des finances au XVIII^e siècle », *L'administration des finances sous l'Ancien Régime*, Paris, CHEFF, 1997, p. 82.

(5) D'après J. GOUBERT ; G. ARBELLOX A LACLAU, « Les subdélégations à la veille de la Révolution de 1789 », *Atlas de la Révolution française*, Le territoire (2), dir. S. BONIN et S. LANGLOIS, Paris, EHESS, p. 48.

(6) Soit environ 150 personnes si on compte un inspecteur des manufactures, un inspecteur des haras et trois ingénieurs et sous-ingénieurs des ponts et chaussées par intendance, comme dans celle du Limousin à l'époque de Turgot, d'après M.C. KIENER, J.-C. PEYRONNET, *Quand Turgot régnait en Limousin*, Paris, 1979, p. 70.

(7) Voir l'*Almanach royal* de 1786, p. 356 ; celui de 1787, pp. 357-358 et celui de 1789, p. 347 ; M. TOUZERY, *L'invention de l'impôt sur le revenu : la taille tarifée 1715-1789*, Paris, 1994, pp. 306-309.

(8) À l'exception des subdélégués, des ingénieurs et des inspecteurs mentionnés précédemment ; à Alençon, les effectifs des bureaux comprenaient seulement 6 personnes, A.D. Orne, 716, pièce 40.

(9) AN., H¹ 1107, pièce 47 ; H¹ 185, pièce 105.

(10) *Ibid.*, F¹ 567 ; H¹ 1310.

Dans ces bureaux, l'apprentissage du métier s'effectuait sur le tas, souvent grâce à l'intervention d'un proche : à Valenciennes, Louis Lalou, secrétaire en chef, a succédé à son père avec qui il avait d'abord travaillé comme surnuméraire pendant sept ans et, en 1784, son fils entra à son tour comme commis (11). Il existait ainsi une promotion interne même si les principales fonctions de responsabilité étaient le plus souvent occupées par des juristes, avocats de formation pour la plupart ou clercs de procureurs. Ceux-ci étaient choisis par un intendant, mais bon nombre d'entre eux se maintenaient en place sous plusieurs commissaires, comme L. A. Pille qui, après avoir servi Duplex à Amiens puis à Rennes, l'a suivi à Dijon pour terminer sa carrière comme chef de bureau sous les ordres de Feydeau et d'Amelot (12). Pour les emplois subalternes, et en l'absence d'intervention familiale de la part d'une personne déjà employée, le recrutement dont on ne connaît rien, devait s'effectuer sous la responsabilité du premier secrétaire. L'emploi dans les bureaux d'intendance était d'ailleurs très recherché. Henri Fréville à qui l'on doit une thèse très documentée sur l'intendance de Bretagne signale qu'en 1781, à Rennes, pour le remplacement d'un commis décédé, il y eut une quarantaine de candidatures (13). Davantage que les salaires (évoqués plus loin), la stabilité de l'emploi et des avantages divers expliquent cette attirance pour le service de l'intendance. Dans les pays d'élection, les employés ne payaient pas la capitation et dans les provinces d'États, comme à Lille par exemple, les secrétaires et commis étaient exonérés des droits sur les boissons. La franchise postale, normalement réservée au seul premier secrétaire bénéficiait souvent au personnel. Les jeunes commis échappaient aussi à la milice. En fin de carrière ou en cas de décès, et quoique ce fût loin d'être une règle générale, des pensions étaient parfois versées (14).

Cette première approche des personnels d'intendance ne nous permet guère de cerner une véritable fonction publique, mais on découvre néanmoins l'ébauche d'une administration contemporaine.

Une administration économique

À combien peut-on évaluer le coût de fonctionnement des bureaux d'intendance ? Sans insister ici sur l'éventail, on précisera cependant qu'au bas de l'échelle, les commis étaient rémunérés entre 200 et 800 livres par an, les secrétaires entre 800 et 1 500 l. et les chefs de bureau entre 1 500 et

(11) *Ibid.*, H¹ 733.

(12) *Ibid.*, H¹ 2012.

(13) H. FRÉVILLE, *L'intendance de Bretagne (1689-1790), Essai sur l'histoire d'une intendance en pays d'États au XVIII^e siècle*, Rennes, 1953, t. 2, p. 30.

(14) A.N., H¹ 733 : pension de 400 l. versée à la veuve Coeugnet comme retraite de son mari, ancien secrétaire de l'intendance du Hainaut; *ibid.*, H¹ 185, pièce 109 : à Rennes, des pensions versées à la veuve Vimont (100 l) et la fille d'un ancien secrétaire (2001).

3 000 l. Le premier secrétaire percevait entre 4 000 et 10 000 l., mais devait généralement prendre à sa charge les frais de bureau (15). En moyenne, à la veille de la Révolution, un bureau d'intendance coûtait entre 20 000 et 25 000 l., frais de bureau compris (16). À cela, il convient d'ajouter les frais d'impression qu'il n'est pas aisé de calculer de façon précise mais dont le total peut, à partir de quelques exemples, être chiffré aux alentours de 250 000/270 000 l. par an (17). Soit un coût de fonctionnement total de 980 000 l. environ, ce qui correspond à un peu plus de 25 % des dépenses globales des intendances, estimées à 3 800 000 l. (18).

Plusieurs types de fonds servaient à rémunérer ces dépenses de fonctionnement des bureaux (19). Dans les pays d'états, les recettes de fermes, les octrois municipaux et les impôts provinciaux les couvraient en grande partie : ainsi pour le Languedoc, les états et les villes apportaient respectivement 10 000 l. et 7 000 l. sur 26 900 l. (20). Cette participation plaçait l'intendant et ses bureaux sous une certaine dépendance comme en témoigne la correspondance de l'intendant Ballainvilliers adressée au Contrôle général à la fin des années 1780 (21). Dans les généralités sises en pays d'élection, les dépenses des bureaux étaient assignées sur les fonds de la recette générale alimentés par la perception de la taille et de la capitation, sur l'extraordinaire des guerres, parfois aussi en partie sur des recettes de la ville siège de l'intendance; les frais d'impression étaient quant à eux couverts par les revenus du domaine.

(15) À Alençon, le 1^{er} secrétaire percevait 6800 l. (A.D. Orne, C716, pièce 40) ; à Auch, ces frais montaient à 7 000 l. sur un total de 17 000 l. (A.D. Gers, C 17).

(16) Cette estimation s'appuie sur des données des années 1787-1790 concernant 24 intendances, données fournies par les intendants ou leurs subdélégués généraux au début de 1790 et en grande partie conservées dans le carton F¹ 1003 des Archives nationales ; la moyenne précise s'établit à 22 316 l. mais peut être revue à la hausse si, pour l'intendance de Paris, on choisit les frais d'avant 1789 (120 880 l. au lieu de 32 120 l.).

(17) Ces frais étaient beaucoup plus élevés dans les intendances des pays d'élection (environ 8 000 à 10 000 l/an que dans celles des pays d'États (environ 2 000 l.) ; notre estimation s'appuie sur les exemples de la Provence (1 411 l. en 1787, d'après A.N., H¹ 12412-3), du Berry (1 797 l. pour 1787, d'après A.N., H¹ 94, pièce 54), d'Auch et Pau (6437 l. en 1785, 13 596 l. en 1786, d'après A.N., 1167, pièce 134), Hainaut (6 664 l.10 s. pour les six derniers mois de 1787, d'après A.N., H¹ 733), de Lille (2 864 l. pour les six premiers mois de 1789, d'après A.N., F¹ 1002).

(18) Cette somme proposée avec prudence, seulement pour donner un ordre de grandeur, mériterait d'être expertisée plus longuement, ce que je tenterai de faire ultérieurement pour discuter l'estimation de F.-X. Emmanuelli évaluant à 0,2 % des dépenses de l'État « le coût des intendances », dans *États et pouvoirs dans la France des XVI-XVIII^e siècles. La métamorphose inachevée*, Paris, 1994, p. 76 ; pour ma part, je les situe plutôt à 0,60 % des dépenses totales de l'État royal en 1788, à 0,52 % de celles de 1789-1790, en y incluant la rémunération des intendants, des ingénieurs et inspecteurs, celle des subdélégués et des greffiers ainsi que le coût des bâtiments d'intendance.

(19) A.N., H¹ 185, pièce 102 : un arrêt du Conseil en date du 16 avril 1770, relatif aux dépenses de fonctionnement des bureaux de l'intendance de Bourgogne, précise : « dans toutes les généralités du royaume, les appointements et frais des bureaux des intendances sont supportés par les villes, bourgs et communautés desdites généralités et imposés avec la capitation » ; cet arrêt autorisait une augmentation de 3 000 l. sur les 9 000 l. déjà allouées mais le total des frais s'élevait alors, augmentation comprise, à 18 780 l., ce qui suppose évidemment d'autres fonds.

(20) *Ibid.*, 1107.

(21) *Ibid.*

Une administration à l'étroit

Les bureaux des intendants étaient certes situés dans la ville principale de la généralité, mais une partie de leur personnel pouvait accompagner le commissaire départi lorsque celui-ci devait se déplacer dans d'autres secteurs de son département pour les besoins de son administration. Ainsi les bureaux de l'intendance de Flandres, en charge de trois provinces, se trouvaient-ils à Lille, en Flandre wallonne, mais l'intendant tenait aussi résidence et permanence à Dunkerque en Flandre maritime et à Arras en Artois (22). Selon les circonstances et le découpage de sa généralité, l'intendant d'Auch devait se rendre à Pau ou à Bayonne et celui de la Rochelle, à Saintes (23).

Au siège principal de chaque intendance, les bureaux se trouvaient fréquemment à l'étroit, moins, nous l'avons vu, à cause de l'importance du personnel qu'en raison de l'exiguïté des locaux et d'une masse de plus en plus considérable de papiers et d'archives à gérer. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, on constate certes des acquisitions de bâtiments et des constructions pour aménager de véritables hôtels d'intendance où logeaient les intendants et se tenaient leurs bureaux. La proximité de ceux-ci, logés dans des locaux plus spacieux, permettait sans aucun doute un meilleur traitement des affaires. Ce fut le cas à Amiens, Châlons, Soissons, Rouen, Dijon, Nancy, Besançon, Auch (24). En revanche, dans d'autres endroits comme Alençon, Limoges, Moulins, Poitiers, la situation matérielle des bureaux s'avérait encore précaire dans les années 1780. À Lille, jusqu'à l'acquisition d'un hôtel particulier en 1784, à l'exception du premier secrétaire et du secrétaire particulier, les autres employés de l'intendance étaient logés dans des locaux distincts. À Limoges, en 1784, l'intendant Meulan d'Ablois se plaignait auprès du contrôleur général du délabrement des locaux où ne voulaient plus travailler les commis, ceux-ci préférant emmener les papiers chez eux au risque de les égarer. La situation était identique à Montauban avant 1780.

Souvent à l'étroit pour travailler, les bureaux l'étaient également pour conserver leurs dossiers et archives diverses dont le volume ne cessait de croître. À Rennes, Poitiers, Dijon, les intendants se plaignaient du désordre indescriptible des papiers, ce qui entraînait la perte de pièces déposées par les administrés ou nécessaires pour l'expédition des affaires. En novembre 1787, l'intendant de Bretagne, Bertrand de Molleville, indiquait à Lambert, le contrôleur général, qu'il serait utile d'employer des archivistes dans les

(22) A.D. Nord, L 10.

(23) A.N., H¹ 1167, 1408.

(24) À Auch, le nouveau bâtiment construit à l'initiative de d'Étigny entre 1759 et 1763, comprenait un rez-de-chaussée et deux étages; les bureaux occupaient cinq pièces séparées par deux remises ou « serre-papiers » dans une aile du 1^{er} étage, l'autre aile étant réservée aux appartements de l'intendant.

bureaux « pour mettre et maintenir l'ordre dans les vieux papiers et séparer ceux qui sont inutiles de ceux qu'il peut être intéressant de conserver » (25).

À Paris, un employé était responsable du dépôt des archives. À Lille, après 1784, les bureaux de l'intendant Esmangart purent disposer d'un local affecté à la conservation des papiers (26). Une tendance se dessine, mais, à la veille de la Révolution, la mémoire de l'administration laisse encore à désirer.

Une administration en quête d'efficacité

Sous l'Ancien Régime, les fonctions d'administration et de justice n'étaient guère dissociées. Aussi les tâches des bureaux d'intendance reflétaient-elles cette confusion des pouvoirs dévolus aux commissaires départis. Sous la houlette d'un premier secrétaire, véritable auxiliaire de l'intendant, les bureaux formaient ainsi un élément essentiel de cette chaîne administrative partant du centre politique exécutif jusqu'aux administrés en passant par les autorités provinciales, locales et les subdélégués.

Le rôle prépondérant du 1^{er} secrétaire de l'intendance

Il supervisait le travail d'une dizaine ou d'une quinzaine d'employés. Dans les dernières années de l'Ancien Régime, il était parfois doublé d'un subdélégué général, comme à Aix ou à Montpellier (27). À Paris, Bertier de Sauvigny s'assurait les services de trois premiers secrétaires, mais l'intendance parisienne formait véritablement une exception (28).

Les premiers secrétaires d'intendance jouaient un rôle essentiel. Auprès des intendants, ils étaient des hommes de confiance, d'influence et de pouvoir.

Collaborateurs les plus proches, ils les suivaient souvent dans leurs postes successifs (29). On devrait plutôt dire que les intendants les emmenaient avec eux au gré de leurs nominations. Lacoré, arriva à Besançon avec Ethis et Focard (30). Pendant près de 30 ans, F. Serré fut le secrétaire de cabinet ou le premier secrétaire de Gallois de La Tour à Aix. L'intendant d'Agay a emmené Maugendre à Rennes puis à

(25) A.N., H¹ 591, pièce 3.

(26) A.D. L. 10344; à Auch, d'Étigny fait classer les papiers de l'intendance en 1753 ; A.D. Gironde, C2482 : à Bordeaux, un classement est effectué en 1776 ; en 1787, l'intendant de Bourgogne, Amelot, demande à ses subdélégués de lui envoyer l'inventaire de leurs archives mais il ne put faire effectuer le classement des archives de l'intendance.

(27) Cas assez rare contrairement à ce qu'affirme J. Ricommand.

(28) À Valenciennes, Sénac de Meilhan en employait deux (Biston et Guéhenneuc), mais ce dernier, âgé de plus de 70 ans, demeurait à son poste pour services rendus ; à Rennes, où exerçaient deux premiers secrétaires, Bertrand de Molleville n'en conserva qu'un.

(29) A. BABEAU, *La province sous l'Ancien Régime*, 1894, t. 2, pp. 43-44.

(30) C. BROSSAULT, *Les intendants de Franche-Comté (1674-1789)*, Paris, 1999, pp. 52 et 349.

Amiens (31). Parfois cette pérégrination n'allait pas sans désagrément : Acher de Mortonval, qui fit par la suite une belle carrière au Contrôle général, se retrouva ainsi sans emploi à Dijon lorsque "son" intendant Dupleix, nommé conseiller d'État, quitta la Bourgogne et que son successeur, Feydeau de Brou amena de Bourges "son" premier secrétaire (32).

Avocats ou procureurs, ces chefs des bureaux d'intendance étaient des juristes confirmés. Ils devaient préparer les décisions de l'intendant en s'informant sur les différentes affaires en cours, en rédigeant les projets d'arrêt soumis au Conseil, en examinant de près et en reprenant au besoin les projets d'ordonnances adressés par les subdélégués. Sénac de Meilhan a bien décrit ce travail :

« Les affaires sont à l'avance examinées et discutées ; on ne les lui présente que tamisées en quelque sorte, éclaircies, mises dans un tel jour, qu'à moins d'être stupide, la décision saute aux yeux... » (33)

Les premiers secrétaires servaient d'intermédiaires obligés entre les différentes autorités et les intendants. Soumis aussi à toutes sortes de sollicitations de la part des particuliers, ils assumaient pleinement leur fonction dans les relations privilégiées et obligées qu'ils entretenaient avec les subdélégués de leur généralité. En Bourgogne par exemple, le premier secrétaire les recevait à sa table pendant la tenue des États de la province. Les historiens qui ont étudié des intendances au XVIII^e siècle ont tous souligné l'influence de ces premiers secrétaires tels un Sallenave à Auch sous d'Étigny ou F. Serré à Aix sous des Gallois de La Tour. Bénéficiant d'une rémunération élevée, comprise généralement entre 5 000 et 10 000 livres par an, ils géraient les émoluments des bureaux et réglaient leurs frais. Hommes de pouvoir, ils intervenaient dans le recrutement des commis et pouvaient accélérer ou non l'expédition des affaires. Leur réputation n'était d'ailleurs pas toujours excellente : on les accusait volontiers de prévarication, d'enrichissement personnel par le biais de l'administration contentieuse (34). En 1789, dans le cahier de doléances du clergé de Lorraine, on peut lire ces lignes peu amènes :

« Une pluie d'or tombe chez ces derniers [...] Dix à quinze années de secrétariat ont suffi à plusieurs pour s'enrichir [...] La justice gratuite qu'ils doivent rendre n'est souvent que trop payée ». À la fin de 1789, la nomination de plusieurs d'entre eux comme subdélégué général d'intendance pour suppléer le départ des intendants suscita des réticences voire des résistances (35).

(31) A.N., F^{1a} 567 ; citons aussi Guéhenneuc, 1^{er} secrétaire de Sénac de Meilhan qu'il servit à La Rochelle, Aix puis Valenciennes ; Collait a suivi Calonne dans ses intendances de Metz et de Lille.

(32) *Ibid.*..., H¹ 185.

(33) Cité par SAINT-ÉLIE, dans *Causeries du lundi*, t. X, éd. 1955, p. 79.

(34) C. BROSSAULT, *op. cit.*, pp. 349-352.

(35) Voir ma communication « La fin des intendances et la transition administrative dans les provinces administratives (1789-1790) », dans *Intendants et préfets dans le Nord-Pas-de-Calais (XVII^e-XX^e siècle)*, Arras, 2002, dir. A. LOTTIN et A. CRÉPIN, pp. 77-106.

Une organisation des bureaux mieux structurée

S'il est vrai, comme le note F.-X. Emmanuelli, que pendant longtemps l'organisation fut empirique (36), on constate cependant une évolution assez nette à partir des années 1770. Apparaît alors une meilleure répartition des attributions qui jusqu'alors s'opérait principalement en fonction des capacités, préférences ou des habitudes des chefs de bureau. Si cette pratique ne disparaît pas, elle cède progressivement la place, surtout dans les grandes intendances, à une distribution plus spécialisée des tâches administratives. Les services de la plupart des intendances sont alors assurés par trois ou quatre bureaux :

- un bureau d'administration générale traitant la correspondance avec les autorités et les subdélégués, les requêtes, les affaires particulières ;
- un bureau des affaires militaires ;
- un bureau des finances, surtout actif dans les provinces d'élection, qui s'occupe essentiellement des diverses impositions ;
- un bureau de la police qui gère l'administration des villes et communautés.

Malgré cette spécialisation, chacun de ces bureaux pouvait aussi se voir affecter un domaine particulier : l'agriculture, les manufactures, l'assistance, les ponts et chaussées... Néanmoins, du fait de la confusion administrative qui était la règle à l'époque, ces matières pouvaient relever de plusieurs bureaux.

Cet organigramme variait cependant selon les généralités (37). Les différences les plus nettes opposaient les intendances des pays d'élection et celles des pays d'États. Lorsque la généralité comprenait plusieurs entités provinciales dans son ressort, une spécialisation territoriale affectait l'organisation des bureaux : ainsi à Lille, l'un d'eux se voyait attribuer le traitement des affaires artésiennes et un autre s'occupait des affaires flamandes (38).

Un labour administratif considérable

Il n'est guère possible d'entrer ici dans le détail des tâches administratives des bureaux d'intendance. La décision, la gestion, et la médiation, telle

(36) F.-X. EMMANUELLI, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance du milieu du XVIII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle (France, Espagne, Amérique)*, Aix-en-Provence, p. 45.

(37) On trouvera des organigrammes de bureaux d'intendance dans M. TOUZERY, *op. cit.*, p. 308 (Paris), dans P. BODINEAU, « Les bureaux de l'intendant de Bourgogne à la fin de l'Ancien Régime », *Actes du 109^e Congrès national des sociétés savantes*, Paris, CTHS, 1984, t. 2, p. 95 (Dijon) ; A.N., H¹ 733 (Hainaut/Valenciennes) ; *Ibid.*, H¹ 591, pièce 3 et A.D. Ile-et-Vilaine, C 9 (Rennes) ; A.D. Orne, C 716 (Alençon).

(38) A. C. Lille, 436.

était la triple articulation d'un dispositif administratif qu'ils personnifiaient et matérialisaient aux yeux des populations. Concrètement, pour remplir au mieux leurs obligations, leur activité s'organisait dans trois directions :

- le traitement des actes d'autorité, à savoir la rédaction de projets d'arrêts soumis au Conseil du Roi, celle des ordonnances de l'intendant ;

- le traitement des affaires administratives qui comprenait quatre volets principaux : la surveillance de l'administration des villes, des communautés, des hôpitaux, de la voirie, des manufactures, haras, des affaires militaires ; la vérification comptable des budgets municipaux, de la fiscalité en pays d'élection, de l'extraordinaire des guerres, des revenus du domaine ; l'établissement d'états récapitulatifs et statistiques d'après les renseignements fournis par les subdélégués ; la gestion du contentieux face aux juges ordinaires ;

- le traitement de la médiation et de l'information qui nécessitait une correspondance de plus en plus volumineuse avec le pouvoir exécutif central (Contrôle général, secrétariat d'état de la province), avec les autorités locales, religieuses, avec les subdélégués, avec les particuliers (requêtes, plaintes, demandes de recommandation...) ; l'information du pouvoir central exigeait l'envoi d'abondantes statistiques, de nombreux états, mémoires ; celle des autorités locales et des administrés nécessitait non seulement l'impression des décisions (39), mais également leur transmission, la vérification de leur réception et de leur conservation (40) par l'entremise des subdélégués ; il fallait aussi assurer l'expédition des différents actes d'autorité par la délivrance aux particuliers, subdélégués et autres autorités, de pièces certifiant telle ou telle décision du Conseil ou de l'intendant.

Peut-on quantifier une telle masse de travail que certains inventaires de la série C des archives départementales nous laissent entrevoir ? On citera seulement quelques chiffres pour donner un aperçu de cet immense travail administratif effectué par les bureaux d'intendance. Pour la Provence du second XVIII^e siècle, F.-X. Emmanuelli a compté 19 825 dossiers traités par les bureaux de l'intendant des Gallois de La Tour (41). Dans l'intendance de Bordeaux, pour la même période, la seule correspondance des bureaux avec

(39) Par exemple, à Bourges en 1785, les services de l'intendance font imprimer 200 exemplaires d'un arrêt du Conseil renouvelant l'interdiction d'importer des cotonnades autres que celles venues d'Inde, A.N., H¹ 94 ; à Pau, en 1786 et 1788, sont imprimés 400 exemplaires d'une ordonnance interdisant l'élevage des baudets sans autorisation de l'inspecteur des haras et à 200 exemplaires, une ordonnance sur la destruction obligatoire des chenilles, A.N., H¹ 1167 ; à Lille, en janvier 1789, l'intendant fait imprimer 1 200 exemplaires d'un arrêt du Conseil encourageant par des primes l'importation des farines et des blés, A.N., H¹ F4 1002.

(40) A.D. Nord, C18604 : une ordonnance de l'intendant de Valenciennes, Sénac de Meilhan, en date du 1^{er} février 1780, portait sur « la publicité et conservation des édits, déclarations, arrêts, ordonnances et règlements qui sont envoyés aux gens de loi des paroisses » et obligeait ceux-ci à les classer dans une armoire spécialement destinée à cet usage « pour qu'un chacun puisse en avoir une parfaite connoissance ».

(41) F.-X. EMMANUELLI, *Un mythe (...), op. cit.*, p. 87.

les 25 à 27 subdélégués comporte 33 169 pièces, relatives à toutes sortes d'objets : on compte environ 150 à 160 pièces par an pour une grande subdélégation comme Bordeaux ou Agen, 70 à 80 pour une subdélégation moyenne comme Sarlat et 30 à 40 pour une petite comme La Réole ou Bergerac (42). Pour ce qui concerne la correspondance échangée entre l'intendant et les ministres, citons encore ces quelques chiffres pour 1770, année au cours de laquelle l'intendant de Bourgogne, Amelot adresse 84 lettres à Saint-Florentin, secrétaire d'État de la Maison du Roi alors que de La Tour en expédie 68 et Saint-Priest, intendant du Languedoc, 49 (43). En 1775, le même ministre envoyait 81 lettres à Bertier, intendant de Paris, 54 à de Cypierre, intendant d'Orléans, 39 à Monthyon (44), intendant de La Rochelle, lettres dont il fallait accuser réception et auxquelles il fallait répondre.

Pour faire face à cette masse écrasante de travail, les bureaux s'organisaient tant bien que mal, mais, nous l'avons vu, une meilleure structuration des attributions s'avérait nécessaire. La pression administrative ne pouvait qu'entraîner aussi une rationalisation des méthodes de travail. C'est pourquoi les intendants, comme Bertrand de Molleville à Rennes, imposent la généralisation des formules imprimées pour transmettre leurs directives aux subdélégués, pour hâter la réponse de ces derniers, pour faciliter aussi la délivrance des pièces réclamées par le public (45). Les commissaires départis se montrent également très soucieux de l'ordre de leurs bureaux. À l'exemple de ce que leur impose le Contrôle général, ils demandent à leurs subdélégués de ne traiter qu'un seul objet par lettre pour accélérer le traitement d'une matière administrative complexe (46). Enregistrer, classer et conserver les correspondances reçues ainsi que la copie des lettres expédiées, tout ceci se perfectionne aussi dans les intendances importantes qui ont davantage de moyens à leur disposition.

Des historiens ont cependant douté de l'efficacité de cette administration. A. de Tocqueville en particulier s'est gaussé d'une lenteur décisionnelle engendrée par une centralisation excessive dont les bureaux étaient l'émanation. P. Ardascheff cite aussi des exemples de retard administratif, mais, plus nuancé, les impute à la complexité croissante des affaires qui entraîne une « paperasserie administrative » de plus en plus importante. Il n'empêche qu'une consultation minutieuse des archives ne conduit pas

(42) D'après *l'Inventaire sommaire des archives départementales de la Gironde, série C*, pp. 44-114; subdélégation de Bordeaux : 4 651 pièces entre 1750 et 1759 ; Agen : 5 979 pièces entre 1749 et 1785.

(43) A.N., O¹ 551.

(44) *Ibid.*, O¹ 417.

(45) H. FRÉVILLE, *op. cit.*, t.3, p.137 : « formules de demande de décharge des droits de contrôle, franc-fief, centième denier... »

(46) P. BODINEAU, *op. cit.*, p. 82 : lettre du 20 avril 1782 de Feydeau de Brou qui demande à ses subdélégués de « ne point accumuler plusieurs objets dans une même lettre, cette méthode est contraire à l'ordre établi dans mes bureaux ».

immanquablement à un verdict de lenteur administrative. En règle générale, et selon la situation géographique, un délai de 3 à 10 jours s'écoulait entre une correspondance venue des bureaux parisiens ou versaillais et la réponse adressée par l'intendant (47). Trois situations pouvaient provoquer un allongement des délais de traitement d'une affaire. Tout d'abord, en cas d'enquête nécessaire ou d'états à établir ; il fallait alors informer les subdélégués, permettre à ceux-ci de mener leurs investigations et attendre leurs réponses. Des retards administratifs résultaient aussi du fait que les décisions de l'intendant revêtaient de plus en plus la forme d'un arrêt du Conseil, arrêt qu'il fallait auparavant rédiger puis soumettre à l'expertise ministérielle par le biais d'un maître des requêtes. Enfin, on ne peut passer sous silence qu'une lenteur administrative résultait aussi des conflits de compétence : il n'était pas rare en effet de voir les décisions des intendants contestées par les juges ordinaires qui réclamaient au Conseil la cassation de telle ou telle ordonnance empiétant selon eux sur leurs attributions (48).

Une administration en question

À la fin des années 1780, en vue de procéder à des économies de fonctionnement, le pouvoir central s'est intéressé de plus près aux bureaux d'intendance. Il est vrai que la création de nouvelles assemblées provinciales allait dessaisir ceux-ci d'une partie de leurs attributions administratives et que se posait alors la question du maintien de la totalité de leurs effectifs. Dans un contexte politique et administratif de plus en plus perturbé, ces bureaux allaient pourtant devoir assurer la transition administrative avec les nouvelles administrations surgies avec la chute de l'Ancien Régime.

Une gestion plus contrôlée

Les intendants étaient les maîtres de leurs bureaux en les composant à leur gré, spécialement par le choix du 1^{er} secrétaire et en organisant leur travail. Ils n'étaient toutefois pas entièrement les maîtres pour les fonds affectés au fonctionnement de leurs bureaux, dans les provinces d'États

(47) Exemples fournis par R. MOUSNIER, *Les institutions de la France sous la Monarchie absolue*, Paris, R.U.E., pp. 539-540; la série OI des archives nationales nous offre aussi de nombreux exemples comme dans A.N., O¹ 554 : le 30 avril 1775, l'intendant de Montauban, Terray, propose au secrétaire d'État de la Maison du roi, un candidat pour remplacer un consul décédé à Rodez ; la réponse ministérielle lui parvient le 12 mai suivant; le 14 juin de la même année, le même intendant propose le sieur Martin fils pour occuper les fonctions de secrétaire-greffier de l'hôtel de ville de Montauban et reçoit une ordonnance ministérielle de nomination le 6 juillet suivant.

(48) Les réparations de presbytères, exemple choisi par Tocqueville, occasionnaient fréquemment ce genre de conflits : par exemple, A.N., H¹ 701, pièce 37 (en février 1789, arrêt du parlement de Flandres annulant l'ordonnance d'Esmangart, intendant de Lille, qui défère le jugement au Conseil en juin suivant pour en demander la cassation).

notamment comme nous l'avons vu. Pourtant l'intervention du pouvoir central dans la surveillance des bureaux ne se fit avec netteté qu'à l'extrême fin de l'Ancien Régime. Auparavant, en 1757, on avait fixé «l'objet des fournitures de bureaux de toutes les intendances», à savoir le papier, les plumes, l'encre, le bois de chauffage et la lumière, frais qui devaient monter à 2 000/2 500 livres par an (49). Sous le ministère de Lambert, le Contrôle général s'occupa plus activement de contrôler les bureaux d'intendance. En 1787, il demanda aux intendants de fournir l'état des personnels de leurs bureaux, le détail de la répartition des tâches effectuées par les secrétaires « et la manière dont la dépense totale est acquittée » (50). Le 10 mars 1788, les intendants reçurent un « Extrait de l'état général approuvé par le Roi de la composition et de la dépense des bureaux d'intendances à compter du 1^{er} janvier 1788 » (51). Ainsi chaque commissaire départi se voyait fixer le montant des dépenses autorisées pour ses bureaux. De la même manière, ils étaient tenus de justifier le détail des frais d'impression, non comptabilisés dans les dépenses précédentes (52). Une telle intervention peut apparaître comme la manifestation tangible d'une centralisation administrative accrue. Peut-être, mais c'était bien tardif pour une autorité centrale réputée centralisatrice depuis Louis XIV et Colbert. Il s'agissait surtout, semble-t-il, de limiter les dépenses de fonctionnement d'une administration à laquelle devaient se substituer les assemblées provinciales mises en place en 1787 (53).

La fin des bureaux d'intendance

La création des départements et de leurs administrations fut officialisée par le décret du 22 décembre 1789. La suppression des intendances était inéluctable désormais, mais leur disparition n'intervint qu'en juillet-août 1790, lorsque les nouvelles instances départementales furent officiellement installées (54). Les bureaux d'intendance ont donc fonctionné jusqu'alors sous la houlette des intendants, mais le plus souvent sous les ordres d'un subdélégué général commissionné par le gouvernement pour assurer l'intérim (55). Dans la plupart des cas, il s'agissait d'un subdélégué général

(49) A.D. Orne, C 716, pièce 49 : lettre de L'Averdy du 28 janvier 1767 adressée à Jullien, intendant d'Alençon.

(50) *Ibid.*, C 716, pièce 372.

(51) *Ibid.*, pièces 39, 40 ; on trouve des références à cette correspondance ministérielle du 10 mars 1788 dans A.N., F¹ 1003 (intendants d'Amiens et d'Orléans), mais pour le moment, nous n'avons pu retrouver aux archives nationales l'état général constitué alors.

(52) A.N., F¹ 1002; H¹ 733, pièce 62.

(53) A.D. Orne, C 716, pièce 72 : Lambert écrivait à l'intendant Jullien : « Je vous serai obligé de m'indiquer en même temps les réductions dont cette dépense et le nombre de sujets pourraient vous paraître susceptibles » (18 octobre 1787) ; le 10 mars 1788, il suggérait à cet intendant « de proposer à la Commission intermédiaire de prendre, s'il lui est possible, dans ses bureaux, les sujets que les réductions ordonnées par le Roi ne vous permettront pas de conserver dans les vôtres... », *ibid.*, C 716, pièce 39.

(54) J'ai étudié cet aspect dans une communication citée à la note 35.

(55) A.N., H¹ 1611.

d'intendant ou d'un premier secrétaire promu subdélégué général d'intendance (56). Cette période de transition administrative, survenant après le choc du transfert d'attributions aux assemblées provinciales à partir de 1788, fut particulièrement pénible pour les bureaux. Les plus grosses difficultés apparurent à partir de l'automne 1789. Le premier gros souci concerna les rémunérations des employés des intendances. Déjà, la mise en activité des assemblées provinciales ou de nouveaux États provinciaux comme en Hainaut, avait entraîné une diminution des ressources jusqu'alors affectées au fonctionnement des bureaux. Il fut difficile de payer les émoluments de 1789 et du premier semestre de 1790 (57). Le 12 août 1790, l'intendant des finances Blondel observait dans une note interne, à propos d'une réclamation des employés du bureau d'intendance de Valenciennes :

« Il est certainement de toute justice de pourvoir au traitement des commis qui sont employés au service du Roi jusqu'à ce que leurs fonctions cessent mais on ne peut se dissimuler que les moyens en sont très difficiles dans les circonstances présentes [...] Au reste, les difficultés qui se présentent sont à peu près les mêmes pour toutes les intendances et sans doute, M. le Premier ministre s'occupera des moyens d'y subvenir. » (58)

Au-delà de l'ironie d'un technicien des finances visant un amateur, en l'occurrence Necker, jouant l'apprenti-sorcier d'une monarchie exsangue, le constat était juste et alarmant. D'autre part, un décret de l'Assemblée nationale du 27 novembre 1789 avait interdit les dons, gratifications ou étrennes, versés par les compagnies de finances, les fermes, les entrepreneurs de vivres et de munitions, et les villes. Or, dans la plupart des intendances, une partie de ces sommes servait au fonctionnement des bureaux. Un autre décret de l'Assemblée nationale avait ordonné une diminution de dépenses de 61 millions dans laquelle les intendants et leurs bureaux étaient compris pour la totalité de leurs traitements, ce qui revenait à la suppression de toute rémunération à partir du 1^{er} avril 1790. Or les intendances devaient non seulement continuer de fonctionner jusqu'à la mise en activité des administrations départementales, mais aussi transmettre la mémoire administrative pour assurer la continuité de l'État. Le 25 avril 1790, Necker rassura l'intendant Dufaure de Rochefort qui, depuis Rennes s'était inquiété du sort matériel de ses employés et promit que ceux-ci seraient rémunérés jusqu'à la fin de leur activité (59).

(56) Sur la notion de subdélégation générale, on se reportera à Michel ANTOINE, *Le dur métier de roi. Études sur la civilisation politique de la France d'Ancien Régime*, Paris, 1986, pp. 125-179.

(57) A.N., H¹ 733 : à Valenciennes, le retard de ses appointements et les poursuites de ses créanciers « n'ont pas peu contribué à abréger (les) jours » du sieur Marcour, secrétaire de l'intendance.

(58) *Ibid.*, pièce 15.

(59) *Ibid.*, H¹ 589, pièce 88 : note du 1^{er} commis Harivel à Lambert : « J'ai présenté à M. le Premier ministre des Finances la demande de M. de Rochefort pour la continuation de son traitement et de ses frais de bureau. Comme les fonctions de MM. les Intendants et le travail de leurs commis doivent continuer jusqu'à la formation des nouveaux départements qui est très prochaine, M. Necker a décidé que, jusqu'à cette époque, leurs attributions et leurs frais de bureau doivent être payés ».

La seconde difficulté qui affecta le travail des bureaux d'intendance naquit de l'inquiétude des employés, soucieux, pour leur avenir. De nombreuses pièces d'archives témoignent en ce sens : vers la fin de 1789 et au début de 1790, affluent les demandes de protection et de recommandation pour obtenir un emploi dans les nouvelles administrations (60). Écoutons par exemple les employés de l'intendance d'Aix, s'adressant à Necker le 26 décembre 1789 :

« Nous travaillons les uns depuis quinze ou vingt ans, les autres depuis trente ans et plus dans les bureaux de l'intendance d'Aix et nous avons tous quitté pour ces bureaux des professions dans lesquelles nous aurions pu nous promettre quelque avancement [...] Nous avons rempli nos fonctions avec autant d'intégrité que d'exactitude et notre congé ne peut nous imprimer aucune tache [...] Nos appointemens ne pouvoient être considérables; ils suffisoient à peine pour notre subsistance. Privés de cette ressource et inhabiles à nos anciennes professions dont nous avons perdu l'habitude, que deviendrons-nous si la suppression des Intendances s'effectue ? Si les circonstances ne permettoient pas de grever l'État des pensions que nous sollicitons, il y auroit un autre moyen de venir à notre secours, ce seroit de nous employer au genre de travail auquel une longue pratique nous a rendus propres. Nous sommes laborieux et versés dans les principales parties relatives à l'administration. On pourroit prendre des mesures pour que nous fussions placés dans les bureaux des départemens et districts qui seront formés... » (61)

La troisième série de difficultés intervint en juillet-août 1790 lorsqu'il fallut effectuer le tri des papiers conservés par les bureaux d'intendance. La remise des archives supposait en effet, non seulement un tri par branche d'administration, mais également une répartition départementale, lorsque, et c'était souvent le cas, le territoire d'une généralité se trouvait partagé entre plusieurs départements. Des directives ministérielles précisèrent la marche à suivre en indiquant les papiers à expédier à Paris aux six départements ministériels et ceux à transférer aux directoires des départements (62). Ce travail se fit souvent dans la précipitation et avec beaucoup de difficultés. Dans de nombreuses intendances, le classement des papiers était encore sommaire voire inexistant. Dans les plus favorisées, le classement ne correspondait pas nécessairement à la répartition demandée et le tri exigeait un énorme travail. Un peu dépassés par l'ampleur d'une telle tâche, les intendants ou leurs subdélégués généraux proposèrent parfois des moyens radicaux. Ainsi, le 4 juillet 1790, l'intendant de Rennes proposait au contrôleur général Lambert de ne transmettre aux nouvelles administrations départementales que ce

(60) *Ibid.*, H¹ 733, pièce 55 : demande de Duponchel, « employé en chef depuis vingt ans » à Valenciennes, qui sollicite Necker pour obtenir la ferme des droits sur la bière de Douai; voir aussi A.N., H¹ 589, pièce 76 (Rennes).

(61) *Ibid.*, H¹ 1310, pièce 84.

(62) A.D. Somme, C 1 : lettres de Saint-Priest et de Lambert à l'intendant d'Agay (24 et 26 juin, 2 juillet 1790).

qu'elles semblaient en droit de réclamer, en écartant toutes les pièces relatives aux anciens États provinciaux, au commerce et aux manufactures, aux ordres du roi et aux correspondances ministérielles intéressant la guerre et les finances (63). Le même intendant s'avouait dans l'impossibilité de faire trier et d'expédier à Paris « un nombre prodigieux de lettres ministérielles » dispersées dans plus de mille liasses et proposait de retirer seulement les papiers compromettants « qui pourraient dans ce tems prêter à la censure ». Il suggérait de laisser en dépôt à Rennes toutes les archives non transférées puis de les faire disparaître ou brûler « dans un ou deux ans » (64). Cette correspondance de Dufaure de Rochefort s'explique par le fait qu'il ne disposait ni du temps ni du personnel nécessaires pour opérer le tri réclamé par les autorités. À cette date en effet, il ne demeurait plus que trois ou quatre commis dans les bureaux de l'intendance, les autres ayant quitté leurs fonctions pour retrouver un emploi rémunéré dans les nouvelles administrations.

Une administration rémanente ?

Peut-on parler d'un modèle administratif qui aurait inspiré les nouvelles institutions, assurant ainsi une certaine continuité entre l'administration des intendances et celle des instances départementales ? Sur le plan matériel, plusieurs hôtels d'intendance achetés, construits, aménagés à grands frais dans les dernières décennies de l'Ancien Régime, accueillirent en effet les services préfectoraux au début du XIX^e siècle. Ce fut le cas à Amiens, Besançon, Châlons, Metz, Rennes, Rouen... Sur le plan de l'organisation administrative en revanche, on ne découvre pas vraiment de similitude dans la mesure où les administrations départementales furent structurées en six ou huit bureaux. Sur le plan du personnel administratif, l'étude reste à faire, mais quelques exemples démontrent des reclassements significatifs. À Amiens, l'ancien premier secrétaire de l'intendance, Demaux, est devenu chef du 1^{er} bureau de l'administration départementale avant d'être nommé en l'an VIII secrétaire général de la préfecture. D'autres employés de l'ancienne intendance trouvèrent également place dans les bureaux départementaux. À Rennes, en dépit de leurs craintes exprimées dans un mémoire de janvier 1790 (65), sept secrétaires et commis furent recrutés par l'administration départementale d'Ille-et-Vilaine. Parmi eux, l'ancien premier secrétaire de l'intendance, Petiet, qui présida provisoirement la nouvelle administration avant de devenir procureur général syndic puis ministre de la Guerre en 1796 (66). La réaffectation du

(63) A.N., H¹ 589, pièce 74.

(64) Les papiers furent finalement remis une commission de liquidation, d'après Henri FRÉVILLE, *op. cit.*, t. 3, pp. 322-323.

(65) A.N., H¹ 589, pièce 76.

(66) Henri FRÉVILLE, *op. cit.*, t. 3, p. 321.

personnel des anciennes intendances ne fut pas toujours aisée ni même possible, notamment lors de la présence d'employés de plusieurs administrations disparues comme celles des états provinciaux ou des commissions intermédiaires des assemblées provinciales. Parfois aussi, la formation d'un nouveau département, dans le Nord par exemple, mettait en concurrence les employés de deux anciennes intendances, ceux de Lille et de Valenciennes. Malgré tout, et dans l'attente de recherches complémentaires, on peut admettre que les anciens bureaux d'intendance, s'ils n'ont pas servi de véritable modèle administratif, ont néanmoins contribué à l'avènement de l'administration contemporaine par l'ébauche d'une fonction publique en voie de fonctionnarisation, par des méthodes de travail propres au traitement des affaires d'administration et sans doute aussi par un esprit particulier soucieux du service public (67).

Conclusion

Dans son célèbre essai politique publié en 1795, l'ancien intendant Sénac de Meilhan brossait avantageusement l'administration des commissaires départis de la monarchie absolue, « dirigés par l'opinion publique » et cherchant davantage « à se distinguer par leurs ménagements pour les peuples et par des établissements utiles que par leur asservissement aux volontés ministérielles » (68). Si cette opinion, qu'il convient de nuancer, conserve néanmoins une part de vérité, c'est en partie grâce au travail assidu et consciencieux des bureaux d'intendance. Écoutons encore les employés de l'intendance d'Aix qui écrivaient en 1790 :

« L'intendance d'Aix en particulier a été en tous tems à la Province. L'équité présidoit au jugement de toutes affaires qui y étoient portées. L'expédition y étoit prompte et purement gratuite. Le chef et les subalternes avoient une attention singulière à maintenir l'ordre et l'économie dans l'administration des communautés... »

Le fonctionnement des bureaux met en évidence l'ébauche d'une administration contemporaine, avec une hiérarchie d'employés soumis à une promotion interne et admis parfois à bénéficier d'une pension de retraite. On peut déceler aussi sous un « esprit d'administration (69) » qui se développe, l'amorce d'un service public, comme fondement du lien politique.

Toute la paperasserie administrative, accumulée dans les bureaux et conservée dans la série C des archives départementales est sans doute le

(67) Voir la référence suivante.

(68) Sénac DE MEILHAN, *DU Gouvernement, des mœurs et des conditions en France avant la Révolution*, Hambourg, 1795, éd. Lescure, Paris, 1862, p. 41.

(69) Daniel ROCHE, *La France des Lumières*, Paris, Fayard, 1993, p. 200.

produit d'une bureaucratie centralisatrice à l'échelle du pouvoir exécutif central, mais cette masse d'archives prouve, également, n'en déplaie à Tocqueville, que cette centralisation était déconcentrée, régulée sinon tempérée par 32 pôles provinciaux, dépendant eux-mêmes de quelque 702 relais locaux comme autant d'observatoires et d'échos de la vie économique, sociale, culturelle du pays. Au début des années 1780, on accusait la bureaucratie de former un écran entre la nation et le pouvoir exécutif. Dans une telle logique, les bureaux d'intendance pourraient apparaître comme autant d'officines où se tramaient les pires complots d'un absolutisme centralisateur et persécuteur. Cette étude permet de nuancer fortement un tel jugement. Nous avons vu d'abord que leur organisation, malgré des aménagements et une volonté de spécialisation, conservait une structure composite et assez empirique. D'autre part, on peut les considérer non seulement comme les moyens administratifs et les relais de l'autorité exécutive de la monarchie absolue mais aussi comme des canaux de la mobilisation provinciale (70). À ce titre, ils fonctionnèrent comme des instruments d'intégration dans une entité nationale.

René GREVET
Université Charles-de-Gaulle/Lille 3
CERSATES-CNRS
U.F.R. d'Histoire
Université Charles-de-Gaulle / Lille 3
BP 149
59653 Villeneuve-d'Ascq Cedex
rene.grevet@univ-lille3.fr

(70) A.N., H¹ 1310, pièce 84 : « C'est aux avis partis de l'intendance pour éclairer le Conseil que la province doit l'heureux succès de plusieurs affaires où son droit constitutif et ses plus chers intérêts étoient compromis », (Aix, décembre 1789) ; *Ibid.*, H¹ 589, pièce 76 : «... l'administration de la Province étoit confiée partie aux États et Commissions intermédiaires et partie à M. l'Intendant dont les opérations étoient presque toujours contrariées par l'esprit d'indépendance et de rivalité », (Rennes, janvier 1790).