

Des empereurs au petit pied entre exigences départementales : l'exemple des préfets du Pas-de- Calais (1800-1815)

Vincent Cuvilliers



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11883>
DOI : 10.4000/ahrf.11883
ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2010
Pagination : 121-130
ISBN : 978-2-200-92634-2
ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Vincent Cuvilliers, « Des empereurs au petit pied entre exigences départementales : l'exemple des préfets du Pas-de-Calais (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 362 | octobre-décembre 2010, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/11883> ; DOI : 10.4000/ahrf.11883



***DES EMPEREURS AU PETIT PIED ENTRE
EXIGENCES GOUVERNEMENTALES
ET RÉSISTANCES DÉPARTEMENTALES :
L'EXEMPLE DES PRÉFETS DU PAS-DE-CALAIS
(1800-1815)***

Vincent CUVILLIERS

L'objectif de cette thèse¹ est d'analyser la mise en place de l'administration préfectorale puis son action dans un département, celui du Pas-de-Calais, entre 1800 et 1815. Comment le préfet peut-il s'imposer en répondant aux exigences gouvernementales tout en faisant face aux résistances départementales ? Pour réaliser ce travail, nous avons eu recours aux archives administratives « classiques », issues des administrations préfectorale, départementale, sous-préfectorale et municipale, intermédiaires fondamentaux entre le pouvoir central et les citoyens. Nous avons aussi consulté d'autres archives comme celles des ministères (rapports, correspondances), mais aussi des archives notariales et des archives privées.

Le département du Pas-de-Calais sert de cadre à ce travail. Sa position septentrionale et frontalière fait de lui un terrain d'étude intéressant puisque, proche des îles Britanniques, il devient la base de départ de la Grande Armée et demeure sous la menace militaire des navires britanniques. Il n'y a pas d'unité dans le personnel préfectoral du département du Pas-de-Calais. Les trois principaux préfets (Poitevin de Maissemy, de La Chaise et André Dumont) présentent des profils différents, puisque

(1) Cette thèse a été soutenue le 24 juin 2009 à l'Université d'Artois. Jury constitué par M^{me} Annie CREPIN, directrice de thèse, et MM. les professeurs Jacques-Olivier BOUDON, président du jury, Michel BIARD et Hervé LEUWERS.

l'on compte un homme marqué par la pensée des Lumières, un membre de la noblesse d'Ancien Régime véritable « girouette politique » selon les termes de l'époque et un ancien conventionnel montagnard. Si les préfets ne sont pas originaires du département, les premiers sous-préfets sont d'anciens administrateurs du département disposant tous d'un solide réseau politique. Lorsqu'ils sont remplacés, leurs successeurs sont par contre étrangers au département et peinent à s'imposer, devenant pour certains des freins à l'action préfectorale. Les secrétaires généraux occupent une position stratégique au sein de l'organisation préfectorale. C'est pourquoi, il importe pour le bon fonctionnement des bureaux qu'il y ait une parfaite entente avec le préfet, nécessité démontrée par la relation houleuse entre Picquenard et Poitevin de Maissemy. Le troisième secrétaire, Bergaigne, se révèle être le plus compétent en raison de son implantation sociale dans le département, de son expérience administrative et de ses bonnes relations avec le préfet de La Chaise. La participation au conseil de préfecture, trop souvent négligée dans les études portant sur l'administration préfectorale, est loin d'être la sinécure si souvent décrite. Le poste de conseiller de préfecture place son titulaire au cœur des dossiers administratifs, lui octroie une influence non négligeable dans la vie départementale, nécessite un travail régulier et exige une très bonne connaissance de l'administration et du département. Sa composition témoigne de l'importance de l'ancien personnel administratif et des acquéreurs de biens nationaux. Il est intéressant de noter la continuité administrative entre les instances provinciales de l'Ancien Régime et les bureaux de la préfecture. Le préfet réemploie le personnel de l'ancienne administration centrale, qui était aussi celui de l'administration provinciale. Les employés de bureaux sont les éléments les plus stables et les plus expérimentés pour le fonctionnement journalier de l'administration. Certains réussissent même à s'imposer dans le contrôle d'un service ou d'une division, par le truchement des liens familiaux et la constitution de véritables dynasties, comme celle des Quingnard. Le règlement des bureaux de la préfecture n'est pas différent de celui des bureaux des administrations provinciales puis révolutionnaires. On assiste simplement à la formalisation de pratiques usuelles d'autant plus prégnantes que le personnel est quasiment le même. Le préfet tente aussi de rationaliser la pratique de ses bureaux, en formalisant la correspondance ou en exigeant une certaine tenue des registres préfectoraux. La grande diversité des moyens d'action témoigne de la latitude que laisse le pouvoir central au préfet, puisqu'il semble que le résultat importe plus que les moyens mis en œuvre. Peu importe ainsi au ministre de l'Intérieur de connaître les moyens utilisés par le préfet

pour rédiger un tableau de statistiques ou pour répondre à une note confidentielle. Le préfet se doit d'entretenir un vaste réseau d'informateurs sur l'ensemble du département qui peuvent être officiels et officieux, et de surveiller les fonctionnaires et les maires. La personnalité du préfet est donc primordiale pour la réussite de son administration. L'attitude de Poitevin de Maissemy, louvoyant entre prévention et répression, ne semble pas celle qui convienne lorsque les exigences du gouvernement se font plus pressantes.

Même s'il dépend directement du ministre de l'Intérieur, le préfet reçoit des instructions des autres ministres et entretient une correspondance avec certains de ses collègues, principalement ceux des départements du Nord et de la Somme. Napoléon I^{er} se plaît à décrire les préfets les plus éloignés de Paris, du cœur du système centralisé, comme des « pachas », laissant entendre qu'ils ne subissaient pas l'influence de Paris. Dans le cas du département du Pas-de-Calais, le préfet est loin de cette image, étant sous la surveillance directe des ministres, qui disposent de nombreux autres informateurs, notamment le sous-préfet de Boulogne Amé Masclet. Le gouvernement peut aussi avoir recours à la nomination de commissaires spéciaux et de commissaires extraordinaires disposant de pouvoirs sur plusieurs départements. Les relations sont souvent difficiles avec les diverses autorités, les conflits de préséance n'étant que les manifestations de conflits de délimitation de pouvoir, notamment avec les autorités militaires. Les relations avec le conseil général sont plus ambiguës. Si, formellement, le préfet est le représentant du pouvoir central, la réalité du terrain ne donne pas cette impression. Son attitude face au conseil n'est pas constante et varie au gré des événements, des personnalités et des rapports de force à l'intérieur du département. Les rapports entre le conseil général et le préfet sont des rapports que l'on peut qualifier de pragmatiques. Lorsque l'action préfectorale est jugée positive pour le département, elle est parfaitement acceptée. Conservant cette image de protecteur du département, le préfet devient le référent, l'arbitre. Cependant, en temps de crise, lorsque les exigences gouvernementales deviennent trop lourdes, le préfet se trouve être en première ligne et focalise sur lui les mécontentements. Le préfet doit consacrer énormément de temps et d'énergie à surveiller les agissements des maires et des notables, qui peuvent se révéler être des freins à son action au lieu d'en être les relais.

Les domaines d'intervention de l'administration préfectorale sont multiples. La gestion communale, l'éducation et les élections sont des secteurs de la vie quotidienne qui échappent au contrôle direct de l'administration préfectorale, mais le préfet continue pourtant à intervenir



de façon ponctuelle. Les projets de réduction de communes sont abandonnés et très peu se réalisent en raison de la persistance de cet esprit de clocher contre lequel le préfet ne peut lutter. La gestion communale lui échappe aussi puisque, s'il est certes chargé de veiller aux comptes municipaux, il ne fait que les contrôler et ne peut ordonner à un conseil municipal de faire telle ou telle dépense. Le contrôle du système éducatif lui est rapidement ôté au profit de l'Université impériale, le préfet ne conservant qu'une fonction de surveillance du personnel éducatif. Enfin, lorsqu'il se transforme en agent électoral, il s'occupe de la préparation matérielle de l'élection, veillant à ce que les instructions ministérielles soient suivies et n'hésitant pas à plusieurs reprises à prendre des mesures à la limite de la légalité. Le bilan du préfet est mitigé en ce qui concerne la sûreté publique. Alors que la situation de l'an VIII était favorable au développement du brigandage, le préfet réussit à en freiner la progression et à le rendre sporadique dès l'an XII. Malheureusement pour le préfet de La Chaise, le contexte international et la conjoncture économique ne lui sont guère propices et les actes de brigandage connaissent un nouvel essor à partir de 1811. Le préfet peine aussi à imposer son autorité et à modifier les comportements séculaires, comme les charivaris et la pratique du glanage, surtout dans les zones rurales les plus éloignées des chefs-lieux d'arrondissement. Le préfet exerce aussi une véritable police politique, étant chargé de la surveillance des émigrés ou des ressortissants anglais. La situation particulière du département du Pas-de-Calais explique la présence particulièrement forte de réseaux d'espionnage et de contre-espionnage qui échappent en partie au préfet, qui voit donc son action « doublée » par celle de personnes sur lesquelles il n'a pas d'autorité directe. Les rapports entre l'autorité préfectorale et les autorités religieuses connaissent deux phases. La première est celle de l'affrontement entre le préfet Poitevin de Maissemy et les réseaux proches du nouvel évêque. La seconde phase est celle d'une bonne entente entre les deux autorités, ce qui démontre que l'absence de conflit facilite le travail du préfet. L'évêque devient même un collaborateur proche, puisque ces deux hommes partagent les services d'un même homme, Maniette, qui est à la fois secrétaire particulier de l'évêque et aumônier du préfet. Le préfet devient par le gouvernement des esprits un agent politique. Il n'est plus un simple exécutant de mesures administratives mais le responsable de la diffusion de l'idéologie impériale au sein de la société et il profite de toutes les occasions qui lui sont offertes pour montrer ses talents d'organisateur et d'ordonnateur des fêtes publiques. Le nombre important de fêtes et la diversité des thèmes démontrent leur utilité pour le régime et donc

l'importance de cette activité pour le préfet, agent en perpétuelle représentation. Contrairement à l'idée préconçue qui voudrait que le préfet n'intervienne pas dans le domaine économique, il apparaît qu'il est un agent économique de premier ordre dans son département. Il participe au développement tant économique que social de sa circonscription, devenant un propagandiste des nouvelles méthodes, un référent, un porte-parole. Il contrôle les prix, veille au bon respect des lois. On peut déceler dans son action les prémices d'une administration voulant aménager le territoire départemental en dépassant le strict cadre des intérêts locaux. Les affaires militaires accaparent une grande partie du temps et de l'énergie du préfet. D'ailleurs, l'un des critères pour estimer la valeur d'un préfet et la qualité de son travail est le succès de la conscription. Le préfet est, dans ce domaine, l'incarnation du pouvoir central, le pourvoyeur d'hommes et ne peut, à ce titre, prendre en considération les intérêts particuliers du département. Bien que n'ayant aucune marge de manœuvre et devant appliquer strictement la loi, le préfet louvoie comme en témoigne les hésitations à prendre des mesures répressives fortes.

L'annonce de la défaite de Waterloo devient le signal de la révolte, comme dans le pays de l'Alleu. Le général comte de Bourmont y est envoyé comme lieutenant général avec pleins pouvoirs pour soulever, au nom de Louis XVIII, les habitants et prendre la tête des bandes de paysans armés qui assiègent Béthune. Le préfet André Dumont abandonne son poste, trouvant refuge dans ses domaines familiaux près d'Abbeville. Les sous-préfets, livrés à eux-mêmes lorsqu'ils sont en poste, gèrent la situation d'urgence et assurent la continuité administrative, comme le sous-préfet Enlart. Le 4 juillet 1815, le comte de Bourmont, lieutenant général et gouverneur de la 16^e division militaire, fait connaître la liste des fonctionnaires qu'il destitue en raison de leur attitude durant la période des Cent-Jours. Cette mesure marque pour nous la limite chronologique de notre étude.

Le rôle du préfet ne semble donc pas être cantonné à la mise en application des mesures gouvernementales. Certes, il s'agit de la principale de ses missions et même de sa raison d'être en tant que représentant du pouvoir central au sein d'un département. Mais l'exercice quotidien de cette autorité et les circonstances forcent le préfet à modifier et à adapter son attitude et ses méthodes de travail. D'agent du pouvoir centralisateur, il peut devenir défenseur des intérêts départementaux. D'agent administratif, il se transforme pour devenir agent de propagande, censeur, agent politique ou chef militaire. Il semble que la fonction préfectorale nécessite une faculté d'adaptation importante. La distance avec Paris et



le mauvais état des structures de communication renforcent l'importance de cette faculté. Le bon préfet du Consulat et de l'Empire semble avoir été celui qui est capable d'être pragmatique et de saisir les opportunités. Pragmatique car il se doit de suivre l'évolution politique du gouvernement. Un préfet comme Poitevin de Maissemy est trop attaché à ses principes pour accepter l'instauration d'un nouveau rôle de l'Église, ce qui aboutit à sa disgrâce. Capable de saisir les opportunités, car il se doit d'utiliser toutes les occasions pour mener à bien sa mission : administrer un département. Quand le gouvernement lui demande de veiller à empêcher la contrebande en faisant la plus grande publicité sur les lois qui l'interdisent, le préfet de La Chaise se saisit alors de l'affaire Pley pour démontrer son efficacité, même s'il s'avère que l'accusation n'est pas fondée. Le préfet est-il un représentant du pouvoir central ? Oui, il est l'incarnation physique du pouvoir consulaire puis impérial, de la centralisation, mais il doit prendre en considération les intérêts du département, les attentes de la population et atténuer les effets des mesures les moins populaires pour maintenir un bon « esprit public » dans son département. Ainsi, le préfet consacre plus d'énergie à entretenir ses réseaux départementaux qu'à faire sa cour à un ministre, ce qui s'explique par des attentes et des exigences gouvernementales croissantes que ne peut satisfaire le préfet que par l'adhésion des notables et de la population à son travail. Certes, il est nommé grâce à un appui important, mais il se doit de s'ancrer dans un département qui lui est étranger. Après leurs départs, les préfets Poitevin de Maissemy et de La Chaise conservent des relations au sein du département, preuve de leur intégration aux réseaux de sociabilité départementaux.

À partir des recherches que nous venons de présenter, il nous est paru possible de tirer des conclusions et souligner quelques éléments fondamentaux dans le travail quotidien du préfet. Lorsqu'il revient de Doullens avec un seul prisonnier, le préfet de La Chaise se soucie énormément de la mise en scène de ce cortège afin de démontrer à la population que l'ordre est rétabli grâce à son action. Chaque sortie publique du préfet est l'occasion de rappeler l'ordonnancement de la société napoléonienne. Il est ainsi au cœur de chaque cortège, de chaque cérémonie ; l'insistance avec laquelle les opposants tentent de ridiculiser le préfet démontre que son image est primordiale. Le préfet doit rechercher et obtenir l'adhésion des notables départementaux. À ce titre, la préfète joue un rôle important en tenant salon et en rendant les visites de courtoisie qui s'imposent. La constitution de réseaux de sociabilité permet au préfet de faciliter son intégration, lorsqu'il est étranger au département. Le voyage qu'il effectue le

préfet de La Chaise, accompagné de deux sous-préfets qui le conduisent chez les notables départementaux les plus influents en est la parfaite illustration. Il convient d'ajouter que l'appartenance à la franc-maçonnerie facilite l'intégration du préfet au sein de son département, où de nombreux notables sont membres des différentes loges. Le principal obstacle pour le préfet reste la force d'inertie qui ne cesse de gêner son action. Celle-ci peut être volontaire ou involontaire, mais les résultats sont les mêmes et cela oblige à mener un combat quotidien contre les retards de courriers, les renseignements faux, les lettres disparues... Il s'agit du moyen le plus efficace pour un maire de s'opposer à une mesure gouvernementale sans s'attirer immédiatement les foudres préfectorales, d'autant que le nombre important de tels agissements permet à chacun de minimiser sa responsabilité. Le préfet est fortement dépendant de la qualité de ses relais. Lorsqu'il est secondé par des sous-préfets compétents, eux-mêmes relayés par des maires lettrés et désireux de servir le gouvernement, l'application d'un arrêté préfectoral ne pose aucun problème et s'opère à la vitesse d'un flux électrique selon l'image de Chaptal. Mais il s'agit là d'une vision idéalisée de l'administration préfectorale. Dans la réalité, le préfet doit travailler avec des sous-préfets qu'il n'a pas nommés et avec lesquels l'entente peut s'avérer difficile. Par contre, c'est à lui de nommer les maires, mais alors il se trouve confronté aux problèmes liés à la compétence des maires potentiels puisqu'il est souvent fait mention dans les archives de l'incapacité d'un grand nombre d'édiles dont certains sont même illettrés. Le contexte tant départemental que national influe sur le travail préfectoral et sur l'évolution de l'opinion publique. D'ailleurs, les sous-préfets ne s'y trompent pas lorsqu'ils organisent les nouvelles réquisitions en même temps qu'ils annoncent la venue de l'empereur dans le département. L'augmentation des besoins en hommes oblige le préfet à modifier son attitude vis-à-vis de la conscription et de la résistance à celle-ci, en faisant de moins en moins de discours incitatifs mais en prenant des mesures répressives de plus en plus fréquentes.

L'action du préfet dépend aussi de l'importance des moyens qui sont à sa disposition. Des ressources financières annuelles lui permettent de faire fonctionner ses bureaux ainsi que les sous-préfectures. Mais le préfet dispose d'autres moyens d'action pour favoriser le travail. L'hôtel de la préfecture est un lieu de première importance et son choix est véritablement stratégique. Devant recevoir et impressionner, le préfet se doit de résider dans une somptueuse demeure, ce qu'avait parfaitement compris le préfet Poitevin de Maissemy qui jette immédiatement son dévolu sur l'ancien palais épiscopal. L'empressement de son successeur à trouver un



logement convenable au nouvel évêque témoigne de sa volonté de vouloir conserver cette demeure. Le préfet se crée aussi ses propres moyens d'action, parfois à la limite de la légalité comme lorsqu'il instaure les secrétaires ambulants et emploie des espions rémunérés avec des fonds secrets. Certains préfets et sous-préfets engagent parfois leurs propres deniers, comme le sous-préfet d'Arras, Cardon de Montigny, quittant son poste avec les papiers de la sous-préfecture qu'il considère comme lui appartenant car payés de ses deniers. Le préfet ne peut pas s'opposer à l'application d'une mesure gouvernementale, mais il peut lui opposer sa propre force d'inertie. Lorsqu'une demande de renseignements statistiques demeure plus de trois mois sans réponse de la part du préfet, malgré les relances ministérielles, cela illustre cette méthode administrative consistant à retarder au maximum une échéance d'application ou la date de réponse. Inversement, le préfet peut favoriser une mesure comme l'introduction des moutons mérinos et la culture de la betterave qui font l'objet de l'attention toute particulière du préfet de La Chaise.

Enfin, l'action du préfet et son impact dépendent de la publicité qu'il en fait. Tous les préfets concernés par cette étude se sont servis de divers vecteurs pour faire connaître leurs décisions, La Chaise allant même jusqu'à ordonner l'impression du *Mémorial administratif du Pas-de-Calais*, dans lequel il fait insérer tous ses arrêtés méritant, selon lui, la plus grande publicité. La Chaise réussit à mettre en place une administration efficace et à adapter son attitude aux circonstances selon les facteurs mentionnés mais aussi en ayant recours à un discours alliant les intérêts nationaux et les intérêts départementaux. Il assimile parfaitement le fait que, s'il veut obtenir l'adhésion des notables et de la population, il faut leur rappeler les liens entre leur destin et celui de la nation. C'est pourquoi il a recours à l'image de la *Perfide Albion* qui lui permet de justifier toutes les mesures prises. L'habileté du préfet à savoir se mettre en scène, à personnaliser ce pouvoir dont il est le représentant unique dans le département, influence les résultats de son travail administratif.

L'administration préfectorale peine cependant à se faire accepter. Les notables départementaux font part de leurs désaccords tandis que la population véhicule une image noire à côté d'une image positive du préfet. La flagornerie de tous envers le préfet trahit cet état d'esprit. De l'an VIII à 1806, l'administration préfectorale bénéficie principalement de la mauvaise image des années directoriales, et ne soulève donc contre elle que très peu de réticences. Le souvenir négatif des années révolutionnaires peut inciter la majeure partie de la population à juger favorablement l'action du premier consul et donc du préfet. De 1807 à 1810,

alors que le département du Pas-de-Calais connaît un regain d'activité économique, les oppositions sont plus nombreuses. De 1810 à 1814, les situations de crise et les mesures exceptionnelles amènent l'autorité préfectorale à contrôler plus durement la société et donc à réduire les oppositions. Il convient de noter l'importance que prend le conseil général en 1815. L'administration préfectorale considère désormais ce conseil comme un interlocuteur à part entière. Jusque là simple lieu d'expression des demandes et des remarques de notables départementaux, il joue désormais pour la première fois un véritable rôle politique. La limite que nous nous sommes fixée (juillet 1815) doit être dépassée si l'on veut percevoir l'évolution du corps préfectoral. Après cette date, le préfet ne semble plus être dans cet « entre-deux », devenant exclusivement le représentant du pouvoir central, avec à ses côtés un conseil général qui devient l'organe des intérêts départementaux, portés aussi par les députés.



Vincent CUVILLIERS
Vincent68c@hotmail.fr