LES PRÉFETS EN PIÉMONT

Gian-Savino PENE VIDARI

Face à la loi du 28 pluviôse an VIII, la situation du Piémont n'est pas la même qu'en France, car en février 1800 le Piémont faisait encore partie du royaume de Sardaigne soutenu par les troupes austrorusses ; les Français y reviendront seulement après la victoire de Marengo du 14 juin 1800. Par conséquent, en Piémont et aussi en Ligurie, la loi du 28 pluviôse sera introduite seulement plus tard, et, néanmoins, pas tout de suite après la reconquête.

Après la bataille de Marengo, en Piémont les Français favorisent la formation d'un gouvernement provisoire, qui conserve l'ancienne division territoriale en provinces, guidées par un intendant selon la tradition sarde, même si celui-ci est tout de suite « contrôlé » et ensuite parfois remplacé, par un commissaire de confiance français. L'intendant sarde était sans doute « le bras et l'oreille » du gouvernement dans la province ; on peut le rapprocher du préfet napoléonien, mais il n'avait ni une compétence territoriale si étendue, ni toutes ses fonctions, ni son prestige. Cette situation se poursuit pendant un peu moins d'un an, jusqu'en avril 1801. On le constate dans le journal officiel de l'époque, édité par la *Stamperia Soffietti*, qui dans sa vignette républicaine, présente encore dans une main le bonnet phrygien révolutionnaire et déjà, dans l'autre, les faisceaux consulaires. Le 19 avril, le journal publie la proclamation du général Jourdan, concernant l'application en Piémont d'un décret des consuls du 2 avril, qui a fait l'honneur aux Piémontais d'étendre la législation républicaine. Par conséquent, on constitue une division militaire (la vingt-septième), dirigée par un administrateur général (le général Jourdan lui-même) qui a son siège à Turin et se répartit en six subdivisions militaires. A chacune de celles-ci correspond une préfecture, organisée selon la loi du 28 pluviôse.

Deux petites observations. La première : avant tout l'organisation militaire prime l'administration civile, avec les préfets. La seconde : le renvoi à la loi du 28 pluviôse montre son succès, une année après sa promulgation et la confiance mise en elle pour gérer les territoires nouvellement conquis.

La bonne réussite de l'opération dépend du général Jourdan, administrateur général de la XXVIIe division et organisateur des préfectures en Piémont. Peu de jours après, le 21 avril, il promulgue un décret, établissant les six départements piémontais : la vignette du journal officiel montre naturellement l'image de la république, mais un peu plus belliqueuse (dans ses mains il y a encore le bonnet et les faisceaux, mais aussi le tambour et l'épée à ses pieds, ainsi que la tente-abri au fond).

La république doit abandonner le nom des provinces de l'ancien régime (liés à celui de la ville chef-lieu), on passe alors comme en France à la géographie et on choisit le nom du fleuve principal de la zone, qui passe aussi par le chef-lieu. Ainsi le département de l'Eridan (le nom mythique du Pô, qui va reprendre par la suite son nom) a sa préfecture à Turin, celui du Tanaro à Asti, celui de la Sesia à Vercelli, celui de la Doire à Ivréa, celui de la Stura à Cuneo, celui de Marengo à Alessandria. En effet, ce dernier département rappelle la victoire de Napoléon près d'Alessandria, plutôt que la dénomination fluviale, mais la gloire, la mémoire et la propagande comptent (et le Tanaro donnait déjà le nom à un autre département, qui sera supprimé en 1805).

Chaque département a son organisation précise, avec ses sous-préfectures et ses arrondissements, à la fois différents ou semblables aux répartitions territoriales sardes, conséquence d'une évaluation directe et attentive de changement et de conservation, pour s'imposer graduellement dans la région. Par exemple, le département du Pô, groupe les quatre provinces d'auparavant, mais la sous-préfecture de Lanzo est constituée en dépit de la grande province sarde de Turin.

Peu de jours après, le général Jourdan nomme les six préfets : à la différence de ce qui se passe en France, c'est à l'administrateur que revient la désignation officielle, pas au gouvernement central. Les six préfets sont tous piémontais, pour favoriser un passage plus

souple du Piémont à la nouvelle organisation, qui doit être introduite et exploitée par des hommes du pays, tous favorables au nouveau régime et fréquemment déjà rodés par d'autres charges de confiance. Ces préfets adressent une proclamation solennelle (et aussi un peu emphatique) aux concitoyens : par exemple, celui du Tanaro ne promet qu'ordre et tranquillité et non révolution et changements, l'époque est celle du Consulat, pas celle de la première conquête italienne... Le préfet de la Stura, lui, est très simple, administratif, sans aucune déclaration politique : la vie administrative d'abord, selon la ligne qui sera traditionnelle..

Les six préfets piémontais restent en charge jusqu'au 10 mai 1801, quinze mois après ceux de la France. La structure de chaque préfecture est la même qu'en France, mais, différence remarquable, entre Paris et le préfet piémontais il y a l'administrateur général. Les préfets auraient souhaité ne pas en dépendre, mais les exigences de l'occupation militaire imposent, par précaution, qu'il fasse le trait d'union entre le gouvernement central et les préfets du Piémont. Cela continue aussi après l'annexion formelle du Piémont à la France de septembre 1802, unification qui, pourtant, n'a pas abouti à une assimilation parfaite. L'insertion du Piémont dans l'administration française se passe avec prudence et graduellement, étant menée le plus souvent, surtout au commencement, par des Piémontais. Pour la haute administration et pour la coordination le général Jourdan s'interpose entre Paris et les préfets, qui néanmoins, de leur côté cherchent à traiter directement avec les ministres (mais pas trop, car c'est au général Jourdan qu'incombent aussi les remplacements...). Aux préfets, en tout cas, échappent trois types de compétences : la police (gérée par le ministre de l'Intérieur par l'entremise de ses commissaires locaux), l'instruction supérieure (subordonnée directement à Paris), les finances (confiées à des collèges électifs locaux). Ils s'occupent, néanmoins, d'une grande partie de la vie du département pour le compte du Gouvernement central. Preuve en est le plan de la ville de Turin, dessiné en 1802 pour sa division et son développement.

Deux mots, pour une remarque un peu futile, mais, peut-être curieuse, que l'on peut déduire de trois en-têtes de papier à lettre. Il y a celui, sobre et essentiel, sans images, de l'administrateur général Jourdan ; les préfets piémontais de cette période suivent son exemple, conséquence d'un choix et d'un message sérieux de substance et de simplicité. Par contre, les maires utilisent encore le papier à lettre avec les vignettes républicaines d'auparavant, riches de symboles et d'emphase, peut-être un reliquat révolutionnaire, comme la petite municipalité de Moretta, qui a encore un papier à lettre avec de nombreux « signes » révolutionnaires, même des « lumières » (comme celui de la maçonnerie). L'en-tête sobre des lettres des préfets, semble dépasser les enthousiasmes révolutionnaires, pour montrer l'aspect sérieux, positif et technocratique de la nouvelle administration. Mais quelques années plus tard, avec l'Empire, les vignettes reviennent, changées pour évoquer une nouvelle grandeur : la mythologie romaine impériale et le néoclassicisme l'emportent. Peut-être qu'il s'agit seulement d'un goût, mais on peut aussi y voir l'approche sérieuse et essentielle que les préfets et le général Jourdan voulaient donner, même comme image, à leur activité et à leur administration.

L'extension de chaque département est bien plus grande que celle des provinces sardes ; de dix-huit provinces on est passé à six départements (cinq après 1805). Par exemple, le département de l'Eridan groupe quatre provinces sardes (Turin, Suse, Pignerol, Chieri) et celui de la Stura en groupe cinq (Cuneo, Mondovi, Ceva, Saluzzo, Savigliano, Oneglia, et après 1805 aussi Alba) et arrive jusqu'à la mer avec la sous-préfecture de Oneglia. En effet, il semble curieux de voir arriver jusqu'à Oneglia le département de la Stura, mais la tradition séculière n'a pas été complètement effacée, pas même par la seconde campagne d'Italie.. En tout cas, les préfets ont une compétence territoriale bien plus grande que les intendants, et aussi des fonctions administratives et de contrôle sur les mairies, plus étendues.

En mars 1803, l'administrateur général de la XXVIIe division militaire change, les préfets profitent d'une certaine faiblesse du nouveau titulaire, Ménou, et augmentent leurs rapports directs avec Paris. La situation piémontaise se rapproche de la française, car la superposition de l'administrateur général aux préfets va se réduire. Cette tendance d'unification augmente encore après le 14 mai 1805, quand un décret impérial supprime l'administration générale de la XXVIIe division militaire et fait rentrer le Piémont, avec la Ligurie et l'Italie centrale française, dans un territoire plus étendu dirigé par un gouverneur des départements transalpins. La supériorité impériale peut se permettre désormais en Italie un gouvernement particulier, mais plus civil que militaire. Le gouverneur provisoire des départements transalpins est le même Ménou, mais ses pouvoirs sont réduits par rapport aux préfets ; la tendance vers la normalisation entraîne des rapports directs de ceux-ci avec les ministres à Paris. Pendant ces cinq années la marche graduelle du Piémont vers l'uniformité administrative avec la France s'est presque accomplie ; en 1805, d'une part la figure d'un intermédiaire entre les préfets piémontais et Paris disparaît (administrateur ou gouverneur) et d'autre part commencent à être nommés des préfets français (et plus seulement piémontais). Ceux-ci vont augmenter, si l'on note que des vingt-deux préfets nommés entre 1801 et 1814 en Piémont, les Français sont dix, et tous après 1805. Peu à peu le Piémont est rentré, sans grandes secousses, dans le système de l'administration française fondé sur la loi du pluviôse an VIII.

Ménou, comme gouverneur des terres italiennes de l'empire français demeure presque trois ans ; en février 1808, il est remplacé par le prince Camille Borghèse, le mari de Pauline Bonaparte. Avec le prince, à Turin s'installe une cour, la pompe l'emporte sur l'administration et sur les intérêts du gouverneur ; en pratique les préfets sont laissés presque libres de traiter directement avec Paris, mais la police et les finances restent hors de leur influence. L'intégration piémontaise avec l'administration de la France impériale n'a presque plus de filtre.

Pendant les mêmes années le modèle de la loi de pluviôse an VIII est exporté de France dans le royaume d'Italie à Milan et dans le royaume de Naples, tous les deux sous l'influence napoléonienne (à Milan on retrouve les préfets, à Naples on préfère les nommer intendants). On peut dire que jusqu'en 1814 la plus grande partie de l'Italie va suivre la loi de pluviôse an VIII, ou la presque totalité de ses règles.

Le système administratif local français, fondé sur les préfets, laisse un bon souvenir en Piémont et en Italie ; sa centralisation permet de s'imposer sur le particularisme local et est acceptée aussi par les libéraux. Les princes italiens de la Restauration, et ceux de la Maison de Savoie en particulier, s'en inspirent pendant la première moitié du XIXe siècle, malgré leur horreur pour tout ce qui rappelle la France révolutionnaire et les ouvertures libérales.

Les réformes sardes de 1842, 1847 et 1859 suivent déjà ce modèle ; il est suivi, chose importante, au moment de l'unification administrative du royaume d'Italie en 1865. L'élite libérale italienne veut bâtir un état central et national à la place des anciens états régionaux et choisit le modèle centralisé français fondé sur les préfets, bien connu et expérimenté. Ce choix est encore à la base de l'actuelle administration italienne ; même si la constitution républicaine en a modifié des parties et si l'introduction des régions en a réduit les compétences, le préfet italien est encore aujourd'hui le trait d'union entre le centre et la périphérie. L'importance de la loi de pluviôse an VIII, dont nous rappelons le bicentenaire, est sans doute forte pour la France, mais elle l'est aussi pour l'Italie, encore dans le troisième millénaire.