

# Intendant

Cédric Glineur

Dans la pratique administrative, le commissaire départi pour l'exécution des ordres du roi dans la généralité apparaît, avant tout, comme le premier représentant du gouvernement royal dans la province et comme son principal informateur. Dans son Répertoire, Guyot l'indique clairement, l'intendant doit prévenir le ministère sur tout ce qu'il convient de faire pour réformer les abus qui peuvent s'être introduits dans sa généralité. Ainsi entretient-il des liens très étroits avec le ou les directeurs de la Ferme compétents pour sa généralité, qui apparaissent comme ses interlocuteurs privilégiés au niveau local. Chargé de faire appliquer la légalisation royale, notamment celle relative aux impositions indirectes, au commerce et à l'économie, c'est par le biais de ses ordonnances qu'il facilite la mission des fermiers en informant le public du contenu de la réglementation et des contraintes qu'elle impose. Pour autant, s'il doit veiller à ce que les contribuables paient leurs taxes, dans l'intérêt du roi, il lui appartient également de les protéger contre d'éventuels abus de la part des fermiers, dans l'intérêt cette fois de la province. Il s'agit là d'un équilibre fragile qui le place dans une position aussi délicate qu'ambigüe vis-à-vis des fermiers de l'impôt, dans le sens où le système de la ferme, qui confie à des particuliers le soin de lever les droits du roi, ne lui laisse qu'un simple droit de regard sur leurs activités. Ainsi peut-il seulement suggérer telle ou telle mesure au Contrôle général, lequel, de son côté, le consulte et réclame son avis régulièrement sur le fonctionnement de la Ferme et sur la perception des droits du roi dans sa généralité. Ce rôle est essentiel, la taxation des marchandises figurant comme une arme redoutable au sein d'une économie encadrée et en grande partie placée sous la tutelle de l'État. Le commissaire départi peut ainsi proposer des allègements de taxes pour encourager ou pour soutenir la création de manufactures ou, au contraire, il peut demander à augmenter les droits perçus sur certaines marchandises en provenance de l'étranger afin de protéger le marché local. C'est ainsi que l'intendant d'Orléans, Du Cluzel, vient à bout en 1782 de l'opposition acharnée de la Ferme au rétablissement des foires franches de Tours et à la suppression des droits perçus sur les tissus fabriqués dans cette ville et à Amboise. On voit par cet exemple que le commissaire départi, disposant d'un réseau de subdélégués qui le renseignent efficacement, est bien informé sur les réalités économiques de sa généralité, ce qui lui offre également la possibilité d'alerter le Contrôle sur les agissements, le comportement et les éventuels excès des employés de la Ferme.

Il ne peut toutefois pas intervenir de sa propre initiative dans le travail des commis, qui relèvent uniquement des fermiers, leurs seuls employeurs, avec lesquels le Contrôle général entretient des rapports directs. Le commissaire départi semble donc assez démuné face aux fermiers généraux, à leurs sous-fermiers et à leurs agents tant il est vrai que cette question est très sensible, le pouvoir royal ayant besoin de la Ferme pour lever l'impôt. direction provinciale en Hainaut le montre bien. Lorsque la petite province fut définitivement rattachée au royaume en 1678, elle dépendait de trois directions distinctes basées à Lille, Saint-Quentin et Charleville, ce qui privait l'intendant d'un interlocuteur unique et compliquait sa mission de contrôle. Une fois la frontière stabilisée aux lendemains de la paix de Ryswick, en 1697, il suggéra alors au Contrôle général de demander aux fermiers la création à Valenciennes d'une direction unique pour le Hainaut, laquelle ne fut instituée que bien des années plus tard, en 1749, à la faveur d'une modification du régime de vente du tabac. Las, la fraude entre la Picardie, la Flandre et le Hainaut incita la Ferme à revenir à l'ancien système en 1763, à redéployer ses gardes sur les frontières intérieures et à supprimer la direction de Valenciennes, au grand dam de l'intendant, qui s'en plaignit amèrement au contrôleur général des Finances. Il lui fallut déployer des trésors de persuasion, avancer bien des arguments et jouer de ses relations pour que la Ferme acceptât enfin de rétablir enfin une direction à Valenciennes. Et encore se décida-t-elle seulement en 1772, après le décès de son directeur de Lille. En définitive, les fermiers ont agi dans cette affaire, comme souvent, d'une manière empirique, en fonction de leurs propres intérêts, confirmant par-là la faible influence de l'intendant. Interlocuteur privilégié du Contrôle général et de la Ferme générale, le commissaire départi est également amené à jouer un rôle de médiation entre le fisc et les contribuables, ce qu'exprime bien Tourny dans un courrier adressé au fermier général Delaborde en 1754 : les négociants ont besoin, écrit l'intendant, d'être conduits avec exactitude et fermeté, en même temps avec bonté et politesse . L'équilibre des intérêts est précaire et l'exercice souvent périlleux pour le commissaire du roi, dans le sens où les contribuables sont tentés de frauder et de ne pas payer leurs taxes, cependant que les fermiers abusent de leur position de force pour exiger des droits plus élevés. Pour régler les différends qui surviennent régulièrement, l'intendant dispose de plusieurs moyens. Il peut d'abord tout simplement signaler au Contrôle général un comportement qu'il juge abusif de la part des fermiers. C'est ce que fait à plusieurs reprises l'intendant d'Orléans, de Creil, à la fin du XVIIe siècle. À propos de la gabelle, dénonçant la mauvaise qualité du sel distribué dans certains greniers de sa généralité et les fraudes commises par les regrattiers sur les quantités vendues, il écrit au contrôleur général pour y mettre les ordres nécessaires (1693). De la même manière, constatant que le fermier des aides intente une multitude de procès, souvent sans fondement, devant l'élection de Dourdan, il recommande à son successeur de ne pas suivre un tel exemple, n'étant pas séant que ceux qui soutiennent les droits du Roy entreprennent de méchantes affaires (1688). Pour autant, le commissaire départi ne doit pas dépasser le cadre de ses attributions, comme le rappelle sans aménité le contrôleur général à de Creil. Ce dernier ayant rendu une ordonnance contre un commis de Châteaudun qu'il soupçonne

d'avoir abusé de sa position, Le Peletier lui répond que s'il suspecte un agent des fermes de concussion, il doit lui en donner avis afin que le roi puisse y remédier de la manière qu'il propose (1688). Voilà qui est clair. La règle est bien que les commissaires départis ne sont censés rien faire de leur propre initiative, ils doivent se contenter d'attirer l'attention du gouvernement royal sur les abus constatés et donner leur avis si on le leur demande. Hainaut, pour lesquelles le pouvoir royal n'a pas jugé nécessaire d'établir des juridictions spécifiques au contentieux des fermes. Plus généralement, le Conseil octroie cette compétence au commissaire départi pour régler le contentieux relatifs aux droits de création récente, qu'il s'agisse des droits domaniaux, comme le contrôle des actes (1694), les droits de petit scel (1697), de franc-fief (1700) de centième denier (1703) ou d'amortissement (1710), des droits d'aides, comme ceux prélevés sur les papiers et cartons, les cartes à jouer, le trop bu ou le gros manquant, ou des droits de traite perçus sur certaines marchandises, comme les toiles peintes, les indiennes ou le fer. Hormis ces marchandises particulières, l'article 1er du titre XII de l'ordonnance de février 1687 sur les fermes dispose que les maîtres des ports, leurs lieutenants ou les juges des traites sont compétents tant au civil qu'au criminel pour ce qui concerne les droits d'entrée et de sortie. Depuis, le Conseil a développé la justice retenue du roi dans ce domaine en créant cinq commissions spéciales à Valence (1733), Saumur (1742), Reims (1765), Caen (1771) et Paris (1773), pour juger les procès de contrebande, de violences, rébellions et voies de fait contre les agents des fermes. Dans son commentaire de l'ordonnance, Magnien précise que si ces commissions ne sont pas compétentes, la connaissance des litiges revient au lieutenant de police de Paris et aux commissaires départis dans les provinces. C'est le cas, par exemple, pour la contrebande que génère le commerce avec l'Angleterre (1722) et, plus généralement, pour les saisies de marchandises prohibées dans les ports et les rades et sur les côtes et les rivages de la mer (1719, 1728), l'intendant intervenant alors conjointement avec les officiers de l'Amirauté pour constituer le tribunal. Le Conseil emploie une technique similaire pour attribuer aux commissaires départis le jugement des litiges relatifs à certains des monopoles royaux tels que la vente du tabac ou de la poudre de chasse. La juridiction de l'intendant est alors fixée dans les clauses des baux signés entre le pouvoir royal et les fermiers. Les exemples de ce type peuvent être multipliés à l'envi, révélant le souci du gouvernement de Versailles de retirer une partie du contentieux de ces droits aux juges ordinaires, dans le but de garantir une justice plus efficace. Bordeaux la connaissance de voies de fait et de violences commises par un particulier sur un commis parce que le juge des traites, normalement compétent, n'avait pas encore terminé l'audition des témoins, un mois après les faits ! La technique de l'évocation et de l'arrêt d'attribution est employée dans un but similaire pour lutter contre les fraudes qui laissent parfois tout aussi indifférents les juges ordinaires. L'exemple du faux saunage est le plus emblématique, même si cette fraude varie d'une province à l'autre puisqu'elle dépend du régime fiscal appliqué localement à la vente de sel. Lorsque l'intendant est commis afin d'instruire et de juger ce type de procès, il prononce des peines souvent très dures, comme les galères ou la pendaison, des peines qui se veulent exemplaires et dissuasives. En définitive, la justice

de l'intendant dans le domaine des fermes est révélatrice de sa position au sein des structures administratives, fiscales et judiciaires du royaume : représentant du roi dans la province, il a vocation à intervenir à tout moment sur ordre du gouvernement dans le fonctionnement des institutions, pour les surveiller, les contrôler ou, le cas échéant, les remplacer.

## Références scientifiques

### Sources archivistiques et imprimées:

- Sources imprimées:

### Bibliographie scientifique:

- Charles de Beaucorps, L'administration des intendants d'Orléans de 1686 à 1713, Genève, Mégariotis Reprints, 1978, p. 124-132
- Jean Clinquart, Les services extérieurs de la Ferme générale à la fin de l'Ancien Régime, L'exemple de la direction des fermes du Hainaut, Paris, CHEFF, 1995, p. 89-102
- Anette Smedley-Weill, Les intendants de Louis XIV, Paris, Fayard, 1995, p. 198-221
- Cédric Glineur, Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, Les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754), Orléans, PUO, 2005, p. 149-154
- Jérôme Pigeon, L'intendant de Rouen, juge du contentieux fiscal au XVI-IIe siècle, Rouen, PURH, 2011, p. 247-365
- Sophie Evan-Delbrel, Une histoire de la justice douanière. L'exemple de Bordeaux sous l'Ancien régime, Limoges, Pulim, 2012, p. 261-266
- Sébastien Evrard, Les compétences de l'intendant en matière contentieuse, dans Marc Ortolani, Karine Deharbe (dir.), Intendants et intendance en Europe et dans les États de Savoie (XVIIe-XIXe siècles), Serre Editeur, 2016, pp. 77-92

### Citer cette notice:

Cédric Glineur, *Intendant* in Marie-Laure Legay, Thomas Boullu (dir.), *Dictionnaire numérique de la Ferme générale*, [en ligne], 2023, <https://fermege.meshs.fr/notice/180>