



**HAL**  
open science

# Les éclats de l'élection. Pratiques de désignation et fonctions publiques au début de la Révolution française

Christophe Le Digol

► **To cite this version:**

Christophe Le Digol. Les éclats de l'élection. Pratiques de désignation et fonctions publiques au début de la Révolution française. Henry Rousso; Michel Offerlé (dir.). La Fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique, Presses universitaires de Rennes, pp.89-102, 2008, Res Publica. hal-04015938

**HAL Id: hal-04015938**

**<https://hal.science/hal-04015938>**

Submitted on 6 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Les éclats de l'élection

### Pratiques de désignation et fonctions publiques au début de la Révolution française

*Christophe LE DIGOL*

L'élection, dans ses formes contemporaines, est à ce point naturalisée qu'il semble difficile de dissocier, dans l'analyse, les pratiques électives du sens « démocratique » que profanes et professionnels de la politique leur assignent spontanément. Qu'il soit historien ou politiste, le chercheur est constamment confronté à ces représentations qui, en s'imposant à lui, sont susceptibles de constituer un obstacle à une analyse sociale et historique des phénomènes électifs. L'identification de l'élection à la démocratie est en effet le résultat d'un processus historique qui assigne aux pratiques électives un sens démocratique qu'elles ne possédaient pas au début du processus, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>.

Dans ce texte, nous nous proposons d'enraciner l'analyse de la mise en place de l'élection au début de la Révolution française dans l'univers des pratiques en tentant de restituer l'épaisseur du sens qu'elles revêtent pour les députés de l'Assemblée constituante. Cette démarche s'appuie sur la description des mécanismes sociaux qui sont au principe de ce bouleversement des manières de nommer aux fonctions publiques comme aux façons de les habiter. La dénaturalisation du rapport à l'élection que cet effort implique met d'abord en présence un spectre de pratiques données pour électives où le concours et la nomination du roi s'inscrivent dans un même continuum de pratiques et de significations. Cette variété de pratiques objective des stratégies plurielles mais convergentes de concentration, de valorisation et d'institutionnalisation d'une diversité de ressources sociales auparavant dévaluées. Elle participe de la redéfinition du travail symbolique de coordination des activités dépendant de l'État qui accompagne la conquête et la redéfinition des positions d'autorité publique par de nouveaux groupes sociaux à partir du mois de juin 1789.

1. Le processus de construction de l'élection, sous ses formes actuelles, participe du processus général de construction de l'État dont l'analyse a été esquissée par Bernard LACROIX, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science politique*, Paris, PUF, 1985, p. 469-565.

## La désignation élective

### *Un spectre de pratiques électives*

Tenter d'arracher l'analyse de l'élection aux représentations patiemment tissées au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles suppose de s'intéresser aux multiples opérations de mise en forme des manières de nommer que les constituants accomplissent dès 1789. La logique d'attribution des postes que les constituants mettent en place ressaisit, sous la forme d'une économie élective, des fonctions dont la distribution (accès et circulation) était auparavant commandée, pour une grande part, par la vénalité des offices. Elles embrassent non seulement des nouvelles activités d'État (officier de la garde nationale, député, procureur-général-syndic de département, conseil de département, procureur-syndic de département, procureur-syndic de district, conseil de district, directoire de district, conseiller municipal, procureur de commune, officier municipal, maire...), non seulement des activités apparemment éloignées des formes ordinaires, passées et actuelles de la « politique » (fonctions ecclésiastiques et fonctions militaires) mais aussi des charges de justice et de finance qui auraient relevé antérieurement de la vénalité des offices (accusateur public du tribunal criminel, président du tribunal criminel, juge, juge de paix, percepteur des impositions indirectes...). Ce mode de dévolution des positions de pouvoir s'étend dorénavant à l'ensemble des activités d'État. Cette homogénéisation d'un mode de distribution des postes marque l'abolition d'un monde de privilèges, c'est-à-dire d'une pluralité de rapports à l'État – et donc de systèmes de classements différents – fondés pour une grande part sur les ordres.

À ce spectre de postes qu'offre le service de l'État correspond une variété de pratiques électives que les constituants rassemblent et divisent en trois formes : la « nomination du roi », la « forme du concours » et l'« élection du peuple ». Dénies ou exaltées selon les cas, ces trois formes de nomination dessinent un spectre de pratiques électives dont le principe de différenciation est le degré d'objectivation des formes de capital social concourant à définir les postes mis en jeu. À l'opposé d'un regard actuel qui identifie l'élection à sa forme universalisante, c'est-à-dire « l'élection du peuple », le principe de l'élection que les constituants consacrent, donne lieu à un continuum de pratiques électives dans lequel prennent place la « nomination du roi » et la « forme du concours » que ce regard sépare d'emblée de manière amnésique. Dans ce texte, nous formulons l'hypothèse que ces trois manières de nommer participent d'un principe unique de dévolution des positions de pouvoir, comme le montrent les usages indifférenciés des termes « élection » et « nomination » qui abondent dans les décrets réglant les désignations aux nouvelles fonctions, quelle que soit la manière de nommer adoptée.

Considéré de nos jours comme l'antithèse de l'élection, le concours était considéré, à la Révolution, comme une forme particulière d'élection, à la procédure plus complexe que l'« élection simple ». « La voie du concours étant ainsi admise pour l'élection des notaires, toutes les formalités ultérieures que ce genre

d'élection exige, se présentent d'elle-même<sup>2</sup> » rapporte le constituant Nicolas Frochot dans sa réflexion portant sur la meilleure manière de nommer les notaires. La complexité dont les constituants parent cette forme élective provient de la structure spécifique des ressources sociales (diplômes, compétences ou capacités) que les électeurs et les élus potentiels doivent mobiliser accéder aux fonctions auxquels ils aspirent. La spécificité des ressources sociales pour nommer et être nommé, fixée par des conditions d'éligibilité adaptées à chaque poste, justifie le rejet de l'élection simple. En effet, il « n'existe aucun moyen possible de préparer, d'éclaircir ainsi à l'avance l'opinion des électeurs... & d'abord le genre des études auxquelles il faut se livrer pour se rendre capable d'une si importante fonction n'est pas très-propre à fixer l'attention du peuple, & à lui faire distinguer les élèves qui mériteront un jour d'obtenir son suffrage. [...] Le peuple arrivera donc à ces élections sans avoir aucun avis formé sur un seul des sujets à élire: qu'il nomme; quel sera le résultat de son choix, & peut-on raisonnablement s'en promettre d'heureux effets<sup>3</sup>? ». Les membres du jury, c'est-à-dire les électeurs sélectionnés pour leur capacité à porter un jugement en fonction des compétences requises, votent pour des candidats qui sont classés en fonction du nombre de voix ou de points obtenus<sup>4</sup>. Le caractère d'élection est certifié et renforcé par la sélection des membres du jury, qui sont eux-mêmes des élus, à un titre ou à un autre<sup>5</sup>.

L'officialisation du concours introduit une logique de sélection/élection des agents sociaux en fonction de leurs savoirs et savoir-faire et non plus, comme auparavant avec la vénalité des offices, en fonction d'une procédure d'achat de fonctions publiques. Les ressources sociales que les prétendants mobilisent sont évaluées à partir de l'incorporation de savoirs par un individu et non plus à la faveur d'une transaction marchande. Les usages élargis de ce mécanisme de valorisation des ressources sociales, que les constituants instituent dans l'État, expriment un allongement du cycle de circulation et de reproduction des ressources sociales. En effet, faire valoir une compétence à l'occasion d'une élection renvoie à un processus d'apprentissage préalable qui a nécessité un investissement financier et du temps libre. L'usage du concours, dans les premières formes mises en place par les constituants, participe d'un travail d'institutionnalisation de certaines dispositions sociales que manifeste une partie des députés du tiers état.

2. *Rapport des comités de constitution et de judicature sur les offices de notaires*, par Nicolas Frochot, imprimé par ordre de l'Assemblée Nationale, septembre 1791, p. 23.

3. *Ibid.*, p. 21.

4. Titre III « Du concours des graveurs » du décret du 30 août-8 septembre 1791 concernant l'organisation des monnaies. Consulter aussi le Titre VII du décret du 20 septembre-14 octobre 1791 portant suppression du corps des commissaires des guerres, établissement de commissaires ordonnateurs, grand-juges militaires, et de commissaires-auditeurs et ordinaires des guerres, et qui détermine les fonctions dans les différents cours martiales.

5. « Les juges du concours seront au nombre de 9, savoir: 2 membres du tribunal établi dans le lieu où se fera le concours, le commissaire du roi près le même tribunal, 2 membres du directoire du département, le procureur général syndic, et 3 notaires publics de la ville, pris par ordre d'ancienneté, à tour de rôle. » Décret du 29 septembre 1791 concernant les notaires, article II, titre IV. Tous ces juges sont, d'une manière ou d'une autre, des élus.

À l'autre bout du spectre des pratiques électives, l'« élection simple » s'applique à des postes qui ne peuvent pas faire l'objet de carrières et d'investissements dans les termes de ceux dont l'accès est réglé par le concours. Le vote en assemblée permet la mise en scène du grand nombre au nom duquel les constituants revendiquent l'autorité de leur position. Ce vote en assemblée traduit la prégnance d'un schème mental qui exige la réunion physique de l'ensemble des commettants en une assemblée. L'usage de l'« élection simple », comme forme de mobilisation d'une légitimité issue d'un grand nombre, se fait dans le déni d'une compétence nécessaire voire dans le déni d'un quelconque intérêt particulier à l'exercice des fonctions ainsi mises en jeu. C'est ainsi que toute candidature, manifestation d'un intérêt particulier à se faire nommer, est bannie des assemblées électorales, au risque de favoriser une grande dispersion des voix<sup>6</sup>. Tant cette absence de candidature que le déni d'un intérêt quelconque à se faire élire correspond à la définition du terme « élection » que donne le *Dictionnaire universel de Trévoux* au XVIII<sup>e</sup> siècle: « Choix qu'on fait de quelque chose, ou personne, par lequel on la préfère à une autre. *Electio*. Il s'emploie plus ordinairement dans une signification passive. Par exemple, vous avez traversé mon *élection*, c'est-à-dire, vous avez empêché que je fusse élu. Il y a cette différence entre choix & *élection*; c'est qu'*élection* a rapport à un corps, ou à une communauté qui choisit: au lieu que *choix*, ne se dit guères que d'une personne qui le fait<sup>7</sup>. » Pourtant, l'ensemble des représentations symboliques qu'elle mobilise et la légitimité qui en résulte viennent couvrir et accorder une légitimité seconde à tous ceux qui sont requis pour distribuer et occuper les postes par le biais du concours ou de la nomination par le roi. La mise en place de l'« élection simple » finira par correspondre aux stratégies qui consistent à produire et à animer un espace symbolique de légitimation et de coordination qui garantisse et sécurise l'ensemble des postes distribués.

La « nomination par le roi » s'inscrit dans le même spectre de pratiques électives entre le concours et l'« élection simple ». Cette forme de désignation fait sens dans une conjoncture où le roi détient encore une puissance et un crédit symbolique suffisamment importants pour prétendre nommer sur l'ensemble du territoire. C'est l'absence d'une fonction de représentation qui spécifie la désignation

6. Au sujet de l'absence de candidature lors des élections s'étant déroulée pendant la Révolution française, consulter l'article de Malcolm CROOK, « Le candidat imaginaire, ou l'offre et le choix dans les élections de la Révolution française », *Annales historiques de la Révolution française*, 2000, n° 3, p. 91-110.

7. *Dictionnaire universel de Trévoux*, tome second, p. 1074. Dans un article consacré au vote sous l'Ancien régime, Olivier Christin cite deux définitions convergentes de l'élection. La première, rédigée par le canoniste et député à l'Assemblée constituante Durand de Maillane, est extraite du *Dictionnaire de droit canonique*: « élection est le choix que fait canoniquement un corps, une communauté ou un chapitre d'une personne capable pour remplir quelque dignité, office ou bénéfice ». La seconde est extraite d'un ouvrage de François des Maisons, *Les définitions du droit canon, contenant un recueil fort exact de toutes les matières bénéficiales...*: « Le mot d'élection peut estre défini par ces mots [...] un choix fait d'une personne habile et capable d'entrer dans une dignité, confrérie et société et autres choses semblables après avoir gardé les formes prescrites et désirées par les saints canons ». Olivier CHRISTIN, « À quoi sert de voter aux XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 2001, n° 140, p. 24.

par le roi<sup>8</sup>. Être nommé par le roi signifie être élu parmi une liste d'élus possibles présentés à la ratification du « premier représentant des français<sup>9</sup> ». Cette forme de nomination apparaît comme le prolongement (ou la survivance) des pratiques municipales d'élection qui avaient cours sous l'Ancien régime. En effet, l'élection, maîtrisée par le roi, consistait souvent à nommer le maire parmi trois candidats élus et classés par l'assemblée générale de la municipalité. Sous l'Ancien régime comme sous la Constituante, seul le roi est habilité à désigner dans la phase ultime de désignation. Cette particularité résulte de la différence de structuration symbolique entre le roi et l'Assemblée. Si le roi a pour lui d'être le représentant des Français, il a contre lui le défaut d'incarner un universel symbolique qui est singularisé dans son corps physique, à la différence de l'Assemblée constituante qui, en s'affirmant comme assemblée permanente, ne se réduit pas aux députés l'incarnant momentanément. L'anonymat du travail d'assemblée et du grand nombre qu'elle invoque la dégage complètement de l'emprise de la singularité. Elle exprime, comme désincarnation instituée, la généralité en renvoyant la singularité du côté de celui qui est nommé. La nomination par le roi ne résout jamais ce problème. La personne désignée est investie du crédit symbolique du roi mais pas de celui que confère l'élection par le grand nombre.

### *Un principe de distribution et de définition des postes*

Ces trois formes d'élection s'inscrivent dans un continuum de pratiques électives dont le principe de distribution est le degré d'objectivation des ressources sociales que les prétendants peuvent mobiliser. Au pôle qui invoque la plus grande généralité voire l'universel, le mode d'occupation des postes mobilise les ressources sociales les moins objectivées. Les fonctions publiques ici désignées sont liées au nouveau rapport de représentation que les constituants institutionnalisent. Les capacités à s'inscrire dans ce rapport de représentation, c'est-à-dire à prendre la parole en public, à maîtriser et à manier les nouveaux schèmes symboliques nécessaires à la mise en scène de ce rapport de représentation comme à la fabrication et à la consolidation des nouvelles institutions, sont valorisées et requises. La concurrence pour l'obtention de ces fonctions suscite et valorise des attitudes qui expriment le désintéressement dans le culte de l'intérêt général. Au contraire, plus on s'éloigne de ce pôle, plus les ressources et les compétences

8. Dans une lettre adressée aux officiers municipaux de Bernay et datée du 8 mai 1790, le constituant Thomas Lindet commente les débats qui ont précédé l'adoption du décret régissant la nomination aux fonctions de juge. « Il a paru que les officiers revêtus du ministère public étaient dépositaires d'une partie de la puissance exécutive. Leur élection a été réglée d'après d'autres principes. C'est au nom du roi qu'ils doivent dénoncer les crimes contre les lois, solliciter les jugements et en procurer l'exécution : leur choix a été déféré au roi ; mais il faut, pour s'acquitter avec zèle de leurs fonctions, qu'ils soient exempts de la crainte qu'inspire la mutabilité des opinions de la Cour, l'influence des calomnieux ou des intrigants ; il faut qu'ils soient indépendants des caprices des ministres et des haines de la multitude. Ces officiers seront à vie. » *Correspondance de Thomas Lindet pendant la Constituante et la Législative (1789-1792)*, publiée par Amand Montier, Paris, Société de l'Histoire de la Révolution Française, 1899, p. 154.

9. Consulter par exemple les Titres II et III du décret du 15 août-29 septembre 1791 sur l'administration forestière.

requis pour occuper les postes distribués sont socialement objectivées. Seuls ceux qui disposent préalablement de savoirs et de savoir-faire que le concours doit mesurer peuvent postuler aux fonctions mises en jeu.

Cette forme de crédit symbolique que les constituants reconnaissent d'emblée à certains apprentissages spécialisés (notaires, greffiers<sup>10</sup>, inspecteurs des forêts, etc.) structure donc la relation entre les postes mis en jeu et leurs titulaires. Plus les ressources sociales sont objectivées, plus la durée d'occupation des postes est importante. Ceux qui obtiennent ces postes par la voie du concours sont nommés à vie. « Ces fonctionnaires porteront le nom de notaires publics; ils seront institués à vie, et ils ne pourront être destitués que pour causes de prévarication jugée<sup>11</sup>. » Le cas des notaires un bel exemple d'indistinction entre l'élection simple et le concours. Classée comme élection, la manière de nommer les greffiers a toutes les apparences que les constituants attribuent au concours: les greffiers sont nommés à vie et ils sont désignés par les juges de leur tribunal. Cette « élection » adopte les formes ajustées au degré d'objectivation des ressources sociales que doit détenir tout candidat aux postes de greffiers. Inversement, les postes obtenus par la voie de l'« élection simple », signe d'une faible objectivation des ressources requises, sont caractérisés par une précarité de leur occupation: six ans renouvelables une fois pour les juges, six ans pour les capitaines et les lieutenants de port, quatre ans renouvelables une fois pour les procureurs-syndics de département ou de district, quatre ans non renouvelables pour les administrateurs de département ou de district, deux ans renouvelables une fois pour les maires, officiers municipaux et députés, un an non renouvelable pour les officiers de la garde nationale. L'accélération de la fréquence de remise en jeu des positions de pouvoir qui accompagne l'usage de l'« élection simple » ne constitue donc pas seulement un mécanisme de légitimation de fonctions dotées d'un fort caractère représentatif, qui tend à dénier toute forme d'aristocratie ou d'hérédité dans leur occupation. Elle manifeste aussi l'intensification des luttes pour la conquête de postes accessibles au nombre le plus grand qui ont la particularité de requérir des compétences faiblement objectivées. Une fois ces indices exposés, il est possible de formuler une relation entre les ressources sociales et le rythme de renouvellement des fonctions: moins les ressources requises sont objectivées, plus le rythme de renouvellement des fonctions est important.

Les frontières entre les trois manières de nommer qui définissent la nouvelle économie élective ne sont pas *a priori* gravées dans le marbre de l'Assemblée mais sont l'enjeu de luttes entre les différentes catégories d'acteurs composant le corps des députés<sup>12</sup>. Si les modes de désignation adoptés correspondent au

10. Voici un bel exemple d'indistinction entre l'élection simple et le concours. Classée comme élection, la manière de nommer les greffiers a toutes les apparences que les constituants attribuent au concours: les greffiers sont nommés à vie et ils sont désignés par les juges de leur tribunal. Cette « élection » adopte les formes ajustées au degré d'objectivation des ressources sociales que doit détenir tout candidat aux postes de greffiers. Le décret sur l'organisation judiciaire du 16 août 1790, Titre IX.

11. Article II du Titre I, section II du Décret du 29 septembre 1791 concernant les notaires.

12. Lors des débats sur l'élection des juges, l'abbé Maury défend l'idée, en réaction aux discours de Jean-Baptiste Chabroud et d'Antoine Barnave, que « tous les juges du Royaume doivent être institués par le Roi; et dans

degré d'objectivation des ressources sociales, leur adoption n'est pas sans effet sur l'objectivation des savoirs et des savoir-faire que ces différentes pratiques électives ressaisissent. Ces savoirs, capacités ou compétences doivent répondre aux exigences d'une construction symbolique qui fait de la fonction et de ses détenteurs l'incarnation d'un intérêt général. C'est ainsi que la nomination par le roi fut adoptée pour les inspecteurs des forêts alors que l'« élection simple » avait dans un premier temps été pressentie: « Pour procéder à la nomination des Inspecteurs généraux, des Inspecteurs particuliers, & Sous-Inspecteurs des Eaux & Forêts, les Électeurs de chaque District [...] se réuniront au jour, lieu & heure qui auront été indiqués par la convocation; & après avoir formé l'Assemblée électorale dans les formes prescrites par l'article 24 de la première section du Décret du 22 décembre 1789, ils éliront au scrutin individuel & à la pluralité absolue des suffrages, un Inspecteur particulier des Eaux & Forêts<sup>13</sup>. » Il semble que plus les postes satisfont aux exigences de l'universel et peuvent prétendre incarner un intérêt général, plus il y a de chances pour qu'ils soient définis comme des « fonctions publiques ». Plus les postes sont dans l'incapacité de satisfaire aux exigences d'un large accès au plus grand nombre en raison du niveau de compétences requises, moins il y a de chances pour qu'ils soient considérés comme des « fonctions publiques ». Les agents sociaux occupant ces fonctions sont alors désignés comme des employés dont la nomination dépend du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du roi. Tout « fonctionnaire public » doit en effet représenter un intérêt général au terme d'une opération symbolique qui transforme la somme des intérêts particuliers en intérêt général. L'élection rassemble une variété de pratiques manifestant un rapport symboliquement construit entre représentants et représentés que l'élection, sous ses diverses formes, doit attester. En confortant le constat initial de l'emploi indifférencié des termes « nomination » et « élection » pour signaler des pratiques de désignation, l'analyse des pratiques électives révèle que toute élection est une nomination et toute nomination est une élection<sup>14</sup>. L'économie élective qu'adoptent les constituants apparaît alors comme un mécanisme de conversion de ressources sociales plus anciennes en de nouvelles ressources dont l'affirmation nécessite la formation d'un nouvel espace de valorisation.

le cas où, contre mon attente, cette prérogative monarchique ne seroit pas maintenue parmi nous dans toute son intégrité, je demande par forme d'amendement, au nom de mes Commettants et de la Nation entière, que Sa Majesté ait du moins le droit de choisir chaque Juge parmi trois candidats qui seront élus et présentés par le Peuple ». *Réplique de M. l'abbé Maury, député de Picardie, sur le droit qui appartient au Roi de choisir et d'instituer les Juges, prononcée dans l'Assemblée Nationale, le Mercredi matin, 5 mai 1790*, Paris, Imprimerie nationale, 1790, p. 27 et 22-23.

13. Titre VI « Des Élections », article 1<sup>er</sup> du *Projet de l'organisation de l'administration des eaux et forêts, proposé au comité des domaines de l'Assemblée nationale, par M. Baron, Membre de ce Comité, & Député du Département de la Marne*, Paris, Imprimerie nationale, 1790.

14. Le fait de rendre aux différents modes de désignation les significations qu'ils avaient pour les constituants permet de résoudre une « contradiction » qu'ont relevée les juristes et historiens notamment à propos des notaires. Ils relèvent en effet que les notaires étaient nommés mais étaient pourtant des fonctionnaires publics. Anne-Marie PATAULT, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique: de l'employé au fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, 1986, p. 390; consulter aussi Vida AZIMI, « Servir la nation: agents et fonctionnaires publics », in *L'administration de la France sous la Révolution*, Genève, Librairie Droz, 1992, p. 86.

## L'enchantement de l'élection-nomination dans le cens

*De la condition du cens*

Dans ce mouvement de production de nouvelles divisions du travail institutionnel, l'élection remplace désormais la vénalité des charges sans pour autant transformer radicalement la manière privée de concevoir le poste de responsabilité publique que le mandat confère. Ainsi, la qualité d'électeur, qu'une vision contemporaine de la « politique » identifie à un droit, est-elle souvent considérée, à l'époque, comme une fonction : «... ils ont confondu le gouvernement démocratique et le gouvernement représentatif; c'est pour cela qu'ils ont pu confondre avec les droits du peuple la qualité d'électeur, qui n'est qu'une fonction publique à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt... La fonction d'électeur n'est pas un droit<sup>15</sup> ». En vertu de la structuration de l'univers mental des agents par le droit des offices, le mandat électif est plus ou moins encore conçu comme une propriété. L'abandon du mandat impératif et la restriction du contrôle des mandataires par les commettants au seul moment du vote<sup>16</sup> confère au mandat électif toutes les apparences de la propriété malgré la modification du mode d'accès et de transmission de la fonction. Son caractère provisoire n'empêche nullement de les concevoir ainsi. Les constituants opèrent une dissociation entre la fonction et la personne en instituant la permanence de la règle qui organise la non-permanence des mandats et autorisent ainsi les calculs sur l'accès et la transmission des *propriétés électives*. L'institutionnalisation de la règle par le décret du 22 décembre 1789 permet la circulation des mandats et stabilise leur détention.

La stratégie d'imposition de « filtres », le cens et les deux degrés d'élection, conduit les constituants à réserver les 830 000 postes de responsabilité publique<sup>17</sup> aux 2 600 000 citoyens actifs éligibles. À l'échelon de l'assemblée électorale du département, 400 000 électeurs payant une contribution directe d'un marc d'argent sont théoriquement éligibles à l'Assemblée nationale. Mais ces assemblées n'offrent de places que pour 40 000 à 50 000 électeurs, précédemment élus par les assemblées primaires, dont la « fonction » est de désigner les députés. Le rapport mandataires/commettants – hors abstention – qui se dégage révèle une

15. Antoine BARNAVE, « Discours sur la révision du cens électoral, 11 août 1791 », François Furet, Ran Halévi (dir.), *Orateurs de la Révolution française*, t. I, *Les Constituants*, Paris, Gallimard, La Pléiade, 1989, p. 42-43.

16. Cette limitation, aujourd'hui naturalisée, ne va pas de soi en 1789. Cette restriction, qui entérine dans les faits l'abandon du mandat impératif, est l'objet de dénonciations parfois violentes : « [...] que retranchant une grande masse du souverain, divisant la nation, ils se réduiroient à n'en représenter que la moindre partie; que le pouvoir qui leur étoit confié, leur serviroit à ôter à leurs commettans le droit de le commettre, et à les transformer en esclaves ou *citoyens passifs*, ce qui est la même chose. N'étoit-ce donc pas assez de restreindre la souveraineté de la nation au simple voter pour ses représentants? fallait-il encore nous faire l'outrage de nous exclure des assemblées primaires, sous prétexte de notre laborieuse pauvreté dans laquelle vous puisez vos richesses? » *Plaintes et représentations d'un citoyen décrété passif, aux citoyens décrétés actifs*, par M. L'Ange, Lyon, Imprimerie de Louis Cutty, 1790, p. 5.

17. Ce nombre provient d'une estimation de Patrice GUENIFFEY, *op. cit.*, p. 421.

faible différenciation des rôles « politiques » puisqu'il est de un pour trois. Les 2 600 000 citoyens actifs, du moins ceux qui ne s'abstiennent pas de toute participation électorale, sont le plus souvent commettants et mandataires. Aussi peut-on raisonnablement supposer que la faible différenciation des rôles « politiques » s'accompagne d'une faible concurrence pour l'acquisition des mandats<sup>18</sup>. Le relatif grand nombre mobilisé se distingue par la relative homogénéité de ses caractéristiques sociales. Les constituants et les groupes sociaux auxquels ils appartiennent se définissent comme des élus, réels ou potentiels<sup>19</sup>. L'indifférenciation des rôles « politiques » conduit des élus par le cens à nommer des élus dans le cens.

« Les assemblées d'élection, la qualité de citoyen actif, sont les bases de la Constitution ; et lorsqu'on a prononcé l'égalité des droits politiques pour tous les citoyens, si l'on eût entendu une égalité absolue, et non relative, on serait revenu aux combinaisons de l'état social primitif, très-différent du nôtre ; [...] mais dans une grande et ancienne nation, l'inégalité des conditions est aussi naturelle que la parité des droits primitifs. S'il est à cet égard un terme de perfection politique auquel la législation puisse atteindre, c'est de tempérer l'influence de cette inégalité dans ce qu'elle aurait d'oppressif, en la déterminant essentiellement par tout ce qu'elle peut avoir d'utile, et d'établir, pour la mesure commune des droits, celle des services. Ainsi, un grand peuple qui ne voudrait point admettre de noblesse héréditaire serait obligé de se soumettre à un classement de contributions, de talents et de fonctions ; et il devrait donner à cette hiérarchie toute la valeur des distinctions les plus accréditées<sup>20</sup>. »

L'imposition du cens électif et l'instauration de deux degrés d'élections sont les filtres destinés à révéler le mérite social que les « représentants » de la « Nation » incarnent au terme d'un processus dont le principe de conversion est l'opération électorale elle-même.

Que de différences séparent au premier abord la vénalité des offices de ce suffrage censitaire institué par le décret du 22 décembre 1789 ! Dans un cas, le titulaire est propriétaire des moyens d'administration, dans l'autre, il ne l'est plus. Avec l'émergence de la désignation élective apparaît en effet un début de différenciation entre les activités publiques et les activités économiques. L'acquisition de la fonction revendiquée n'est plus un investissement financier, tenant lieu une fois acquis de biens meubles, au même titre que d'autres formes de biens meubles et immeubles. Le candidat à la fonction élective doit posséder un volume minimum de capital économique pour prétendre exercer une fonction qui n'a plus en soi de valeur marchande. L'élection censitaire conserve cependant un principe économique d'accès aux positions de pouvoir : le niveau de participation à la vie politique dépend du degré de contribution à la richesse de la Nation. « Les qualités néces-

18. *Ibid.*, p. 352-359.

19. Comme le révèle ponctuellement l'étude de Jean-Pierre Jessenne, les citoyens éligibles ont un taux de participation aux assemblées électorales plus élevé que les citoyens actifs non éligibles. Jean-Pierre JESSENNE, « De la citoyenneté proclamée à la citoyenneté appliquée : L'exercice du droit de vote dans le district d'Arras en 1790 », *Revue du Nord*, n° 288, octobre-décembre 1990, p. 830-831.

20. Pierre MALOUEU, « Lettre à mes commettants », *Mémoires de Malouet*, publiés par son petit-fils le baron de Malouet, Paris, Didier et C<sup>e</sup>, Libraires-éditeurs, 1868, t. 1, p. 447.

saires pour être citoyen actif sont, 1° d'être français ou devenu français; 2° d'être majeur de vingt-cinq ans accomplis; 3° d'être domicilié de fait dans le canton au moins depuis un an; de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail; 5° de n'être point dans l'état de domesticité, c'est-à-dire, de serviteur à gages<sup>21</sup>. » Ces conditions permettent l'accès aux assemblées primaires, l'éligibilité aux assemblées de département étant conditionnée au paiement d'une contribution directe de la valeur locale de dix journées de travail<sup>22</sup>. Quant à l'éligibilité à l'Assemblée nationale, elle est subordonnée au « paiement d'une contribution directe équivalente à la valeur d'un marc d'argent, & en outre avoir une propriété foncière quelconque<sup>23</sup> ».

Ce principe de vision et de classement des fonctions publiques, pour nouveau qu'il semble être<sup>24</sup>, n'en était pas moins déjà à l'œuvre dans la vénalité des offices. En consultant les tarifs du marc d'or, l'historien Jean Nagle a remarqué la transformation progressive des modes de classement des offices entre 1583 et 1748. Les offices étaient en 1583 plutôt classés de manière décroissante en fonction de leur dignité. La définition que donnait Charles Loyseau de l'office (« dignité avec fonction publique<sup>25</sup> ») manifestait des principes de vision et de division du monde qui privilégiaient la dignité et l'honneur que conférait l'office indépendamment de sa « finance<sup>26</sup> ». Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la tendance à classer les offices dans un ordre croissant en fonction d'un critère fiscal, de plus en plus proportionné au prix de l'office, s'impose<sup>27</sup>. Le lien se crée entre le prix de l'office, sa fiscalité et sa dignité. En devenant le principe de classement des offices, le volume de capital économique tend non seulement à mettre en équivalence et à ordonner des fonctions publiques mais aussi à mettre en équivalence les produits d'activités sociales différentes. En ce sens, le décret du 22 décembre 1789, qui met en place un suffrage censitaire, *prolonge, étend et généralise* ce principe de classement des fonctions publiques dont l'accès est désormais régi par l'économie électorale.

21. Article III, Section I du décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des Assemblées primaires et des assemblées administratives.

22. Article XIX, Section I du décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des Assemblées primaires et des assemblées administratives.

23. Article XXXII, Section I du décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des Assemblées primaires et des assemblées administratives.

24. En fait, le principe censitaire de nomination à des assemblées « représentatives » fut adopté pour la première fois dans l'édit du 22 juin 1787 qui instituait les assemblées provinciales. Cet édit préfigurait le décret du 22 décembre 1789. Cependant, la suppression de toute distinction d'ordres comme la suppression des intendants manifestent un ordre symbolique et pratique en rupture avec l'édit du 22 juin 1787. Pierre RENOUVIN, « L'édit du 22 juin 1787 et la loi du 22 décembre 1789 », *La Révolution française*, 61, 1911, p. 289-321.

25. Charles LOYSEAU, *Les œuvres de maître Charles Loyseau, avocat en parlement contenant les cinq livres du Droit des Offices, les Traitez des Seigneuries, des Ordres & Simples Dignitez, du Déguerpiement & Délaissement par Hypothèque, de la Garantie des Rentes, & des Abus des Justices de village*, Nouvelle édition suivant la correction & augmentation de l'auteur, Paris, chez Edme Couterot, rue Saint Jacques, au Bon Pasteur, 1678.

26. Sur ce point, Jean DOMAT, *Le droit public, suite des « Loix civiles dans leur ordre naturel »*, Paris, J.-B. Coignard, 1697, 2 vol., in-4°, fig. gravée., p. 50-51.

27. Jean NAGLE, *Le droit de marc d'or des offices. Tarifs de 1583, 1704, 1748. Reconnaissance, fidélité, noblesse*, préface de Daniel Roche, Genève, Librairie Droz, 1992, p. 74-86.

*Un principe d'équivalence des activités sociales*

Comme la vénalité des offices, le suffrage censitaire n'opère pas seulement un classement des fonctions publiques mais classe aussi les activités sociales dont les agents sociaux sont les porteurs. L'accès aux fonctions publiques n'est plus déterminé par le volume du capital économique investi dans l'achat d'une fonction mais par le volume de capital économique et surtout foncier évalué par et dans l'impôt. Le suffrage censitaire lie ainsi les conditions d'éligibilité aux lois sur les contributions publiques. La condition de citoyen actif dépend alors du niveau d'imposition, c'est-à-dire de la structure de prélèvement fiscal de l'État. Le suffrage a donc pour effet de classer l'ensemble des activités sociales en les rapportant à un équivalent-capital qui est en l'espèce le capital foncier. C'est le cas pour les fonctions législatives dont le niveau d'imposition exigé pour y avoir accès doit être en effet suffisamment élevé pour révéler une propriété foncière :

« J'aurais désiré voir suivre une règle de proportion, inverse de celle qui a été adoptée, pour régler la quotité d'impositions, exigée pour être électeur ou éligible; en effet, pour être électeur, être admis dans les assemblées primaires, où peuvent se traiter, où doivent même se décider habituellement des affaires qui intéressent la propriété, il me semble qu'il faut être propriétaire, et, par conséquent, payer une contribution assez forte pour ne laisser aucun doute à cet égard; j'aurais désiré que le taux en fut fixé à la valeur d'un demi-marc d'argent<sup>28</sup>. »

La condition du marc d'argent, finalement retenue<sup>29</sup>, n'est que le sommet d'une pyramide censitaire à chaque niveau de laquelle les constituants projettent les mêmes représentations et les mêmes dispositifs sociaux. Ainsi en est-il pour le cens de trois journées locales de travail nécessaire pour devenir électeurs des assemblées primaires qui doivent être évalués à partir de la journée locale de travail de la terre et non à partir des « journées d'industrie », soumises à trop de variations<sup>30</sup>. Le cens tend à fonctionner comme un principe de mise en relation entre la hiérarchie des fonctions publiques et la hiérarchie des dignités. Comme principe d'organisation d'un ordre public, le cens transforme les dispositions fondamentales d'un style de vie en système de principes « politiques », les différences sociales et économiques en distinctions électives.

Ce dispositif censitaire peut sembler évident dans une société agricole où la domination du capital foncier aboutit à consacrer des principes de vision fondés sur la terre. Encore ne faut-il rien sacrifier à une vision objectiviste du monde social qui assimile la domination de ce capital foncier à la domination des propriétaires fonciers. Certes, cette forme de suffrage censitaire mobilise des

28. « Suite du compte rendu, par M. de Custine à ses commettants, du 27 octobre 1789 jusqu'au 9 janvier 1790 », *Archives parlementaires*, T. XXXII, p. 439-441.

29. Le marc d'argent, largement décrié, sera cependant supprimé peu de temps avant la séparation de l'Assemblée constituante. Le titre III du chapitre 1<sup>er</sup> de la section II du *décret portant modification des conditions pour être nommé électeur, en supprimant celle du « marc d'argent » pour être députés des 27 août et 2 septembre 1791* remplace le marc d'argent par un cens de 200 journées de travail dans les villes au-dessus de 6 000 habitants, par un cens de 150 journées de travail dans les villes au-dessous de 6 000 habitants et dans les campagnes.

30. Décret relatif aux conditions exigées pour être citoyen actif. 15-16 janvier 1790.

représentations fondées sur l'autorité du capital foncier afin de hiérarchiser les activités sociales en fonction de leur utilité respective. Mais ce serait s'interdire de comprendre le rôle que les constituants confèrent au capital foncier comme capital-référent à l'aune duquel tous les produits des autres activités sociales sont rapportés et classés. Elles sont en effet toutes subordonnées symboliquement et évaluées pratiquement dans le cens en fonction de leur capacité à acquérir du capital foncier. Dans son *Histoire de l'Assemblée constituante*, Alexandre de Lameth rapporte explicitement toutes les activités à la propriété de la terre :

« Cette première division conduit naturellement à une autre, celle qui sépare les hommes qui ne possèdent aucune propriété, de ceux qui en ont reçu de leurs pères, ou acquis par leur industrie et leur talent. Cette dernière classe présente évidemment plus de garantie, plus de responsabilité que la première, et c'est pourquoi les législateurs ont voulu, dans tous les temps et tous les pays, attribuer à la propriété l'exercice des droits politiques. Les autres genres de supériorité que l'aristocratie proprement dite affectait, et qu'elle affecte encore souvent de nos jours, ne sont, à vrai dire que des fictions ; mais tout observateur impartial conviendra que les prétentions n'appartiennent pas seulement à la noblesse, et que la magistrature, la finance, le haut commerce, la littérature, les sciences, les beaux-arts ne manquent pas non plus de se faire des intérêts à part, et de se créer aussi des titres de supériorité personnelle, qui n'offensent pas moins l'égalité raisonnable que peut comporter la société<sup>31</sup>. »

Le raisonnement qui fonde ce dispositif s'appuie sur deux arguments. Le premier revendique la prééminence de la terre dans l'ordre des utilités qui composent une société. La « terre seule est productive ; seule elle peut créer de nouvelles richesses<sup>32</sup> ». Les activités concernant les « non propriétaires » ou les « possesseurs de richesses mobilières », pour emprunter le vocabulaire de l'époque, sont soit au service des propriétaires soit dépendantes dans leur développement des richesses et des biens que produit le travail de la terre. Le second argument fait de ce travail l'état le plus à même de concilier l'intérêt particulier à l'intérêt général, le plus apte à faire respecter l'harmonie des intérêts que tout ordre politique aurait pour mission d'établir :

« Non pas que tous les habitans, sans aucune exception, n'ayent un intérêt commun à la conservation de l'état social dont tous ressentent les effets bien-faisans, dans quelque condition qu'ils existent, et que, par conséquent tous ne doivent également concourir au maintien de l'ordre, sans lequel cet état ne peut subsister ; mais cet intérêt est trop indirect et trop éloigné pour ne pas échapper souvent à la conviction de la multitude<sup>33</sup>. »

Puisqu'ils sont, selon les physiocrates, à l'origine de la prospérité sociale, les propriétaires, seul état censé conférer l'indépendance économique et sociale, en prétendent en être les principaux bénéficiaires. En vertu de ces principes physio-

31. Alexandre DE LAMETH, *Histoire de l'Assemblée constituante*, Paris, Moutardier, 1828, tome 1, note 1 de la page 21.

32. Germain GARNIER, *De la propriété dans ses rapports avec le droit politique*, Paris, Chez G. Clavelin, libraire, 1792, p. 111.

33. Germain GARNIER, *ibid.*, p. 147.

cratiques dont les constituants paraissent pétris, il serait *naturel* que les propriétaires soient considérés comme les plus intéressés et les plus aptes à concourir à la formation de la loi.

Cependant, la procédure de mise en équivalence des activités sociales que les constituants adoptent à la propriété de laisser aux différents espaces sociaux, ressaisis par le travail d'Assemblée, une certaine autonomie dans la définition des conditions sociales d'éligibilité. Le travail d'homogénéisation de l'Assemblée n'intègre pas encore complètement les espaces locaux, structurés différemment selon les équilibres qui se dégagent des rapports de force sociaux, dans une logique de définition politique, centralisée et absolue des conditions sociales qui sont nécessaires pour devenir électeur et donc citoyen actif.

« Nous pourrions observer encore que ces exclusions frapperoient d'une manière inégale les habitans des diverses provinces, jusqu'au moment d'une réforme totale de l'impôt, peut-être encore éloignée, et de l'unité de la législation civile, qui ne doit être aussi que l'ouvrage du tems. Le rapport de l'impôt direct à l'impôt indirect n'est pas le même en Auvergne ou en Picardie; l'état des fils de famille n'est pas le même dans les pays coutumiers et dans les pays de droit écrit. D'ailleurs, ces conditions lient de toutes parts la constitution à l'administration des finances, à la répartition de l'impôt, et même à la comptabilité. Un décret qui supprimeroit un impôt direct, priveroit de l'éligibilité des milliers de citoyens. Le directoire d'un département ou d'un district excleroit à son gré des municipalités, des assemblées de département ou de l'assemblée nationale, ceux dont une partie des membres de ce directoire craindroient les opinions ou la concurrence. Il seroit impossible de trouver des moyens de parer à cette exclusion; sans accorder aux déclarations des contribuables une confiance qui rendroit nul l'effet des exclusions prononcées; et il le faut, ou que ces exclusions deviennent illusoires ou qu'elles restent arbitraires. Pour changer l'état de deux cens mille citoyens, il suffiroit de diminuer les appointemens civils, ecclésiastiques ou militaires, en supprimant l'opération inutile des retenues<sup>34</sup>. »

Le suffrage censitaire est un mécanisme social d'accès aux activités politiques qui repose sur l'adéquation entre les détenteurs des moyens de production et (la capacité à désigner) les détenteurs des moyens d'administration. Aussi limité que ce mécanisme censitaire puisse paraître à un regard familiarisé avec les formes d'enchantement accompagnant le suffrage universel, il n'en est pas moins le principe social qui préside à un élargissement de l'accès à l'État et par conséquent à un élargissement corrélatif de ses usages sociaux.

Ce réaménagement des activités d'État et des positions d'État donne lieu à des enchantements qui légitiment cette vision nouvelle des divisions sociales constitutives de l'ordre politique. Subordonné aux exigences de la représentation des intérêts sociaux, cet ordre tend à reproduire la hiérarchie des utilités sociales qu'elle contribue à renforcer. Son existence se justifie dans la translation des propriétés sociales qu'il autorise et dans la reproduction à l'identique des hiérarchies des intérêts qui composent l'ordre social. La représentation politique ne possède aucune autonomie ni justification en dehors de l'ordre des utilités dont

34. « Adresse à l'Assemblée nationale », *Journal de la société de 1789*, n° I, 5 juin 1790, p. 21-22.

6

elle manifeste la complémentarité dans ses divisions. La variété des pratiques électives prend alors sens dans un ordre politique qui apparaît rétrospectivement comme faiblement autonome mais aussi comme faiblement spécialisé. En effet, cet ordre intègre aussi bien les activités données pour politiques que les activités données pour administratives<sup>35</sup>.

35. L'intégration de ces deux activités est mise en forme dans le décret du 22 décembre 1789 pour la constitution des Assemblées primaires et des Assemblées administratives. On pourra aussi se reporter aux Instructions de l'Assemblée nationale du 8 janvier 1790 sur la formation des Assemblées représentatives et des Corps administratifs. Jacques-Guillaume Thouret, membre du comité de constitution, donne une explication de la faible différenciation de cet ordre dans son « Rapport sur les bases de la représentation proportionnelle », *Archives parlementaires*, 29 septembre 1789, p. 202.