



HAL
open science

Les agents nationaux de districts : la question de la centralisation dans la France du gouvernement révolutionnaire (1793-1795)

Pierre Meignan

► **To cite this version:**

Pierre Meignan. Les agents nationaux de districts : la question de la centralisation dans la France du gouvernement révolutionnaire (1793-1795). *Il mondo in subbuglio : Ricerche sull'età delle rivoluzioni (1789-1849)*, FedOAPress, 2022, 978-88-6887-153-6. hal-04162585

HAL Id: hal-04162585

<https://hal.science/hal-04162585>

Submitted on 2 Aug 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 agents nationaux de districts : la question de la centralisation dans la France du gouvernement révolutionnaire (1793-1795)

Pierre MEIGNAN

Contribution à l'ouvrage Marcello DINACCI et Domenico MAIONE (dir.), *Il mondo in subbuglio: ricerche sull'età delle rivoluzioni (1789-1849)*, Naples, FedOAPress, 2022, p. 35-49

[Entre crochets, la pagination dans la publication]

[p. 35] La crise sanitaire a donné lieu à une multitude de commentaires sur l'un des maux qui accablent l'organisation de l'Etat en France, le jacobinisme¹. Sous ce terme, ses détracteurs désignent une centralisation excessive, l'hypertrophie d'un centre du pouvoir parisien qui opprimerait l'expression de la société en province. Ils véhiculent ainsi un mythe historiographique qui a la vie dure, tant les historiens ont dénoncé l'usage fautif d'un terme recouvrant avant tout un mode de sociabilité et de militantisme politique propre à la période révolutionnaire². L'association du jacobinisme avec l'idée de centralisation du pouvoir provient d'une confusion entre le mouvement populaire de 1793, l'activité des clubs politiques, et l'institution par la Convention d'un mode de gouvernement provisoire, le gouvernement révolutionnaire, par lequel elle entendait gouverner révolutionnairement, c'est-à-dire exceptionnellement en l'absence de constitution, jusqu'à la paix.

Institué par le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), le « mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire » dessine assurément les contours d'un système politico-administratif dominé par la Convention et ses comités – le Comité de salut public en tête –, où la centralisation apparaît très renforcée par rapport à l'architecture administrative inédite élaborée par les Constituants au début de la Révolution³. Mais là encore, contre le schéma classique tocquevillien, [p. 36] l'historiographie la

¹ L'économiste Pierre-Yves GEOFFARD a même évoqué un « jacobinisme sanitaire » dans le quotidien Les Échos. Cf. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-covid-19-les-limites-du-jacobinisme-sanitaire-1238608>

² Voir en particulier Côme SIMIEN, « » Jacobins », « jacobinisme » ou les fausses évidences du passé révolutionnaire. Quelques considérations à l'usage d'aujourd'hui (I) », *Silomag*, n° 11, janvier 2021. Consultable à l'adresse suivante : <https://silogora.org/jacobins-jacobinisme-ou-les-fausses-evidences-du-passe-revolutionnaire-quelques-considerations-a-lusage-daujourd'hui-i/> Aussi Michel BIARD, *Les lilliputiens de la centralisation, Des intendants aux préfets : Les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007, p. 319-363.

³ Pour une histoire de la centralisation administrative depuis la monarchie louis-quatorzième jusqu'à Napoléon, voir Stefano MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia, tome 1, La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, Giuffrè Editore, 1994. Du même auteur, sur ce qui se joue plus spécifiquement en l'an II, « La centralisation républicaine de l'an II : la découverte du service public national », dans Roberto MARTUCCI (dir.), *Constitution & Révolution aux États-Unis d'Amérique et en Europe*, Macerata, Laboratorio di storia costituzionale, 1995, p. 483-495.

plus récente a eu tendance à nuancer le caractère centralisé du pouvoir exercé en France entre 1793 et 1795, insistant sur la multiplicité des configurations locales⁴, les rôles ambigus des diverses institutions révolutionnaires alors à l'œuvre⁵, et la difficulté persistante à faire appliquer la loi⁶.

Pour contribuer à apporter une vision plus précise de la nature du pouvoir qui s'exerce dans le cadre du gouvernement révolutionnaire, il s'agit ici de considérer la question de la centralisation au regard de l'expérience d'un administrateur clef du dispositif, l'agent national de district. Échelon intermédiaire entre le département et la municipalité, le district devient avec la loi du 14 frimaire le niveau administratif fondamental pour l'exécution des lois révolutionnaires et des mesures de salut public. Un agent national, qui remplace l'ancien procureur syndic, est placé auprès de l'administration de district. Chargé de requérir et de surveiller l'exécution des lois, il est en contact direct avec le Comité de salut public auquel il doit envoyer tous les dix jours un rapport détaillé de ses opérations, un compte-rendu dit décadaire. D'aucuns ont considéré cet agent public comme une des manifestations principales du tour de vis centralisateur opéré par les Conventionnels. Jean Tulard, par exemple, n'hésite pas à employer l'expression de « centralisme jacobin⁷ » ; il affirme à propos des agents nationaux de district : « Choisis le plus souvent par les représentants en mission parmi les [p. 37] hommes sûrs du département, ils ont joué un rôle déterminant dans cette nouvelle centralisation⁸ ».

Discuter ce présumé rôle est l'objectif de ce texte. Cela passe d'abord par un bref rappel des circonstances de l'instauration du gouvernement révolutionnaire. Il importe ensuite de considérer les éléments qui présidèrent au choix des Conventionnels dans la création des agents nationaux. Si les représentants du peuple mirent effectivement sur pied une structure davantage centralisée, les principes qui les guidèrent visaient avant tout à garantir une meilleure efficacité du processus décisionnaire

⁴ Christine PEYRARD, *Jacobins de l'Ouest*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996 ; Serge BIANCHI, *La Révolution et la Première République au village. Pouvoirs, votes et politisation dans les campagnes de l'Île-de-France 1787-1800*, Paris, Éditions du CTHS, 2003 ; Laurent BRASSART, *Gouverner le local en Révolution. État, pouvoirs et mouvements collectifs dans l'Aisne, 1790-1795*, Paris, Société des études robespierristes (SER), 2013

⁵ En particulier celui des représentants en mission. Cf. Michel BIARD, *Missionnaires de la République*, Paris, Vendémiaire, 2015 [1ère éd. 2002].

⁶ Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG, Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Editions de la Sorbonne, coll. « Histoire moderne », 2018. Déjà souligné par Jacques GODECHOT, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1951, p. 264-265.

⁷ Le « centralisme jacobin est ancré dans le marbre de nos mémoires », constate Jean-Clément Martin, propose de complexifier l'histoire de l'association des Girondins au fédéralisme et des Montagnards à la centralisation. Cf. Jean-Clément MARTIN, *L'exécution du roi. 23 janvier 1793*, Paris, Perrin, 2021, p. 330-332.

⁸ Jean TULARD, « Chapitre V. La centralisation jacobine », dans Jean TULARD (dir.), *Napoléon et 40 millions de sujets. La centralisation et le premier Empire*, Tallandier, 2014, p. 65-74. L'idée se retrouve sous la plume d'autres auteurs. Par exemple Vivien A. SCHMIDT, *Democratizing France. The Political and Administrative History of Decentralization*, 1991, Cambridge, England : Cambridge University Press, p. 20-21.

pour répondre aux exigences d'une crise aux aspects multiples, marquée en premier lieu par la guerre, extérieure comme intérieure. Au regard de la théorie qui détermine les dispositions du décret du 14 frimaire, il faudra analyser la pratique des agents nationaux de district. Elle incite à interroger la nature du lien entre le centre et les pouvoirs locaux, dont la compréhension est malaisée par le seul concept de centralisation.

I. **Instaurer le gouvernement révolutionnaire : la mise en ordre des institutions révolutionnaires**

L'expression de « gouvernement révolutionnaire » recouvre selon les auteurs des réalités et des temporalités variées⁹. Un bref rappel des circonstances de son instauration n'est, à ce titre, pas inutile. La création des agents nationaux doit être comprise au regard de la crise que traversent, en 1793, les autorités administratives locales créées trois ans plus tôt, lesquelles ont souvent été interprétées comme traduisant les orientations plutôt décentralisatrices des Constituants¹⁰.

[p. 38] D'une part, les agents publics, comme les magistrats, étaient désormais élus par les citoyens actifs, sans toutefois qu'ils puissent être jamais qualifiés de « représentants¹¹ ». Par ailleurs, la structure nouvelle correspondait à un « emboîtement hiérarchique » d'échelons administratifs¹², organisés chacun autour d'un conseil général et d'un directoire, soit un organe législatif et un autre exécutif, pour des entités à la fonction pourtant censée se limiter à la stricte exécution des lois¹³. En lien avec le centre du pouvoir exécutif, l'administration départementale dominait cet édifice pyramidal. Elle chapeautait les districts – de trois à dix par département –, qui avaient eux-mêmes sous leur coupe les municipalités. Un homme était placé auprès de ces administrations, avec la charge de requérir

⁹ Pour Jacques Godechot, il s'agit ainsi de la période entre le 10 août 1792 et le 5 brumaire an IV, où « la France a vécu sans gouvernement ». Cf. Jacques GODECHOT, *Les Institutions de la France*, op. cit., p. 255. Dans ce texte, on entend par « gouvernement révolutionnaire » le régime d'exception qui fut institué par le décret du 14 frimaire an II et qui prit effectivement fin avec l'entrée en application de la Constitution de l'an III.

¹⁰ Vivien A. SCHMIDT, *Decentralization France*, op. cit., p. 18-19 ; Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18ème siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 1989. L'historienne insiste toutefois sur le fait que le projet des Constituants comportait également des éléments centralisateurs : le rejet du mandat impératif, l'uniformisation autour du centre, le principe de soumission des administrations départementales au roi.

¹¹ Virginie MARTIN, « Ce que l'Exécutif fait de la loi à la loi », dans Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG, Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, op. cit., p. 26.

¹² Marie-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements*, op. cit., p. 87.

¹³ Michel TROPER, « La notion d'exécution dans les constitutions révolutionnaires », dans *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n° 34, 2011, p. 304.

l'application de la loi et d'interagir avec les autres autorités constituées : le procureur général syndic pour le département, le procureur syndic pour le district, et le procureur pour la municipalité.

Le dispositif est mis à rude épreuve en 1793, avec tous les défis auxquels fait face la France nouvellement républicaine : lutte des factions, mouvement populaire, guerre extérieure et troubles intérieurs. Gaïd Andro évoque alors une « administration impossible¹⁴ ». Issus du suffrage de leurs concitoyens, les administrateurs locaux sont dans une situation paradoxale : en tant qu'instruments du pouvoir exécutif, ils ne représentent théoriquement pas les intérêts de ceux qui les ont pourtant élus. L'ambivalence de leur position, qui inspire la méfiance du pouvoir central, se dévoile avec éclat lors de la crise dite fédéraliste¹⁵. Souvent en toute illégalité, les autorités constituées de dizaines de départements entrent alors en conflit plus ou moins ouvert avec la Convention, pour contester le coup de force des Montagnards mené sous la pression des sections parisiennes.

La confiance est définitivement rompue entre le centre du pouvoir et les hommes qui composent les administrations locales. À partir de l'été 1793, une vigoureuse reprise en main est opérée sous la conduite des représentants du peuple [p. 39] en mission, avec « l'épuration » dans nombre de départements des autorités constituées impliquées dans le mouvement fédéraliste¹⁶. Conjugué à la profusion des institutions révolutionnaires partout à l'œuvre – députés en mission aux pouvoirs mal définis, comités de surveillance, armées révolutionnaires, sans compter les innombrables « comités de salut public » créés ici ou là –, le phénomène conduit à une désorganisation massive des structures locales du pouvoir, avec des temporalités et des manifestations diverses selon les configurations. Remettre de l'ordre à ce tableau confus en redéfinissant les rôles, c'est ce que doit permettre l'établissement du gouvernement révolutionnaire.

Dans ce contexte, alors que la situation militaire apparaît singulièrement mauvaise, les Conventionnels jugent impossible d'appliquer la constitution élaborée en juin et approuvée par référendum au cours de l'été. Hors de tout cadre constitutionnel, il convient donc d'organiser l'état d'exception¹⁷.

¹⁴ Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, SER, 2015, p. 225-298.

¹⁵ Paul R. HANSON, *The Jacobin Republic Under Fire. The Federalist Revolt in the French Revolution*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2003.

¹⁶ C'est l'objet des articles 6 et 7 du décret du 16 août 1793 sur la levée en masse et sur l'envoi de représentants en mission pour sa bonne tenue. Alphonse AULARD, *Recueil des actes du Comité de salut public, avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire* (noté à présent RACSP, Tome I à XXVIII), Paris, Imprimerie nationale, 1889-1899, Tome VI, p. 4.

¹⁷ Hervé LEUWERS, « Le gouvernement révolutionnaire est-il un despotisme ? », dans Michel BIARD, Jean-Numa DUCANGE (dir.), *L'exception politique en révolution. Pensées et pratiques, 1789-1917*, Le Havre/Rouen, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2019, p. 41-50.

Le processus s’accomplit en trois temps à l’automne 1793. Dans un rapport sur « l’état du gouvernement » lu à la Convention le 10 octobre au nom du Comité de salut public, Saint-Just déclare que « le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusqu’à la paix¹⁸ ». Le débat sur les modalités d’organisation dudit gouvernement est lancé quelques semaines plus tard par le rapport d’un autre membre du comité, Billaud-Varenne, le 28 brumaire an II. Discuté au cours de quatre séances¹⁹ et successivement remanié par le Comité de salut public, le décret est finalement adopté le 14 frimaire.

« Les lois sont révolutionnaires, ceux qui les exécutent ne le sont pas », déclarait Saint-Just dans son discours du 10 octobre. La question de l’encadrement des agents publics chargés de l’exécution des lois est primordiale dans les débats sur l’adoption du décret du 14 frimaire. Dans son rapport introductif, Billaud-Varenne dénonçait l’apathie des autorités constituées – elles n’agiraient que par intérêt particulier –, l’irresponsabilité et l’impunité des fonctionnaires publics et les [p. 40] ramifications multiples de l’appareil exécutif, du centre jusqu’à l’extrémité, qui entravent la circulation de la loi²⁰. La création des agents nationaux de district, en remplacement des procureurs syndics, est l’une des solutions imaginées par les députés pour soigner ces maux.

II. Les principes du gouvernement révolutionnaire : les agents nationaux comme relais locaux du pouvoir central

Dans la bouche des Conventionnels, point de concepts de centralisation ou de décentralisation, lesquels apparaissent dans le discours public bien des années plus tard²¹ ; d’autres considérations les guident en priorité. La lecture des débats autour de la loi du 14 frimaire, en considérant le cas des agents nationaux de district, permet de dégager les préoccupations à la source du lien que les législateurs entendent redéfinir entre le centre du pouvoir et la périphérie. Dans le souci d’assurer l’exécution des lois, les députés sont guidés par les impératifs de conductibilité de l’appareil politique, de réduction de la chaîne des agents intermédiaires et par la volonté d’accentuer la centralité législative.

Plusieurs historiens de la Révolution – Jean-Pierre Jessenne, Michel Biard ou Laurent Brassart – se sont inspirés des travaux du sociologue Pierre Grémion pour développer la notion de

¹⁸ *Archives Parlementaires* (notées désormais AP), t. LXXVI, 10 octobre 1793, p. 312.

¹⁹ Les séances du 3, 9, 10 et 14 frimaire. Cf. AP, t. LXXIX et LXXX.

²⁰ AP, LXXIX, p. 451-460.

²¹ Michel BIARD, *Les lilliputiens de la centralisation*, op. cit., p. 11.

« conductibilité de l'appareil politique²² ». Par ce concept, il faut envisager la qualité de la circulation de l'autorité ou d'une décision dans un système de pouvoir depuis le sommet vers la base ou, dans une autre perspective, depuis le centre vers les extrémités, plus ou moins altérée par le filtre des relais successifs rencontrés entre les deux pôles. Le problème est central pour les promoteurs du gouvernement révolutionnaire : si la loi est peu ou mal exécutée, c'est parce que le système politico-administratif est défaillant à en assurer la bonne propagation sans en dénaturer le contenu. La faute, selon Billaud-Varenne, est à mettre sur le compte de la prolifération des autorités intermédiaires chargées de l'expédition des décrets et, dit-il, « qui se sont permis (...) de juger la loi avant de la transmettre ». Chaque échelon traversé – conseil exécutif provisoire, - [p. 41] départements, districts, municipalités – correspond à une possibilité d'altération du texte législatif, de ralentissement de sa circulation, d'entrave à son exécution. L'urgence commande donc de réduire la chaîne des intermédiaires. Billaud-Varenne illustre cette nécessité par des métaphores d'inspiration organiciste et mécaniste :

« Tout bon gouvernement doit avoir un centre de volonté, des leviers qui s'y rattachent immédiatement et des corps secondaires sur qui agissent ces leviers, afin d'étendre le mouvement jusqu'aux dernières extrémités. [...] Pour être bien tendu, [le nerf directeur du gouvernement] doit sans interruption et avec un seul support mitoyen, aller du centre se rattacher à la circonférence, au lieu d'aboutir à un premier centre unique, d'où partent d'autres fils qui vont se renouer à d'autres centres intermédiaires et qui se subdivisent encore deux fois avant de joindre les extrémités.²³ »

Les débats doivent donc permettre d'identifier le bon levier, le « support mitoyen », propre à assurer la transition la plus efficace du centre vers la périphérie, et au contraire les intermédiaires parasites. Discrédité aux yeux des élus montagnards qui lui attribuent un rôle moteur dans la crise fédéraliste, le département, entité assez importante pour présenter des vellétés d'autonomisation vis-à-vis du centre, se voit déposséder de ses prérogatives au profit des districts. Le pouvoir central n'a rien à craindre de ces derniers, placés entre « l'autorité imposante de la Convention et l'intensité des municipalités²⁴ ». Le rapport de Saint-Just, le 10 octobre, annonçait cette promotion : le gouvernement devait désormais correspondre avec les districts pour les mesures de salut public²⁵. Quelque 560

²² Pierre GREMION, *Le Pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

²³ *AP, op. cit.*, p. 453-454.

²⁴ *Ibid.*, p. 455.

²⁵ *Ibid.*, LXXVI, p. 312. C'est l'article 4 du décret adopté par la Convention dans la suite du rapport de Saint-Just.

districts quadrillent alors le territoire français. Ils constituent, du fait de leur taille, le niveau réel de l'administration vécue par les populations, à bonne distance du centre du pouvoir et des administrés²⁶.

Outre le département, l'autre institution victime de la réforme administrative n'est autre que le fonctionnaire élu et placé auprès de son administration, le [p. 42] procureur général syndic. Les Conventionnels ont l'occasion de se débarrasser d'un personnage sous le feu de leurs critiques depuis l'été, tantôt pointé du doigt comme trop influent et indépendant, parfois jugé inefficace à faire exécuter la loi²⁷. Le 3 frimaire, Thuriot, le premier, demande sa suppression, en même temps que celle des procureur syndic des districts et des procureurs des communes, « des instruments dangereux dans les mains des ennemis de l'unité républicaine²⁸ ». La proposition fait consensus. Le débat est plus houleux concernant la nature des fonctionnaires imaginés pour les remplacer : les agents nationaux. Auprès des districts, ils sont les véritables leviers dont entend disposer le gouvernement auprès des pouvoirs locaux, les hommes qui doivent véritablement assurer la bonne conductibilité de l'appareil administratif.

Pierre Bourdieu a insisté sur la position de force dans laquelle se trouvent les intermédiaires dans une chaîne de décisions. « Selon la logique du droit et du passe-droit, tout acte ou processus administratif peut être bloqué ou retardé ou facilité ou accéléré », remarque-t-il à leur propos²⁹. L'intermédiaire dispose d'une ressource rare qu'il peut monnayer auprès de l'autorité supérieure : l'information qu'il tient du niveau inférieur. Inversement, il peut aussi négocier l'exécution d'une loi auprès de la communauté où elle doit s'appliquer et où il exerce son autorité. Les agents nationaux des districts sont typiquement dans cette position d'intermédiaire et les Conventionnels sont conscients de ces enjeux. Comment garantir qu'ils constitueront des leviers efficaces et passifs du pouvoir central dans les districts ?

Deux éléments, au cœur des débats des députés, traduisent cette préoccupation : le nom de ces nouveaux administrateurs et leur mode de nomination. Parce qu'il véhicule un mode de représentation du pouvoir, l'intitulé de la fonction recouvre un aspect symbolique capital. Plongeant ses racines

²⁶ Cf. Isabelle ANTUNES, *Les administrations de district, un rouage majeur des relations politiques au temps de la Révolution (1790-1795) : L'exemple de la Normandie (Manche, Orne, Eure, Calvados, Seine-Inférieure)*, thèse de doctorat sous la direction de Michel Biard, soutenue en 2015 à l'Université de Rouen (non publiée).

²⁷ Gaid ANDRO, *Une Génération au service de l'État*, op. cit., p. 308.

²⁸ AP, LXXIX, p. 715.

²⁹ Pierre BOURDIEU, « De la maison du roi à la raison d'État », dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 118, 1997, p. 63. Voir aussi du même auteur *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil/Raisons d'agir, 2012, p. 432-447.

dans l'Ancien Régime, le nom de procureur syndic³⁰ portait l'idée d'un défenseur des intérêts de sa communauté d'appartenance. La proposition de le remplacer par un agent national est à mettre au crédit de Danton, le 2 frimaire. C'est cette appellation [p. 43] qui l'emporte, même si d'autres sont mises sur la table : « procureur national », par Ramel, ou bien « commissaire national », par le même Danton. Elle n'est pas anodine. Un *agent* sera *agi* par le gouvernement central ; « national », il représentera l'intérêt général et l'État auprès de l'administration locale. Dans sa proposition du 2 frimaire, Danton suggère que l'agent national devra être nommé par le Comité de salut public. Le 14 frimaire, la discussion reprend sur ce point très controversé. Le député Fayau se déclare « effrayé du danger des nominations d'agents nationaux attribuées au Comité de salut public ». Si le Grand Comité rejette l'éventualité – ne désirant pas devenir « un foyer d'intrigue », *dixit* Barère –, un débat s'engage entre ceux qui veulent conserver le droit d'élection et ceux qui considèrent qu'il faut le suspendre dans un moment d'exception. Une voie médiane est trouvée avec Couthon qui réaffirme le « droit sacré » de l'élection dans le gouvernement ordinaire ; dans le gouvernement extraordinaire, il demande que la Convention se charge de la nomination provisoire des agents nationaux des districts. La proposition retenue marque une rupture, pas totalement assumée, avec le principe électif au fondement du système administratif né en 1790. Choisi par le législateur, représentant des intérêts nationaux auprès de l'administration locale, l'agent national apparaît dès lors comme un administrateur sous contrôle du pouvoir central.

Ainsi est manifestée la prédominance du pouvoir législatif, incarné par la Convention et ses comités. Elle est consacrée par le décret du 14 frimaire an II : « La Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». Pierre Rosanvallon note que l'unité d'action conditionne l'efficacité de l'Etat³¹. Les Conventionnels font leur cet axiome en mettant au pas toutes les institutions qui pourraient parasiter l'action du pouvoir central en empiétant sur son autorité par la prise de décisions intempestives.

La « centralité législative », expression utilisée dans le rapport du 28 brumaire, se traduit de plusieurs manières pour les agents nationaux de district³². Outre leur nomination par la Convention après épuration des autorités constituées – qui doit être opérée par les représentants en mission –, ils

³⁰ Marie-Laure LEGAY, « Les syndics généraux des Etats provinciaux, officiers mixtes de l'État moderne », *dans Histoire, économie et société*, 23^e année, n° 4, p. 489-501.

³¹ Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, p. 59.

³² Danton défendait leur création afin de donner « de l'énergie au gouvernement en fixant une centralité d'action qui lui manque ». *Cf. AP, op. cit.*

ont interdiction, comme les autres agents d'exécution, de prendre tout arrêté ou toute proclamation [p. 44] et donc d'interpréter les décrets de la Convention³³. Il leur est aussi défendu de procéder à la libération de personnes détenues, prérogative réservée au Comité de sûreté générale. Le Comité de salut public est par ailleurs chargé de dénoncer les agents nationaux coupables de ralentir l'exécution des lois ou de toute autre infraction. Surtout, les agents nationaux des districts sont tenus d'écrire tous les dix jours un compte décadaire résumant toutes leurs opérations. Avec ce rapport, les comités de la Convention instaurent une surveillance quasi permanente, au moins en théorie, sur l'action de ses agents d'exécution. Il s'agit d'une autre manifestation tant de la volonté de limiter le pouvoir des intermédiaires, que du souci de la bonne conductibilité de l'appareil politico-administratif³⁴, avec dans ce cas une circulation de l'information des extrémités vers le centre.

Sans doute, l'institution des agents nationaux de district apparaît bien comme un instrument de centralisation de la nouvelle organisation du pouvoir. Pour autant, la création vise d'abord à l'efficacité d'action du gouvernement et à la bonne exécution des lois. Qu'en est-il dans la pratique ?

III. Centralisation et agents nationaux : à l'épreuve de la pratique

De brèves observations sur trois aspects de l'activité des agents nationaux – le processus de leur nomination, l'exercice des comptes-rendus décadaires et la surveillance de l'exécution des lois – doivent apporter des éléments de caractérisation de cette pratique. Elle apparaît dans les faits souvent éloignée de la conception centralisatrice du gouvernement révolutionnaire.

Lorsqu'il soumet l'idée de créer des agents nationaux, Danton explique vouloir lutter contre « l'esprit de localité³⁵ ». Pour éviter que ces administrateurs, [p. 45] censés représenter les positions de l'État, ne soient pris dans le jeu des relations locales et interpersonnelles de pouvoir, la solution consisterait à les choisir hors de leur district d'exercice³⁶. Il revient aux représentants envoyés en mission

³³ Cette prescription a été allègrement contournée pendant la décennie révolutionnaire. Cf. Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Paris, PUF, 1991.

³⁴ Ambition rappelée dans la circulaire que le Grand Comité adresse aux agents nationaux des districts lors de l'instauration du gouvernement révolutionnaire : « Les autorités mieux balancées entre elles se groupent, se suspendent autour d'un centre d'unité, au lieu de s'isoler ; des sentinelles sont posées de distance en distance, suivent, épient, avertissent, et veillent à ce que les lois, qui sont l'âme du corps social s'y répandent, le parcourent et semblables à ces esprits, qui portent la vie, circulent avec célérité dans toutes ses veines et arrivent en instant du cœur aux extrémités. » Cf. AD Puy-de-Dôme, L 4994. Correspondance de l'agent national du district de Riom.

³⁵ AP, LXXIX, p. 716. Séance du 3 frimaire an II. « C'est cet esprit qui perd la République », estime Danton.

³⁶ Le problème s'était déjà posé pour les représentants du peuple en mission. Pourraient-ils faire preuve d'impartialité dans le cas d'un envoi dans leur département d'origine ? Cf. Michel BIARD, *Missionnaires de la République, op. cit.*, p. 85-101.

pour l'instauration du gouvernement révolutionnaire d'opérer cette sélection, ainsi que le prévoit le décret du 14 frimaire. Le Comité de salut public leur recommande de procéder en convoquant « le peuple en société populaire ». Si la formule est ambiguë³⁷, elle indique que le pouvoir central continue de négocier avec les élites révolutionnaires locales pour la composition des administrations.

En réalité, les procureurs syndics sont bien souvent continués dans leurs fonctions, par exemple dans le cas des Côtes-du-Nord, département breton divisé en neuf districts. Lors de la mise en place du gouvernement révolutionnaire, tous les procureurs syndics maintenus sous le nom d'agent national, à l'exception d'un seul, sont originaires du département. Six sont nés dans le district où ils sont en exercice, deux dans un district voisin³⁸. Avant la Révolution, quatre de ces hommes étaient des hommes de loi, deux des notaires, un autre était procureur et le dernier capitaine de navire. Incontestablement, les agents nationaux sont des membres de l'élite locale, non pas les agents parachutés d'un pouvoir lointain. À ce titre, difficile d'affirmer, dans la suite d'Albert Mathiez, que les agents nationaux annoncent les préfets, figure s'il en est de la centralisation³⁹.

De surcroît, tous les procureurs syndics devenus agents nationaux après frimaire an II ont été élus régulièrement lors du renouvellement des autorités constituées à la fin de l'année 1792. Un seul, dans le district de Dinan, a été remplacé par le délégué d'un représentant en mission, au mois d'octobre 1793. Cinq d'entre eux – cinq sur neuf donc –, restent même en poste pendant toute [p. 46] la période d'existence de l'institution, jusqu'en germinal an III⁴⁰. Au moment de thermidor, seuls deux agents nationaux avaient été remplacés par des députés en mission. Ainsi, dans les Côtes-du-Nord, c'est bien la continuité qui caractérise le personnel administratif, et en particulier les figures des procureurs syndics et des agents nationaux. Ces derniers sont même majoritaires à bénéficier encore de la légitimité conférée par le suffrage de leurs concitoyens.

Bien sûr, le cas des Côtes-du-Nord n'est pas exemplaire. Mais il n'est pas exceptionnel non plus et de nombreux départements présentent un profil semblable⁴¹. Si centralisation il y eut au moyen

³⁷ Sur ce point Pierre MEIGNAN, « Représentants en mission et sociétés populaires en Mayenne : une hiérarchie en tension au temps du gouvernement révolutionnaire », dans *Annales historiques de la Révolution française (AHRF)*, 2021, n° 406, p. 109-131.

³⁸ Ces données brutes et celles qui suivent ont été obtenues en croisant les archives des districts des Côtes-du-Nord (série L des Archives départementales – désormais marquées AD – des Côtes d'Armor) et les trajectoires biographiques des agents nationaux réalisées sur la base des registres paroissiaux et d'état-civil.

³⁹ Albert MATHIEZ, « Le gouvernement révolutionnaire », dans *AHRF*, 1937, n° 80, p. 97-126.

⁴⁰ Sur les six autres individus qui occupent la fonction d'agent national de district à un moment ou à un autre dans les Côtes-du-Nord, cinq sont originaires de leur district d'exercice ; deux étaient auparavant des hommes de loi, un procureur fiscal, un trésorier des gens de mer et enfin un notaire. Les informations manquent pour le sixième administrateur.

⁴¹ La configuration s'observe dans des départements aussi divers que l'Eure-et-Loir ou les Vosges.

du choix des agents nationaux des districts, elle n'a pas concerné tous les territoires avec la même intensité.

Le contrôle que le pouvoir central entend renforcer sur les administrateurs locaux s'appuie également sur les comptes-rendus décennaux. Les agents nationaux des districts ont l'obligation d'adresser ces rapports tous les dix jours aux principaux comités de la Convention. Théoriquement réalisés en synthétisant les comptes-rendus que les agents nationaux des communes leur font parvenir⁴², ces documents portent prioritairement sur l'exécution des lois et sur les mesures prises pour concourir à leur application. Mais ils contiennent aussi d'autres rubriques, sur les subsistances ou bien l'esprit public des populations⁴³. Pourtant, dans la correspondance régulière adressée par le Comité de salut public aux agents nationaux des districts, il n'est jamais question du contenu de leurs comptes décennaux. Manifestations d'un processus de bureaucratisation, les récriminations éventuelles portent plutôt sur des retards dans leur envoi et, surtout, sur des « vices de forme ». Le Grand Comité accorde une attention particulière à la standardisation de la pratique dans tous les districts de la République. Tel est l'objet de la circulaire du 24 pluviôse an II envoyée à tous les directoires des districts et aux agents nationaux, dont « les comptes-rendus [...] ne présentent point d'uniformité⁴⁴ ». Pour remédier à ce [p. 47] défaut, un modèle est proposé aux administrateurs, comportant douze rubriques et des indications sur la façon de les compléter⁴⁵.

La difficulté pour les bureaux des comités à traiter et analyser les comptes-rendus décennaux qui parviennent de quelque 560 districts est évidente⁴⁶. Mais l'absence de retour sur leur contenu interpelle quant à leur fonction de surveillance de l'activité des agents nationaux. Si ce contrôle est difficile voire impossible, les comptes décennaux apparaissent plutôt comme un instrument d'autocontrôle des fonctionnaires. S'imaginant sous l'œil panoptique⁴⁷ des comités, les agents nationaux doivent

⁴² Dans les faits, les agents nationaux des districts réalisent généralement leurs rapports sans égard à ceux de leurs collègues des communes.

⁴³ Pour la notion « d'esprit public », voir les travaux en cours de Maëva LE ROY, qui prépare une thèse sur le sujet. Également Pierre KARILA-COHEN, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, PUR, 2008

⁴⁴ AD Gironde, 5L 15. Correspondance de l'agent national du district de Bazas.

⁴⁵ Ces rubriques, précieuses pour saisir les préoccupations du comité, sont les suivantes : exécution des lois, subsistances et approvisionnements, culture et ensemencement des terres, esprit public, salpêtre, biens nationaux, biens des émigrés, biens des pères et mères d'émigrés, contributions directes, contributions indirectes, armement des volontaires, habillement et équipement.

⁴⁶ Un travail de synthèse des comptes décennaux est toutefois opéré par les bureaux du comité. En l'an III, un tableau mensuel « sommaire et indicatif de l'état d'esprit de la République française » est ainsi réalisé en les compilant par département. Cf. Archives nationale (AN par la suite), F/II/65, dossiers 480 à 483.

⁴⁷ Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 228-264

fournir des preuves tous les dix jours de leur utilité et de leur efficacité. Ils obligent les agents publics à faire preuve de réflexivité sur leur propre pratique, à développer une vision globale du fonctionnement de leur administration. À ce titre, ils sont un outil intéressant mais très imparfait d'une forme de centralisation administrative. D'autant plus que les agents nationaux en détournent parfois l'usage premier et utilisent ce canal de communication pour faire remonter des doléances au pouvoir central⁴⁸.

Du reste, le Comité de salut public ne dispose pas véritablement de moyens de coercition pour contrer l'inertie éventuelle des agents nationaux dans l'application des décisions du pouvoir central. Dans une des lettres adressées à ces administrateurs le 1^{er} thermidor an II, leur ordonnant de remplir tel « tableau à colonne », le comité conclut : « Tu es personnellement responsable de sa fidélité. Le Comité de salut public compte sur ta probité, ton zèle et ton civisme⁴⁹ ». Peut-il compter véritablement sur autre chose pour être obéi ? En l'absence de l'émulation que peut [p. 48] inspirer la proximité d'un représentant en mission, membre de cette « Convention ambulante » décrite par Michel Biard⁵⁰, et dont l'emprise sur les administrations de district n'est pas toujours évidente, les agents nationaux conservent une marge de manœuvre appréciable pour requérir l'exécution des lois auprès de leurs collègues⁵¹. Comment d'ailleurs savoir si les textes législatifs sont bien exécutés ? Dans la rubrique « Exécution des lois » de son compte décadaire de la première décade du mois de pluviôse an II, l'agent national du district de Bergues énumère la liste des décrets reçus, puis commente : « Desquelles lois j'ai requis l'exécution aussitôt qu'elles furent parvenues à l'administration⁵² ». Peut-on en conclure positivement à l'application de la législation révolutionnaire ? Il faut croire sur parole l'agent national qui évoque le procédé réquisitorial et non l'application effective.

D'ailleurs, le problème ne diffère pas vraiment pour l'échelon inférieur au district, les municipalités, le véritable niveau d'exécution des lois, sinon qu'il se pose alors aux agents nationaux des districts. Ils n'ont guère d'autres atouts en main que la menace – toujours assez vaine – pour

⁴⁸ Un exemple dans le district de Cadillac en Gironde où l'agent national écrit, dans son compte décadaire de la troisième décade du mois de ventôse an II : « La saison de semer des pommes de terre s'avance, et dans notre malheureux district, on ne peut en semer faute de matière. Plusieurs fois, nous en avons demandé à la Commission des subsistances chargée spécialement de nous en procurer, et jamais nous n'en avons reçu de réponse. Nous vous supplions de la stimuler à ce sujet. » Cf. AD Gironde, 7L 27. Registre des comptes décadaires de l'agent national du district de Cadillac.

⁴⁹ AD Gironde, 5L 15. Correspondance de l'agent national du district de Bazas.

⁵⁰ Michel BIARD, « La "Convention ambulante". Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ? », dans *AHRF*, n° 332, 2003, p. 55–70.

⁵¹ Marge de manœuvre illustrée par la lettre qu'un administrateur d'Amboise adresse au Comité en fructidor an II. Il s'y plaint de l'hostilité que lui manifesteraient ses collègues et explique cette animosité par le reproche qu'il aurait adressé à son agent national pour l'inexécution, deux mois plus tôt, de la loi du Maximum. Cf. AN, D/XLII/9.

⁵² AD Nord, L 5839. Comptes décadaires de l'agent national du district de Bergues.

contraindre les agents nationaux des municipalités récalcitrantes à appliquer les décrets de la Convention. L'agent national du district d'Amiens, Magnier, recourt à ce procédé à plusieurs reprises, par exemple le 25 fructidor an II :

« Je vous préviens que sy dans le delay de six jours à compter du reçu de la présente, les comptes de vôtre ci-devant fabrique, ne sont point apportés à l'administration, je vous dénoncerai au Comité de salut public [...], pour vous faire appliquer la peine capitale que prononce la loi du 14 frimaire contre les fonctionnaires publics négligents. Salut et fraternité.⁵³ »

L'ultimatum est tout de même envoyé à près de cent municipalités de son ressort⁵⁴. Or la menace n'a vraisemblablement pas été mise à exécution⁵⁵. Il est [p. 49] pourtant permis de douter de son effet positif sur toutes les municipalités mises en demeure.

De ces quelques arguments tirés de la pratique des agents nationaux des districts, il ne faut pas conclure nécessairement à l'inefficacité du système politico-administratif des ans II et III à garantir une prompte et efficace exécution des lois. Le propos est ici autre : ces exemples illustrent la difficulté à comprendre le processus d'application de la loi pendant le gouvernement révolutionnaire sous le seul angle du caractère centralisé du pouvoir. Membres des élites locales dont ils partagent les intérêts, les agents nationaux de district conservent en effet potentiellement une marge d'autonomie vis-à-vis des comités de la Convention, comme les municipalités sous leur autorité. Il convient donc de reconsidérer les relations entre le centre et la périphérie en dépassant le postulat d'un pouvoir omnipotent, vertical et descendant, pour ainsi échapper au prisme très contemporain du débat entre centralisation et décentralisation.

⁵³ AD Somme L 1488. Registre de correspondance de l'agent national du district d'Amiens.

⁵⁴ Pour 253 communes.

⁵⁵ Aucune dénonciation au Comité de salut public n'est retranscrite dans le registre de correspondance de l'agent national aux comités de la Convention. Cf. AD Somme, L 1490.