

Atelier n°2

**LES ECLATS DE L'ELECTION
PRATIQUES DE DESIGNATION ET FONCTIONS PUBLIQUES
AU DEBUT DE LA REVOLUTION FRANÇAISE**

Communication présentée par

Christophe Le Digol

(Docteur en Science Politique, Université Paris X-Nanterre)

Les formes que revêtent aujourd'hui les pratiques électives sont à ce point naturalisées qu'il semble difficile de dissocier dans l'analyse les pratiques des représentations symboliques qui leur assignent un sens « démocratique ». Ces représentations contemporaines de l'élection sont pourtant le résultat d'un processus historique qui assigne aux pratiques électives un sens qu'elles ne possédaient pas au début du processus¹. 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 des phénomènes électifs. Elles encouragent le chercheur à refuser aux formes apparemment éloignées des pratiques électorales actuelles le statut de pratiques électives que les agents sociaux de la fin du XVIIIème siècle ne leur déniaient pas.

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. 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 », *op. cit.*, p. 469-565.

I La désignation électorale

Un spectre de pratiques électorales

Tenter d'arracher l'analyse de l'élection aux représentations patiemment tissées au cours des XIX^{ème} et XX^{ème} 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 électorale, des fonctions dont la distribution (accès et circulation) était auparavant commandée pour une grande part par la vénalité des offices². 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, ...)³, non seulement des activités apparemment éloignées des formes ordinaires, passées et actuelles de la « politique » (fonctions ecclésiastiques⁴ et fonctions militaires⁵) 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 paix⁶, percepteur des impositions indirectes, ...). Ce mode de dévolution des

2. La renonciation des constituants aux charges vénales qui étaient aussi considérées comme des biens économiques demeure jusqu'à présent une énigme. Leurs propriétaires représentent 49 % des membres du tiers état à l'Assemblée constituante. Edna Hindie Lemay, « Valeurs nouvelles et leur pratique dans le discours des députés juristes à l'Assemblée constituante », in *La Révolution et l'ordre juridique privé - Rationalité ou scandale ?*, Colloque d'Orléans 11-13 septembre 1986, présentation de Michel Vovelle, Paris, PUF, 1988, tome II, p. 220.

3. Patrice Gueniffey, *Le nombre et la Raison : La révolution française et les élections*, Paris, Presses de l'EHESS, 1993, p. 139.

4. L'élection aux fonctions ecclésiastiques est justifiée par l'argument du retour aux sources de la Chrétienté. Consulter par exemple l'*Opinion* d'Armand-Gaston Camus sur cette question. *Opinion de M. Camus, dans la séance du 31 Mai 1790, sur le plan de constitution du clergé, proposé par le Comité Ecclésiastique, imprimée par ordre de l'assemblée nationale*, Paris, Imprimerie nationale, s.d. [1790], 44 p.

5. Sur cette question, consulter Melvin Edelstein, « Le militaire-citoyen, ou le droit de vote des militaires pendant la Révolution française », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 310, octobre-décembre 1997, p. 585-600.

6. Sur la question de l'élection des juges, consulter Guillaume Métairie, *Le monde des juges de paix de Paris, 1790-1989*, Paris, 1994 ; Claude Coquard et Claudine Durand-Coquard, *Société rurale et justice de paix. Deux cantons de l'Allier en Révolution*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 2001 ; Guillaume Métairie, « L'électivité des magistrats judiciaires en France, entre Révolution et monarchies (1789-1814) », Jacques Krynen (dir.), *L'élection des juges. Étude historique française et contemporaine*, Paris, PUF, 1999, p. 21-65 ; Élisabeth Dandine, « Les élections judiciaires en Haute-Garonne (1790-an IV) », Jacques Krynen (dir.), *ibid.*, p. 67-111 ; Claude Coquard, « Une pratique électorale inédite : les juges de paix et leurs auxiliaires de justice en 1790 et 1792 dans le département de l'Allier », *Siècles. Cahiers du centre d'histoire des entreprises et des communautés*, 4, 1996, p. 61-87.

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 de spécification 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, « l'élection du peuple », le principe de l'élection, consacré par les constituants, 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. Une telle différenciation des modes de nomination peut recueillir quelque crédit si chacune des expressions servant à les désigner renvoyait effectivement à des manières distinctes de nommer. Cette logique exprimerait la domination actuelle de la mise en forme symbolique de l'élection en rejetant hors des pratiques électives les deux autres formes, condamnées au nom de l'absence du mot servant actuellement à désigner la chose élective. 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 »⁷ 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 pour être inscrits dans l'espace de relations dont l'accès es conditionné à l'obtention d'un concours. 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

7. *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.

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 ? »⁸. 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 obtenues. 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 autre⁹.

Document 1 : Du concours des graveurs ¹⁰

« 3. Au jour qui aura été fixé par la commission, tous les concurrens se rendront à l'atelier du graveur général, ils y seront examinés chacun séparément par le graveur général, en présence de deux membres de la commission, sur la théorie de leur art, sur la manière de former les carrés, sur la nature et les proportions des différentes espèces d'acier qui doivent y être employées, enfin sur le procédé de la trempe. Après cet examen, le graveur général indiquera à tous les aspirans, en présence de deux membres de la commission, les jours et heures auxquels ils devront se trouver dans son atelier pour y travailler, sans que le graveur général puisse accorder aucun rendez-vous particulier à quelqu'un des concurrens à l'exclusion des autres.

[...]

9. Après que cette épreuve aura été faite, la commission nommera cinq graveurs pour juges du concours, y compris le graveur général, et elle indiquera le jour où ils devront être entendus et donner leur rapport.

[...]

11. Les juges du concours examineront, chacun séparément, les ouvrages des aspirans, et ils donneront leur avis séparément et par écrit. Ces avis seront remis au graveur général, qui les remettra dans les vingt-quatre heures au secrétaire général de la commission, et y joindra par écrit les observations dont il les croira susceptibles.

12. La place sera accordée à celui des concurrens qui aura obtenu la pluralité des suffrages des juges du concours. »

8. *Ibid.*, p. 21.

9. « 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.

10. Titre III du décret du 30 août-8 septembre 1791 concernant l'organisation des monnaies.

Document 2 : Des règles qui seront observées pour l'admission
aux places de commissaires des guerres¹¹

4. Dans la ville désignée pour l'examen, se réuniront, le 14 septembre, les examinateurs au nombre de neuf, savoir : le commissaire ordonnateur, le commissaire auditeur, et le plus ancien des commissaires ordinaires attachés à la division militaire dans l'étendue de laquelle se fera l'examen, trois officiers supérieurs ou capitaines en activité, nommés par le commandant en chef de la division, et trois citoyens membres d'un corps administratif ou d'un corps municipal, nommés par le directoire du département.

[...]

13. Aussitôt qu'un aspirant aura été examiné et qu'il se sera retiré, on procédera à son jugement par la voie du scrutin, comme il suit : sur une table placée à la plus grande distance possible du bureau des examinateurs, il y aura une boîte de scrutin, garnie d'un très-grand nombre de boules blanches, rouges et noires ; les blanches, chargées du chiffre trois ; les rouges, du chiffre 2 ; les noires, du chiffre 1.

Chaque examinateur, dans l'ordre où il aura proposé sa question, se lèvera de sa place, et ira successivement à la table du scrutin, où il déposera dans la boîte l'une des boules blanches, rouges ou noires, selon ce qui lui conviendra le mieux, en observant que les boules blanches sont pour accepter, les rouges pour différer, et les noires pour rejeter. Le dernier votant apportera la boîte du scrutin devant le président ; elle sera ouverte, et les boules comptées : s'il s'en trouve neuf, le scrutin sera bon, s'il s'en trouve plus ou moins de neuf, le scrutin sera recommencé jusqu'à ce qu'il soit régulier.

14. Le scrutin étant régulier, on additionnera les points marqués sur les boules : si le total des points est de vingt-un ou au-dessus, l'aspirant sera reçu ; si le total des points est de quinze ou plus jusqu'à vingt, l'aspirant sera renvoyé à un nouvel examen ; si le nombre des points est inférieur à quinze, l'aspirant sera refusé.

[...]

18. Le procès-verbal de l'examen, signé de tous les examinateurs, et faisant mention de chaque scrutin particulier, sera envoyé au ministre, qui rendra publique la liste de tous les aspirants reçus, rangés suivant l'ordre que leur assignera sur cette liste le nombre de points qu'ils auront obtenu, et, à nombre de points égal, leur ancienneté d'âge. La liste de chaque année, formée de la même manière, sera ajoutée à celle de l'année précédente, s'il y a lieu. »

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

11. 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 différentes cours martiales.

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.

La « nomination par le roi » s'inscrit dans le même spectre de pratiques électives. 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 par le roi¹². Être nommé par le roi signifie être élu parmi une liste d'élus possibles présentés à la ratification du « premier représentant des français ». 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 municipalité¹³. Sous l'Ancien régime comme sous la Constituante, seul le roi

12. 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. Le passage de cette lettre a l'avantage de montrer à quel point la nomination par le roi est considérée comme une élection tout en explicitant les raisons qui président au choix de cette pratique de désignation. Après avoir approuvé les dispositions officialisant l'élection des juges, il aborde en ces termes la question des officiers du ministère public : « 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.

13. Sur la question des élections municipales sous l'Ancien régime, Maurice Bordes, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIIIe siècle*, Paris, SEDES, 1972, p. 199-207 ; Christine Lamarre, *Petites villes et fait urbain en France au XVIIIe siècle. Le cas bourguignon*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 1993, p. 403-423 ; Philippe Guignet, *Le pouvoir dans la ville au XVIIIe siècle. Pratiques politiques, notabilité, et éthique sociale de part et d'autre de la frontière franco-belge*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1990, p. 55-56 et 321-322 ; Claude Petitfrère, « «Vox populi, vox regis ?» L'élection des maires de Tours aux XVIIe et XVIIIe siècle », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, tome 106, n° 4, 1999, p. 47-64 ; Jacques Maillard, *Le pouvoir municipal à Angers de 1657 à 1789*, Angers, Presses Universitaires d'Angers, 1984 ; Guy Saupin, *Nantes au XVIIe siècle. Vie politique et société urbaine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996 ; Robert Descimon, « Le corps de ville et les élections

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 anonyme son corps symbolique en s'affirmant comme assemblée permanente qui 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.

Document 3 : Un exemple de nomination par le roi¹⁴

Titre II Organisation de l'administration forestière

Art. 1er. Il y aura, sous les ordres du Roi, une administration centrale, sous le titre de conservation générale des forêts ; ses membres seront au nombre de cinq, et auront le titre de commissaires de la conservation générale.

2. Les commissaires de la conservation n'agiront qu'en vertu de la délibération prise en commun, à la pluralité des suffrages, et tiendront registre de leurs délibérations, qui seront signées par les membres présents à chaque séance.

3. Ils nommeront leur président annuellement, et le même membre ne pourra être réélu qu'après un an d'intervalle.

[...]

Titre III Nomination aux emplois ; incompatibilité et révocation

Art. 1er. Tous les agents de l'administration forestière devront être âgés de vingt-cinq ans accomplis, avoir prêté le serment civique, être instruits des lois concernant le fait de leur emploi, et avoir les connaissances forestières nécessaires.

2. Les commissaires de la conservation générale seront nommés par le Roi ; ils seront choisis, pour cette fois, parmi les personnes ayant le plus de connaissances dans l'administration des forêts. À l'avenir, ils seront pris parmi les conservateurs, et, à compter du 1er janvier 1797, parmi ceux qui auront au moins cinq ans d'exercice en cette qualité.

3. La conservation générale nommera son secrétaire et les employés de bureaux.

4. Les conservateurs seront nommés par le Roi, entre trois sujets qui lui seront présentés par la conservation générale, et qui, pour cette fois, et jusqu'au 1er janvier 1797, seront pris parmi les sujets les plus expérimentés dans la matière forestière ; après cette époque, il ne pourra être représenté, pour les places

échevinales à Paris aux XVIe et XVIIe siècles - codification coutumière et pratiques sociales », *Histoire, Économie et Société*, 1994, p. 507-530.

14. Titres II et III du décret du 15 août-29 septembre 1791 sur l'administration forestière.

de conservateurs, que des inspecteurs ayant au moins cinq ans d'exercice en cette qualité.

5. La conservation générale nommera à toutes les autres places, sauf ce qui sera statué relativement aux gardes des bois mentionnés aux titres X, XII et XIII.

6. À compter du 1^{er} janvier 1797, les inspecteurs ne pourront être nommés que parmi les élèves ayant au moins trois ans d'activité, et ils devront connaître les règles et les pratiques de l'arpentage. [...]

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 jeu¹⁵. 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 voix¹⁶. Tant cette absence de candidature que le déni d'un intérêt

15. En effet, afficher son désintéressement pour les postes électifs est une attitude très largement répandue. Consulter Jean-Sylvain Bailly, *Mémoire d'un témoin de la Révolution*, avec une notice sur sa vie, des notes et des éclaircissements historiques par MM. Berville et Barrière, Paris, Baudouin frères, 1821, p. 9 ; F. Rouvière, *Quatrefage de Laroquete, constituant du Gard. Étude biographique pour servir à l'histoire de la Révolution française*, Paris, Charavay frères, 1886, p. 90 ; *Souvenirs de M. Champagny, duc de Cadore*, Paris, Paul Renouard, 1846, p. 56-57 ; *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. 263-268 ; «*Lettres de Michel-René Maupetit, député à l'Assemblée nationale constituante (1789-1791)*», éd. Quéruau-Lamérie, *Bulletin de la Commission historique et archéologique de la Mayenne*, 2^e série, vol. 22, 1906, p. 81 ; *François Ménard de La Groye. Député du Maine aux États généraux. Correspondance (1789-1791)*, publiée et annotée par Florence Mirouse, préface de Jean Favier, ..., p. 270 ; *Mémoires de Larevellière-Lépeaux, membre du Directoire exécutif de la République française et de l'Institut National*, publiés par son fils sur le manuscrit autographe de l'auteur et suivis des pièces justificatives et de correspondances inédites, Paris, Librairie Plon, E. Plon, Nourrit et Cie, éditeurs, 1895, tome 1, p. 61.

16. «*On voyait les premiers essais de l'art des intrigues et des cabales pour faire tomber les nominations sur ceux de son parti. On ne voulait point de listes de candidats ; tous étaient appelés à choisir sur tous. Les voix se dispersèrent tellement dans les premières opérations, qu'on ne pouvait obtenir la majorité absolue pour aucun des désignés. Il fallut réitérer l'élection jusqu'à ce qu'enfin on obtint le résultat nécessaire*» Étienne Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives*, ouvrage posthume publié par M. J. L. Duval, Paris, Librairie de Charles Gosselin et chez Hector Bossange, 1832, p. 40. Consulter au sujet de l'absence de candidature lors des élections s'étant déroulée pendant la Révolution française 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.

quelconque à se faire élire correspond à la définition du terme « élection » que donne le *Dictionnaire universel de Trévoux* au XVIII^{ème} 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 »¹⁷. 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.

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

17. *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^e-XVIII^e siècles ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, décembre 2001, n° 140, p. 24.

Cette forme de crédit symbolique que les constituants reconnaissent d'emblée à certains apprentissages spécialisés (notaires, greffiers¹⁸, 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. »¹⁹ 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 électorale 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 députés²⁰. Si les modes de désignation

18. 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.

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

20. 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 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 ». Il développe à cette occasion l'idée d'un roi qui incarne un universel que l'élection par le peuple ne peut conférer d'emblée aux juges ainsi nommés. « Or, si les Juges n'étoient élus et institués que par le Peuple, ils ne pourroient exercer leur

adoptés correspondent au 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 général²¹. 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. »²² 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

autorité judiciaire que sur leurs propres Electeurs. Il est donc nécessaire que la mission du Monarque étende leur Jurisdiction au-delà de ces limites partielles qui bornent leur ressort, & que leurs jugements soient exécutoires dans toute l'étendue de la Monarchie, par leur émanation de cette puissance royale qui embrasse l'universalité des Sujets du même empire. Il n'appartient qu'au Roi ou à la Nation entière d'instituer des Juges vraiment nationaux. Les Juges électifs ne pourroient recevoir dans chaque Canton, dans chaque District, dans chaque Département, que des Commissions locales et isolées, manifestement insuffisantes au maintien de l'ordre public ». *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, de l'imprimerie nationale, 1790, p. 27 et 22-23.

21. Pour illustration, voici comment Nicolas Frochot décrit dans son rapport présenté en séance plénière la fonction des notaires : « Les notaires sont destinés à remplir des fonctions trop importantes, pour que rien ne garantisse à la société la réparation de leurs erreurs, & même autant qu'il est possible, celle de leurs prévarications. Ainsi vous abolirez la vénalité des offices notariels, mais vous n'enlèverez pas au public le gage de sa confiance ; vous rendrez au contraire ce gage plus certain encore, en lui assignant une distinction unique & précise qu'il n'avoit point antérieurement. Données aux citoyens comme instrument de leur volonté, les notaires sont comptables envers tous de la vérité des actes qu'ils souscrivent ; ils sont les conservateurs des traités les plus précieux aux familles, les dépositaires de tous leurs intérêts ; sous cet aspect l'immense responsabilité de ces officiers est sans doute peu facile à évaluer, ou plutôt est inappréciable [...] » Nicolas Frochot, *op. cit.*, p. 11. C'est en raison de cette construction symbolique qui justifie le recours à la forme élective du concours que les notaires sont nommément désignés comme « fonctionnaires publics ». Titre I Section II articles 1 et 2 du décret du 29 septembre 1791 concernant les notaires.

22. Titre VI « Des Élections », article 1er 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, de l'imprimerie nationale, 1790.

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 attester²³. 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 élection²⁴. 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.

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

De la condition du cens

23. Dans sa *Notice de ma vie pour mes enfants*, Rœderer souligne que les fonctions administratives sont des *fonctions représentatives* : « je soutins que pour ce que la constitution répondit au titre qu'on lui avait donné de constitution représentative et pour que ce titre ne fut pas une imposture, il fallait que les fonctions administratives dans les départements, les districts, les municipalités, fussent déclarées constitutionnellement, c'est-à-dire irrévocablement électives. L'assemblée constituante se borna à laisser les fonctions électives entre les lois susceptibles de changement. Je me détrompai en 1792 de mon opinion par l'expérience que j'ai acquise comme procureur général syndic du département de Paris. Dans mes rapports avec la Commune de Paris, je reconnus que c'était un énorme contresens de faire conférer par le peuple aux administrateurs l'investiture de fonctions instituées pour l'exécution des ordres du gouvernement, comme si on avait voulu que les ordres venant du centre aux extrémités, heurtassent pour l'exécution contre les oppositions naturelles aux extrémités contre le centre. Consulté par le comité de constitution de l'an III je déclarai dans le Journal de Paris et dans un écrit spécial *sur le gouvernement* que le directoire devait être investi du droit de nommer les administrateurs de département et de district, mais entre des candidats présentés par l'élection du peuple. Ce système s'épura encore par la constitution consulaire qui ordonna des listes graduelles d'éligibles et institua la notabilité dont la loi très complexe fut mon ouvrage. » *Notice de ma vie pour mes enfants*, folio 4, *Arch. Nat.*, 29 AP/18. Pourtant, l'article 2 de la section 2 du chapitre IV de la constitution de 1791 est explicite : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation ». Cette contradiction est l'indice des luttes auxquelles se livrent les constituants sur les classements et les principes de classement des agents dans ce nouvel ordre qu'ils établissent. Toutefois, au fur et à mesure que la situation de l'Assemblée se raffermait, ils sont tentés de restreindre le caractère de représentation aux seuls députés élus à l'Assemblée nationale.

24. 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.

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 »²⁵. 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 vote²⁶ 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 publique²⁷ 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 faible différenciation des rôles « politiques » puisqu'il est de un pour trois ! Les

25. 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.

26. 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, de l'imprimerie de Louis Cutty, 1790, p. 5.

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

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 mandats²⁸. 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 potentiels²⁹. 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. »³⁰ 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

28. Patrice Gueniffey, *op. cit.*, p. 352-359.

29. 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.

30. Pierre Malouet, « Lettre à mes commettants », *Mémoires de Malouet*, publiés par son petit-fils le baron de Malouet, Paris, Didier et Cie, libraires-éditeurs, 1868, t. 1, p. 447.

la vie politique dépend du degré de contribution à la richesse de la Nation. « Les qualités nécessaires 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. »³¹ 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 travail³². 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 »³³.

Ce principe de vision et de classement des fonctions publiques, pour nouveau qu'il semble être³⁴, 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 »³⁵) 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 »³⁶. Au XVIIIème siècle, la tendance à classer les offices dans un

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

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

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

34. 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.

35. Charles Loyseau, *Les œuvres de maistre Charles Loyseau, avocat en parlement contenant les cinq livres du Droit des Offices, les Traitez des Seigneuries, des Ordres & Simples Dignitez, du Déguerpissement & 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.

36. Un passage de Jean Domat vient corroborer l'analyse du système de classement des offices fondé sur la dignité : « Comme c'est principalement par les fonctions des charges que les Officiers sont distinguez des autres personnes, ils sont distinguez entr'eux par les différences de leurs fonctions ; & selon que ces fonctions ont plus ou moins de conséquence de dignité & d'autorité, les Charges sont à proportion plus ou moins importantes & considérables.

Selon ce principe les Charges de la Couronne ayant des fonctions qui regardent directement le bien général de l'État, elles sont les premières, les plus considérables, les plus importantes, & toutes les autres ont leur rang ensuite proportionné à l'ordre de leurs fonctions, mais de telle sorte, qu'encore qu'il soit vray qu'il y ait des espèces de fonctions, qui de leur nature ont

ordre croissant en fonction d'un critère fiscal, de plus en plus proportionné au prix de l'office, s'impose³⁷. Le lien se fait 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 élective.

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'État³⁸. Le suffrage a

plus de dignité que n'en ont quelques autres, il ne s'ensuit pas que les moindres de l'espèce qui a plus de dignité aient leur rang au dessus de toutes celles d'une espèce qui en ait moins, & que par exemple tous Officiers de Justice aient leur rang au dessus de tous Officiers de Finances ; car lors qu'on descend des premiers d'un ordre à ceux qui en occupent les places moyennes, & les autres moindres, la conséquence, l'étendue, & la dignité des fonctions diminuent à proportion & de telle sorte, que comparant ceux qui exercent les fonctions moyennes ou les moindres dans un ordre à ceux qui dans un autre moindre ordre exercent des premières, il se forme des combinaisons de différences de dignité entre Officiers de divers ordres, qui ont fait que leurs rangs ont été réglés par d'autres vûes que celles de la dignité, que donne à chaque ordre en général la nature de ses fonctions au dessus de celles qui sont d'autres moindres ordres ; & c'est ce qui fait ces différences de préséances entre Officiers de tous ordres, & qu'on en voit en chacun qui ont leur rang au dessus de plusieurs des autres : ainsi que les premiers Officiers des Finances ont leur rang au dessus d'une infinité d'Officiers de justice ; & il en est de même en général de toutes les sortes d'Officiers, non seulement de Justice, Police, & Finances, mais de ceux de la Maison du Roy, de ceux de guerre, & de tous autres indistinctement. » 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.

37. 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.

38. « Vous avez fait dépendre de l'imposition directe le titre de citoyen actif, et par-là vous avez lié les loix de finance aux loix constitutionnelles. Un changement dans les premières pourroit altérer la constitution, ce bienfait précieux que nous tenons de votre sagesse. Mais vous saurez prendre des précautions pour assurer votre ouvrage ; vous ne le rendrez pas dépendant des variations dans la forme et la quotité de l'impôt. La volonté des assemblées chargées de répartir les impositions ne pourra changer à son gré l'état des individus, leur accorder ou leur ôter le titre de citoyens. Vous ne laisserez point flotter au gré des répartiteurs de l'impôt le droit de ceux qui seuls peuvent l'imposer et en fixer la forme ; vous ne souffrirez point qu'une conversion de quelques contributions directes, en impôts indirects, puisse changer une constitution libre en aristocratie. Une taxe légère, à laquelle tous les François

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 »³⁹. La condition du marc d'argent, finalement retenue⁴⁰, n'est que le sommet d'une pyramide censitaire à

sont assujettis, à l'exception de ceux qui demanderoient à ne pas être imposés, nous paroît être la seule dont on puisse sans inconvénient faire dépendre le titre de citoyen actif. C'est le seul moyen d'affranchir de toute influence arbitraire la première loi de votre constitution. Autrement si l'on changeoit la proportion entre les impôts directs sur les terres et les impôts directs sur les facultés ; si l'on diminoit dans une proportion différente ces impôts et les droits sur les consommations ; si l'on faisoit différentes conversions ou des impôts directs en droits, ou des droits en impôts directs, il faudroit ou accompagner chacun de ces changemens d'une loi nouvelle sur le titre de citoyen actif, ou exposer ce titre à de continuelles vicissitudes. » « Adresse à l'Assemblée nationale », *Journal de la société de 1789*, n° I, 5 juin 1790, p. 11-12.

39. « 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. Dans la plupart des projets alternatifs aux dispositions rassemblées dans le décret du 22 décembre 1789, qu'ils soient exposés en tant que tel ou non, le statut de propriétaires confère une autorité et une légitimité dans la gestion des affaires publiques comme le montre encore ce passage : « Je distinguerai cependant deux **droits de cité** ; celui qui donne dans un gouvernement représentatif la faculté de concourir à l'élection des **représentans législateurs, juges ou ministres des autels** ; il n'y a que les femmes, les enfans, les fous, les mineurs, les insensés, etc. qui puissent être privés de ce droit ; la société peut en dépouiller des membres coupables, mais alors c'est une punition. L'homme qui ne possède rien n'en est pas moins propriétaire de sa personne ; et sa personne, sa vie, ses mœurs, son bonheur réel ou imaginaire dans cette vie et dans l'autre, peuvent dépendre du choix qu'il fera d'un bon prêtre, d'un bon magistrat, d'un bon législateur : il est donc aussi intéressé à ce bon choix que le plus riche tenancier.

Quant au droit de *cité*, qui fait concourir à l'élection des représentans **administratifs** ou **municipaux**, il faudroit, je pense, le restreindre aux seuls propriétaires ; la connoissance qu'ils ont des localités, leurs fonctions uniquement administratives des fonds dont les propriétaires sont co-partageans, et quelques autres motifs, justifieroient cette distinction ; [...] Dès que nous aurons un système raisonnable d'imposition, cette propriété s'évaluera autrement que par des taxes qui, comme je l'ai déjà prouvé, n'annoncent pas toujours la propriété. » Guiraudet, « Suite de l'article sur l'organisation de la Garde Nationale », *Journal de la Société de 1789*, n° XI, 14 août 1790, p. 14.

40. Le marc d'argent, largement décrié, sera cependant supprimé peu de temps avant la séparation de l'Assemblée constituante. Le titre III du chapitre 1er 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.

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 terre⁴¹. 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 objectives en distinctions électives⁴².

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 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

41. « L'assemblée nationale, considérant que, forcée d'imposer quelques conditions à la qualité de citoyen actif ; elle a dû rendre au peuple ces conditions aussi faciles à remplir qu'il est possible ; que le prix des trois journées de travail, exigées pour être citoyen actif, ne doit pas être fixé sur les journées d'industrie, susceptibles de beaucoup de variations, mais sur celles employées au travail de la terre, a décrété : 1°. Dans la fixation du prix des journées de travail pour être citoyen actif, on ne pourra excéder la somme de vingt sous, sans que cette fixation, qui n'a pour objet que de régler une des conditions des citoyens actifs, puisse rien changer ni préjuger relativement au prix effectif plus fort qu'on a coutume de payer les journées dans les divers lieux. 2°. On ne pourra recommencer les élections déjà faites, sous prétexte que la fixation du prix de la journée de travail aurait été trop forte. » Décret relatif aux conditions exigées pour être citoyen actif. 15-16 janvier 1790.

42. L'écart entre les principes affichés dans la Déclaration des droits de l'Homme et le principe censitaire est au fondement des critiques qui se multiplient avec l'organisation de l'ordre électif. Ces critiques apparaissent dès les premiers débats sur la représentation. Orri de Maupertuis, avocat au parlement, signe dès le 3 novembre 1789 une *Adresse* qui dénonce la trahison des constituants : « L'homme n'est citoyen que par l'échange qu'il fait volontairement de ses droits, ou plutôt de ses moyens naturels contre les avantages de l'égalité, de l'association civile. C'est encore un principe que vous aviez décrété ; c'est encore un principe que vous avez trahi ; si l'homme n'est citoyen que par cet échange libre, il n'est donc pas citoyen par sa propriété, par la quotité d'impôts qu'il paye ; cette quotité d'impôts, cette propriété ne doivent donc pas servir de mesure commune et unique à son droit de cité, à son droit de souveraineté, à son droit de représentation. Avouez ces corollaires, ou anéantissez vos principes & la raison. Politiques croupiers, ou agioteurs, quoi ! vous faites d'un gouvernement une banque, une table de pharaon ! nos droits à la chose publique seront donc en raison de nos mises ! point d'or, point de citoyen ; » Orri de Maupertuis, *Adresse à l'Assemblée nationale. Portant une juste improbation de son décret sur la représentation*, Paris, 1789, p. 4-5.

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 »⁴³. 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 »⁴⁴. 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 habitants, sans aucune exception, n'ayent un intérêt commun à la conservation de l'état social dont tous ressentent les effets bienfaisants, 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 »⁴⁵. 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 physiocratiques dont les constituants paraissent pétris, il

43. Alexandre de Lameth, *Histoire de l'Assemblée constituante*, Paris, Moutardier, 1828, tome 1, note 1 de la page 21.

44. Germain Garnier, *De la propriété dans ses rapports avec le droit politique*, Paris, Chez G. Clavelin, libraire, 1792, p. 111. Germain Garnier (1754-1821) est nommé en 1789 député suppléant du tiers état aux États généraux. En 1790, il est membre du club monarchique puis, en 1792, Louis XVI lui propose le poste de ministre de la justice qu'il refuse. Après le 10 août 1792, il émigre en Suisse où il commencera la traduction des *Recherches sur la nature et les causes de la Richesse des Nations* d'Adam Smith, qui ne sera publié qu'en 1802. Cf. Yves Breton, « Germain Garnier, l'économiste et l'homme politique », in Gilbert Faccarello et Philippe Steiner (dir.), *La pensée économique pendant la Révolution française*, Actes du Colloque International de Vizille (6-8 septembre 1989), Grenoble, PUG, 1991, p. 141-150.

45. Germain Garnier, *op. cit.*, p. 147.

serait *naturel* que les propriétaires soient considérés comme les plus intéressés et les plus aptes à concourir à la formation de la loi⁴⁶.

Cependant, la procédure de mise en équivalence des activités sociales que les constituants adoptent a la propriété de laisser aux différents espaces sociaux, ressaisis par le travail d'Assemblée, une certaine autonomie dans la définition des conditions sociales d'éligibilité⁴⁷. 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 frapperont d'une manière inégale les habitants 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 temps. 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

46. Dans un texte publié en 1791, le marquis de Ferrières déploie ce raisonnement jusqu'à ses conséquences ultimes. Justifier les fonctions publiques à partir de l'intérêt proprement économique que les représentants ont à gérer les affaires publiques permet de contester les fondements de cette forme de représentation. En effet, comparé à la somme des richesses des personnes représentées, les richesses additionnées des représentants sont trop faibles pour qu'ils puissent prétendre représenter le Royaume : « supposons quatre millions de citoyens à raison d'une taxe de quarante-cinq fois, prix commun de trois journées de travail formant les assemblées primaires, & nomment des Électeurs pris dans la classe des citoyens qui ne paient que huit livres d'imposition : les mêmes Électeurs choisiront les représentants parmi ceux qui ne paient que l'impôt du marc-d'argent. Il en résultera que la totalité des propriétés des membres du Corps législatif ne s'élèvera qu'à cent cinquante mille livres de rente, composant un fond de trois millions. Or, ce sont cependant ces hommes qui n'ont rien, proportionnellement à la masse générale des propriétés territoriales & nobiliaires du Royaume, qui disposeront de la fortune & de la liberté de tous les citoyens. Que sera-ce si, comme le veut le Comité de révision, on abolit le Décret du marc-d'argent ». *Lettre de M. de FERRIÈRES, Député de Saumur à l'Assemblée Nationale, à M. de ***, ancien Fermier-Général, août 1791, p. 18-19.*

47. Un exemple des luttes qui visent à restreindre ou à étendre l'éligibilité est donné par Camille Desmoulins. Il fait part d'une intervention qui s'est déroulée le 10 janvier 1790 au couvent des Augustins à Grenoble où s'étaient rassemblés les syndics des différentes corporations de cette ville : « Depuis six mois l'administration de votre ville enchaîne, par son silence & son inertie, les élans de votre patriotisme ; & ces jours derniers, elle a pris une délibération par laquelle elle fixe la journée locale du travail à cinquante sous, prix excessif par lequel on arrache à plus des deux tiers des citoyens, les droits d'élection & d'éligibilité, ce qui seroit de la plus grande injustice dans un gouvernement où tous les hommes sont égaux en droits.

Si le prix fixé par la municipalité étoit le vrai prix des journées, nous nous serions gardés de réclamer contre sa décision ; mais comme elle s'est éloignée de la vérité, vous seuls, Messieurs, pouvez l'y rappeler, & c'est sur quoi vous êtes appelés à délibérer.

La matière mise en délibération, tous les syndics ont déclaré en leur ame & conscience, que le prix moyen de la journée de travail en cette ville & ses banlieues, est de vingt-cinq sous ; et soumettant leur décision à la première assemblée de la municipalité & des citoyens convoqués par section, chaque syndic s'est retiré devant sa corporation, pour y référer le présent délibéré. » *Révolutions de France et de Brabant, n° 9, tome 1, p. 414-415.*

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 supprimerait un impôt direct, priverait de l'éligibilité des milliers de citoyens. Le directoire d'un département ou d'un district excluerait à son gré des municipalités, des assemblées de département ou de l'assemblée nationale, ceux dont une partie des membres de ce directoire craindraient les opinions ou la concurrence. Il serait impossible de trouver des moyens de parer à cette exclusion ; sans accorder aux déclarations des contribuables une confiance qui rendrait 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 suffirait de diminuer les appointements civils, ecclésiastiques ou militaires, en supprimant l'opération inutile des retenues »⁴⁸. 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 affermir. 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 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 administratives⁴⁹.

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

49. L'intégration des 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.

Christophe Le Digol est docteur en Science Politique (Université Paris X-Nanterre). Il est l'auteur d'une thèse sur « La Nation en Assemblée. Essai sur les conditions sociales de formation de l'Assemblée nationale (1789-1791) ». Ses recherches actuelles portent sur les assemblées parlementaires à la fin du XVIIIème siècle, tant sur leur personnel politique que sur leur organisation. À partir de ces terrains empiriques, il cherche à comprendre les conditions sociales qui sont au fondement des premières formes de collectivisation de la politique. Il a publié « Vérification des pouvoirs et incident électoral. Les enjeux de la mise en forme de l'élection (1789-1791) », *in* Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron, Mathias Bernard (dir.), *L'incident électoral de la Révolution française à la Ve République*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 2002.