Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*

Paris, Société des études robespierristes, 2015

Sylvain Dellea

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/1555>

DOI : 10.4000/lrf.1555

ISSN : 2105-2557

Éditeur

IHMC - Institut d'histoire moderne et contemporaine (UMR 8066)

Édition imprimée

Date de publication : 2 mai 2016

Référence électronique

Sylvain Dellea, « Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)* », *La Révolution française* [En ligne], 10 | 2016, mis en ligne le 01 juin 2016, consulté le 25 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/1555> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lrf.1555>

Ce document a été généré automatiquement le 25 septembre 2020.

© La Révolution française

Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*

Paris, Société des études robespierristes, 2015

Sylvain Dellea

RÉFÉRENCE

Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, Société des études robespierristes, 2015, 499 p.

- 1 L'ouvrage de Gaïd Andro est appelé à compter dans l'historiographie de l'administration française depuis la fin de l'Ancien Régime. Il s'agit de la publication aux Editions de la Société des Etudes Robespierristes de sa thèse dirigée par Michel Biard à l'Université de Rouen, lequel préface l'ouvrage. Elle y propose une relecture totale d'une institution mal connue et méprisée de l'historiographie, les procureurs généraux syndics. Sa réflexion déborde néanmoins largement la seule étude de cette institution pour interroger de manière novatrice la construction de l'administration française contemporaine par-delà la rupture révolutionnaire, notamment des années 1780 aux années 1830. Fondamentalement, elle montre la transformation de l'administration révolutionnaire d'une nature profondément démocratique, car élue, à une nature professionnelle, neutre et docile. Elle recourt pour cela à une double clé d'analyse : l'institution des procureurs généraux syndics et la génération l'ayant occupée.
- 2 Commençons par définir l'institution étudiée. Un procureur général syndic est mis en place dans chaque département par la loi du 22 décembre 1789. Agent singulier et unique, il y représente le pouvoir exécutif central auprès des autorités constituées

départementales (conseil général, directoire, justice, administrations de district, municipalités, etc.). Sa profonde originalité vient de son élection selon une logique démocratique, mandat électif qui le place au-dessus de ses concitoyens et qui résulte d'un processus de sélection sociale. Par sa légitimité électorale, il diffère donc des institutions nommées lui ayant succédé, ce que l'auteure ne manquera pas d'interroger. En charge de « l'intérêt général de la nation », il est chargé de requérir l'application des lois, d'initier les débats et de veiller concrètement à l'application et à la circulation de la loi dans le département. Gaïd Andro le résume ainsi : « il transmet la loi, dit la loi, explique la loi et fait exécuter la loi¹ » et souligne l'importance de son rôle dans un pays où a été proclamé au cours de l'été 1789 le règne de la loi. L'auteure n'aura de cesse de montrer et d'interroger la nature profondément démocratique de cette institution.

- 3 Or, c'est paradoxalement ce qui valut à l'institution une condamnation par l'historiographie. Critiquée dès l'an II par les députés soucieux de justifier le recours au gouvernement révolutionnaire, puis par les rédacteurs des constitutions de l'an III et de l'an VIII, elle est ensuite dénoncée par les historiens tant libéraux que « marxistes », les premiers pour ses supposées faiblesses et impuissance face à la dynamique révolutionnaire, les seconds dénonçant ses prétendues décentralisation et modération favorables à la classe dominante. On voit bien à quel point cette double condamnation, en l'absence d'études spécifiques sur l'institution (un « vide historiographique² » selon Gaïd Andro), est surtout le résultat d'un jugement rétrospectif. Dès lors, Gaïd Andro considère avec raison que l'institution des procureurs généraux syndics doit être réévaluée dans une histoire plus globale de la construction de l'administration en France. Elle est donc amenée à penser son sujet par rapport à la théorie de la centralisation d'Alexis de Tocqueville, fondamentale dans l'historiographie du fait administratif. Rappelons-la brièvement : Tocqueville, dans *l'Ancien Régime et la Révolution*³, voit dans l'histoire administrative de la France un processus inéluctable d'accentuation du pouvoir de l'Etat sur l'ensemble du territoire national au niveau local, de la monarchie absolue à Napoléon III. La période révolutionnaire, loin de stopper le mouvement, constituerait un moment clé de son accélération car en supprimant les cadres administratifs de l'Ancien Régime elle préparerait le terrain de la réorganisation centralisatrice consulaire et napoléonienne. Cette théorie a irrigué l'historiographie et n'a que progressivement fait l'objet d'une remise en cause. Il faut aujourd'hui en finir avec elle pour deux raisons principales. D'une part, la démonstration historique qui la sous-tend ne résiste pas à la multiplication des études. Michel Biard, dans sa synthèse sur le sujet, infirme toute idée d'inéluctabilité dans la construction de l'administration révolutionnaire, en démontrant qu'elle a été le résultat d'une interaction complexe entre les conceptions politiques des contemporains, l'empirisme et le poids des événements⁴. D'autre part, la théorie passe à côté de la question fondamentale des différences de nature politique des régimes qui se succèdent : leurs administrations successives n'ont pas la même signification politique. Gaïd Andro continue et approfondit cette remise en cause du paradigme tocquevillien en inscrivant son travail à la croisée de trois axes historiographiques en renouveau depuis les années 1980. Celui de l'histoire administrative tout d'abord : la fusion progressive entre une histoire politique sans administration et une histoire de l'administration sans politique a engendré un profond et fécond renouvellement des perspectives, notamment dans l'analyse des pratiques politiques ou dans l'étude de la relation centre/périphéries, qui irrigue l'ensemble de l'ouvrage. Celui de l'histoire locale, plus particulièrement départementale, ensuite : la multiplication des

monographies départementales autour et à la suite du bicentenaire de la Révolution française a réaffirmé le département comme échelle pertinente d'analyse. Elle permet aussi à l'auteure de disposer d'un matériau riche, diversifié et d'en entreprendre une synthèse. Celui de l'histoire des élites enfin : leur rôle dans la construction de l'Etat, l'analyse des réseaux, des mobilités et des dynamiques sociales ont fait l'objet d'un nombre croissant d'études, qui amène l'auteure à interroger leur importance dans l'institution du procureur général syndic et à postuler la possibilité d'étudier ce groupe comme appartenant à une même génération d'agents de l'Etat façonnée par cette expérience institutionnelle. L'importance de l'ouvrage résulte donc d'un questionnement permanent et d'une synthèse réussie d'approches historiographiques multiples.

- 4 Afin de répondre à cette ambitieuse problématique, Gaïd Andro a réalisé un travail minutieux et très approfondi sur des sources nombreuses et variées, manuscrites et imprimées, locales et nationales. Elle s'est particulièrement appuyée sur les sources manuscrites des archives départementales de onze à quatorze départements, ainsi que sur les archives ministérielles, parlementaires et du tribunal révolutionnaire aux Archives nationales. Elle complète son travail avec des sources imprimées dont la diversité et l'intérêt témoignent d'une perception large du sujet, tant du point de vue chronologique que thématique.
- 5 Dans la première partie de l'ouvrage, Gaïd Andro commence par définir l'institution du procureur général syndic telle qu'elle a été conçue (chapitre premier) et mise en œuvre à l'origine par les Constituants (deuxième chapitre). Ce faisant, l'auteure en effectue une réévaluation intégrale, pour ainsi dire une réhabilitation.
- 6 L'auteure commence par réévaluer les origines de l'institution et démonte l'idée d'une « pure invention⁵ » (François Furet et Denis Richet) en montrant à la fois la continuité mais aussi l'originalité par rapport à l'Ancien Régime. Le procureur général syndic du département est l'héritier du procureur général des assemblées de 1787 et du procureur syndic des Etats provinciaux avant lui, fusionnant ainsi dans une même fonction le « syndicat » (avoir la capacité à représenter une communauté) et la « procuration » royale (avoir la responsabilité de défendre les intérêts de la couronne). Selon Gaïd Andro, cette forme de continuité des pratiques administratives de l'Ancien Régime révèle la part de pragmatisme des Constituants. Cependant, c'est la rupture politique révolutionnaire qui donne un sens nouveau, profondément démocratique, à l'institution en l'inscrivant dans une nouvelle conception de l'administration. Celle-ci vise fondamentalement à : « associer unité nationale et souveraineté du peuple⁶ » grâce à l'idée clé du consentement des administrés à la loi produite par la volonté générale. Dès lors, l'élection s'impose pour choisir les procureurs généraux syndics, comme expression de la nouvelle souveraineté nationale d'une part et comme garantie d'une bonne connaissance des enjeux locaux d'autre part. Simultanément, et contrairement à ce qu'a affirmé l'historiographie, le procureur général syndic permet au pouvoir exécutif de la monarchie constitutionnelle d'exercer un contrôle sur les administrations et, par leur biais, sur l'ensemble des citoyens. Gaïd Andro conclut à une « nature hybride » de l'institution : « incarner le roi et défendre les intérêts du peuple⁷. » Il est le pivot qui établit un lien entre le local et le national. Il donne un sens politique national à l'action administrative locale. Il est donc un rouage essentiel de la nouvelle organisation du territoire.

- 7 Ceci conduit donc Gaïd Andro à reconsidérer la question de la puissance réelle du procureur général syndic. Là encore, ses analyses contredisent toute idée d'impuissance de l'institution, qui selon l'historiographie aurait été délibérément conçue par les constituants pour affaiblir l'Exécutif et serait donc responsable d'une « anarchie » administrative. Bien au contraire, elle montre la position centrale, et néanmoins à part, du procureur général syndic : « il est toujours présent, mais rarement nommé, et détient une autorité qui paraît évidente sans que son contenu soit réellement perceptible⁸. » Sa présence est obligatoire aux réunions de l'administration départementale mais il n'a pas voix délibérative dans la décision collégiale. Ceci implique son logement dans les bureaux de l'administration départementale, ce dont il est le seul à bénéficier. Mais plus qu'une simple présence protocolaire dans le rituel administratif, il joue un rôle clé de coordination de l'action de l'administration départementale, en convoquant les assemblées administratives du conseil général ou du directoire du département, de manière régulière ou si nécessaire en réunion extraordinaire. Il supervise également le travail des comités lors des sessions du conseil général ainsi que des bureaux du directoire, notamment celui de la correspondance, afin d'avoir immédiatement connaissance des lois et d'en requérir l'exécution. Gaïd Andro en conclut qu'« il est celui sur qui repose la dynamique administrative⁹. » Il doit être pensé comme « un agent de surveillance, placé au cœur de l'administration, non pas une surveillance contraignante ou dénonciatrice, mais bien, dans la logique quelque peu utopique de 1790, une surveillance toute auréolée de sa légitimité électorale et de l'autorité suprême de la Nation incarnée par le roi¹⁰. » Il supervise en effet dans une hiérarchie parallèle les procureurs syndics de district et les procureurs de commune, formant ainsi ce que l'auteur appelle une sorte de « tuteur » de la politique départementale. Il exerce donc une autorité certaine sur l'administration tant par une parole maîtrisée et codifiée, notamment dans le cadre du réquisitoire, que par l'écriture et la lecture puisqu'il détient le monopole de la correspondance. Il lui revient enfin la tâche importante d'expliquer la loi aux administrés et d'en garantir l'exécution. Son action et son influence dépassent donc souvent les murs des bureaux de l'administration. Il exerce généralement un réel rayonnement départemental, Gaïd Andro le définit alors comme un « pédagogue » faisant circuler la connaissance de la loi, suivant le déroulement des affaires et l'application concrète de la loi, répondant aux demandes des administrés, etc. Il est connu des administrés et identifiable lors des cérémonies publiques au cours desquelles il prend régulièrement la parole. On mesure en fin de compte combien les modalités de son action administrative, loin de toute idée « d'impuissance », apparaissent véritablement démocratiques et différent totalement de celles de l'intendant qui a été son anti-modèle et de celles du préfet à l'aune duquel il a trop souvent été jugé.
- 8 Le profil sociologique et professionnel des procureurs généraux syndics est un autre argument fort de réévaluation de l'institution : les hommes élus à cette fonction, dès 1790, sont connus localement pour leur compétence et leur rayonnement. Pour leur grande majorité, ce sont des hommes de loi ayant déjà occupé des responsabilités au niveau du pouvoir provincial (intendances, assemblées provinciales, parlements de province) notamment lors des réformes des années 1780, ce qui explique à la fois leur choix par les électeurs, leur compétence administrative et montre leur influence politique. Hommes de réseaux et de pouvoir, ils appartiennent globalement à une même génération d'hommes d'âge mur (30-50 ans), formée et entrée dans la vie professionnelle sous un Ancien Régime parcouru par des discussions politiques intenses

sur la légitimité et la finalité du pouvoir. Gaïd Andro voit donc chez eux une « culture générationnelle commune¹¹ », qu'elle retrouve en actes dans leur pratique administrative : « maîtrise de la parole et de la méthode du réquisitoire, connaissance des lois et de la démarche juridique, légalisme, références intellectuelles, etc.¹² ». On est bien loin de l'idée d'« incompetence » véhiculée par l'historiographie...

- 9 Dans la seconde partie de l'ouvrage (troisième et quatrième chapitres), Gaïd Andro analyse les transformations profondes de l'institution du procureur général syndic face à la radicalisation du processus révolutionnaire de 1790 à 1793. Elle y montre une politisation de l'institution qui s'est faite à la fois progressivement et lors de temps forts. Plus globalement, l'auteure apporte ici un éclairage nouveau sur les dynamiques révolutionnaires dans les départements, en y montrant le rôle majeur du procureur général syndic.
- 10 Dans le troisième chapitre, Gaïd Andro étudie la période d'avril 1790 à la proclamation de la République en septembre 1792. Elle identifie une première phase de politisation de l'institution, de septembre 1790 au renouvellement administratif de l'automne 1791. Cette politisation ne va pas de soi. En effet, la nouvelle administration révolutionnaire, bien qu'elle-même issue d'une rupture constitutionnelle radicale, aspire avant tout à fixer définitivement le nouvel ordre des choses, bref à terminer la Révolution. Les procureurs généraux syndics sont des hommes modérés politiquement, « majoritairement attachés à la monarchie, à l'ordre et à la propriété privée¹³. » Leur loyalisme à l'égard du nouveau régime ne peut être mis en doute. Ils sont les garants d'une certaine continuité et stabilité de l'Etat. Néanmoins, ils sont amenés à renoncer au paradigme du consensus collectif autour de la loi : les difficultés administratives liées à l'application de la vaste législation révolutionnaire, les premiers problèmes de maintien de l'ordre, les obstacles à la perception des contributions et surtout la mise en œuvre de la Constitution civile du clergé dès l'été 1790 les conduisent progressivement à sortir du consensus pour privilégier une action coercitive qui apparaît alors révolutionnaire, nettement plus radicale et cassant l'ancien ordre social. La trahison du roi et la crise politique qui s'ensuit durant l'été 1791 sont un moment clé d'accélération de leur politisation. En effet, ils s'affirment comme des acteurs locaux essentiels pendant la « vacance du pouvoir » qui s'ensuit. Ils assurent la pérennité de l'autorité politique au niveau local, ils rassemblent les administrations, font prêter le serment de fidélité à la Constitution et mobilisent l'ensemble de la Garde nationale. Les répercussions de la fuite du roi révèlent l'importance de l'institution, sa solidité et l'efficacité de son administration. Suite à la clôture de la Constituante, les élections à l'Assemblée législative et aux administrations départementales en septembre 1791 entraînent un renouvellement partiel (45 %) des procureurs généraux syndics car ils sont nombreux (26) à être élus comme député du département, ce qui témoigne de leur forte influence dans la vie politique départementale. Gaïd Andro observe alors que les nouveaux procureurs généraux syndics sont socialement proches des anciens (une large majorité d'hommes de lois, un tiers sont d'anciens Constituants), ce qui témoigne d'une recherche de stabilité par les électeurs. Il s'ensuit une seconde phase, entre l'automne 1791 et septembre 1792, durant laquelle les procureurs généraux syndics renforcent à la fois leur professionnalisation et leur politisation. Pourtant, le pouvoir législatif apparaît conscient du processus de politisation des procureurs généraux syndics et souhaite leur interdire toute forme de « représentativité » politique, d'où la précision dans le texte définitif de la Constitution de 1791 : « Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des citoyens élus par le peuple pour exercer

sous sa surveillance et l'autorité du roi, les fonctions administratives¹⁴. » Leur élection est donc uniquement une modalité démocratique de désignation et non une délégation de souveraineté, laquelle ne réside que dans le corps législatif. Gaïd Andro observe toutefois que les procureurs généraux syndics tendent à attribuer une dimension représentative à leur fonction, ce qui préfigure les conflits du fédéralisme. L'auteure met en évidence pour cette période une forme de professionnalisation de la pratique administrative, avec une logique d'efficacité de l'action : élagage très net du style rédactionnel, systématisation de l'usage du registre de correspondance, etc. Elle voit s'affirmer dans la correspondance une nouvelle notion : le Bien public, c'est-à-dire la reconnaissance collective d'une mission commune et générale, qui se substitue à la rhétorique traditionnelle de l'obligation sociale interpersonnelle. Pour l'auteure : « les procureurs généraux syndics commencent à se penser en tant que professionnels du service de l'Etat et de l'Intérêt général¹⁵. » Pourtant, leur professionnalisme croissant devient sujet à dénonciation au cours de l'été 1792. Avec la poursuite de la dynamique révolutionnaire, servir l'Etat implique dorénavant d'adhérer à un nouveau régime politique, la République. La tutelle de l'autorité centrale se pense alors davantage en termes d'allégeance politique qu'en termes de pyramide gouvernementale. Or, Gaïd Andro observe simultanément une dynamique presque contraire : « le rapprochement des procureurs généraux syndics de leurs commettants¹⁶. » En effet, pour les procureurs généraux syndics de la République, le service des administrés va souvent primer sur la domination hiérarchique de l'Etat. Le renouvellement électoral de septembre et de novembre 1792 le montre puisque la conformité des procureurs généraux syndics à la couleur politique de leur département devient plus importante aux yeux des électeurs que leur fonction d'agent d'exécution des décisions du pouvoir central.

- 11 L'un des points forts de l'ouvrage concerne l'analyse de l'année décisive de 1793, objet du quatrième chapitre. Gaïd Andro montre un affaiblissement progressif de l'autorité administrative des procureurs généraux syndics, une déliquescence qui s'achève avec la suppression de l'institution par le décret du 14 frimaire an II. Surtout, elle effectue une réévaluation globale de la crise fédéraliste en y montrant le rôle fondamental joué par les procureurs généraux syndics tant dans son déclenchement que dans sa résolution.
- 12 La chute de la monarchie constitutionnelle entraîne l'emballement du processus révolutionnaire. La République assiégée ne peut plus se contenter seulement d'une administration compétente. Elle exige dorénavant docilité, dévouement et adhésion politique des administrateurs. L'institution du procureur général syndic, dont la définition constitutionnelle est inchangée, apparaît bientôt inadaptée aux nouvelles modalités de l'action gouvernementale. Tout d'abord, l'adoption des mesures extraordinaires de Salut public transforme l'action locale des procureurs généraux syndics. La loi n'est plus l'expression parfaite et sacralisée de la Volonté générale mais devient un mode de gouvernement qui fait l'objet de contestations, de conflits. Le pouvoir central accentue son contrôle sur les départements. Les procureurs généraux syndics doivent mettre en œuvre une politique qui rompt avec la recherche de la modération et du consensus. Leur action au sein de l'administration est transformée : Gaïd Andro montre que la célérité et l'efficacité l'emportent désormais sur le respect du protocole administratif qui devient caduque et sacrifié. Ceci appauvrit alors l'institution d'une partie de ses fondements politiques et administratifs au nom de l'action révolutionnaire. Par ailleurs, la multiplication des autorités alternatives au sein des départements concurrence et affaiblit l'autorité administrative des procureurs

généraux syndics. Le Conseil exécutif provisoire multiplie les commissaires et agents envoyés dans les départements pour appliquer directement les mesures extraordinaires. Surtout, la Convention nationale envoie en mission ses propres députés dans l'ensemble des départements¹⁷. Ils y détiennent et exercent une autorité par nature supérieure à celle des procureurs généraux syndics, établissant une relation directe avec le peuple notamment par le biais des sociétés politiques ou des comités de surveillance. Les procureurs généraux syndics perdent donc l'essence de leur autorité administrative et se trouvent réduits au rôle d'intercesseurs auprès des Représentants en mission.

- 13 Dès lors, Gaïd Andro propose une nouvelle interprétation du fédéralisme focalisée sur l'attitude des procureurs généraux syndics comme personnages centraux à l'origine du mouvement insurrectionnel. En effet, suite à l'arrestation des députés girondins au printemps 1793, certains procureurs généraux syndics, en proie à une crise de confiance à l'égard d'un pouvoir central réduisant progressivement leur rôle, en viennent à penser que la Convention est menacée par la Commune de Paris. Dès lors, considérant leur insubordination nécessaire et légitime, ils basculent dans la révolte en utilisant leur fonction élective pour s'arroger le titre de « représentants » du peuple et tenter de mettre en place un autre foyer de la légalité politique. Cependant, contrairement aux initiatives prises lors de la trahison du roi, le pouvoir central estime en 1793 que : « revendiquer une autonomie à l'égard du Législatif est hors de question dans la mesure où cela revient à se substituer à la Souveraineté du peuple¹⁸. » L'auteure montre ensuite le rôle clé joué par les procureurs généraux syndics à la fois dans la révolte fédéraliste mais aussi dans sa répression, selon le choix personnel des procureurs de basculer ou non dans l'insubordination. Cette analyse confirme l'enracinement local et l'importance institutionnelle des procureurs généraux syndics dans leur département.
- 14 A court terme, l'échec du fédéralisme entraîne une épuration importante du personnel administratif départemental. Le procureur général syndic devient le coupable désigné et le symbole d'une administration considérée comme inefficace et indigne de confiance. Gaïd Andro relève qu'en cinq mois, 37 procureurs en fonction sont soupçonnés puis condamnés (43,5 %), dont 30 pour fédéralisme (35 %). Ils font l'objet d'une accusation systématisée lors des procès. Outre les menées fédéralistes, on leur reproche d'autres déviances : la trahison, le royalisme supposé, les abus de pouvoir et le « modérantisme ». En l'an II, l'administration ne peut se penser qu'en termes d'adhésion politique. C'est cependant sur le long terme que le fédéralisme prend une importance historique majeure selon Gaïd Andro : « un acte inaugural dans l'élaboration de la fonction publique du XIX^e siècle¹⁹. » Le fédéralisme entraîne une nette distinction entre les deux formes de la politisation administrative. Le pouvoir central exige une politisation « d'adhésion », c'est-à-dire de fidélité au régime, et condamne simultanément toute velléité de politisation « de représentation » qui se fonderait sur un lien particulier avec les administrés. Cette distinction établit et renforce « une séparation nette entre l'homme politique et l'administrateur²⁰. » Elle discrédite également l'élection comme mode de désignation de l'agent exécutif local. Ainsi le décret du 14 frimaire an II supprime l'institution du procureur général syndic au profit d'un agent nommé, dépendant de l'autorité centrale : l'agent national. Gaïd Andro analyse donc le fédéralisme comme « un élément fondamental, voire matriciel dans la mise en place de l'administration contemporaine²¹ », en ce qu'il redéfinit la posture attendue des administrateurs à l'égard du pouvoir politique : « une posture

alliant fidélité et neutralité, autrement dit politisation d'*adhésion* et docilité²². » Elle considère que cette nouvelle exigence de fidélité politique, conjoncturelle en l'an II et liée aux dangers vécus par la République, est ensuite durablement reprise par les régimes politiques du XIX^e siècle pour contrôler le territoire national.

- 15 Dans la troisième partie de l'ouvrage, Gaïd Andro interroge l'héritage laissé par l'institution des procureurs généraux syndics dans les débats constitutionnels postrévolutionnaires (chapitre cinq) et dans la longévité des carrières des 197 individus ayant occupé un mandat de procureur général syndic entre 1790 et 1793 (chapitre six). Elle interroge le constat, en apparence paradoxal, de la condamnation très précoce de l'institution et de la valorisation toute aussi rapide des individus qui l'ont occupée.
- 16 Après sa suppression, le procureur général syndic est devenu un contre-modèle dans les débats constitutionnels entre 1793 et 1871. Si l'institution est évoquée dans les débats constitutionnels pour être aussitôt condamnée, c'est surtout son absence qui est notable selon Gaïd Andro et qui prend une signification historique différente selon les moments étudiés. Les débats constitutionnels de la période révolutionnaire le présentent comme un échec constitutionnel à ne pas renouveler. Déjà, en février 1793, le projet girondin de Constitution prévoyait la suppression du procureur général syndic et la nomination par le ministre de l'Intérieur d'un « Commissaire national » dans chaque département, choisi parmi les membres élus du Conseil général, préservant en partie la légitimité électorale mais renforçant surtout le contrôle du pouvoir central. A l'inverse, le projet montagnard de juin 1793 cherchait à amoindrir définitivement le pouvoir ministériel et entendait supprimer les procureurs généraux syndics sans prévoir d'institution alternative entre le pouvoir central et les départements. L'auteure perçoit : « une forme de mauvaise conscience collective » chez les Conventionnels, réticents à aborder la question de l'institution de remplacement des procureurs généraux syndics, ce qui explique qu'ils mettent deux ans à assumer la portée symbolique de leur suppression définitive dans la Constitution de l'an III. Elle montre qu'une lecture officielle et téléologique est alors proposée aux contemporains et aux historiens : les procureurs généraux syndics auraient été : « une institution éphémère de transition qui devait permettre l'affaiblissement définitif de la monarchie²³. » tandis que les agents nommés, les commissaires du Directoire, étaient présentés comme les institutions de la stabilité et de la pérennité. Cette inversion de la réalité historique permet de justifier le renoncement collectif à l'idéal d'une administration élue. Les débats de l'an VIII affichent ainsi un mépris global envers le principe électif au profit des notions de centralisation et de professionnalisation. L'année 1800 voit donc la naissance du préfet qui assure la continuité de l'Etat par-delà les changements de régime, cette efficacité jetant : « un voile sur les procureurs généraux syndics²⁴. » Gaïd Andro cherche ensuite les traces du procureur général syndic dans les débats politiques du XIX^e siècle sur la centralisation politique et administrative. Elle constate un oubli collectif de l'institution dans les premières décennies du siècle, avant d'en voir une résurgence tardive en lien avec la critique de l'institution préfectorale. Cependant, le procureur général syndic, institution créée sous la monarchie constitutionnelle, n'est pas considéré comme une institution républicaine ; de plus la Troisième République peut difficilement s'inspirer officiellement des modèles institutionnels passés. L'auteure présente dans ce chapitre des réflexions pertinentes et novatrices sur la construction de l'administration française au XIX^e siècle, notamment sur la signification politique des institutions administratives.

17 Gaïd Andro montre ensuite que la condamnation de l'institution du procureur général syndic s'accompagne simultanément d'une valorisation collective des hommes ayant occupé cette fonction. Dès les lendemains de Thermidor, les anciens procureurs généraux syndics réapparaissent dans le fonctionnement politique et administratif de la République. Leur expérience et leur savoir-faire administratif, leur modération politique, après avoir été stigmatisés en l'an II, deviennent : « la garantie d'un esprit révolutionnaire exonéré des abus de la Terreur²⁵. » Ils entrent alors dans une nouvelle étape de leur carrière, qui les amène à occuper des fonctions dans les institutions directoriales, consulaires, impériales et parfois même monarchiques. Gaïd Andro constate que plus de 60 % d'entre eux (121 sur 197 procureurs) effectuent leur parcours dans une continuité administrative entre l'Ancien Régime, la Révolution et les régimes post-révolutionnaires. Cette longévité des carrières montrerait la professionnalisation progressive de l'administration française. Les régimes politiques du XIX^e siècle recrutent ainsi des hommes ayant vécu l'expérience politique de la Révolution française, « garantie d'une expérience inestimable » notamment de gestion des conflits locaux, de qualités de négociations et de recherche du consensus. Ce passé collectif de résistance aux « extrêmes » politiques garantirait également la nécessaire politisation d'« adhésion » indispensables aux nouveaux régimes. L'auteur rejoint donc le concept d'« extrême-centre » mis en valeur par Pierre Serna, défini comme la foi en un Exécutif fort et la recherche d'un « juste-milieu » politique permettant seul la construction du consensus social²⁶. Afin de rendre compte de la multiplicité des profils et parcours des anciens procureurs généraux syndics, Gaïd Andro propose une typologie mettant en évidence quatre figures principales du serviteur de l'Etat.

- « L'homme de pouvoir » n'est pas la catégorie la plus représentée (un sixième du corpus) mais elle occupe une place importante dans la définition du serviteur de l'Etat, notamment par le rayonnement des personnalités qui la composent. Ces hommes manifestent souvent un réel engagement politique qui les amène à entretenir une proximité constante, voire une fidélité personnelle avec le pouvoir en place. Selon Gaïd Andro, c'est l'association parfois problématique des convictions personnelles et de « l'opportunisme conjoncturel » qui explique la présence dans cette catégorie de la figure caricatural de la girouette politique. Malgré leur implantation locale, ils effectuent majoritairement leur carrière à l'échelle nationale, entre le pouvoir législatif (mandats de députés) et le pouvoir exécutif (haute administration d'Etat).
- « L'agent de l'Etat » est le profil le moins représenté (un dixième des carrières observées). Il s'agit d'hommes reconnus pour leur compétence d'administrateur et pour leur attachement au service de l'Etat davantage qu'aux régimes politiques. Ils privilégient une forme de neutralité administrative et politique, ce qui explique leur traversée sans encombre de la période révolutionnaire.
- « Le notable local » est le profil dominant du corpus d'étude (un tiers des carrières observées). Il se caractérise par une forte implantation locale dans le département, tant sociale (réseaux locaux et familiaux) qu'économique (recherche de l'enrichissement) et par l'investissement dans une longue carrière politique de député afin de manifester son statut social et de défendre les intérêts locaux. Il s'inscrit donc au cœur d'une notion politique et sociale fondamentale du XIX^e siècle, la notabilité.
- « Le technicien » représente environ un sixième des profils. Ce sont des individus dont la carrière est restée locale et bureaucratique. Ils se caractérisent par leur approche technique et leur prudente neutralité politique. Selon Gaïd Andro, « ils préfigurent le fonctionariat du

XIX^e siècle²⁷ » et effectuent leur carrière à l'échelle locale dans une situation intermédiaire entre la haute fonction publique et le petit fonctionnariat.

- 18 Les anciens procureurs généraux syndics se situent dans une génération de serviteurs de l'Etat qui, en investissant massivement les rangs de la notabilité du XIX^e siècle, assurent pendant plus de cinquante ans à la fois l'assise territoriale du pouvoir politique et les échanges entre Paris et la province. Elle montre aussi la naissance d'une éthique de l'administration d'Etat, autrement dit : « une définition précise de ce qui fait le magistrat idéal²⁸ », qui repose sur l'héritage cumulé des valeurs de la bourgeoisie robine du XVIII^e siècle (désintéressement, service de la chose publique, honneur de la magistrature), des principes de l'administration électorale de la Révolution (confiance populaire, renoncement à soi, service de l'intérêt général, fidélité politique) et des règles de la société impériale (méritocratie, notabilité, quête des honneurs), qui sont « à la base de la construction d'une fonction publique d'Etat au XIX^e siècle²⁹ ». Elle considère d'ailleurs que la continuité des trajectoires des agents de l'Etat s'explique en partie par le partage de cette image du « magistrat idéal » tant par le pouvoir central que par les administrés, et ce jusqu'à aujourd'hui.
- 19 Arrivé au terme de sa présentation, on mesure combien cet ouvrage, en mettant en lumière un élément clé de l'histoire administrative, permet un approfondissement significatif de la compréhension des dynamiques révolutionnaires, notamment celles des années 1789-1793, et apporte au-delà des réflexions riches et nouvelles sur l'ensemble de l'histoire administrative depuis la chute de l'Ancien Régime. Il déborde donc de son objet initial apparent, l'étude de l'institution du procureur général syndic, pour tendre à une réflexion plus générale sur la construction du fait administratif en France, de la fin de l'Ancien Régime au début de la Troisième République et sur l'émergence et le rôle d'une génération de serviteurs de l'Etat. Le lecteur appréciera particulièrement la richesse et la diversité des analyses proposées, la densité factuelle, analytique et historiographique qu'il renferme, la solidité et la clarté du raisonnement. On peut sans risque affirmer qu'il est dorénavant incontournable dans l'historiographie de l'administration française.

NOTES

1. Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, Société des études robespierristes, 2015, p. 17.

2. Gaïd ANDRO, *op. cit.*, p. 17-26.

3. Alexis DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris, Flammarion, 1988 (rééd., 1^{ère} publication 1856).

4. Michel BIAUD, *Les lilliputiens de la centralisation : des intendants aux préfets, les hésitations d'un modèle français*, Seyssel, Champ Vallon, 2007.

5. François FURET, Ran HALEVI, *La monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996, p. 252.

6. Gaïd ANDRO, *op. cit.*, p. 49.

7. *Ibid.*, p. 95.
 8. *Ibid.*, p. 98
 9. *Ibid.*, p. 101.
 10. *Ibidem.*
 11. *Ibid.*, p. 79.
 12. *Ibid.*, p. 80.
 13. *Ibid.*, p. 149.
 14. « Texte constitutionnel, Titre III, article 2 de la section II du chapitre IV » dans Gaïd ANDRO, *op. cit.*, p. 191-193.
 15. *Ibid.*, p. 195.
 16. *Ibid.*, p. 223.
 17. Michel BIARD, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, Editions du CTHS, 2002.
 18. Gaïd ANDRO, *op. cit.*, p. 427.
 19. *Ibid.*, p. 297.
 20. *Ibidem.*
 21. *Ibid.*, p. 428.
 22. *Ibidem.*
 23. *Ibid.*, p. 327.
 24. *Ibid.*, p. 335.
 25. *Ibid.*, p. 347.
 26. Pierre SERNA, *La République des girouettes, 1789-1815 et au-delà. Une anomalie politique : la France de l'extrême-centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.
 27. *Ibid.*, p. 389.
 28. *Ibid.*, p. 390-391 et p. 431.
 29. *Ibid.*, p. 431.
-

AUTEURS

SYLVAIN DELLEA

Enseignant d'histoire-géographie