Note sur le Comité de division et quelques problèmes liés

Notes on the Division Committee and a few other questions

Serge Aberdam

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/708>

DOI : 10.4000/lrf.708

ISSN : 2105-2557

Éditeur

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

Référence électronique

Serge Aberdam, « Note sur le Comité de division et quelques problèmes liés », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/708> ; DOI : 10.4000/lrf.708

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

© La Révolution française

Note sur le Comité de division et quelques problèmes liés

Notes on the Division Committee and a few other questions

Serge Aberdam

- 1 Si l'on veut traiter des comités des assemblées révolutionnaires sous l'angle de la production des lois, il faut s'attendre à ce que la quantité de textes produits soit plus ou moins mesurable, à la différence de leur importance (politique, sociale, juridique...), ou du moins que la mesure de leur qualité dépende d'indicateurs à définir. On est donc amené à considérer l'ensemble des comités, une collection d'une extrême variété dans laquelle il faut établir quels sont les circuits de production de lois, depuis l'établissement d'un « besoin législatif » jusqu'au vote des textes en passant par leurs modes d'élaboration et de discussion.
- 2 Dans le repérage de ces circuits, il faudra également distinguer entre le travail des comités proprement dits et celui d'autres instances administratives et politiques, ministères ou commissions exécutives, mais aussi commissions formées par les diverses Assemblées qui, singulièrement sous la Convention, sont bien distinctes des comités permanents et n'en effectuent pas moins d'important travaux préparatoires. Conçues pour des missions ponctuelles, les commissions paraissent souvent des organes subalternes, ce qui serait marqué par le fait que leurs effectifs sont facilement pairs. Une dizaine de ces commissions sont par exemple dites « des six », genre de chiffre qui peut laisser penser qu'elles ont été composées non pour dégager une majorité mais pour respecter une parité d'opinion sur la question qu'il s'agit de creuser, soit qu'un comité lui délègue une de ses responsabilités, soit qu'on y organise la confrontation entre plusieurs comités. Ceci étant, il est évident que, sous la convention thermidorienne, la commission des Onze, impaire et transversale, qui aura la charge d'élaborer la Constitution de 1795, deviendra quasiment un comité ; mais ce modèle d'une commission de constitution ne faisait que reprendre en grand celui employé deux ans plus tôt lorsque le Comité de salut public y avait eu recours pour faire avancer en urgence le projet de 1793, après les échecs rencontrés par les comités élus successivement depuis le début de la session.

- 3 Il faut donc également se pencher sur les nuances entre comité et commission. Dans le cas du maximum des fermes¹ (limitation de la taille des exploitations en location), c'est-à-dire d'un projet puissamment poussé en avant par certaines assemblées électorales de 1792, le débat législatif, très serré, se joue entre la commission des subsistances², le Comité d'agriculture, le Comité de législation et sa commission du code civil. Ce qui est en jeu n'est pas seulement le sort d'un segment décisif de la production agricole, autour des grands fermiers du nord et du bassin parisien, mais aussi la limite entre décisions législatives, permanentes, et mesures d'exception.
- 4 Le cas du Comité de division³ montre la façon dont l'activité d'un comité peut changer de nature, malgré la permanence de son appellation (1789-1795). En 1790, ce comité prépare une foule de décrets sur l'organisation territoriale et politique mais, sous la Convention, il se transforme et, tout comité d'assemblée qu'il reste, il fait aussi figure de (petite) administration centrale et d'organisme scientifique. Sa production proprement législative, massive donc au début de la période, devient progressivement plus faible alors même qu'il manipule une masse de dossiers énorme qui devient une ressource administrative durable, assez considérable pour que sa séparation en plusieurs lots passe ensuite longtemps inaperçue mais assez politiquement sensible pour avoir été l'objet de ce démembrement. La cause en est que le comité avait été chargé d'organiser les élections législatives directes destinées à remplacer la Convention, élections qui n'eurent jamais lieu.

Le Comité de division de la Convention, entre *division*, *distribution* et *représentation*

- 5 Formé dès le début de la session de la Convention, ce comité prend formellement la suite de son homonyme à la Législative et de son prédécesseur à la Constituante mais avec d'importantes évolutions. A la Constituante, la fonction principale de la section de division du Comité de constitution avait été la création des départements et le découpage territorial qui en découlait pour les districts, cantons et communes, création déjà largement étudiée⁴. Cette responsabilité s'était étendue, au titre de la représentation, à l'établissement des tableaux de population chiffrés⁵ en conséquence du triple critère adopté par la Constituante pour fixer le nombre de représentants à la future Assemblée législative, soit la superficie des départements, leur population et la masse des impositions directes payées. La section de division avait obtenu des données sur les effectifs de citoyens actifs, voire sur les chiffres de population et parfois sur les niveaux d'imposition directe, grâce aux assemblées administratives des départements et districts. D'où les données fragiles de ce qu'on appelle parfois le « recensement » de 1790-1791, où les chiffres départementaux du comité sont confrontés à ceux de celui des contributions. Mais c'est quand il s'est agi d'établir des données détaillées que la section de division a commencé d'affirmer une compétence particulière.
- 6 Le rapport final⁶ des commissaires adjoints au Comité de constitution pour la division, présenté en septembre 1791 par Pierre-François Aubry-Dubochet lors de la séparation de la Constituante suppose que la Législative remette l'ensemble de la division du royaume en chantier par une procédure décentralisée diminuant radicalement le nombre des communes, cantons et districts, voire des départements⁷. Il n'en sera rien : la Législative, qui n'a pas de raison de conserver un Comité de constitution, met bien en place un Comité

de division⁸, mais pensé pour un rôle moindre que celui de la Constituante. Chargé de gérer l'énorme contentieux qu'a fait naître la refonte totale de l'organisation administrative et territoriale, ce comité doit également faire face aux délicats problèmes de la circonscription des paroisses⁹, en application de la Constitution civile du clergé, ainsi qu'à ceux entraînés par la régularisation du placement des études notariales¹⁰. A l'évidence, dans les deux cas, il s'agit d'une matière complexe, d'exercices administratifs longs et minutieux aux implications politiques locales ardues mais en aucun cas d'innovations radicales en matière de division du territoire. Le comité de la Législative hérite également des charges du Comité de vérification (des pouvoirs¹¹) de la Constituante, chargé de la certification de la représentation des départements à l'Assemblée à partir des procès-verbaux des assemblées électorales, et des suppléants¹². Certains indices laissent également penser que les questions d'organisation électorale relèvent du comité. En mars 1792, lorsque François de Neufchâteau s'adresse à la Législative sur un point en apparence mineur (le statut des secrétaires des administrations de district) qui vise en fait à introduire le principe de listes de candidatures dans les élections¹³, et après un débat acharné, sa motion tendant à simplifier le mode électif n'est pas imprimée mais renvoyée au Comité de division. Le comité est ainsi jugé compétent sur ces questions, même si dans ce cas c'est pour enterrer la proposition, régulièrement repoussée pendant la décennie¹⁴. Il faut enfin signaler que la Constituante avait créé, dans ses derniers jours, un bureau du cadastre¹⁵ qui assure, en matière de chiffrage des populations, la continuité des conceptions issues de l'Académie des sciences, c'est-à-dire le calcul des populations à partir des chiffres de naissances. C'est dire la méfiance durable que rencontre la méthode du dénombrement direct, puisque les conceptions du bureau du cadastre sont à l'inverse de celles issues du Comité de division.

- 7 Après l'insurrection d'août, La Convention est élue pour préparer une nouvelle Constitution ; elle envisage d'emblée, comme Pétion l'avait demandé dès 1789, de fonder désormais la représentation nationale strictement sur la population, et non plus sur les trois critères combinés retenus par la Constituante, mais aussi de refonder la division territoriale du pays, sans perpétuer nécessairement celle établie par la Constituante. On est dans le prolongement des propositions finales du rapport Aubry dont témoigneront, par exemple dans le projet constitutionnel présenté en février 1793 par Condorcet, à la fois la suppression des districts et la volonté réaffirmée à maintes reprises d'aller vers la création de grandes communes, en nombre fortement réduit. Le nouveau Comité de constitution, au départ aussi prestigieux que son ancêtre de la Constituante, accapare très normalement toutes les discussions de fond sur les réformes de la représentation nationale comme de la division du territoire. Cette ambition refondatrice en matière d'organisation du territoire ne peut apparaître que comme extrêmement menaçante pour la foule des intérêts locaux qui s'étaient accommodés victorieusement des travaux de la section de division sous la Constituante.
- 8 Le Comité de division de la Convention est élu le 13 octobre, élection qui semble témoigner de l'importance de l'enjeu : il y a près de 200 candidats pour les 24 places¹⁶ et, même si rien n'est strictement comparable vu la complexité des stratégies lorsqu'on peut être élu à divers comités et décider ensuite de son assiduité, cette pression pour accéder au comité est proche de celle qu'on rencontre dans des comités aussi prestigieux que celui de constitution. La continuité est affichée par la dénomination identique et la composition initiale du comité¹⁷ où l'on retrouve dix-sept de ses membres de la Législative parmi les vingt-quatre titulaires et huit sur les douze suppléants¹⁸. Même

continuité dans la gestion du contentieux de division du territoire et de représentation politique : dès le 20 octobre¹⁹, le comité traite systématiquement de l'admission des députés suppléants et, le 27, lorsqu'il est saisi d'un projet de réduction du nombre des districts, il statue que « quant à présent, il n'y a rien à délibérer », même si cette prudence initiale est bien compréhensible. Le 30 octobre, il présente le rapport sur le placement des assemblées électorales qui vont renouveler les autorités des départements et des districts. Les paroisses et matières ecclésiastiques ainsi que la circonscription des études notariales font également partie de ses compétences... En fait, de la fin 1792 au printemps 1793, le comité de la Convention regroupe progressivement toutes les fonctions des comités de la Constituante et de la Législative, et leur donne une nouvelle signification.

- 9 L'importance des méfiances déjà évoquées envers les projets de nouvelle division ont pu contribuer à la mise en échec, en février 1793, du projet constitutionnel de Condorcet avec ses grandes communes puis à l'isolement de ceux qui avaient porté ces projets à la Convention et, enfin, au rassemblement de forces diverses autour de la Montagne, laquelle se garde comme telle de se compromettre sur de tels sujets. En ce sens, le Comité de division de la Convention est extrêmement réservé, dès la fin 1792, sur la remise en cause du schéma des districts et des départements, au moins jusqu'à l'acceptation par le peuple de la future constitution. Le travail envisagé sur un nouveau découpage est significativement réparti le 16 février 1793 entre tous les membres du comité²⁰, indépendamment de leur implication réelle dans ses travaux : façon aussi de signifier que rien ne presse. Cependant, la pression des communes ou des districts qui veulent obtenir des modifications du découpage existant ne fait que se renforcer, peut-être en réaction à la rumeur d'une réforme à venir. Dans la mesure où la Convention continue à renvoyer ces demandes au comité, la nécessité apparaît de leur répondre, au moins en affichant les principes adoptés. Encore le 2 mars 1793, le tout récent district de l'Ouvèze voit opposer une fin de non-recevoir à sa demande de quitter le département de la Drôme pour celui des Bouches-du-Rhône²¹. Les cas d'espèce qui réclament des solutions urgentes se multiplient pourtant et des rapports sont transmis à la Convention pour qu'elle tranche. Les retards qui s'accumulent à dater de février 1793 sur l'élaboration de la Constitution ne laissent en effet plus la possibilité d'y renvoyer toutes les demandes, d'autant que le comité doit se préoccuper de questions nouvelles et délicates, celles de la représentation des nouveaux départements, à mesure des nombreuses réunions de l'hiver 1792-1793. Il s'agit de gérer, après les votes, l'intégration de ces nouveaux territoires (Avignonnais, Savoie, Jura Suisse, Comté de Nice, confins septentrionaux de la Lorraine et de l'Alsace et enfin Belgique...). Cette extension des missions ne fait cependant qu'accompagner la transformation de l'organisme.
- 10 Après la séparation du premier Comité de constitution de la Convention (février 1793), le Comité de division a envisagé de prendre l'initiative de rendre possible une réforme d'ensemble de la représentation, cette fois fondée sur la population du pays, ce qui exige la coopération des cadres administratifs existants et une correspondance étendue. Depuis octobre 1792, on débat non seulement du futur *mode* de désignation de la future représentation nationale, par élection directe ou indirecte, mais aussi du découpage de circonscriptions adaptées à cette désignation et de leur éventuelle correspondance avec le découpage administratif ce qui, dans un système purement électif, aurait des conséquences immédiatement politiques. Progressivement, le Comité de division hérite de ces diverses préoccupations ou bien tente de les concentrer dans ses mains. L'affaire

suppose de mener un âpre débat sur les prochaines élections, dans les circonstances du printemps et de l'été 1793. Pourtant, entre les 6 et 15 mai, il semble se dégager un consensus entre Gironde et Montagne sur une séparation entre division administrative et circonscriptions de représentation²² que l'on retrouvera dans l'orientation du Comité de division et dans la Constitution qui sera finalement adoptée. Dès ce moment, avant le dénouement de la crise, le comité saisit au bond le consensus existant et, sans intervenir à la tribune, se comporte comme une sorte de branche du comité chargé de la constitution, comme en 1790. Il entame une démarche de division électorale du territoire destinée à rendre possible les élections sans entrer dans le débat sur la division administrative, les districts et les grandes communes.

- 11 Fin mai, la généralisation des affrontements entraîne la paralysie de l'Assemblée, l'insurrection parisienne des 31 mai-2 juin et... la formation de la commission adjointe au Comité de salut public pour faire avancer au plus vite le projet de constitution. Mais une majorité parlementaire subsiste autour de la distinction entre représentation politique et division administrative, ce qui évite d'avoir à proportionner le nombre de députés à élire à la population des départements existants et entraîne la création de circonscriptions spécifiques, électorales²³, qui devront être égales en population. Comme dans toute décision de ce type, le poids électoral relatif des villes et des campagnes est au centre du débat : aucun conventionnel ne peut ignorer que la réduction du poids politique des villes serait la conséquence mécanique du passage à des circonscriptions de population strictement égale. La démarche du comité vise à établir cette nouvelle représentation pour rendre possible au plus tôt une issue électorale à la crise politique. Ce projet, démarré dès mai 1793, se prolonge pendant l'élaboration et l'adoption de la Constitution pour ensuite se prolonger pendant le Gouvernement révolutionnaire.
- 12 Il faut pour créer les circonscriptions électorales disposer d'un chiffrage territorial plus fiable dans le détail que les résultats très critiqués de l'enquête de 1790-1791. L'adoption et l'envoi d'un modèle spécifique de tableau sont arrêtés au comité le 11 mai, lors de sa 22ème séance²⁴, d'après un projet présenté par Bassal qui améliore un modèle de tableau antérieur, inspiré lui-même de ceux de la Constituante. On y demande : la superficie de chaque district ; la liste des cantons et municipalités ; le nombre des paroisses ; la qualification des villes, des bourgs ou des simples municipalités ; les jours où il s'y tient foire ou marché ; la population respective de ces villes, bourgs et municipalités (pour 1793) ; le nombre de naissances, mariages et décès (pour 1792) ; le nombre d'assemblées primaires ; le nombre de votants ; le nombre d'électeurs ; les observations de chaque administration de district.
- 13 L'enquête, dès son début, est donc centrée sur des informations chiffrables que les administrations des districts peuvent maîtriser ou que les municipalités peuvent leur procurer assez vite. La demande d'information sur les naissances, mariages et décès pour 1792 est à tous égards significative. L'intérêt pour ces données trouve son origine dans les travaux des dernières années de l'Ancien régime avec les recherches présentées à l'Académie des sciences en 1783 sous la signature de Condorcet, Laplace et Du Séjour, insistant sur la nécessité de disposer de séries continues de chiffres sur une période d'une dizaine d'années si l'on veut établir les rapports fixes supposés exister, par exemple, entre les naissances et la population. Dans la mesure où rien n'indique que le projet d'enquête de 1793 soit à l'origine pensé comme initiant une opération répétitive, on peut supposer que les informations sur les naissances, mariages et décès ont plutôt été demandées comme des moyens de vérifications ponctuelles, que pour constituer une

nouvelle source d'information régulière. Le comité est-il décidé à ne considérer que les dénombrements effectifs, ou envisage-t-il aussi des calculs par coefficients à partir de données vérifiables ? A ce moment, la question est loin d'être réglée parmi les savants et parmi les administrateurs.

- 14 Les informations relatives aux lieux et dates des foires et marchés²⁵ ne permettent à leurs utilisateurs de ne déduire que des lieux et des dates dans l'année ; il n'y a de question ni sur l'orientation ou les volumes échangés ni sur l'ancienneté de la création ni sur les ressources fiscales qui peuvent en résulter, dans la mesure où le Comité de division n'a aucune attribution fiscale ou économique. Cette recherche d'information paraît bien orientée vers la détermination des points de rassemblement fréquentés par la population²⁶. La préoccupation du comité est directement l'élaboration d'un nouveau réseau praticable d'assemblées primaires et d'assemblage de ces dernières en circonscriptions, pour des élections directes.
- 15 Le questionnaire imprimé est diffusé avec une première circulaire aux seuls départements entre le 10 et le 14 juin²⁷ puis des envois aux districts, datés des 18-21 juin. La masse des documents à expédier est assez considérable, tributaire des délais d'impression des milliers de tableaux vierges de grand format qu'il faut mettre en liasse et sous plis avant envoi. Ces besoins matériels expliquent mieux le décalage chronologique de mai à juin que ne le fait la crise politique qui se produit au même moment, même si cette dernière a pu suspendre provisoirement les opérations. L'indication de la date initiale du 11 mai est précisément reprise par la lettre imprimée d'envoi datée de juin : « Le Comité de division, (...) dans sa délibération du 11 mai »... ce qui souligne la datation du projet d'avant la réussite des journées insurrectionnelles. Le comité prend donc soin d'afficher le début effectif de l'enquête comme prolongeant une décision de la Convention girondine. Il est cependant probable que les dates d'envoi des questionnaires ont pu alors donner l'impression d'une décision consécutive à la formation d'une nouvelle majorité, après la « purge » de la Convention le 2 juin, et donc d'une décision montagnarde.
- 16 Dès ce moment, la conduite du comité tranche par sa précision et son caractère pratique sur les initiatives, par exemple, du ministre de l'Intérieur Garat qui a lancé de son côté en mars une enquête sur la population limitée aux municipalités au-dessus de 2 000 âmes mais qui, dans une lettre de relance du 17 juin²⁸ aux départements, signale qu'il s'agit de dresser le « tableau général de la population de la république ». La confusion avec les circulaires du Comité de division devient alors à peu près inévitable mais s'aggrave avec la prolifération des enquêtes émises par Garat qui, avec l'administration qu'il dirige, semble alors perdre contact avec les réalités, élaborant des projets ingérables dont, après le long questionnaire rédigé pour les *agents* du ministère en mai 1793, celui préparé à la fin juillet 1793, destiné directement aux municipalités et qui ne compte pas moins de 190 rubriques²⁹ à remplir ! Dénoncés à ce sujet par Collot d'Herbois le 2 août, Garat et Champagnieux doivent s'expliquer devant la Convention et rien ne prouve que ces questionnaires, arrêtés à la Poste, aient pu finalement partir.
- 17 Le Comité de division garde un plus grand sens pratique et un flair politique certain. Ses premières circulaires sont centrées sur les chiffres de population à obtenir et restent discrètes sur le contenu des autres questions du tableau qu'elles accompagnent. On est à quelques jours seulement de la publication (24 juin) de la nouvelle Constitution qui va changer les définitions du droit de vote et le mode d'élection législative, ainsi que du décret (27 juin) qui va convoquer les assemblées primaires pour le vote constituant et

fixer la délimitation *intérimaire*, très souple, du droit de vote. De fait, le débat sur ces aspects électoraux reste extrêmement vif à la Convention jusqu'à l'adoption finale du projet, avec des modifications importantes les 12-14 juin sur la taille optimale d'une assemblée nationale ou sur le niveau de population qui déterminera la création des nouvelles circonscriptions législatives.

- 18 En février, le premier Comité de constitution avait adopté, avec le projet Condorcet, le seuil de 50 000 habitants par circonscription pour quelques 500 députés. En mai, Thirion³⁰ a proposé une assemblée de 1 000 représentants, permettant l'abaissement des circonscriptions à 25 000 âmes, pour avoir « au moins la démocratie représentative, c'est-à-dire un véritable peuple de représentants »... La base considérée était donc de 25 millions d'habitants. Salle, dans son rapport du 15 mai, donne la même évaluation. La taille initiale des circonscriptions doit augmenter (Ducos : 100 000 âmes), pour tenir compte des réalités démographiques. Ramel-Nogaret et Levasseur s'accordent pour partir plutôt de ce que l'on considère comme la taille souhaitable pour une Assemblée nationale³¹. Ils comptent environ 540 députés pour des circonscriptions de 50 000 âmes, soit 27 millions d'habitants, chiffre compatible avec les résultats les plus élevés recueillis en 1791-1792 augmentés des nouveaux départements. Thuriot préfère une assemblée de 600 députés, ce qui s'avère une position majoritaire, et Ramel propose des circonscriptions de 40 000 âmes, ce qui est décrété avec une « fourchette » insérée dans l'article XXIII de la Constitution le 24 juin : « entre 39.000 et 41.000 âmes ». En vérité on a négocié au jugé pour se dégager de la base « géométrique » naguère proposée par Condorcet, soit des circonscriptions de 50 000 âmes et une chambre de 500 députés correspondant au chiffre – faux – de 25 millions d'habitants³². Les chiffres détaillés de la population restent en débat et le comité en est renforcé dans son projet de recensement.
- 19 Le décret du 27 juin convoque les assemblées primaires afin qu'elles se prononcent sur le projet d'Acte constitutionnel. Il annonce en même temps, par son article huit, l'élection à venir d'une nouvelle assemblée : « Immédiatement après la publication du vœu des assemblées primaires sur l'acte constitutionnel, la Convention indiquera l'époque prochaine de la réunion des assemblées primaires, pour l'élection des députés de l'assemblée nationale et la formation des autorités constituées ». Cet article confirme au comité l'importance de son initiative pour l'organisation d'élections législatives imminentes. Leur organisation³³ serait proche de notre actuel scrutin uninominal d'arrondissement à deux tours, avec ballottage. De la fin juillet au début août 1793, le comité prépare donc une organisation rapide des élections. Lorsqu'il refuse le 23 juillet de trancher entre Saint-Flour et Aurillac pour la fixation définitive du chef-lieu du Cantal, c'est parce que « la Convention nationale s'occupe des lois générales qui doivent donner l'activité et la marche de la nouvelle constitution », mais cette indication ne suffit pas à lever l'ambiguïté des termes que l'Assemblée emploie alors. Pour donner un seul exemple, alors nettement relevé en province³⁴, la grande loi adoptée le 28 juin sur l'organisation des secours aux indigents (aux mères et aux enfants abandonnés, aux vieillards...), qui se réfère à de nombreuses reprises à l'action des communes et au ressort des assemblées primaires pour l'organisation des *agences* cantonales des secours, évite soigneusement d'employer les termes de département ou de district. Il n'est question que de circonscriptions, rarement de corps administratifs et parfois d'autorités supérieures. Quel peut être alors l'avenir des administrations existantes : vont-elles être refondues ? La question ne va plus cesser d'être posée dans l'hiver 1793-1794.

- 20 Dans une logique d'urgence, le Comité de division émet en juillet plusieurs circulaires dont l'objectif électoral est affiché. Il s'agit de former les *réunions*³⁵ des *assemblées primaires*, c'est-à-dire dans les termes de la Constitution d'organiser les nouvelles *circonscriptions* pour le recueil des votes des citoyens lors des futurs scrutins législatifs. Il faut y impliquer les différentes administrations départementales et de districts, à la suite du vote populaire sur la Constitution. Par la suite, en août, la Convention et le Comité de salut public reportent l'application de la Constitution adoptée ; le comité accompagne le tournant mais va maintenir ses activités d'enquête pour rendre possible les élections annoncées, ceci pendant tout le premier Gouvernement révolutionnaire puis, après Thermidor, pendant le second, jusqu'à ce que le refus d'envisager des élections directes devienne évident.
- 21 Conséquence du report d'application de la Constitution, l'enquête connaît dans la seconde quinzaine d'août 1793 un important recadrage, sur une base essentiellement communale qui donne une dimension toute autre à ce travail. Selon les règles, le délai maximum à considérer est fixé par l'article 32 : « Le peuple Français s'assemble tous les ans, le 1^{er} mai, pour les élections », ce qui fait que le comité se consacre d'abord à une opération de moyen terme, à échéance d'une dizaine de mois, dont on ignore alors à quelle point elle est difficile à concilier avec un premier recensement, au sens moderne, surtout si, la Constitution adoptée, il faut faire appliquer la nouvelle délimitation du droit de vote et que l'enquête prend donc un caractère normatif. Ces opérations devraient confronter les municipalités à l'obligation de redéfinir à la fois leur population et leur effectifs de citoyens, bases des élections à venir, d'une part celles des députés (au scrutin direct) et de l'autre celles des autorités locales (par Electeurs secondaires). L'ensemble implique des formes complexes de coopération avec les autorités locales qui seront cependant facilitées par les contraintes du Gouvernement révolutionnaire (décrets des 10 octobre et 4 décembre 1793), le retour à une centralisation de temps de guerre donnant des moyens de pression importants aux comités.
- 22 Le « durcissement » de la composition politique du comité à l'été puis à l'automne 1793 va de pair avec une diminution du nombre des membres actifs, qui peut avoir eu des causes politiques. La Convention a écarté la perspective d'élections rapides mais le comité, agissant selon les décrets des 11 et 20 août, prépare implicitement le cadre électoral qui doit permettre le remplacement de la Convention. Dans l'exercice des fonctions qu'il a héritées de ses prédécesseurs, en particulier le contentieux territorial, il est saisi de vœux d'instances locales, assemblées primaires ou généraux de communes. Pendant le Gouvernement révolutionnaire, le comité traite souvent du fonctionnement régulier des instances politiques locales ou y fait référence comme perspective d'avenir. Le 17 novembre 1793 (27 brumaire an II), au détour d'un projet de décret sur la mise en place des administrations du nouveau département de la Loire, le comité écrit : « Les membres élus continueront en conséquence d'exercer leurs fonctions jusqu'aux prochaines élections »... Tout se passe comme si le comité se considérait comme dépositaire d'une certaine normalité constitutionnelle, celle qui suppose la réunion des assemblées primaires le 1^{er} mai prochain. Il continue à s'appuyer en ce sens sur le décret du 5 août qui le chargeait, avec le Comité de législation, d'une mission préparatoire sur la division du territoire. C'est, peut-on penser, le cadre où devrait travailler la commission des cinq. Dès la séance du 27 août du Comité de division, il a été question d'une prise de contact avec le Comité de législation sur « l'objet du décret du 24 août ». Si cette date est exacte, il s'agit des effectifs de la Levée en masse, mais s'il y a comme je le pense confusion avec

l'enregistrement le 25 août, il s'agit de la mission très générale du Comité de division sur la division et la représentation, décrétée en conclusion du rapport Lacoste. Le 30 octobre (9 brumaire) le comité se fait en tout cas donner lecture du décret du 5 août sur la révision de la division du territoire et délègue ensuite deux membres auprès du Comité de salut public pour conférer avec lui sur cet objet.

- 23 Les orientations du Comité de division se confrontent donc sourdement tout au long de l'hiver et du printemps 1794 avec celles du Comité de salut public. Au-delà d'une masse documentaire considérable et de travaux historiographiques bien moins amples, il n'est pas aisé de préciser si le Grand comité a une conception arrêtée des choix à faire en matière de division du territoire. Mandaté jusqu'à la paix, ses préoccupations administratives sont avant tout d'efficacité. Dans ce sens, il est certainement favorable au maintien de l'autorité des districts, sur laquelle est fondée toute l'activité du Gouvernement révolutionnaire. Mais, dans le même temps, certains représentants en mission sont tentés de supprimer des districts trop petits, trop mal pourvus en administrateurs ou en ressources matérielles et humaines pour faire face aux réquisitions de tous ordres. En outre, les bureaux chargés en l'an II de l'approvisionnement des 14 armées de la République commencent à répartir certains districts en fonction de leurs complémentarités matérielles en non plus selon leur appartenance à tel département. La logique du gouvernement révolutionnaire commence à s'affranchir du cadre départemental, vécu comme dépassé. Au niveau plus élémentaire, celui des communes, on peut par ailleurs repérer une tendance du Comité de salut public à envisager une forte diminution de leur nombre, voire une rationalisation systématique : en pratique, il n'adresse ses circulaires qu'aux chefs-lieux de cantons. Autour d'enjeux de ce genre, matérialisant ce que certains protagonistes peuvent considérer comme des ruptures avec les règles constitutionnelles, on observe des passes d'armes feutrées mais bien réelles entre le Comité de salut public et celui de division. En arrière plan, en permanence, les soupçons réciproques portent sur la volonté de mettre en application la Constitution adoptée par le peuple. C'est en tout cas sur des préoccupations de ce genre, mêlant étroitement l'actualité du Gouvernement révolutionnaire et la perspective de la mise en application de la Constitution, que le Comité de division a consulté dans les premières semaines de 1794, sans pourtant que cette consultation soit explicite dans les procès-verbaux³⁶.
- 24 Le 9 février (21 pluviôse), on enregistre en effet au comité non pas un simple courrier mais bien une réponse de Pierre François Aubry-Dubochet, l'ancien rapporteur de la section de division de la Constituante et auteur du rapport avec lequel les dossiers de la division du territoire avaient été transmis à la Législative : « Vous m'avez demandé, citoyens, mon opinion sur l'organisation du territoire français pour la représentation nationale, et ce que je pensois sur la division actuelle de la France »... Il s'agit à la fois de la division et de la représentation. Aubry se prononce pour le maintien intégral des départements et districts, mais pour une refonte radicale des cantons et surtout des communes, dont le total serait ramené de quelques 44 000 à ...13 870 pour rendre possible le découpage des circonscriptions³⁷. Mais c'est surtout la formule par laquelle il termine sa lettre qui mérite d'être citée ici, puisqu'il convient pour lui d'« organiser toutes ces parties du gouvernement dans l'ordre le plus régulier possible, et faire ainsi marcher toute la Constitution à l'aide du gouvernement révolutionnaire dont le terme est le jour où tout le gouvernement constitutionnel sera en activité ». Dans le fond comme dans la forme, on aborde ici des sujets délicats, à la fois ceux du terme du gouvernement

révolutionnaire et ceux de la mise en activité dès à présent de parties du gouvernement constitutionnel.

- 25 Son enquête ne représente qu'une partie des préoccupations du comité. D'autres travaux lui sont demandés, en plus du contrôle de la représentation politique³⁸. Le 30 septembre 1793, le comité a lancé une circulaire pour organiser, à l'orée de la période de déchristianisation militante, une recension nationale des changements révolutionnaires des noms des communes. Devant ce phénomène en plein développement, un délai d'un mois seulement est envisagé pour que « les communes qui voudroient changer de nom eussent encore le temps de faire passer leur vœu à la Convention nationale ». Le Comité de division veut classer ces noms nouveaux « dans les différents arrondissements qui vont être formés ». De nombreux projets de dictionnaires administratifs, publics et privés, coexistent dans la période. Les changements révolutionnaires des noms de lieux vont entraîner un effort conjoint pour un projet de *Dictionnaire des communes*³⁹, élaboré entre les comités de division et d'instruction publique.
- 26 D'autres exemples de missions conjointes apparaissent le 5 février (17 pluviôse), lorsqu'en une seule séance le Comité de division est saisi à la fois par le Comité de salut public et par la Convention de deux opérations à mener avec le Comité des secours publics, l'une sur le placement des « Hospices d'humanité destinés au soulagement des indigents », l'autre sur les « moyens propres à mettre de l'ensemble dans la distribution des foires et marchés conformément au calendrier républicain »⁴⁰. L'accumulation de ces demandes ne facilite ni la tâche du comité ni ses rapports avec ses interlocuteurs des comités de gouvernement. Il existe visiblement, à partir des tableaux qui remontent des départements et des districts, diverses versions d'une « nomenclature importante relative au gouvernement révolutionnaire et à la représentation nationale » dont il est à plusieurs reprises question dans les échanges avec le Comité de salut public. Il ne s'agit pas ici des noms révolutionnaires des communes, au sujet desquels le Comité de division suggère, le 14 février (26 pluviôse⁴¹), d'utiliser provisoirement les anciens noms. On peut penser que la nomenclature en question est celle dont parle Aubry dans le mémoire déjà cité, reçu le 9 février (21 pluviôse), présenté dès le 10 au Comité de division, et que l'auteur vient lire lui-même le 20 février (2 ventôse), « relativement à la représentation nationale ». Il s'agit donc de la nomenclature des localités qui pourraient devenir les centres des circonscriptions de 40 000 habitants à créer, lieux centraux de réunions des votes, nécessaires à l'élection du député. Pour cette nomenclature, Aubry propose d'ajouter à la liste des 560 chefs-lieux de districts existants 170 nouveaux points de réunion « pris intercalairement », pour parvenir au total des 730 députés prévus, en regard d'une population désormais estimée à quelques 29 millions d'habitants. Mais Aubry, qui raisonne à partir des données départementales de 1791, ignore très probablement ce que savent déjà en février 1794 les bureaux du Comité de division, même à partir d'un nombre limité de cas : la liste des 730 chefs-lieux de districts et des 170 « points intercalaires » ne peut suffire, car il faudra aussi renoncer à utiliser partie des chefs-lieux de districts existants mais qui n'ont pas la population nécessaire, ni n'en peuvent recevoir le complément de districts voisins, eux-mêmes déficitaires. Etablir une telle nomenclature suppose alors de rajouter dans les régions peuplées bien plus que 170 noms de localités comme lieux de réunions mais aussi de priver un certain nombre de chefs-lieux de cette fonction électorale, précisément dans des régions peu peuplées et qui ont été trop finement divisées en 1790. C'est le quadrillage global des districts qui, de proche en proche, volerait en éclats.

- 27 La logique de *division* géométrique de la population achoppe alors sur les nécessités de la continuité du contrôle administratif et politique du territoire. Opérer de telles modifications peut s'avérer en effet ardu, voire dangereux, dans la mesure où le Gouvernement révolutionnaire appuie son action essentiellement sur le réseau des districts dont la mesure envisagée menace de déclencher les protestations vives et immédiates. Pour une partie de ces districts⁴², la *nomenclature* pensée pour des élections ultérieures est une menace. Elle relie effectivement les deux régimes, l'exceptionnel (présent) et le constitutionnel (futur) et deux ordres de préoccupations, la représentation et la division : du point de vue du Comité de salut public, cette liaison ne laisse pas d'être inquiétante pour l'efficacité du Gouvernement révolutionnaire. A partir de ces journées du début février 1794, les réunions « extraordinaires » du comité et les « conférences » avec le Comité de salut public sont presque quotidiennes jusqu'en mars sur le « gouvernement révolutionnaire », sur « l'étendue des municipalités », en fait sur l'articulation des deux régimes, l'exceptionnel et le régulier. Une réunion commune avec le Comité de législation a lieu le 7 mars, pour « discuter sur la division du territoire, relativement aux communes, aux districts et aux départements : un membre propose de consulter le Comité de salut public pour savoir si son intention est que les deux comités réunis s'occupent de la discussion des bases sur la division des communes, des districts et départements ».
- 28 Derrière la déférence de l'appel au Grand comité, une certaine résistance est perceptible envers des projets qui sont inconstitutionnels. Le texte adopté par le peuple prévoit explicitement (art. 55) que « tout changement dans la disposition partielle du territoire français » relève des décrets que peut prendre le Corps législatif, lesquels ne sont pas soumis au vote des assemblées primaires avant d'être exécutoires, à la différence des lois qui doivent l'être, en particulier si elles sont relatives (art. 54) à « toute nouvelle distribution générale du territoire »... Adopter un projet d'ensemble à ce sujet, si l'on n'entend pas consulter les assemblées primaires, c'est assez clairement porter le fer dans la Constitution. Le 20 mai (1er prairial) Villers présente au Comité de division un rapport et un projet de décret sur la « réunion des municipalités de la république pour faciliter la marche du Gouvernement révolutionnaire ». Le comité ne précise aucunement s'il a adopté ce projet de décret, ce qui implique un désaccord maintenu, et délègue trois de ses membres, le rapporteur et deux « anciens », Mailly et Laboissière, pour présenter donc de façon contradictoire ce rapport de Villers et son projet au Comité de salut public. Il ne sera plus parlé provisoirement de ce projet de réunion des municipalités, dont on peut supposer que c'est le Comité de salut public lui-même qui avait tenté de le faire entériner par le Comité de division.
- 29 On peut donc légitimement se demander si ces tensions du début 1794 entre cadre constitutionnel et Gouvernement révolutionnaire, si les réticences discrètes mais réelles du Comité de division n'ont pas contribué à en faire un lieu peu fréquenté jusqu'à l'été, un lieu où seuls neuf députés sur vingt-quatre continuent à travailler. En tout cas, lors de la décision d'organiser les douze commissions exécutives du décret du 1er avril (12 germinal an II), il n'est visiblement pas question dans le plan adopté d'une commission prolongeant l'activité du Comité de division : c'est la future commission d'instruction publique qui sera chargée, parmi ses vastes attributions, de la « formation des tableaux de population et d'économie politique ». Cet indice n'est pas le seul : une nouvelle enquête décidée par Arrêté du Comité de salut public du 3 juin (15 prairial an II) porte nettement sur la population, avec des aspects démographiques et ne porte aucunement sur le droit de

vote. Presque immédiatement, un autre Arrêté du 13 juin (25 prairial) attribue la formation de ces tableaux au Bureau du cadastre jadis fondé par la Constituante et qui, après avoir travaillé pour la commission des subsistances, fonctionne désormais dans le cadre de la troisième division de l'Agence des plans et cartes (formée par un autre arrêté du 8 juin⁴³), subordonnée à la commission exécutive chargée des travaux publics. Même si l'ensemble administratif qu'essaie ainsi de mettre en place le Comité de salut public n'a pas encore les moyens d'une telle enquête⁴⁴, la volonté de contourner le Comité de division n'en est que plus claire.

- 30 Ces tensions avec l'organe central du Gouvernement révolutionnaire n'empêchent pas encore le Comité de division de continuer à piloter l'enquête naguère décidée par la Convention. Dans des circonstances qui ont changé depuis l'été 1793, sa recherche obstinée de la création des circonscriptions électorales n'est pas univoque car la lenteur du procédé adopté a pu contribuer à légitimer le régime provisoire d'exception. Mais c'est l'état de guerre généralisée qui fonde depuis l'automne les décrets sur le Gouvernement révolutionnaire : les victoires de l'été 1794 posent d'emblée la question de la date des élections. On sait par ailleurs le refus qui est opposé à toutes ces demandes en juin-juillet, et ce qui s'ensuit.
- 31 Le projet de refonte de la division du territoire, qui revient régulièrement en débat en 1794, a été mis en échec jusqu'à Thermidor. Dès l'automne 1794, le débat s'engage à Paris comme dans le pays sur le passage au « mode constitutionnel de gouvernement », débat qui fait surface à la Convention en février 1795⁴⁵. Il ne s'agit plus, comme en février-mars 1794, de concilier la Constitution adoptée avec le mode de Gouvernement révolutionnaire mais bien désormais d'organiser le mode constitutionnel. Dans le cadre des attributions maintenues au Comité de division (décret du 24 août 1794, 7 fructidor an II) Bazoche est chargé le 1er janvier 1795 (12 nivôse), d'un rapport sur « la diminution à faire des communes ». En février-mars, le comité élabore effectivement une vaste réorganisation-fusion des communes en écartant d'emblée la création de municipalités de cantons mais en organisant (14 mars 1795 - 24 ventôse an III) une vaste consultation des municipalités. Le Comité de division « thermidorien » s'affirme ainsi attaché à des procédures démocratiques lourdes, proches du programme dont la Législative et la Convention avaient hérité avec le rapport Aubry de 1791⁴⁶, écartant ainsi la réforme des « grandes municipalités ».
- 32 Le 28 mars 1795 (8 germinal an III), Merlin de Douai⁴⁷ propose de « mettre en activité » la Constitution (de 1793), en réunissant les assemblées primaires le 20 avril (premier floréal), délai curieusement court. Les comités de division et de législation seraient chargés sous quatre jours de présenter un décret « sur la manière de former les assemblées primaires et électorales, et d'en constater les résultats ». Le comité fait de son mieux pour boucler son enquête. Le 30 mars (10 germinal), il adresse une nouvelle circulaire, de diffusion limitée, à partir d'un état de réponses « imparfaites ou incomplètes » de quarante-deux districts, afin de terminer le travail. Cette circulaire sera la dernière et va effectivement guider les ultimes opérations. Mais ce même 30 mars, la Convention passe à l'ordre du jour sur le projet de Merlin. Le premier avril, une commission est nommée pour présenter des lois organiques, préalable désormais explicite à toute mise en œuvre d'un régime constitutionnel.
- 33 Quinze jours après l'envoi de la dernière circulaire de l'enquête, le 17 avril 1795 (28 germinal an III), le comité se préoccupe subitement de savoir si son plan de réforme des communes ne ferait pas partie des lois organiques dont la commission des onze est

désormais chargée, dans le cadre du passage au régime constitutionnel. La réponse est visiblement affirmative et, à dater de cette séance d'avril, les réunions du comité vont s'espacer. Mailly siège pour la dernière fois le 13 mai 1795 (24 floréal), puis choisit de passer au Comité d'agriculture, devenu une quasi société savante. L'abandon définitif, après la dernière défaite des sans-culottes, de toute mise en activité de la Constitution de 1793 ne sonne pas la fin de l'enquête mais lui retire une grande partie de son importance, avec la réforme de la division du territoire sur laquelle les Thermidoriens ont fini par s'accorder. Le Comité de division se survit mal. Les derniers résultats remontés des districts ne sont pas reportés mais archivés. Le comité ne reprend vie qu'à l'extrême fin de la session « décidant » le 29 août 1795 de s'occuper de la préparation du « placement des tribunaux civils, commerce et police correctionnelle décrétés par la Convention », tâche pour laquelle il ne nomme que deux membres mais qui, équipés de la documentation accumulée au comité, seront en mesure de rendre cet important travail avant la fin de la session⁴⁸. Depuis le printemps 1795, le comité a été totalement dessaisi de son objectif initial, mais le matériel reste en place.

Le personnel du comité de division et son profil politique

- 34 Le Comité de division de la Convention rassemble dès le départ des députés bien moins illustres que ceux par exemple du Comité de constitution. Par son recrutement, il aura toujours un profil essentiellement technique et gestionnaire mais, du printemps à l'été 1793, il s'empare de responsabilités toujours plus proches des enjeux constitutionnels et électoraux. Il est très probable que, depuis sa mise en place d'octobre 1792, un et plus vraisemblablement deux renouvellements partiels de ses membres ont déjà eu lieu qui ne semblent pas avoir laissé de trace au procès-verbal de la Convention (cf. Comité des inspecteurs de la salle), si ce n'est par des décisions de principe⁴⁹, et ils apparaissent dans les procès-verbaux du comité avec la présence de nouveaux membres, comme Mailly. Le premier renouvellement que nous saisissons est celui du 18 juillet 1793, commun à tous les comités⁵⁰. Au delà de l'évolution des fonctions de celui de division, qu'en est-il alors de sa composition ?
- 35 En cumulant les diverses listes officielles disponibles⁵¹ et en relevant les signatures sur les rapports, courriers, procès-verbaux et circulaires, il n'est pas trop difficile de connaître la quasi-totalité des membres que la Convention a élus à un comité donné. La comparaison de ces différents types de sources permet d'écarter les députés qui ont pu être élus au comité sans pour autant participer à ses travaux : tous les parlementaires ne sont pas des membres assidus des comités dans lesquels ils sont élus⁵². Sur le minimum de 83 membres de la Convention que cette assemblée élira au Comité de division pendant les trois ans de sa session, peut-être une dizaine apparaissent à plus de trois ou quatre reprises pour des rapports ou de simples interventions à ce titre dans les procès-verbaux de la Convention. Ceux qui sont présents régulièrement au comité pendant des périodes suivies sont à peine plus nombreux, entre quinze et vingt pour toute la session. La liste totale des élus au comité, combinant liste initiale et renouvellements, ne donne donc a priori qu'un ordre de grandeur⁵³ et pas d'indication sur qui travaille réellement au comité dans la durée, en particulier pour ce qui concerne l'enquête qui nous intéresse. Mais la liste des membres élus résulte, dans son ensemble, d'une série de votes de l'Assemblée et on peut la considérer sous cet angle.

- 36 La liste initiale des vingt-quatre membres et des douze suppléants élus en octobre 1792 par une Assemblée alors sous forte influence girondine présente d'emblée une particularité intéressante : trois mois plus tard, en janvier 1793, dix-neuf des vingt-trois présents⁵⁴ voteront la mise à mort immédiate du monarque. Parmi les douze suppléants, cette tendance ne se vérifie pas : leurs votes sur le sort du roi se partagent par moitié⁵⁵. Cette composition du comité doit évidemment être rapprochée du peu d'enthousiasme, typiquement montagnard, qu'il manifeste pour les « grandes communes » ou la suppression des districts.
- 37 Le(s) renouvellement(s) du comité entre octobre 1792 et juillet 1793 peu(ven)t être reconstitué(s) au travers de ses procès-verbaux, en particulier à l'aide de celui du 16 février 1793, lorsque est prise la décision de répartir le suivi de l'enquête dans les départements entre les vingt-quatre membres en exercice. En dehors du/des tirage(s) au sort des premiers (et des seconds) sortants, les démissions du comité auxquelles il a fallu remédier depuis octobre 1792 peuvent avoir découlé de doubles appartenances ou de toutes autres raisons, et ne sont donc pas nécessairement significatives. Mais les remplacements peuvent être mis en parallèle avec les membres initiaux. La liste de vingt-quatre du procès-verbal du comité le 16 février 1793 est assez différente de celle d'octobre 1792 puisque, en comptant les intégrations de cinq anciens suppléants, ce sont quinze nouveaux membres qui sont apparus. Tel qu'il est alors constitué, sur vingt-quatre députés, le comité compte quinze membres qui viennent de voter la mort du roi (en particulier huit des neuf "anciens", membres depuis octobre 1792) mais désormais neuf qui ne l'ont pas votée. Dans l'ambiance dramatique autour du procès du roi, il semble que le(s) premier(s) complément(s) apporté(s) au Comité de division a/ont entraîné en pratique un modeste rééquilibrage politique. Les deux renouvellements suivants n'auront pas du tout ce caractère.
- 38 Celui de juillet 1793, juste après les journées insurrectionnelles et le changement de majorité, est clair : sur les douze membres élus en juillet et à l'exception d'un seul suppléant qui n'était pas encore arrivé en janvier, tous ont voté la mise à mort immédiate du roi. Alors que l'affrontement avec la Gironde n'est terminé qu'à Paris, cette discipline dans les votes recoupe la volonté de renforcer politiquement un comité dont une partie des anciens membres est visée par la purge en cours. Trois membres et anciens membres ont déjà dû fuir en juin : Couppé, Chambon et Lesage⁵⁶, pendant que l'évêque Fauchet était assigné à résidence⁵⁷. On comptera ensuite dans l'été deux arrestations, celles de Saladin et de Michel Lacroix, puis une démission prudente, celle de Lemaréchal. A l'automne, les mesures de représailles contre les girondins engloberont enfin Descamps. La purge aura donc été importante pour les membres et suppléants initiaux du Comité de division⁵⁸ élu en octobre 1792 : si on inclut la démission de Lemaréchal, sept des vingt-quatre membres initiaux du comité ont été ou se sont eux-mêmes écartés de la Convention, ou même huit des trente-six en comptant les suppléants⁵⁹, à nouveau moins impliqués. En anticipant quelque peu, on peut signaler la continuité de l'attitude ultérieure de la Convention : sur douze membres⁶⁰ qui seront proclamés élus au Comité de division le 23 octobre 1793, il y en aura neuf qui auront voté la mort en janvier, plus deux députés suppléants qui n'étaient alors pas encore admis. La seule exception sera la désignation de Laboissière, sur laquelle nous reviendrons.
- 39 Malgré le manque d'autres indicateurs que les votes sur le sort du monarque, l'évolution d'ensemble peut sembler claire. Dans la phase de mise en place, en octobre 1792, tout se passe comme si la composition du Comité de division, comité technique peu prestigieux

mais qui peut prendre une grande importance pour les intérêts locaux, avait anticipé largement sur l'évolution de la Convention en 1793, avec une majorité républicaine radicale et une minorité démonstrative et très exposée. Il m'est impossible de préciser les rôles respectifs du mode de sélection des membres par la majorité de l'automne 1792, qui se réserve les comités les plus prestigieux, et de l'évolution des convictions propres des membres, mais le profil d'ensemble est indéniable. Les renouvellements partiels de l'hiver 1792-1793 portent la marque du conflit en cours avec un essai de rééquilibrage mais la tendance du comité n'en est pas renversée. Le début de l'enquête, en mai 1793, témoigne cependant d'un choix, fait sans mandat de la Convention, celui de rendre possible des élections rapides. Ce qui se produit ensuite, de juillet à octobre 1793, ressemble beaucoup à un durcissement « montagnard » délibéré de la composition du Comité de division. Mais l'orientation vers l'enquête n'en reste pas moins acquise. Il faudrait, pour évaluer exactement cette évolution, la comparer à celle d'autres comités. Toutefois, le caractère sensible des nominations au Comité de division en 1793 apparaît assez clairement.

- 40 Reste que le travail effectif du comité, la présence régulière aux réunions, les rapports prononcés devant lui ou devant la Convention, l'exercice de la présidence, du secrétariat et du suivi de l'enquête ne concernent qu'une petite portion des élus. Faut-il alors relativiser l'évolution politique globale du groupe et s'attacher plutôt aux membres actifs ? Même si une personnalité de référence qui siège rarement dans un comité peut y peser de tout son poids lorsqu'elle vient en séance, plus la matière est technique et moins cette possibilité se présente. Globalement, au fil des premiers renouvellements, un groupe de six à huit députés s'est constitué au comité, qui seront les artisans acharnés de la poursuite de sa grande enquête. Presque tous⁶¹ semblent en place dès février 1793 et a fortiori lors des âpres débats de juillet-août. Leurs noms ne sont pas ceux d'orateurs majeurs de la Convention et ils ont rarement des rôles politiques de premier plan. Elie Lacoste est au vrai le seul de cette sorte. As-Carpentier, Bassal, Deydier, Gay-Vernon, Hourier-Eloy, Laboissière, Levasseur (de la Meurthe) et Mailly sont les plus présents. Les plus jeunes (Bassal comme Lacoste...), après avoir joué un rôle important au comité, sont souvent ensuite absorbés par les missions en province et Lacoste sera le seul à participer aux comités de gouvernement au printemps 1794. D'autres membres peuvent avoir pendant une période une présence suivie, Allafort par exemple ou bien, après Thermidor, Bazoche et Devars, mais ils ne font pas partie du noyau qu'on distingue au long de la session et dont plusieurs membres font la liaison avec la Législative (Bassal, Laboissière...) ou la Constituante (Mailly).
- 41 En regard de la liste générale des élus au comité, les membres particulièrement actifs sont plus âgés que les autres, nettement au-dessus de 50 ans contre un peu plus de 42 ans au comité, âge déjà supérieur à celui des conventionnels. Cet âge compréhensible pour des hommes qui vont se spécialiser dans des tâches administratives, s'accompagne d'un choix politique assez net en faveur de l'exécution du roi : sept sur les neuf que j'ai cités ont voté pour la mise à mort immédiate en janvier 1793⁶². On remarque donc une correspondance, qui peut être fortuite, entre l'attitude sur ce point des élus titulaires du comité initial dans son ensemble et celle du petit groupe qui va assurer l'essentiel des tâches pendant la durée de la session. Au-delà de ces constatations, on ne dispose pas de beaucoup d'informations biographiques sur les membres du noyau actif du comité, sinon sur deux de ses animateurs : le député Mailly et le plus important des employés, Belleyne, cartographe alors très connu.

- 42 Le Comité de division, combinant son travail de dénombrement avec la recherche d'une issue « démocratique » au Gouvernement révolutionnaire ou à la Terreur, est l'objet d'une hostilité sourde du Comité de salut public, sans jamais qu'on aille jusqu'à la rupture entre ces entités de poids si inégal. Il n'y a ni membre actif du Comité de division parmi les animateurs du Gouvernement révolutionnaire, sauf à moment donné Elie Lacoste, ni victime de la Grande Terreur au cœur du comité. Symétriquement⁶³, ce noyau actif ne comptera aucune victime des Thermidoriens, ni en 1794, ni en 1795.
- 43 Au sortir du premier *Gouvernement révolutionnaire*, le comité retrouve les missions qu'il avait assumées avec obstination depuis le printemps 1793, à l'exception du contrôle / vérification de la conformité de la représentation nationale, qui passe au Comité des décrets. Notre comité n'accepte pas de désigner, dans sa séance du 1er septembre (15 fructidor), ses membres « sortants » mais fait remarquer, non sans hauteur, qu'il ne compte que neuf députés⁶⁴, et non vingt-quatre, et qu'en conséquence il demande à être complété à hauteur de l'effectif des douze membres prévus. À partir de là, sa composition évolue peu pendant la période thermidorienne lorsque la Convention, constamment épurée depuis juin 1793 et encore en mai 1795, est complétée en décembre 1794 par la réintégration des exclus de 1793. Pour approcher l'évolution de la composition politique que la Convention donne à son Comité de division, on peut continuer à considérer l'unique critère des votes de 1793 sur le sort du roi. À ce stade, on peut supposer que chaque élection s'effectue dans une Assemblée ou les deux composantes (régicides ou non) ont très grossièrement le même poids ; ce n'est pourtant pas à un tirage purement aléatoire ce que l'on assiste lors des renouvellements du comité, par quarts mensuels à dater du 4 septembre 1794 (18 fructidor). Dans ce nouveau système, les choix de l'Assemblée semblent curieusement bien répartis à chaque fois entre ceux qui ont voté ou non l'exécution du monarque. Il s'exprime des nuances : le 10 janvier 1795 (21 nivose an III), à la veille de la date anniversaire, trois « régicides » sont élus au comité et trois « non-régicides » comme suppléants seulement. Reste que la composition est systématiquement équilibrée quant à ce critère, presque à chaque renouvellement, tout au long des treize mois consécutifs pendant lesquels ces votes sont organisés. Il ne s'agit donc pas seulement d'un équilibre d'ensemble, lié à la composition de la Convention elle-même et au gré des nominations, mais d'un équilibre répété à chaque épisode, ce qui ne peut tenir du hasard⁶⁵.
- 44 L'efficacité de ces renouvellements est limitée par les réélections répétées des six mêmes membres plus âgés que la moyenne qui, dans un Comité de douze membres fonctionnant en sous-effectif, partent peu en mission et ne cumulent guère d'autres responsabilités. La continuité est assurée par les « régicides » du comité, âgés et discrets, même si le départ de Mailly, en juin 1795, aura valeur de tournant. L'enquête se poursuit après Thermidor, en particulier auprès de 69 districts défaillants à un titre ou à un autre (sans compter ceux de la Corse, ce chiffre tourne autour de 12 % des districts). Le comité travaille toujours à un travail d'ensemble : l'opération de division des districts.
- 45 Après l'échec des insurrections parisiennes d'avril-mai 1795, Laboissière achève l'enquête avec la vieille équipe des Carpentier, Deydier, Gay-Vernon et Hourrier-Eloy, mais sans Mailly, démissionnaire. Laboissière présidera aux derniers travaux du comité sur le nombre de députés à élire (au suffrage indirect) par les départements en septembre 1795, et sur la réorganisation de l'ensemble des tribunaux dans le strict cadre départemental. Le comité et la Convention choisissent alors de rendre un hommage public au

cartographe Belleyrne, qu'ils associent à l'autorité de Mailly... C'est bien le travail du comité sur les données qui est honoré.

Le Comité de division au travail

- 46 Les moyens humains du Comité de division sont d'abord limités aux trois employés dont le Comité de la Législative avait bénéficié⁶⁶. A partir de l'été 1793, il rassemble un personnel et des moyens de plus en plus importants pour regrouper finalement, en trois bureaux différents, peut-être une vingtaine de commis⁶⁷. En mars, à l'occasion du remplacement de son garçon de bureau, parti aux frontières, par ses deux sœurs⁶⁸, nous comprenons que le comité continue à prendre des décisions d'embauche, dans le même temps où il présente de plus en plus de projets de décrets devant la Convention. A dater de sa mise en place en octobre 1792, le Comité de division avait adopté le rythme alors assez courant de trois réunions par semaine. En juillet 1793, l'alourdissement du travail proprement administratif entraîne un passage à deux séances plénières par semaine.
- 47 Ce que nous appellerions sa documentation est d'abord faible : le député Gay-Vernon doit en novembre 1792 négocier un lot de cartes avec les responsables de l'Observatoire de Paris. En février 1793, le comité embauche cependant deux *géographes*, Henry et Belleyrne, ce dernier devenant rapidement un acteur important de ses travaux. On peut cependant penser que les méfiances envers les projets de réforme administrative d'ensemble pèsent également sur l'autorité et les moyens que réclame le Comité de division. Ce dernier n'obtiendra qu'après la chute de la Gironde, dans l'été 1793, le versement dans ses bureaux, par les Archives, des dossiers de ses prédécesseurs de la Constituante, contenant des tableaux et des cartes des débuts de la Révolution⁶⁹.
- 48 La coopération entre le Comité de division et la commission des six chargée du recensement du vote sur la Constitution de 1793 se marque par la double appartenance d'Elie Lacoste, qui rapporte fréquemment pour le Comité de division en juillet-août, et surtout par le fait que la commission des six « emprunte » au comité une partie de son personnel administratif de commis et secrétaires, qui touchent un salaire distinct, assimilable à des « heures supplémentaires ». La différence des effectifs entre le comité et la commission, et conséquemment la répartition territoriale très différente des départements suivis par leurs membres respectifs indique cependant la limite des convergences de méthode. Le prêt d'une partie des employés au Comité des six, et donc l'affaiblissement des effectifs, coïncide en effet avec la présence à Paris des milliers de commissaires, envoyés des assemblées primaires pour l'adoption de la Constitution. Beaucoup d'entre eux sont porteurs de demandes spécifiques, en particulier de modifications territoriales et administratives de toutes sortes, et il faut les recevoir. Les parlementaires membres actifs du comité sont donc de plus en plus impliqués dans les tâches concrètes, qui nécessitent une documentation étendue. Après que le président du comité, Mailly, ait obtenu le versement des documents des anciens comités de division par les Archives nationales, l'archiviste-cartographe Belleyrne termine leur inventaire et obtient le 27 juillet 1793 une décharge de Mailly pour les pièces manquantes, précisément le jour où l'on décide que deux membres iront également chez le ministre de l'Intérieur demander communication des *Tableaux de population de la république*⁷⁰.
- 49 Le 20 juillet, le comité approuve le modèle de tableau destiné aux sections de Paris et, en principe, à celles des autres grandes villes. Le 9 août, le département de Paris approuve ce modèle tout en constatant que la distinction qui y est faite « des individus domiciliés et de

ceux non domiciliés, des votants de plus de vingt-et-un ans, ne peut qu'être extrêmement utile pour la nouvelle division des assemblées primaires et la nomination des députés à la Législative, d'après les bases établies par la Constitution ». Manière comme une autre de signaler que peu de choses ont été faites dans le sens d'un élargissement du droit de vote à Paris, d'approuver le but immédiat du travail et de signaler les graves difficultés à venir, autour du problème de la domiciliation. Dans ce cas précis, on sort du cas de figure d'une enquête rapide et sommaire, pour envisager un travail nettement plus complexe. Le 5 août, à quelques jours de la cérémonie majeure du 10 et de la proclamation du résultat du vote, la Convention décrète que « les comités réunis de division et de législation s'occuperont de la division territoriale de la république sous le triple rapport de la population, du territoire et des attributions à donner à chaque autorité constituée dans l'ordre hiérarchique ». Ce décret implique une réorganisation de la division indépendamment du renouvellement de la Convention qui pourrait paraître bien plus urgent dans les circonstances mais respecte la logique de la Constitution, sa séparation entre représentation (les réunions des assemblées primaires des cantons) et division administrative (communes, districts, départements... ou autres), ce qui suppose qu'on prépare ici des lois organiques, ou d'application, ou réglementaires de la Constitution.

- 50 L'enquête en cours, préparatoire aux élections prochaines et donc à la représentation nationale, est alors à peine plus qu'une initiative du seul Comité de division. Mais la préparation de lois organiques relatives à la division administrative suppose la conjonction officielle des deux comités de division et de législation, soit un regroupement qui évoque un peu les compétences de l'ancien Comité de constitution de la Constituante : on peut alors se demander ce qui empêche d'y joindre la préoccupation des lois organiques relatives à la représentation nationale. C'est qu'il y a déjà débat sur les délais à fixer pour les élections après l'adoption de la Constitution. Logiquement, le tournant en cette matière devrait se produire au lendemain de la centralisation des votes d'adoption de la Constitution, après les célébrations et cérémonies des 9 et 10 août. Ce débat sur le caractère immédiatement applicable de la Constitution, et donc sur la date des futures élections, a été mené à Paris dans la presse, les clubs et l'Assemblée, tout comme dans les départements. En réponse à la diffusion du texte de la Constitution, et dans le vote constituant lui-même, de nombreuses Adresses venues de province remercient la Convention pour le travail accompli, mais insistent sur sa séparation imminente et sur les élections à venir. Tout en félicitant assez généralement les conventionnels sortant pour le travail accompli, on leur propose souvent de décréter leur non-rééligibilité, comme en 1791. En même temps commencent à apparaître d'autres Adresses qui pressent au contraire la Convention de « se maintenir à son poste, de ne pas remettre le soin du gouvernement en des mains inexpérimentées, de rester au gouvernail de l'état, pour amener le navire à bon port »... toutes expressions qui supposent le report des élections. Le rapporteur de la commission des six à la Convention pose clairement ce problème le 9 août dans son rapport sur les résultats du vote d'adoption de la Constitution, en évoquant les pressions qui s'exercent.
- 51 Le 17 mars 1794, on enregistre au comité les noms des cinq commis que la commission commune des changements de noms juge nécessaire à son travail. Dans l'hiver, les opérations conjointes serviront d'argument à la demande d'un local partagé qui soit suffisamment vaste pour leurs bureaux, pour recevoir des délégations et pour déployer les grandes cartes sur rouleaux : le 27 mars 1794 (7 germinal an II), on demande que l'hôtel d'Elbeuf soit attribué aux deux comités. Les opérations de la commission des

changements de noms seront encore en cours à la fin 1794, lorsqu'il faudra envisager de rétrograder.

- 52 Dans le glacial hiver 1794-1795, l'attention des secrétaires et rédacteurs faiblit : on adapte les horaires aux possibilités de chauffage, les procès-verbaux perdent en cohérence et la numérotation des séances rétrograde de quelques vingt numéros sans que l'on s'en aperçoive⁷¹. La vie des bureaux porte trace des pénuries de bois de chauffage et de bougie et de la faiblesse des salaires des employés, que le comité essaie de faire augmenter. Globalement, le comité semble encore assez actif et essentiellement préoccupé de l'achèvement de son enquête⁷².

Les contacts du Comité de division

- 53 Sous la Convention, les contacts du Comité de division avec les autres comités gardent le caractère d'échanges plus ou moins contradictoires sur des projets de lois, mais il est fait le plus souvent mention de documents qui ne nous sont pas parvenus⁷³. S'agissant de limites territoriales, d'institutions et d'établissements, le Comité de division est un interlocuteur majeur des administrations locales comme de leurs divers porte-parole et bien entendu des envoyés des assemblées primaires de l'été 1793. Mais il ne s'agit généralement que de décisions ponctuelles, pas de décisions majeures comme dans le cas de la pression exercée collectivement pour obtenir la loi sur le métayage (1^{er} brumaire an II), lorsque des représentants en mission et des envoyés des assemblées primaires interviennent répétitivement, échouent d'abord à mettre en branle le comité d'agriculture et obtiennent finalement une aide mesurée d'une commission issue celui de législation (qui a conservé les dossiers de féodalité⁷⁴), configuration qui finit par emporter la décision du Comité de salut public. Les contacts les plus décisifs du Comité de division avec les autres comités sont ceux, tendus, qu'il entretient avec le Grand comité, en particulier sur le projet de refonte de la division administrative mais surtout sur la préparation des élections à venir par la création des circonscriptions de 39 à 41 000 âmes. Mais il y a d'autres conjonctions lorsque le comité, poursuivant l'opération des changements révolutionnaires de noms, fait fonctionner une commission mixte avec le Comité d'instruction publique (16 octobre 1793, quatre membres⁷⁵). Le 12 novembre 1794 (22 brumaire an III), les agents nationaux des postes aux lettres sollicitent le Comité de « rendre aux communes les noms qu'elles portoient précédemment, pour rendre plus facile et plus sûr l'acheminement du courrier », les cinq membres du comité présents se montrent singulièrement attachés aux décisions prises par la Convention montagnarde dans l'hiver 1793-1794 et décident tout au contraire de proposer à la Convention de décréter un élargissement des procédures de changement des noms qui rappellent la royauté, la féodalité et le fanatisme, ainsi que ceux qui sont anonymes. Un délai de trois décades serait laissé aux communes, passé lequel le comité serait autorisé à présenter à la Convention de nouveaux noms, la liste complète devant être arrêtée dans le mois suivant...

NOTES

1. Serge ABERDAM « Sur le Maximum des fermes », *État, finances, économie pendant la Révolution française*, CHEFF, Impr. nat. 1991, p. 429-485.
2. Première commission des subsistances, bien antérieure à celle ensuite animée par Goujon et qu'a étudiée Pierre CARON, *La Commission des subsistances de l'an II*, Procès-verbaux et Actes, CHESRF, 1924-1925.
3. Serge ABERDAM, *Démographes et démocrates, l'œuvre du Comité de division de la Convention nationale*, SER 2004, 391 p., 30 fig.
4. Voir les travaux de Mona-Vic OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris, Ed de l'EHESS, 1989 ; de Bernard LEPETIT, « Les temps de l'aménagement territorial. La formation des départements », *Annales de la recherche urbaine*, 1989, n° 43, p. 5-14 ; de Ted MARGADANT, *Urban rivalries in the French Revolution*, Ithaca, Princeton University Press, 1992, mais aussi de spécialistes d'histoire administrative comme J.L. MASSON...
5. AP/26/557-558, tableau repris par de nombreux auteurs jusqu'à notre époque.
6. AP/31/708 et ss ; ce rapport reste une référence jusqu'en 1794.
7. Jean BOURDON, « Pinteville de Cernon, ses chiffres de population et sa critique des départements », AHRF, 1954, p. 346-356, publie les critiques de Pinteville de Cernon sur le découpage départemental.
8. Le Comité de la Législative compte 24 membres, renouvelables par moitié chaque 3 mois (décrets des 13-15 octobre 1791) ; Juglar (Basses-Pyrénées) est le premier président, Lagrèvol (Haute-Loire) et Bassal, (Seine-et-Oise) sont secrétaires ; le dernier sera membre du Comité de la Convention.
9. AN : D IVbis 93 à 106.
10. AN : D IVbis 92(a) à 92(c) ; voir Tables des AP ; AP/48/17 et 22 donnent de bons exemples de son travail.
11. Elu les 19, 22 et 25 juin 1789, il compte des membres qui auront ensuite des rôles importants : Barère, Bouchotte, Gaultier-Biauzat, Grégoire, Merlin, Prieur (de la Marne), Reubell, Tronchet...
12. AP/51, index, la vedette *Comité de division* introduit systématiquement à ces remplacements.
13. AP/40/63, 102, 139, 17 et 18 mars ; AN : D IVbis 107, 19 mars 1792.
14. Y compris en 1793 ; le système de candidature décidé en l'an III et appliqué en l'an V sera sans lendemain.
15. Qui agira jusqu'au Directoire.
16. Les imprimés de AN : AD XVIIIc 208 permettent de confronter les listes.
17. Les membres des comités sont à nouveau renouvelables par moitié tous les trois mois ; AP/52/480.
18. Au total, sur toute la session, 38 anciens Législateurs seront élus au Comité de division de la Convention.
19. Sauf exceptions signalées, les informations sur le comité qui ne proviennent pas des AP se trouvent dans ses procès-verbaux, AN : D*IVbis 22 (microfilmé).
20. Décision du 16 février 1793, le jour même où le projet de constitution est rejeté par la Convention.
21. La mise au point la plus récente sur la formation du département est celle du *Répertoire numérique détaillé de la série L* des AD du Vaucluse de M. Hayez, 1991.

22. Lucien Jaume reconnaît du bout des lèvres que « Saint-Just paraît vouloir distinguer ce qui est politique de ce qui est administratif », dans Lucien JAUME, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997.
23. La distinction entre élections politiques (directes) et élections administratives (deux degrés) finira par être inscrite dans la Constitution de 1793, après un plaidoyer de Robespierre en faveur de la nécessaire subordination des élus locaux.
24. La numérotation des séances du comité, AN : D*IVbis 22, est malheureusement peu rigoureuse.
25. Dominique MARGAIRAZ, *Foires et marchés dans la France préindustrielle*, Ed. de l'EHESS, 1988, 281 p., n'utilise qu'une partie des fonds du comité en reconstituant le réseau de foires et marchés.
26. Par la suite, les dates des foires et marchés prend une autre importance avec le passage au nouveau calendrier.
27. Paul MEURIOT, « Le recensement de l'an II » *Journal de la société de statistique de Paris*, [Berger-Levrault éd.] 1917, pp. 367-368, 1918, pp. 33-56 et 79-99 ; circulaire signalée par Isabelle GUÉGAN, *Inventaire des enquêtes administratives et statistiques, 1789-1795*, CTHS 1991, p. 98.
28. Isabelle GUÉGAN *op. cit.*, p. 100, notice 10, et AD de l'Ille-et-Vilaine : L 1221, circulaire imprimée du 17 juin 1793.
29. On verra pour cette prolifération la vedette « Garat » dans l'index d'Isabelle GUÉGAN, *Ibidem*.
30. Claudine WOLIKOW, « 1789- An III : Emergence de la démocratie représentative », dans Roger BOURDERON (dir.), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Saint-Denis, éd. PSD 1995, p. 53-69, p. 61 ; Cf. Claudine WOLIKOW, « Suffrages révolutionnaires : voter, élire, scruter ? » *Langages de la Révolution*, INALF-Klincksieck 1995, p. 417-430.
31. Les législateurs de l'an III donneront valeur constitutionnelle aux effectifs de leurs deux Assemblées.
32. Aubry, écrivant début 1794, partira d'une population de 29 millions d'habitants, nécessitant 730 députés.
33. Les élections locales ne posent pas alors de problème particulier : leurs cadres restent inchangés.
34. Par ex. AN : F20 393, Vosges, *Observations* de l'administration du district de Lamarche, 18 septembre 1793.
35. Le mot et la nuance électorale échappent tout à fait normalement à Isabelle GUÉGAN, *op. cit.*, p. 98.
36. AN : D IVbis 107, *Mémoire* de P-F. Aubry, de La Ferté-sur-Ourcq, ci-devant Milon, reçu le 21 pluviôse an II ; j'ignore qui d'autre a été consulté, ne connaissant qu'une seule réponse.
37. Aubry raisonne géométriquement à partir de 730 divisions ou circonscriptions à créer pour l'élection des députés et donc d'une population de $730 \times 40.000 = 29.200.000$, sans préciser s'il inclut les annexions récentes depuis 1791. Les chefs-lieux de ces circonscriptions doivent, selon sa conception implicite, n'être que de simples communes, alors que chacun des six rayons qu'il trace autour de chacun de ces chefs-lieux délimitera un canton qui regroupera trois communes nouvelles. D'où $[(6 \times 3) + 1] \times 730 = 13.870$ communes et $730 \times 6 = 4.380$ cantons.
38. On assiste d'ailleurs plutôt à une limitation des compétences antérieures avec le rapport de Gay-Vernon, le 29 septembre 1793, sur le remplacement du député (girondin) Leclerc par le suppléant Menuau, puisqu'il s'agit d'un rapport *conjoint*, au nom des comités de division et des décrets ; AP/75/296.
39. Décision du 9 novembre 1793 : contact sera pris par Mailly avec Romme, pour le comité d'instruction publique ; les deux comités semblent redoubler ainsi le projet du ministère de l'intérieur : circulaire Garat de février 1793 ; I .Guégan, p. 154, n° 118 ; AN : F2 I* 3 à 4 et AN : M 670-671 ; pas de fusion des 2 démarches.

40. Le 12 février 1794 (24 pluviôse an II), adoption d'un questionnaire sur les foires et marchés, en vertu d'un décret du 27 nivôse an II, pour harmonisation avec le nouveau calendrier ; vu l'existence antérieure d'une rubrique ad hoc dans le questionnaire de l'enquête générale, c'est une officialisation a posteriori ; un post-scriptum imprimé de la circulaire générale du 25 avril 1794 (6 floréal an II) témoigne de ce qu'il s'agit bien du même travail ; AN : F20 101, circulaire de relance spécifique du 22 juillet 1794 (4 thermidor an II) ; mention dans Isabelle GUÉGAN, *op. cit.*, p. 137, n° 89 ; AD de l'Aveyron : L 599-604, 24 pluviôse ; AD du Cher : L 182, 6 floréal.
41. Séance numéro 67, mais deux séances, les 26 pluviôse et 2 ventose, portent ce numéro.
42. Ted MARGADAN, *op. cit.*, conclut sur la concurrence entre chefs-lieux de districts, soutenant fermement Paris et les armées mais se surveillant les uns les autres, comme les administrations départementales, pendant le Gouvernement révolutionnaire.
43. Bibl. de l'école des Ponts et chaussées, suppl. dactyl. au catalogue des manuscrits : *Extrait des registres du Comité de salut public portant établissement d'une agence particulière destinée à la formation & à la conservation des cartes et plans de tous genres*, 20 prairial an II, 3 p.
44. Marcel REINHARD, « La statistique de la population sous le consulat et l'Empire ; le Bureau de la statistique », *Population*, INED, janvier-mars 1950, p. 103-120, ici 106 ; « Etude de la population pendant la Révolution et l'Empire ; Instruction, recueil de textes et notes » dans *Bulletin de la CHESRF*, Gap, Louis Jean 1961, p. 40 ; Isabelle GUÉGAN, *op. cit.*, p. 99, notice 8, qui considère que les réponses figurent dans les mêmes dossiers des AN que précédemment, mais cette enquête a-t-elle eu lieu ? L'absence de relance ne m'incite pas à le croire.
45. Kare D.TONNESSON, *La défaite des sans-culottes, mouvement populaire et réaction bourgeoise en l'an III*, PU d'Oslo 1959, rééd. id. 1978, 457 p., chap. VIII, ici 159 et s., chap. XV, p. 346 et s.
46. Il s'agit du rapport présenté en 1791 par Aubry, à la séparation de la section de division de la Constituante, en 1791, et non de son mémoire individuel au Comité de division, en février 1794.
47. Georges LEFEBVRE, *Les Thermidoriens*, Paris, Armand Colin, 1937, p. 112, et à sa suite K. Tonnesson, *op. cit.*, p. 163, attribuent ce projet à Merlin de Thionville, quoique Tonnesson parle aussi (p. 350) d'une proposition des deux Merlin ; Kuscinski, Walter et O. Krakovitch tiennent pour l'attribution à Merlin de Douai, ce qui paraît vraisemblable.
48. Les chiffres disponibles permettent également de déterminer les effectifs de députés à élire par chaque département au début de l'an IV (octobre 1795).
49. Le 22 décembre 1792, AP/55/345, on décide de renouveler les comités par moitié sous trois jours.
50. Pour les élections au comité, j'emploie quand c'est possible la date d'officialisation au PV de l'Assemblée : le décalage avec l'élection réelle peut atteindre 48 heures ; il est parfois de quelques heures seulement.
51. Ni les PV de l'Assemblée, ni les documents du comité ne sont complets ; les tables des AP et le *Dictionnaire* de Kuscinski (1916) permettent des compléments mais pas de certitude absolue.
52. La situation initiale est une totale liberté en matière d'appartenance à plusieurs comités.
53. Le mode d'élection change plusieurs fois, en particulier sous le premier Gouvernement révolutionnaire puis le second, lorsque l'effectif des comités est réduit, le cumul d'appartenance interdit et le régime électif modifié ; de ce fait, on ne peut de traiter l'ensemble des membres comme un groupe homogène tout au long de la session.
54. Un des membres est absent de Paris.
55. Le discriminant du vote de la mort du roi fonctionne à un autre niveau : sur l'ensemble des membres connus du comité figurent 10 anciens constituants ; leurs votes sur le sort du monarque se partagent par moitié ; sur le minimum de 38 anciens membres de la Législative identifiés, il n'y a que 8 votes qui tendent à éviter la mise à mort et au moins 30 votes pour cette dernière. Comme si l'expérience plus récente de ces législateurs réélus les rendait plus sévères pour Capet.
56. Couppé sera emprisonné ; Chambon, réfugié sur ses terres, y sera massacré par les habitants ; Lesage se cachera jusque après Thermidor.

57. Jusqu'à ce qu'en juillet l'initiative de Charlotte Corday de s'adresser à lui avant de se rendre chez Marat ne le désigne pour la guillotine.
58. Sans parler de la mort naturelle de Guyès en novembre, trois conventionnels élus entre temps ou membres ensuite sont alors détenus : Rouzet, Royer, et Fayolle ; Osselin sera exécuté au printemps.
59. La distribution des membres écartés, entre ceux qui ont ou non voté la mort, est moins significative : 5 sur les 8 n'ont pas voté la mort et Chambon, qui l'a votée, s'était opposé à ce que la Convention juge le roi.
60. AN : AD XVIIIc 208 donne la liste de ces 12 et les adresses de 10 d'entre eux.
61. L'exception serait Hourier-Eloy, qui ne semble intégrer le comité qu'en octobre 1793.
62. Encore les deux autres, Laboissière et Levasseur, ont-ils voté la mort avec un sursis d'exécution.
63. Osselin, exécuté dans les journées de juin 1794, est très loin d'être un membre actif du comité, non plus que Duquesnoy, un des martyrs de prairial, suicidé en juin 1795.
64. Mailly, Gay-Vernon, Laboissière, Deydier, Villers, Hourrier-Eloy, Michaud, Siblot, Allafort.
65. J'avoue avoir reculé devant les dimensions de la tâche de contre-vérification sur les autres comités !
66. Un secrétaire-commis venu du précédent comité, L'Huilier, deux commis, Gillet et Roux, présents depuis 1789, plus un garçon de bureau, François Féron.
67. Je n'ai pu retrouver le chiffre exact mais, de l'automne 1793 à celui de 1794, les deux commis des débuts, Gillet et Roux, sont devenus des secrétaires-commis avec, comme Belleyne, d'autres commis sous leurs ordres.
68. Ce remplacement est demandé par la mère de François Féron, veuve, qui « place » ainsi ses deux filles. Le salaire reste inchangé et les deux jeunes femmes sont censées faire *le même service* que leur frère. Cette situation ne dure pas, puisque le 2 juillet 1794 (14 messidor II) le salaire de la seule Marguerite Féron est porté à 1 500 £, comme l'a été celui des autres garçons de bureau des comités. Elle « tient » la place de son frère, fait prisonnier à Condé, jusqu'à la fin de la session et obtient avec un léger retard le même traitement que ses collègues masculins.
69. Inventaires de versement de l'an IV ; AN : D IVbis 107 et NN* 9 à 14.
70. AN : D IVbis 22 et 107, 27 juillet 1793, et mention dans l'inventaire des papiers du comité en l'an IV.
71. Le registre AN : D IVbis* 22 passe de la 120ème à la 103ème séance (22 pluviose an III) et continue avec cette numérotation erronée ; idem deux 23ème séances, 18 mai et 10 juin 1793, deux 67ème séances...
72. Le 23 janvier 1795 le Comité de salut public réclame au Comité de division pas moins de sept exemplaires de l'Etat général des départements, districts, cantons et communes de la République ; or cet Etat, dans sa forme finale ultérieure comptera lui-même sept gros registres ; on envoie séance tenante Laboissière, flanqué de Belleyne, « faire les observations nécessaires » au Comité de salut public.
73. Toutes proportions gardées, on trouve ici des configurations comparables à ce que l'on sait sur l'élaboration, en mars 1793, de la loi qui prescrit l'élection dans les communes d'organes qui deviendront les comités de surveillance : y interviennent successivement le comité diplomatique (voir la contribution de Virginie Martin à ce numéro), en réponse au ministre, celui de législation (voir la contribution d'Annie Jourdan à ce numéro) et celui de sûreté générale, pour la création d'un texte sur lequel même les éditeurs de lois ne s'accorderont pas, puisque ils divergent sur son nombre de sections (une ou deux), d'articles (treize ou quatorze) et surtout sur sa portée : texte sur le contrôle de la résidence des non-nationaux ou sur la surveillance de tous les non-domiciliés, devenus suspects.
74. Voir la contribution d'Annie Jourdan à ce numéro.

75. AN : D IVbis 23, 25 vendémiaire an II, Mailly et Villiers d'une part, Grégoire et Villars de l'autre ; Meuriot signale en D IVbis 80 la liste des 10 851 noms susceptibles de changement pour les départements depuis l'Ain jusqu'au Loir-et-Cher.

RÉSUMÉS

Il s'agit de mettre en avant plusieurs précautions méthodologiques dans la prise en compte des circuits où s'élaborent les lois : on aura soin d'y inclure d'autres instances que les comités permanents des Assemblées et plus particulièrement les commissions formées à différents moments et qui, pour ne pas être nécessairement toujours conçues pour cela, peuvent être amenées à remplir des missions législatives qualitativement essentielles. Les comités eux-mêmes connaissent d'ailleurs des évolutions de grande ampleur de leurs fonctions, ce qu'illustre assez bien le cas du Comité de division, auteur de la division départementale initiale, qui combinera, sous la Convention, ses fonctions d'élaboration législative avec une activité massive d'enquête statistique qui en fait quasiment une institution scientifique.

In this paper, dedicated to the Division Committee, I would like to focus on the methodological approach that should be applied to study other committees linked to parliamentary assemblies. For instance, one must not forget that at the end of the 18th Century, such instances as commissions also play a very important role in the making of laws. Moreover, Committees' functions and working procedures frequently change after their birth. This is particularly true in the case of the Division Committee, which, after having drawn the first French departments map, has, under the National Convention, been used for statistical enquiry.

INDEX

Mots-clés : Comité, commission, statistique, population, droit de vote, administration territoriale, organisation du territoire, fermage

Keywords : Division Committee, Statistics, Population, Voting rights, Territorial Administration, Spatial Planning, Land rent

AUTEUR

SERGE ABERDAM

INRA