Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)

The Committee of Public Safety (April 04th 1793 - October 26th 1795)

Raphael Matta Duvignau

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/773>

DOI : 10.4000/lrf.773

ISSN : 2105-2557

Éditeur

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

Référence électronique

Raphael Matta Duvignau, « Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/773> ; DOI : 10.4000/lrf.773

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

© La Révolution française

Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)

The Committee of Public Safety (April 04th 1793 - October 26th 1795)

Raphael Matta Duvignau

- 1 Le Comité de salut public est créé le 6 avril 1793. Il est supprimé le 4 brumaire an IV (26 octobre 1795), date de la dissolution de la Convention nationale et de l'entrée en vigueur de la Constitution adoptée le 5 fructidor an III qui établit le Directoire exécutif.
- 2 Son instauration résulte d'un processus institutionnel et politique complexe dont la genèse est à rechercher dans la journée révolutionnaire du 10 août 1792 et dans l'appel à la formation d'une nouvelle assemblée constituante, la Convention nationale qui, une fois installée, montre jour après jour ses faiblesses chroniques : souveraine et dictatoriale, elle éprouve cependant les pires difficultés à diriger le pays en raison de l'absence de lien entre elle, qui gouverne, et le Conseil exécutif provisoire, qui administre ; on stigmatise même l'ineffectivité du contrôle opéré par le pouvoir central sur le pouvoir local et l'incapacité des autorités à obtenir une interprétation rapide d'un texte. Face à ces obstacles, la Convention décide de s'appuyer sur un organe capable d'assurer la jonction entre la fonction législative et la fonction exécutive en décrétant, le 6 avril 1793¹, la formation en son sein d'un Comité de salut public², mettant ainsi en place un organe extraordinaire dont les membres sont autorisés à prendre toutes les mesures qu'ils estimeront nécessaires. Dorénavant, la République dispose d'un organe à tendance gouvernementale qui, dans un contexte d'état d'exception³, organise à son profit une dictature à la fois idéologique, politique et administrative soutenue par la Terreur.
- 3 L'activité du Comité déroge aux principes élémentaires du droit public érigés en dogmes depuis 1789 puisque, pour restaurer une fonction administrative défaillante, la Convention « absorbe et exerce [elle]-même, ou par délégation via ses Comités, le pouvoir exécutif »⁴. D'une part, l'activité extraordinaire du Comité s'explique parce qu'elle se situe, contrairement à toutes les déclarations de principes de la période, à l'épicentre de deux fonctions conçues sous la Révolution comme foncièrement antinomiques : la fonction gouvernementale et la fonction administrative. Le Comité a progressivement

procédé à la concentration puis à la confusion de ces fonctions⁵. D'autre part, le temps du Comité, différent de celui des autres organes révolutionnaires, est celui de l'urgence et de la nécessité, de l'immédiat et de l'impératif ; les exigences du salut public précipitent les événements et accélèrent de manière exponentielle les délais de prise d'une décision.

- 4 Cette étude⁶ doit permettre de comprendre comment le Comité a pu gouverner et administrer un pays en Révolution. En définissant les règles déterminant son statut, l'exercice de ses attributions, sa composition, ses modalités de fonctionnement ainsi que la nature de ses relations avec les autres institutions, il a été possible d'exposer comment, au moyen de ses actes quotidiens, de ses méthodes de travail et de son organisation, il a pu évoluer de la qualité de simple outil au service d'un régime politique essoufflé en une institution autonome prenant à son compte les destinées du pays. Pour démontrer que le Comité est devenu le principal organe révolutionnaire, il convient d'abord de le considérer comme l'outil du Gouvernement révolutionnaire. Ensuite, son caractère original s'observe au regard de la confusion entre sa nature d'organe politique et son organisation bureaucratique. Enfin, sa force est d'avoir instauré à son profit exclusif une centralisation politique et administrative pour embrasser la quasi-totalité de l'intervention étatique.

La clef de voûte d'un régime d'exception

- 5 A l'origine conçu comme une simple commission de la Convention, le Comité se présente progressivement comme le principal instrument du Gouvernement révolutionnaire. Cependant, par une organisation particulière et par l'attribution de compétences étendues voire illimitées, il va rapidement s'émanciper de l'assemblée et devenir, au terme d'un processus de mutation, d'émancipation et de construction d'un pouvoir autonome, un véritable organe politique indépendant.

L'instrument du Gouvernement révolutionnaire

- 6 Le Gouvernement révolutionnaire est un régime politique exceptionnel débutant le 10 août 1792 par un moment inconstitutionnel de violation de la Constitution de 1791, se poursuivant le 10 octobre 1793 par un moment a-constitutionnel puisqu'il est décidé que le gouvernement de la France ne sera pas régi par une constitution et s'achevant le 5 brumaire an IV par un moment constitutionnel, celui de l'entrée en vigueur de la Constitution de l'an III. Le Comité a en réalité été conçu pour être à la fois l'instrument du Gouvernement révolutionnaire et le bras armé de la Convention nationale. A ce titre, il paraît indispensable de le replacer dans son contexte politique et juridique initiaux et de présenter l'environnement institutionnel dans lequel il évolue.
- 7 Le Comité est, au même titre que ces homologues, organiquement et statutairement une commission de la Convention. L'assemblée reste donc l'organe politique investi de la puissance originelle, primitive et souveraine. En septembre 1793, Barère réaffirme la position de subordination du Comité : « Vous avez chargé de ces fonctions [...] un extrait de vous-mêmes, qui, toujours actif, vous représente quand vous n'êtes pas rassemblés pour délibérer en commun »⁷. Le 12 germinal an II, Carnot souligne à nouveau la filiation organique et naturelle : « Émanation directe, partie intégrante et amovible de la Convention »⁸. Les membres du Comité se qualifient eux-mêmes de « commis » de la Convention afin de se prémunir contre toute accusation de dérive dictatoriale ; en

refusant de s'émanciper et d'officialiser leur autonomie, ils renforcent la prééminence de l'assemblée et consolident leur rôle de figure de proue. Ces assimilations conduisent à s'interroger sur la confusion potentielle entre la Convention et son Comité. Cette solution repose sur la superposition de deux équations, lesquelles rendent compte de l'existence de deux « entités » : d'abord une fusion du Peuple dans la Convention, ensuite un transfert de la Convention dans le Comité, lequel serait alors investi d'une partie de l'expression de la puissance souveraine ; la prééminence du Comité est acceptée par la Convention parce qu'elle repose sur son indistinction avec l'Assemblée. Ainsi, à l'instar de plusieurs auteurs qui ont œuvré à l'édification d'une qualification juridique du Comité, ce dernier doit avant tout être considéré comme un organe « émanant de l'Assemblée, nommé par elle, théoriquement responsable devant elle »⁹. En effet, à l'issue de nos travaux et de l'analyse des relations entretenues entre le Comité et la Convention, on peut écrire que celui-là est juridiquement subordonné à celle-ci et devant laquelle il est responsable.

- 8 Pa railleurs, à l'instar des autres comités, le Comité participe à la rationalisation du travail « parlementaire ». Les comités doivent donc principalement être considérés comme des outils d'aide à la décision. En outre, le Comité est l'organe d'une technique gouvernementale particulière, antiministérielle. Le Gouvernement révolutionnaire est souvent considéré, dans l'histoire de France, comme le second modèle institutionnel ayant fait place à un dispositif antiministériel : la polysynodie. Dans les faits, la Convention gouverne par l'intermédiaire de tous ses comités. Le système des Comités est souvent considéré comme le symptôme de l'interventionnisme du législateur dans les affaires exécutives.
- 9 La présentation du Comité comme clef de voûte de l'ensemble du système révolutionnaire nécessite de le replacer dans son environnement institutionnel général. On se limitera, ici, à mentionner brièvement les principaux « points de contact » institutionnels du Comité.
- 10 Les Comités de la Convention sont théoriquement placés dans une situation de stricte égalité. Toutefois, le Comité bénéficie d'un privilège extraordinaire qui lui permet d'asseoir sa domination sur ses homologues. Cette prééminence découle du décret du 13 septembre 1793¹⁰ : « tous les comités, à l'exception de celui de salut public, seront renouvelés » et qu'elle « charge son Comité de salut public de lui présenter une liste de candidats pour chacun d'eux »¹¹. Le Comité, désormais à l'origine de la composition des autres comités, s'assure la mainmise sur le personnel politique national et contrôle, même indirectement, toutes les branches du gouvernement et de l'administration du pays.
- 11 Le Conseil exécutif provisoire. Durant leur cohabitation, les rapports entre le Comité et le Conseil exécutif provisoire sont ceux d'une stricte subordination. Une grille d'analyse rend compte de l'existence de trois degrés de rapports traduisant le processus par lequel le Comité affirme crescendo sa mainmise sur le Conseil. D'abord, il se contente de demander des informations et des rapports aux ministres. Ensuite, il donne des instructions au Conseil tout en lui laissant une certaine latitude d'exécution. Enfin, le Conseil apparaît comme un pur instrument d'exécution entre ses mains, surtout après l'adoption du décret du 14 frimaire an II.
- 12 Les douze commissions exécutives : le décret du 12 germinal an II constitue une nouvelle étape dans la formation d'un régime politique dycastéral. D'après Carnot, la multiplication de ces commissions se justifie doublement : d'abord, parce que la

classification des objets d'administration se prête naturellement à cette division, ensuite, parce que ce mouvement permet d'atténuer le pouvoir de chacune. Les commissions sont les suivantes : Administrations civiles, police et tribunaux ; Agriculture et arts ; Armes, poudres et exploitation des mines ; Commerce et Approvisionnements ; Finances ; Instruction publique ; Marine et Colonies ; Organisation et mouvement des armées de terre ; Relations extérieures ; Secours publics ; Transports, postes et messageries ; Travaux publics. Par ailleurs, d'après l'organisation des bureaux du Comité, chaque division de ce dernier assure la surveillance d'une ou de plusieurs commissions.

- 13 Les Députés du peuple en mission. Il existe une certaine ambivalence statutaire des Députés, tantôt bénéficiaires d'une grande autonomie, tantôt rattachés plus directement au pouvoir central. En réalité, cette alternance est fonction de la volonté du Comité qui parfois leur confie des pouvoirs illimités (décret du 9 avril 1793), souvent les place sous son contrôle et sa surveillance stricts¹², réduisant de ce fait leur autonomie. Cette domination sur l'institution des Députés est accentuée par la compétence du Comité dans la procédure de nomination ou de rappel de ces derniers.
- 14 Les Comités de surveillance représentent, par leur implantation communale et par leurs relations privilégiées avec les différentes autorités politiques, un échelon incontournable de la mise en œuvre du Gouvernement révolutionnaire. Ils constituent les meilleurs appuis des Comités de salut public et de sûreté générale dans les villages et villes de la République, matérialisent l'interdépendance fonctionnelle entre le centre gouvernemental parisien et la province et participent à la structuration d'un nouvel espace politique.
- 15 Les clubs patriotiques et les sociétés populaires « doivent être les arsenaux de l'opinion publique »¹³. Le Comité voit en elles de précieux instruments actifs de propagande et appuis dans la lutte contre le fédéralisme. Par un arrêté du 16 frimaire an II, il leur assigne un rôle significatif, puisqu'elles sont désormais, au même titre que différentes administrations régulières, les dépositaires de l'envoi des lois dans les localités par le Gouvernement : elles ont une fonction, même limitée, d'exécution et d'application des lois¹⁴. Les sociétés et clubs sont également directement financés par le Comité, sur les fonds mis à sa disposition par différents décrets (6 avril 1793, 2 août 1793 et 7 fructidor an II).
- 16 Les agents du Comité : le Comité a rapidement pris conscience de l'utilité de bénéficier, au niveau local, d'agents directement rémunérés par lui qui surveilleraient l'activité administrative dans les localités et qui lui rendraient personnellement compte de leurs actions. Le Comité envoie, dès le 15 avril 1793, des agents pour contrôler les corps administratifs et lui faire connaître l'esprit public dans les départements, les armées, les administrations, les tribunaux, les sociétés populaires, et de lui donner des renseignements sur l'état des subsistances, de l'agriculture, du commerce, des manufactures, etc... Certains arrêtés révèlent que ces agents sont investis d'un pouvoir décisionnel et qu'ils interviennent dans l'administration révolutionnaire.
- 17 Les agents nationaux apparaissent comme les pivots de l'activité révolutionnaire. Créés par le décret du 14 frimaire an II, ils sont chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, de dénoncer les négligences dans cette exécution et les infractions pouvant être commises. Ils sont tenus d'écrire et de rendre compte tous les dix jours aux Comités de salut public et de sûreté générale.

- 18 La Commune de Paris a été un instrument de premier plan pour les Jacobins, mis entre les mains du Comité par le décret du 10 octobre 1793 plaçant tous les corps constitués sous son autorité directe, sous sa tutelle.
- 19 L'armée révolutionnaire est une sorte de police politique. Ses fonctions originelles, protéger les subsistances et exercer une mission de police politique, s'étendent rapidement : elle représente, sous l'autorité du Comité, un moyen d'action gouvernementale en étant chargée de l'exécution de certains de ses réquisitions ou arrêtés.
- 20 Le Tribunal révolutionnaire est quant à lui une instance juridique exceptionnelle chargée de juger les « suspects » et d'assurer la protection et la pérennité du mouvement politique révolutionnaire. Sa mission est d'assurer une sorte de « tranquillité politique » ; il représente alors un relais de gouvernement pour le Comité, puisque ce dernier préside à sa composition en proposant à la Convention, qui valide, les jurés devant y être nommés.
- 21 Toute cette nomenclature permet d'observer que les autorités entretiennent un maillage en réseau de l'ensemble des fonctions administratives et gouvernementales. En conséquence, le Gouvernement révolutionnaire se présente comme une stratification d'autorités politiques, administratives ou populaires insérées dans un continuum d'action-réaction fonctionnant selon un système pyramidal, où chaque action d'une autorité est contrôlée par une autre qui lui est supérieure, laquelle doit elle-même rendre des comptes à une troisième, etc. Par conséquent, fondé sur un système ultra hiérarchisé ayant à son sommet le Comité, il constitue un mode de direction du pays qui n'instaure pas une hiérarchie des normes, mais plus une hiérarchie politique et évolutive d'autorités : la norme suprême est celle émise par l'autorité qui, à un moment, domine.

Les membres du Comité de salut public

- 22 Toute recherche portant sur le Comité ne peut occulter une présentation générale de ses membres. L'analyse macroscopique du Comité doit aussi permettre d'observer que si ce dernier est un organe collégial, son organisation n'en est pas moins propice à une certaine spécialisation.
- 23 La composition du Comité : une synergie de fortes individualités. Le recensement de l'ensemble des membres du Comité met en exergue l'existence de trois périodes significatives et caractéristiques de l'influence du Comité sur le cours de la Révolution. Une fois achevé, ce travail permet d'apprécier les évolutions politiques ayant affecté la Convention et, par conséquent, de comprendre les forces et les faiblesses du Comité.
- 24 Le Comité « Danton », phase d'ajustement. Durant sa courte existence (6 avril-10 juillet 1793), les Jacobins sont soigneusement tenus à l'écart : le radicalisme n'est pas encore à l'ordre du jour et la plupart des membres sont connus pour être modérés. Par ailleurs, le Comité est guidé par des hommes disposant de connaissances sérieuses dans les domaines majeurs : plusieurs d'entre eux sont d'anciens juristes (procureur du roi, avocat, juge), d'autres manient les finances ou sont commerçants, d'autres encore sont scientifiques et plusieurs, enfin, sont d'anciens militaires.
- 25 Le « Grand » Comité présente une stabilité de circonstance. A partir du 20 septembre 1793, le Comité est composé de Barère, Couthon, Carnot, Robert Lindet, Jean Bon Saint-André, Prieur de la Côte d'Or, Hérault de Séchelles, Prieur de la Marne, Billaud-Varenne, Saint-Just, Robespierre, et Collot d'Herbois. Cette composition est le résultat d'une lente

maturation débutée le 10 juillet 1793 visant à doter le Comité d'une majorité jacobine. Tous, ou presque, disposent d'une expérience politico-administrative acquise dans les assemblées départementales, les précédentes législatures ou dans d'autres comités de la Convention : celle-ci semble avoir constitué une véritable équipe capable de gouverner le pays. Cette composition reste identique jusqu'au 9 thermidor an II.

- 26 Le Comité thermidorien subit quant à lui un renouvellement imposé. Afin d'éviter la réédition des abus de la période terroriste, la Convention modifie l'organisation du Comité en imposant une rotation mensuelle par quart de ses membres. En conséquence, le Comité fait l'objet d'une composition très hétéroclite. Cette orientation correspond au nouveau rôle qui lui est assigné : sa prééminence antérieure est révolue car la force d'inertie du gouvernement doit être contenue. Le renouvellement mensuel et partiel interdit ainsi l'édification d'un « noyau dur » de membres. Aucun d'eux n'aura le temps ni les moyens d'imposer sa volonté sur ses collègues.
- 27 En définitive, la composition du Comité reflète trois conceptions différentes de l'exercice du pouvoir : d'abord, le Comité se situe dans le prolongement du Comité de défense générale et se caractérise par une certaine modération ; ensuite, la Convention lui confie la quasi totalité du pouvoir : la permanence des membres rend ainsi compte de la volonté de laisser l'équipe gouvernementale rétablir la situation par tous les moyens, même les plus extrêmes ; enfin, la Convention a changé de majorité politique, l'urgence et les dangers sont moindres et les Jacobins ne sont plus en position de force.
- 28 Le Comité est un organe collégial. Le principe de la collégialité est le corollaire de l'unicité du Comité – institution en tant qu'organe politique homogène soumis à l'autorité unique de la Convention.
- 29 Cela se traduit d'abord par l'exigence d'une délibération et d'une décision communes. La collégialité d'un organe implique que la décision soit le produit d'une délibération majoritaire. Ainsi, toute décision est théoriquement prise au nom du Comité et par lui. En vérité, si ses arrêtés sont des mesures prises à la suite d'une délibération adoptée conformément aux exigences procédurales prévues par quelques décrets, la pratique laisse à supposer que ce principe souffre de plusieurs atténuations. En effet, le principe d'une délibération collective sur l'ensemble des sujets s'est rapidement avéré inadapté : devant l'accroissement de leur activité, les députés ont choisi d'adapter leurs méthodes de travail aux exigences de l'action. Comme aucun texte ne l'interdit, ils ont procédé à une répartition des affaires entre chacun d'entre eux ; l'important étant, en définitive, que les décisions donnent l'apparence d'avoir été prises en commun : ce sera tout le rôle joué par la signature des actes, procédure matérialisant l'exigence de la délibération. Mais devant l'immensité du travail et les exigences de la célérité de l'action, une pratique s'est progressivement dégagée, selon laquelle chaque membre signe seul, au nom du Comité tout entier, les arrêtés qui ne requièrent pas forcément l'attention de tous. En vérité, il convient de distinguer d'un côté, les arrêtés délibérés et adoptés en séance générale et, de l'autre côté, les arrêtés émanant des bureaux particuliers. Dès lors, le degré de responsabilité incombant aux membres du Comité dépend de telle ou telle configuration : théoriquement, elle est générale pour un arrêté délibéré et signé en assemblée plénière, tandis qu'elle est individuelle et repose sur un ou deux membres pour les arrêtés élaborés au sein de chaque section et faisant l'objet d'un simple « vu » de la part des autres membres.
- 30 Entre les membres, la hiérarchie est absente. Aucun député ne peut se prévaloir d'une quelconque supériorité hiérarchique envers ses collègues. Toutefois, deux remarques

s'imposent. Premièrement, cette absence de hiérarchie n'est pas contradictoire avec l'apparition d'un dispositif tendant à la coordination du travail et des compétences entre chacun des membres du Comité. Les archives montrent l'existence d'un Bureau constitué d'un président et de plusieurs secrétaires, et dont le rôle est de veiller à l'harmonisation du travail¹⁵. Deuxièmement, le modèle « légal-rationnel » ne peut pas faire disparaître tout élément d'allégeance personnelle. Chaque organisation est le théâtre de la promotion ou de la mise en avant de certains de ses membres. Cette domination charismatique s'exprime surtout durant la période pré-thermidorienne au cours de laquelle Danton et Robespierre, les principaux chefs politiques du Comité, ont été de véritables meneurs d'hommes. La conséquence de cette supériorité charismatique est inévitablement la propension à l'individualisation du pouvoir. A partir de la crise du 9 thermidor an II, seuls, peut-être, Cambacérès, Merlin de Douai ou Sieyès peuvent être considérés comme des leaders, dont le rôle est de « commander » et de constituer un point de fixation utile au maintien de l'équilibre de l'organisation.

- 31 Non hiérarchisé, le Comité est néanmoins spécialisé. Très rapidement après la création du Comité, on assiste à l'apparition de départements ministériels, à savoir des sortes de services constitués d'agents placés sous l'autorité d'un chef politique et appelés à traiter, dans un sens défini par ce dernier et en les répartissant par services, des matières ayant entre elles une certaine affinité.
- 32 C'est dans le Comité « Danton » que l'on observe les prémices d'une rationalisation du travail. Les membres du premier Comité ont en effet effectué une distribution des affaires en fonction des branches d'activités que le Comité est amené à surveiller : Correspondance générale, Affaires étrangères, Guerre, Marine, Contributions publiques - Intérieur - Justice, Pétitions et réclamations. Ces Sections correspondent aux ministères du Conseil exécutif : Justice, Marine, Affaires étrangères, Intérieur, Guerre, Contributions et revenus publics.
- 33 Le « Grand Comité » forme quant à lui un gouvernement parallèle. Le Comité est organisé en grandes divisions, couvrant ainsi l'action des ministres du Conseil exécutif, puis celle des commissions exécutives. Chaque ministère ou commission dispose ainsi d'un référent au Comité qui exerce une autorité presque illimitée sur ce département. Trois types de membres se distinguent durant cette période : les révolutionnaires (Barère, Billaud-Varenne et Collot d'Herbois) qui assurent la « communication » du Comité ; ils en sont les porte-paroles, les politiques (Robespierre, Saint-Just et Couthon) qui donnent un sens à l'action révolutionnaire. Ils usent de leur autorité politique ou de leur charisme : ils sont les maîtres de la Révolution. Enfin, les travailleurs : les « organisateurs de la victoire » (Carnot, Prieur de la Côte d'Or et Lindet). Ce triumvirat est continuellement absorbé par le labeur administratif : Lindet nourrit la population et les armées, Carnot organise la défense nationale et crée des armées, Prieur fournit les armes et le matériel.
- 34 Enfin, le Comité thermidorien offre une spécialisation séquentielle. Le renouvellement mensuel imposé limite considérablement, du moins en théorie, la constitution d'une équipe dirigeante composée de membres exerçant chacun, continuellement, son autorité sur une branche particulière de l'administration générale de la République. Cependant, les faits démontrent que chaque membre, une fois élu, est affecté à la direction d'une Division ou d'une Section et exerce sa fonction durant la totalité de son mandat (4 mois), ce qui lui permet de créer des réseaux, d'asseoir son autorité et de mettre en place une stratégie d'action.

- 35 La thématization et la spécialisation de son travail ont permis au Comité d'étendre son autorité sur toutes les branches du gouvernement, de s'investir dans la sphère d'activité de l'administration et d'exercer des fonctions exécutives. Cette organisation a favorisé l'émergence d'une structure à vocation ministérielle capable d'exercer des fonctions gouvernementales.

L'émergence d'une fonction gouvernementale

- 36 L'apparition de la fonction gouvernementale par le truchement du Comité naît d'un paradoxe : les Conventionnels sentent la nécessité d'imaginer de nouvelles formes pour l'exercice du pouvoir mais persévèrent dans leur refus d'entériner la confusion des pouvoirs au profit du Comité. Ainsi, lentement mais certainement, la Convention élabore un ensemble de textes organisant les pouvoirs publics, confiant au Comité des outils pour exercer une fonction gouvernementale et lui attribuant des prérogatives lui permettant d'incarner le pouvoir politique.
- 37 La mise en place progressive d'un organe gouvernemental. Le Gouvernement révolutionnaire se présente in fine comme le produit d'une construction juridique particulière et d'une systématisation graduelle par le biais de textes « organiques » : six décrets « statutaires » fondent les pouvoirs du Comité, organisent ses attributions et déterminent son rôle.
- 38 Le Comité remplit une fonction de supervision et d'impulsion. L'urgence de la situation conduit la Convention à adopter les décrets du 6 avril 1793 et du 19 vendémiaire an II¹⁶ qui confèrent au Comité les compétences nécessaires pour contrôler et impulser l'action des autorités constituées. Ces textes témoignent de l'accroissement progressif de ses attributions, même si ces dernières relèvent toujours de la sphère de l'extraordinaire et de l'exorbitance.
- 39 En outre, le Comité exerce sa prééminence sur les organes détenteurs de la fonction exécutive. On retiendra du décret du 14 frimaire an II¹⁷ la mise en exergue de la fonction de surveillance qui permettra au Comité de dominer la fonction exécutive. Ce décret a pour objectif de constituer un gouvernement fortement centralisé afin de s'opposer à tout retour du fédéralisme et a pour effet de multiplier les chaînes de subordination tout en réduisant le nombre des échelons hiérarchiques. De cette manière, l'efficacité de l'action gouvernementale est théoriquement renforcée : au moyen de cette simplification administrative, il opère un meilleur contrôle, plus resserré et plus direct. En définitive, la Convention gouverne par l'intermédiaire de son Comité de salut public¹⁸.
- 40 Peu à peu, la fonction gouvernementale s'affirme. En adoptant le décret du 12 germinal an II¹⁹, la Convention franchit un pas décisif dans la systématisation du Gouvernement révolutionnaire et dans l'établissement de la prépondérance du Comité. Elle lui confie la quasi-totalité du pouvoir en créant des commissions exécutives placées sous sa subordination directe et exclusive. La séparation des pouvoirs a vécu, il n'y a plus de pouvoir exécutif « autonome » organiquement indépendant de la Convention. Désormais, la pensée du gouvernement est réservée au Comité et les détails de l'action administrative sont confiés aux commissions exécutives. Ce système « héliocentrique » fait du Comité le point de fixation de toute l'activité administrative : les commissions lui permettent de détenir tous les pouvoirs car grâce à elles, il maîtrise la quasi-totalité du processus décisionnel et représente alors le point de fusion entre les fonctions exécutive et

législative. Il exerce alors une véritable dictature administrative sur l'ensemble de l'appareil d'État.

- 41 Cette fonction gouvernementale se stabilise ensuite. La crise thermidorienne remet en cause l'hégémonie du Comité. Pour prévenir toute nouvelle dictature, la Convention adopte le décret du 7 fructidor an II²⁰ qui atténue l'influence du Comité en restructurant et en réaménageant les pouvoirs publics et en fixant pour la première fois les compétences de l'ensemble des Comités. Cependant, le nouveau mode de gouvernement s'avère, en pratique, peu satisfaisant...C'est la raison pour laquelle, par décret du 21 floréal an III, elle confie à nouveau les pleins pouvoirs au Comité, qui exerce désormais un contrôle absolu sur toutes les commissions exécutives.
- 42 Une telle fonction gouvernementale extraordinaire dispose de plusieurs outils. « Le Gouvernement révolutionnaire a besoin d'une activité extraordinaire, précisément parce qu'il est en guerre »²¹. En tant qu'instrument principal du Gouvernement révolutionnaire, le Comité doit pouvoir lui aussi être capable d'agir de manière extraordinaire. Il exploite les moyens politiques, financiers, administratifs et juridiques que lui confie la Convention afin d'opérer une direction effective du pays. Il dispose de trois catégories de prérogatives.
- 43 En premier lieu, d'un pouvoir d'initiative législative. On sait que plusieurs comités de la Convention disposent de la compétence de soumettre à l'Assemblée des projets de décrets. Le Comité exerce une « fonction législative » identique. Toutefois, le salut public, notion aux contours mal définis, qui ne se limite pas à la guerre mais qui concerne également potentiellement toutes les branches de la société, lui permet de couvrir un domaine d'intervention le plus large possible. L'éclectisme du « programme législatif » du Comité, que l'on peut augurer à l'aune de l'exploitation des cartons AF II 28 et AF II 29 regroupant les Décrets rendus sur proposition du Comité, démontre que ce dernier se démarque de ses homologues par sa capacité à proposer des projets de décrets relevant de tous les domaines de l'administration générale et du gouvernement de la République.
- 44 Ensuite, le Comité peut compter sur un pouvoir juridique unilatéral exorbitant. Le Comité est une autorité publique révolutionnaire recourant au procédé de la décision unilatérale comme principal moyen d'action : les objectifs de Défense de la Révolution et d'instauration de la République l'autorisent à imposer sa volonté à l'ensemble du corps social. Eu égard aux circonstances, le fondement du Salut public prévaut tant sur des dispositions formelles que sur des considérations liées aux principes de légalité, de séparation des pouvoirs ou encore d'État de droit. Dans ces conditions, s'il est inutile d'opérer une analyse juridique des actes du Comité, il est indispensable de présenter une sorte de nomenclature de ceux-ci. On peut alors mettre en lumière l'existence de plusieurs « sous-catégories » d'arrêtés. Certains portent atteinte à des libertés (arrestations). Les réquisitions constituent également des atteintes à certains droits fondamentaux. D'autres arrêtés sont pris au titre des missions de surveillance (annulations, suspensions, approbations ou confirmations, autorisations d'actes d'autres autorités). Plusieurs mesures modifient la condition individuelle des agents publics (nominations, révocations, destitutions, suspensions, promotions, augmentations ou mises à la retraite). Enfin, plusieurs arrêtés fixent des règles générales (instructions, plans de travail ou règlements). Tous ces actes bénéficient d'un privilège que l'on pourrait assimiler, aujourd'hui, à une sorte de « bénéfice de l'exécution préalable ». On suppose que les actes du Comité possèdent une autorité immédiate et qu'à ce titre, ils disposent d'une sorte d'« autorité de chose décidée ». En effet, les impératifs du salut public ne

peuvent rester sans conséquence sur l'autorité de ces actes supposés servir les nécessités de l'intérêt public et requérant, de ce fait, célérité et efficacité.

- 45 Les crédits politiques semblent également illimités. La Convention accorde au Comité une réserve financière sur laquelle il peut ordonner librement les dépenses qu'il souhaite, sans contrôle de la part de la Trésorerie nationale, afin de mener à bien ses dépenses secrètes ou politiques. L'existence de ces fonds spéciaux est caractéristique d'une technique de gouvernement employée au service d'une action extraordinaire, guidée par l'urgence. Par cette somme, la Convention signifie au Comité, à qui elle accorde de ce fait une quasi-autonomie financière fonctionnelle, qu'il peut employer tous moyens pour parvenir au but souhaité. L'article 4 du décret du 6 avril 1793 lui affecte une somme de 100 milles livres ; le décret du 2 août 1793 lui octroie un crédit illimité de 50 millions de livres ; le décret du 7 fructidor an II ouvre un crédit de 10 millions. En conséquence, le Comité dispose de la capacité de mobiliser rapidement, sans procédure particulière, des sommes d'argent importantes et de les affecter, sans intermédiaire, à une fin précise. Partant, le gouvernement gagne en rapidité et en efficacité. L'existence de ces crédits correspond en tous points à la période considérée : gouverner et administrer révolutionnairement, c'est diriger un pays en dehors des formes traditionnelles mises en place pour assurer l'ordre social.
- 46 Le Comité assure la personnification du pouvoir politique. Une autorité politique doit, pour être qualifiée de gouvernement ou pour prétendre exercer une fonction gouvernementale, représenter l'État dont elle émane et dont elle assure les intérêts. Le Comité est donc en quelque sorte la « voix » du pouvoir politique révolutionnaire. Grâce à deux moyens principaux, le Comité peut être considéré comme le porte-parole de la République révolutionnaire. D'abord, les adresses « générales » sont des déclarations politiques par lesquelles il assoit sa stature nationale et gouvernementale et bénéficie, ainsi, d'un canal officiel pour communiquer à l'ensemble de la nation. Ensuite, les rapports sur l'état de la République et du gouvernement relèvent originellement d'une obligation de présenter un rapport hebdomadaire sur la situation politique globale. Progressivement, le Comité s'affirme comme le seul organe capable de parler au nom de la République et apparaît, en conséquence, comme la seule autorité capable de prendre les décisions qui s'imposent.
- 47 Par la conduite de la diplomatie, le Comité incarne également la République. Par plusieurs décrets, la Convention confie au Comité l'exercice d'attributions diplomatiques, de sorte qu'il capte rapidement plusieurs attributions du Comité diplomatique et du ministre des Affaires étrangères. A partir de germinal an II, avec la soumission de la Commission des Relations extérieures au Comité, cette mainmise sera totale. Il dispose ainsi de très larges compétences pour nommer les agents de la France à l'étranger, réglementer et orienter le travail diplomatique²², financer des projets diplomatiques ou encore prendre en charge les tractations internationales. Au vu des archives, le Comité contrôle matériellement l'activité internationale de la France. Par ailleurs, l'existence de ces relations diplomatiques directes entre le Comité et les représentants des puissances étrangères démontre que les autres États le reconnaissent comme un interlocuteur légitime, investi de pouvoirs de représentation de l'État, fonction ressortissant ordinairement au gouvernement.
- 48 Au vu de ces éléments, le Comité doit être perçu comme un organe extraordinaire dont les conditions d'existence et les attributions sont liées à la construction d'un système institutionnel évolutif, le Gouvernement révolutionnaire, fruit, d'abord, d'une

concentration horizontale du pouvoir politique, ensuite, d'une centralisation verticale de l'exécution des lois. Il est en outre impossible de le considérer comme un organe secondaire chargé de remplir une simple fonction d'exécution des lois ; il dispose de l'autorité nécessaire et des compétences idoines pour donner une véritable impulsion politique, administrative ou juridique aux différentes autorités révolutionnaires.

Le Comité de salut public, « machine administrative »

- 49 Plusieurs indices administrent la preuve que le Comité acquiert, progressivement, certaines des caractéristiques des organisations administratives bureaucratiques. L'édification de cet organe politique en organe administratif constitue la base fonctionnelle de soutien à l'action de ses membres. En effet, son activité est rendue possible par une organisation interne à tendance bureaucratique, c'est-à-dire une forme d'organisation d'application très générale et fondée sur la professionnalisation des employés, la division du travail, la hiérarchisation des fonctions et l'impersonnalité des règles régissant les rapports mutuels entre ses membres. L'immersion dans la « chambre des machines » offre la possibilité de construire une sorte de « science administrative » du Comité. L'examen attentif des archives permet de mettre en lumière trois traits saillants essentiels : l'infrastructure interne, les méthodes de travail et le personnel administratif.

L'infrastructure administrative

- 50 Les papiers du Comité fournissent des informations précieuses sur son organisation interne et sur l'agencement de ses bureaux et de ses services. L'exploitation des cartons AN AF II 23 a et b permet de vérifier l'hypothèse selon laquelle le Comité se présente comme une institution politique soumise à un processus de bureaucratisation.
- 51 Il convient d'en examiner d'abord l'organisation et le fonctionnement internes. On entend par organisation interne l'ensemble des éléments permettant d'apprécier le Comité autrement que par le prisme du droit et des règles présidant à l'exercice de ses attributions. Le Comité de salut public est le principal occupant du Pavillon de Flore. L'implantation des bâtiments publics, matérialisant l'existence de l'autorité, doit être observée avec une attention toute particulière car la localisation des institutions est révélatrice de la place politique qu'elles occupent²³. Ainsi, déterminer l'emplacement du Comité permet d'opérer une rencontre entre la géographie et le pouvoir : l'analyse des documents relatifs à la géographie des bureaux renseigne sur la maîtrise de l'espace administratif et institutionnel du Comité et, par conséquent, sur sa place au sein de l'organisation des pouvoirs révolutionnaires. Installé au Pavillon de Flore, le Comité demeure au sein de la Petite Galerie, dans les appartements de la Reine. Un couloir de planches le relie au Théâtre des Tuileries, où se déroulent les séances de la Convention. Pratique et symbolique, ce cordon ombilical assure un lien « génétique » entre l'Assemblée et le plus important de ses Comités. Une fois introduit au Comité, le visiteur trouve un long corridor, bordé de bureaux où travaillent les employés, et débouchant sur les cabinets de travail des chefs de sections et sur la grande salle de réunions. Toutes ces informations révèlent l'existence d'une sorte de « hiérarchie horizontale ».
- 52 Le Comité s'est progressivement agrandi en gagnant les appartements du Roi puis en annexant les locaux de ses colocataires. La multiplication des locaux d'une administration

résulte de l'accroissement de ses affaires : à plusieurs reprises, le Comité s'est restructuré en adaptant son agencement intérieur par des débordements successifs sur ses plus proches voisins. Ce phénomène n'est pas anodin car si l'absorption des autres Comités est physique et matérielle, elle est avant tout symbolique dès lors que le Comité phagocyte surtout leurs compétences et attributions.

- 53 L'analyse archivistique met par ailleurs en évidence l'existence d'un certain amalgame entre la routine administrative et les impératifs extraordinaires liés à sa mission. De nombreux aménagements sont régulièrement effectués : dérisoires, comme de multiples réparations ou, d'ampleur, comme de lourds aménagements (corps de bibliothèques, machines d'imprimeries). En outre, le Comité est soumis à quelques impératifs liés à la gestion (stockage et approvisionnement) des « consommables » de bureaux, tels les bougies, l'encre, les plumes, les mines et crayons noirs, la cire et le papier. De la même manière, les membres du Comité organisent, fixent les règles et assurent le suivi quotidien de procédures visant à assurer une sorte de confort matériel même rudimentaire sur le lieu de travail : l'amélioration des conditions de travail (chauffage) et les approvisionnements en denrées alimentaires sont des préoccupations constantes.
- 54 L'architecture bureaucratique du Comité peut être qualifiée de tentaculaire. L'architecture d'une organisation correspond à la manière dont est imaginé un système logique et rationnel de répartition des compétences. L'infrastructure institutionnelle peut se définir comme l'agencement intellectuel des différents services à partir desquels les décisions sont prises et le travail effectué. La création de bureaux est inhérente à toute organisation et le Comité n'échappe pas à cette règle. Ses papiers, témoins éloquentes de sa bureaucratisation, ont révélé que ses membres ont progressivement perfectionné l'ordonnancement des bureaux. Sa phase de croissance peut être divisée en quatre grandes étapes : sa formation et sa première configuration, la distribution des tâches entre les membres du Comité, une tentative de recadrage et, enfin, l'adoption de sa structure générale définitive. Pour simplifier, on peut dire que les structures administratives deviennent des « outils » au service des membres, chacun dirigeant une section. Les bureaux deviennent de véritables cellules d'exercice d'un travail administratif et l'intitulé des sections confirme définitivement le basculement du Comité vers une organisation à tendance gouvernementale, puisque ses structures internes se superposent aux attributions du Conseil exécutif provisoire. La spécialisation thématique permet d'embrasser l'ensemble des domaines dans lesquels le pouvoir révolutionnaire intervient.
- 55 L'analyse des états mensuels du personnel a permis l'élaboration d'un organigramme général : on décompte en moyenne 12 sections et « bureaux composés » regroupant près de 29 bureaux. En parallèle, il existe près de 25 bureaux indépendants. De manière plus générale, le Comité se compose de 54 bureaux et de 4 services isolés. Son infrastructure générale peut donc être schématisée de la manière suivante : une division, structure principale, se décompose en sections, structures secondaires, elles-mêmes divisées en bureaux qui peuvent voir leurs attributions distribuées entre plusieurs sous-parties. Cette arborescence, entraînant une hiérarchisation des structures ainsi que la spécialisation du travail, conduit au cloisonnement des services, caractéristique classique des organisations administratives. Le travail se divise, se spécialise et s'articule autour de plusieurs « départements », similaires à des domaines généraux d'administration. Chaque bureau est le titulaire de compétences *rationae materiae*, parfois même *rationae loci*. Les membres

du Comité ont construit, à leur bénéfice exclusif, un outil capable d'embrasser la totalité de l'action administrative.

- 56 Le recensement exhaustif des différents emplois²⁴ a été rendu possible grâce aux états du personnel, lesquels indiquent, pour chaque agent, sa fonction. Une fois ce relevé effectué, on peut proposer un organigramme-type par service, illustrant une condition sine qua non de l'existence d'une bureaucratie : la hiérarchisation du personnel. Sur les états du personnel, au sein de chaque bureau sont regroupés, par ordre décroissant, les employés bénéficiant des mêmes émoluments. La coïncidence est saisissante lorsque l'on s'aperçoit qu'à chaque groupe de salaires correspond une fonction déterminée. En outre, les divisions administratives ou Sections du Comité sont généralement placées sous l'autorité d'un directeur, et les subdivisions dirigées, chacune, par un chef, assisté d'un ou de plusieurs sous-chefs.
- 57 En somme, le Comité présente une infrastructure répondant aux canons classiques de la hiérarchisation et de la spécialisation des organisations. Ce type d'agencement interne contribue à la mise en œuvre de la domination du Comité sur l'ensemble de l'activité administrative révolutionnaire. Le Comité a intégré, condensé et digéré des procédures administratives déjà existantes, tout en les améliorant. Ces observations permettent de voir le Comité comme le symbole d'un phénomène ayant tendance à se généraliser à partir du XVIII^e siècle : le triomphe de la Bureaucratie²⁵.

Les méthodes de travail

- 58 Entreprendre une étude des méthodes de travail du Comité conduit à examiner l'ensemble des dispositifs employés et des procédures suivies visant à produire une décision. Le dépouillement des archives révèle l'existence de deux moments d'actions, distincts, souvent complémentaires, mais pas toujours successifs : la récolte de l'information et le traitement des dossiers, faisant apparaître un formalisme bureaucratique très poussé.
- 59 Le premier temps est celui de la collecte d'informations. Le Comité exploite plusieurs outils visant à rassembler le plus de renseignements possibles sur le fonctionnement de l'appareil étatique, sur ses relations avec les citoyens et sur les besoins actuels ou futurs du public. Spontané ou recherché, sur les détails ou sur les principes d'une réforme majeure, le renseignement est la base essentielle de toute action administrative. Par conséquent, la pertinence des choix des autorités, dictés par le principe de cohérence, dépend étroitement de la qualité des données sur lesquels ils sont fondés. Ainsi, si le Comité agit dans l'urgence, il éprouve le besoin de bénéficier de renseignements objectifs et sûrs ; c'est la raison pour laquelle il s'est investi dans un vaste programme de collecte systématique de données et de renseignements.
- 60 Le Comité a eu rapidement recours au procédé des enquêtes administratives et/ou statistiques²⁶, faisant de la collecte d'informations une véritable technique de gouvernement. D'abord, il est possible de mettre en avant l'existence d'une sorte de « circuit de la quête statistique » ; les enquêtes suivent un parcours en trois étapes. En premier lieu, l'émission et l'initiative de l'enquête : le Comité est le principal initiateur des enquêtes de la période du gouvernement révolutionnaire (1/3 des opérations sont impulsées par le Comité). Ensuite, l'opération matérielle de l'enquête : le Comité confie aux autorités locales ou à des agents nationaux le soin de procéder concrètement aux recensements et aux enquêtes. Enfin, l'analyse des résultats par le Comité. Dans les faits,

il s'est lancé dans une vaste campagne de renseignements et de recensements, sans jamais se restreindre aux questions militaires : ainsi les animaux, les matières premières, le matériel militaire, les approvisionnements et les subsistances, le fonctionnement de l'appareil étatique, les relations entre le pouvoir et les citoyens, les besoins actuels ou futurs du public, l'économie et le commerce, les personnels civils et militaires, l'administration de la justice ou encore la situation de la République, pour ne citer que les principaux, ont été l'objet de différentes enquêtes. En commandant des investigations sur des sujets entrant, ou non, dans son champ de compétence, en analysant pour la plus grande partie lui-même les résultats et surtout, en prenant des décisions appuyées sur ces derniers, le Comité maîtrise, de bout en bout, la chaîne administrative.

- 61 Les comptes décadaires tiennent une grande place dans la vie du Comité : ce sont des comptes rendus adressés chaque décadi au Comité envoyés par les administrateurs de district ou les agents nationaux afin de le tenir informé de la situation dans les départements sur l'esprit public, les mouvements, les agitations, les révoltes mais aussi sur les journaux ou encore les théâtres²⁷. A partir de ces comptes, les agents du Comité peuvent dresser plusieurs tableaux, comme les Tableaux de la situation politique de la République²⁸. Une fois les comptes adressés au Comité, le travail d'analyse revient alors à ses employés qui auront à transformer l'information et à la classer selon des critères stricts et simplificateurs à l'usage exclusif des membres du Comité. Dès lors, ce dernier n'est plus, ici, un simple organe politique, un gouvernement « ordinaire » bénéficiant du travail préalable de l'administration ; il devient aussi cette administration. On assiste alors à une sorte de confusion, en son sein, des fonctions décisionnelles et préparatoires. L'exercice concomitant de ces différentes fonctions lui permet ainsi de maîtriser dans sa globalité la chaîne décisionnelle, donc de réduire le plus possible des zones d'incertitudes inhérentes à tout système bureaucratique étiré, comme la rétention ou la déformation de l'information.
- 62 Le deuxième temps est celui du traitement interne des dossiers, de leur cheminement entre les différentes structures, bref des procédures bureaucratiques menant à l'étape ultime : la décision du Comité. Selon le modèle bureaucratique wébérien, l'usage généralisé de l'écrit et la normalisation des procédures sont des conséquences de la rationalité administrative. Pour vérifier ces hypothèses théoriques, il paraît nécessaire d'effectuer une immersion dans la « chambre des machines » afin de mettre en lumière le fait que l'aménagement de ces règles entraîne l'apparition de deux phénomènes inséparables de l'idée de bureaucratie : la standardisation des comportements et la hiérarchisation du personnel.
- 63 L'analyse approfondie des archives met d'autre part en lumière une profusion d'instructions et d'ordres de travail destinés à fixer le comportement de l'ensemble des employés. Les instructions recensées comportent plusieurs caractéristiques communes : ces actes sont toujours pris en la forme unilatérale et procèdent de la seule autorité du Comité ; les ordres sont généraux, impersonnels et visent une catégorie ou une fonction précise ; ces instructions constituent de véritables injonctions. Ces éléments prouvent l'existence de règles ayant pour objet principal d'assurer la cohérence et l'harmonie de l'organisation et dont la fonction est de déterminer la conduite des agents en les plaçant dans une situation de stricte subordination juridique. Le Comité produit donc en son sein un système normatif rigide. En effet, tous les aspects du fonctionnement du Comité font l'objet d'une traduction et d'un encadrement juridiques. Le juridisme apparaît alors comme une condition sine qua non de l'existence du phénomène bureaucratique. Cette

stabilisation est notamment permise par des règles générales et impersonnelles interdisant l'individualisation des consignes. Véritables codes comportementaux, ces instructions sont indispensables au bon fonctionnement de l'organe et placent les employés dans une situation de stricte dépendance vis-à-vis de ceux qui les ont édictées.

- 64 Le Comité voit une spécialisation, une division et une hiérarchisation des fonctions des employés. On peut regrouper les fonctions exercées au Comité autour de quatre grands pôles : la petite main d'œuvre, les fonctions techniques spécialisées, les fonctions d'application et d'encadrement, les fonctions de direction, d'orientation, de surveillance et de contrôle. Ce travail de catégorisation des fonctions révèle l'existence d'une hiérarchie fonctionnelle, consistant, d'une part, en un dispositif de remontée systématique de l'information de la base (réception du courrier, analyse, formulation d'une proposition de solution) au sommet (prise d'une décision) et, d'autre part, à l'exécution et à la mise en forme de la résolution (rédaction, copie, expédition). Dans ce schéma, chaque employé exerce une fonction bien précise.
- 65 Comment les membres du Comité travaillent-ils ? La science administrative met en lumière les différentes phases du processus décisionnel, c'est-à-dire les procédures par lesquelles une autorité aboutit à une décision, à savoir la manifestation d'une volonté de produire des effets, juridiques ou non, divers et variés. Peu d'études ont mis en exergue la complexité interne du Comité : il nous incombe de combler en partie cette lacune en décortiquant les procédures en vigueur. L'idéal aurait été de suivre, pas à pas, le parcours d'un dossier. Néanmoins, l'état de conservation des archives, s'il est exceptionnel, pêche par certains manques. Dès lors, pour rendre compte des procédures internes de travail, le parti pris a été, à l'appui de tous les ordres de travail recueillis, d'imaginer le portrait-robot de l'organisation du travail interne et de proposer des instructions fictives mais reflétant un modèle général conceptualisé à partir des différentes informations collectées. Cette réglementation artificielle a pour objectif de comprendre la manière dont le courrier à l'arrivée, document adressé au Comité, est traité et entraîne une réponse, symbolisée par le courrier au départ. Plusieurs étapes peuvent être observées : réception du courrier, répartition du courrier, distribution interne aux bureaux, analyse des documents, traitement des dossiers, enregistrement et signature et expédition. La conséquence directe de cette organisation est l'individualisation du travail. Les employés deviennent des instruments passifs qui reçoivent, subissent et exécutent les directives sans faire preuve d'initiative. Le Comité procède à une sorte d'« organisation automatique » du travail.

Le personnel administratif

- 66 Les archives contiennent un grand nombre de documents inédits ou peu exploités qui fournissent des renseignements substantiels sur l'organisation de son personnel et sur le régime juridique, légal ou coutumier, auquel il est soumis. On abordera respectivement : l'entrée en fonction, les droits et obligations des employés, ainsi que les évolutions possibles de la carrière au sein du Comité.

L'entrée en fonction : un recrutement partisan, clientéliste, spécialisé et peu formalisé

- 67 Le Gouvernement révolutionnaire exigeant une adhésion expresse des agents aux valeurs dominantes, le Comité recrute alors un personnel doté des qualités nécessaires à tout

individu œuvrant à la régénération de la société : être un bon citoyen et un bon patriote permet d'être un bon révolutionnaire. Les employés doivent prouver leur civisme, défini comme le dévouement envers la collectivité : accomplir les différents devoirs imposés à chaque citoyen (comme le versement de la contribution publique ou le service de garde nationale), mais aussi assurer une vie décente à leur famille. Durant la Révolution, être un « bon citoyen » relève d'un jugement d'ordre politique : cette qualité se mérite et il convient d'être déclaré comme tel. C'est donc la raison pour laquelle le Comité exige de ses employés la production d'un certificat de civisme ou d'un certificat de sûreté, attestations indispensables pour ne pas être qualifié de contre-révolutionnaire.

- 68 Avec la Révolution, la construction des nouveaux appareils politiques et administratifs a conduit à une vague sans précédent d'enrôlements d'agents publics nouveaux. Afin de mieux connaître ce personnel administratif, on peut considérer ses origines géographiques. Quatre départements se démarquent nettement : Paris, la Côte d'Or, l'Yonne et l'Oise représentent 55 % du personnel total connu. Si l'on considère les « régions » d'origine, on observe alors que deux grands pôles agrègent autour d'eux les principaux départements « fournisseurs » : l'actuelle région Île-de-France et l'actuelle circonscription administrative de la Bourgogne. L'importance du phénomène relationnel, l'institutionnalisation de la règle du patronage et le système informel d'intégration des administrations publiques de l'époque sont autant de facteurs à prendre en considération.
- 69 L'exploitation des archives permet de rectifier l'idée reçue selon laquelle le personnel administratif des administrations révolutionnaires serait incompetent et d'analphabète. A partir de l'étude de leurs dossiers personnels, on peut dire que les employés sont majoritairement issus de quatre secteurs principaux : les professions juridiques, les étudiants, les militaires puis les employés d'administration ou de bureaux, regroupant à elles seules 53,6 % des employés. Le Comité recherche un personnel apte, spécialisé et sur lequel il peut compter, rompu aux procédures administratives et bureaucratiques. En recrutant des personnes familiarisées avec le travail demandé, il contribue à la construction de l'appareil administratif moderne, même si la monarchie en avait posé les fondements. Partant, ces résultats confirment que l'idée selon laquelle la Révolution représente la période charnière du passage, pour l'Administration, de l'amateurisme ou supposé tel des agents, à leur professionnalisme.
- 70 Les documents ne rendent pas véritablement compte d'une procédure particulière présidant à la nomination des agents administratifs. En tout état de cause, le constat est celui d'une multiplicité des procédures de recrutement : certains employés sont nommés, d'autres réquisitionnés, beaucoup sont parrainés. De surcroît, deux procédures semblent être en revanche écartées : le concours et le contrat. Par ailleurs, aucun texte ne vient arrêter le nombre maximum d'employés. Les états mensuels des employés du Comité représentent la source principale pour appréhender la démographie du personnel administratif. On constate alors un accroissement progressif, voire exponentiel, de leur nombre. L'augmentation des charges incombant au Comité justifie la complexification de son infrastructure. Ces résultats fournissent la preuve qu'il est absolument impossible de prévoir et d'anticiper les événements en période de crise, d'autant que la durée éphémère du Comité interdit toute planification. A défaut de gestion prévisionnelle, il s'agit de « gestion contingente » des effectifs. Recruter lorsqu'il le fallait, remercier lorsque les besoins étaient moins pressants : le Comité a mis en œuvre le principe de « flexibilité du travail ».

Le bénéfice de droits et d'avantages

- 71 Les agents du Comité se voient reconnus un droit à un traitement régulier et proportionnel à la fonction exercée. La rémunération des agents du Comité obéit aux mêmes principes directeurs présidant à celle de l'ensemble des salariés publics durant la Révolution : égalité, légalité, insaisissabilité, paiement après service fait et publicité. Par ailleurs, l'analyse des états du personnel permet de constater l'émergence d'une corrélation entre la rémunération, la fonction exercée, et le rang hiérarchique occupé. La Révolution semble être le point de départ du passage d'une gestion individuelle à une « gestion collective » de la rémunération des salariés publics.
- 72 Ces employés reçoivent des avantages liés à leur fonction. Les salariés publics révolutionnaires bénéficient parfois de situations avantageuses sans pour autant jouir de privilèges outranciers. Ces mesures remplissent une double mission : améliorer les conditions d'exercice des fonctions et assurer aux employés une certaine protection. Les institutions révolutionnaires, perpétuant une pratique développée sous l'Ancien régime, adoptent un système permettant aux employés publics de bénéficier d'avantages matériels (logement de fonction, habillement), financiers (gratifications, indemnités, aides et secours) ou encore administratifs (avantages protecteurs ou quelques garanties comme l'aménagement des obligations militaires).
- 73 La consultation des archives révèle enfin l'existence de plusieurs requêtes adressées par les employés aux membres du Comité. Ces suppliques sont alternativement individuelles ou collectives, émanant d'un employé ou d'un groupe d'agents associés pour formuler la même demande. L'examen de ces démarches fournit des renseignements sur les « droits » des salariés publics, notamment celui de pétitionner²⁹. Au vu de ces observations, on peut affirmer que le Comité est un lieu où se développe, à un niveau certes assez limité, la défense collective des intérêts professionnels. En fait, l'existence de ces revendications s'inscrit dans un courant initié dès les débuts de la Révolution française : s'il ne s'agit pas d'évoquer le « syndicalisme »³⁰, à tout le moins peut-on mentionner, et encore, la notion d'« archéo-syndicalisme ».

La soumission à des devoirs et obligations

- 74 L'examen des archives du Comité révèlent les prémices d'une « déontologie » administrative révolutionnaire. Travailler pour la République implique d'adopter un comportement irréprochable. Les archives mettent en lumière l'existence, même embryonnaire, de règles visant à dicter aux salariés publics révolutionnaires une conduite conforme à ce que l'on peut attendre de ceux qui servent la nation. Ces règles, concernant essentiellement la vertu et le civisme, et relatives à la « déontologie » ou à l'« éthique » administrative révolutionnaire, relèvent principalement de la moralisation des conditions de rémunération des agents publics. Les pouvoirs publics se sont efforcés tantôt de soustraire les employés à la tentation de la corruption, tantôt de leur interdire de cumuler fonctions et rémunérations.
- 75 Le régime disciplinaire du Comité n'est pas codifié mais reste particulièrement rigide. Les employés font l'objet d'une surveillance très poussée : les chefs de bureaux ont un rôle important puisqu'ils rendent compte régulièrement du comportement des employés. Le pouvoir disciplinaire est celui d'infliger des sanctions à l'égard d'agents hiérarchiquement subordonnés. Les membres du Comité s'appuient sur un ensemble de

règles juridiques, textuelles ou non écrites (les plus nombreuses), pour régler la situation, tantôt collective, tantôt individuelle, de son personnel administratif. Pour apprécier l'étendue de l'exercice de ce pouvoir par le Comité, il suffit de se référer à ses nombreuses décisions : le pouvoir disciplinaire se matérialise par plusieurs types de mesures : la « révocation », la « destitution » ainsi que la « privation de liberté ».

- 76 D'autre part, un travail de relevé des carrières des employés du Comité a permis de mettre en évidence l'inexistence d'un système organisé et général de promotion automatique des employés, même si au sein de chaque type d'activité des nuances peuvent être apportées. En vérité, les perspectives théoriques de progression de carrière dépendent de la fonction occupée par chacun lors de son arrivée. A ce titre, deux groupes se dégagent : celui constitué par les deux extrémités de la pyramide : tant les surqualifiés que les non qualifiés n'avaient pratiquement aucun espoir de progression dans la hiérarchie ; celui composé du « ventre mou » des employés : ce marais offre le plus de perspectives gratifiantes. Pour synthétiser, on peut affirmer que la progression existe mais qu'elle n'est que relative : l'ascension n'est ni automatique, ni de droit et résulte le plus souvent d'un concours de circonstances, liés à la vacance de certains postes. L'insécurité de l'emploi est la règle et la menace d'une destitution ou d'une rétrogradation est la réalité.
- 77 Le Comité, organe politique a donc intégré en son sein une administration bureaucratique, structurée et hiérarchisée. L'agencement des bureaux, l'augmentation de son personnel et la démultiplication des cellules spécialisées font de lui une institution comparable aux organisations administratives classiques. Son organisation constitue un moyen de monopoliser le pouvoir. En effet, il assoit son pouvoir par la convergence, en son sein, de l'ensemble des branches de l'action publique révolutionnaire auparavant éclatées alors entre divers ministères, Comités ou commissions exécutives. Son organisation interne lui permet de superviser le Gouvernement révolutionnaire.

L'action centralisatrice du comité

- 78 Présenter l'action du Comité, c'est révéler le processus de construction de ce pouvoir indépendant par l'appropriation - parfois la dénaturation - de ses prérogatives, compétences et attributions initiales, par la transformation de son organisation en une véritable « machine » bureaucratique et par le développement de méthodes de travail spécifiques au service d'une action énergique. Le Comité symbolise le regroupement graduel au sein d'un même organe des principales fonctions étatiques : la frontière hermétique, érigée en dogme, entre le gouvernement et l'administration s'effrite et les Jacobins reconnaissent la nécessité d'intervenir dans la sphère administrative. Cette emprise sur les fonctions administratives et gouvernementales se concrétise à la fois par la détermination et la mise en œuvre des grandes orientations nationales et par la direction et la gestion des agents publics.

L'emprise sur la fonction administrative

- 79 Pour les Jacobins, l'exécution des mesures révolutionnaires constitue un souci permanent. Un gouvernement est inefficace, et donc moins légitime à exercer le pouvoir, si ses décisions ne reçoivent pas l'exécution souhaitée. C'est donc pour restaurer l'autorité politique centrale et l'unicité de l'impulsion et de la direction de l'action

administrative que le Comité a été créé. Il s'agit, en l'espèce, d'illustrer la manière dont le Comité a centralisé, à son profit, la direction de l'ensemble de l'appareil administratif. En fait, spontanément ou sur habilitation de la Convention, le Comité a dépassé le cadre originel de ses attributions ; son activité correspond au schéma d'action suivant : prendre des mesures générales, prendre en charge lui-même, ou du moins superviser l'action administrative puis, enfin, sanctionner les erreurs. Cette emprise sur la fonction administrative se manifeste par la surveillance, l'impulsion et la coordination de l'activité administrative.

- 80 Créé pour pallier les carences du Conseil exécutif provisoire, le Comité prend le relais de la surveillance et du contrôle de l'action administrative. Ainsi, François Burdeau estime que pour tout gouvernement souhaitant restaurer l'autorité du centre, le meilleur moyen est de s'assurer de la « docilité » des autorités administratives placées sous son autorité, et ce par le biais de la « surveillance »³¹. Cette opinion paraît parfaitement adaptée aux circonstances révolutionnaires et à la mission principale du Comité. Il existe deux types de surveillance.
- 81 La surveillance constitue le cadre juridique dans lequel le Comité maintient les organes révolutionnaires, nationaux et locaux, sous son autorité. En premier lieu, le Comité procède à la mise en œuvre des pouvoirs qui lui sont conférés par les différents décrets de la Convention. Ensuite, il étend son activité à toute la sphère de l'action publique : par une sorte d'interprétation extensive du décret du 6 avril 1793, il déduit « qu'il est de son devoir de surveiller toutes les branches de l'administration générale de la République »³². Cet arrêté constitue à la fois le fondement juridique de son action et un blanc-seing pour intervenir dans l'ensemble de l'activité administrative française. On peut alors affirmer que surveiller le Conseil exécutif ou les fonctionnaires publics, c'est avoir la mainmise sur l'Administration, au sens organique, et que surveiller telle ou telle branche d'administration, c'est la maîtriser, au sens matériel. Le Comité mène ses missions grâce à trois principaux moyens : une organisation bureaucratique adaptée, des procédés matériels visant à la centralisation de l'information (transmission de toutes sortes de documents) et des moyens juridiques adéquats. L'activité juridique du Comité se matérialise au moyen de deux types d'actes. D'abord, les mesures par lesquelles le Comité anéantit les effets des actes pris par toutes les autorités placées sous son inspection. Ces mesures (annulation, cassation ou suspension) sanctionnent les décisions qu'il estime contraires à l'Intérêt public ou aux lois. Ensuite, les mesures par lesquelles il ratifie des actes déjà pris ou valide des propositions d'actes. Ici, le Comité exerce à la fois des fonctions de contrôle et d'impulsion de l'action administrative. On recense des autorisations (en amont des décisions, elles représentent une condition suspensive à l'exercice d'un droit ou d'une prérogative) et des approbations (en aval, elles confirment l'entrée en vigueur des actes déjà pris et en considèrent la régularité et l'opportunité). Toutes ces mesures lui permettent de concrétiser son ingérence dans la sphère administrative. Il est alors possible d'écrire que la fonction de surveillance administrative révolutionnaire se rapproche fortement de la tutelle³³ juridique, au sens premier du terme. Le fait d'autoriser ou d'approuver, et d'annuler ou de réformer des décisions prises par d'autres autorités conduit le Comité à se présenter comme le seul et véritable supérieur hiérarchique de ces autorités.
- 82 En vertu des différents décrets de la Convention déterminant les règles relatives à l'épuration des administrations ou des armées, le Comité est autorisé à opérer une surveillance resserrée des individus ; il exerce de ce fait des fonctions relevant plutôt du

domaine de la police et de la préservation de l'ordre public, relevant théoriquement de la compétence du Comité de sûreté générale. En fait, la surveillance des individus correspond aussi à une déclinaison de la Terreur. La mise en œuvre de cette surveillance a été possible grâce à la création d'une structure particulière, le Bureau de police générale. Enfin, le contrôle de la circulation et de l'établissement des personnes constitue une énième facette de l'activité du Comité.

- 83 Mais la fonction du Comité ne se limite pas à la surveillance et à l'accélération de l'action administrative confiée au Conseil exécutif, elle s'étend également à la fonction d'impulsion, déclinée sous trois formes générales : financière, administrative et juridique.
- 84 Le Comité finance tout d'abord la mise en œuvre de certains programmes. Les dépenses secrètes constituent l'un des principaux outils de gouvernement. Le Comité semble avoir dépassé le strict cadre de ses compétences originelles en matière d'affectation de ces sommes puisqu'il a puisé dans ces fonds pour accélérer l'action publique, hâter la mise en œuvre de certains programmes et donner une certaine vigueur à l'activité du Gouvernement révolutionnaire. L'examen approfondi du carton AF II 32(Dépenses du Comité, effectuées sur les fonds mis à la disposition de ce dernier par la Convention nationale) a permis de mettre en évidence que le Comité exploite des procédés relevant d'une activité gouvernementale extraordinaire pour intervenir dans la sphère « ordinaire » de l'activité administrative. C'est le principe même de la confusion des pouvoirs.
- 85 Ensuite, le Comité exerce un pouvoir d'instruction et de commandement, proche de l'expression d'un pouvoir hiérarchique. L'examen des actes du Comité démontre que ce dernier adresse aux autorités placées sous son autorité toutes sortes de mesures ayant pour objet d'imposer un comportement. Ce pouvoir d'instruction se manifeste principalement par l'édiction de circulaires. Ni véritables décisions, ni simples communications, elles ont vocation à faire connaître l'interprétation qu'il convient de donner à un texte, ou à imposer un comportement précis. Les différentes circulaires recensées ont pu être regroupées en fonction de leur objet : les plus importantes sont celles tendant à rappeler aux autorités destinataires le sens des lois ; certaines procèdent à l'interprétation des décrets ; d'autres se bornent à expliquer l'action du Comité ; d'autres encore rappellent les autorités destinataires à l'ordre parce qu'elles ne respectent pas toujours les dispositions de certains décrets ; d'autres, enfin, constituent de véritables instructions, voire des injonctions. La circulaire représente donc la principale manifestation de la fonction qui lui incombe, à savoir maintenir la cohérence du Gouvernement révolutionnaire et de l'action des autorités administratives. Or, soulignons que la circulaire est un outil généralement utilisé au sein d'une administration. Cependant, le Comité n'est en aucun cas intégré dans une quelconque hiérarchie administrative... L'utilisation de ce procédé confirme, là encore, l'état de confusion des pouvoirs.
- 86 Mais le Comité exerce aussi un pouvoir d'organisation et de réglementation de différents services. La coordination générale du Gouvernement révolutionnaire le conduit à fixer les règles de fonctionnement d'institutions ou d'administrations diverses, à organiser leur travail ou, encore, à déterminer les principes de la rémunération de leurs agents. Le pouvoir réglementaire organisateur correspond, mutatis mutandis, au pouvoir dont disposent actuellement les chefs de services, d'organiser et de réglementer les services placés sous leur autorité. Le cas de l'organisation des commissions exécutives est le plus significatif³⁴. Il est également compétent pour réglementer d'autres institutions : l'Agence

des salpêtres et poudres, l'Agence particulière destinée à la formation et à la conservation des cartes et plans de tous genres, l'Agence nationale des postes aux lettres, l'Agence du maximum ou encore l'Agence de vérification, réception et paiement des fusils. Ainsi, en procédant à l'organisation des administrations et de plusieurs « services publics », il fournit les conditions de l'action des autorités administratives. En créant des services et en réglant leurs modalités de fonctionnement, il donne une sorte d'impulsion à l'appareil d'État.

- 87 Certains arrêtés contiennent une justification qui ne laisse aucun doute quant à la du Comité capacité et à sa légitimité à intervenir dans tous les domaines. Plusieurs « considérants » se démarquent par l'autorité des principes ou des objectifs qu'ils dégagent. Il s'agit de motivations politiques, économiques, institutionnelles ou organisationnelles estimées de premier ordre par lesquels le Comité construit son propre bloc de compétences, accroît sa domination, justifie son rôle d'impulsion et d'initiateur de l'action publique et, surtout, étend ses prérogatives originelles. Il choisit les fondements de son action, s'émancipe de la Convention.
- 88 Le Comité assure également la coordination de l'action administrative. Il est en effet indispensable pour le Gouvernement de réduire autant que possible la zone d'incertitude résultant du pouvoir discrétionnaire des administrations locales. L'absence de communication entre le centre et la périphérie se fait ressentir sur le contrôle de l'action administrative et induit la paralysie, voire l'anarchie, au sein de l'administration. La priorité est donc de donner à un organe les moyens nécessaires pour intervenir afin d'endiguer la prolifération des incohérences au sein de l'appareil administratif et de permettre l'uniformisation, à défaut d'unicité, de l'action des autorités. Le Comité assure donc un rôle de coordination de l'activité des autorités révolutionnaires afin de restaurer la cohérence de l'action gouvernementale. Cette activité, placée au carrefour de la surveillance et du pouvoir d'instruction, constitue le moyen de légitimer une ingérence dans l'action administrative révolutionnaire.
- 89 Pour asseoir son autorité, le Comité doit être capable de maîtriser les flux d'informations et de communications. La loi vient de Paris mais elle est conditionnée par la connaissance de la situation du pays et elle doit être appliquée dans les départements. Paris a besoin des renseignements sur la situation politique locale et sur les suspects. La Province, quant à elle, a besoin d'instructions et d'orientations. D'un côté, il entretient une correspondance abondante avec les diverses autorités du Gouvernement révolutionnaire : la constance des liens épistolaires place progressivement ces dernières dans une position de subordination. Il crée alors à son profit un réseau unique et exclusif d'échanges, faisant ainsi converger vers lui l'ensemble de l'action publique. D'un autre côté, la conduite d'un gouvernement de guerre exige la rapidité mais aussi la sécurité dans la transmission des informations : le Comité crée le service des Courriers extraordinaires, dispositif par lequel il s'assure non seulement la rapidité de l'acheminement du courrier mais aussi la sûreté et la confidentialité de sa correspondance. L'existence de ce réseau permet d'accélérer la transmission et donc l'exécution des ordres et, en retour, un contrôle plus actif des autorités. Ces courriers contribuent ainsi à la concrétisation de la centralisation administrative.
- 90 Afin de raccourcir le délai entre l'édiction d'une norme et son application, le Comité a rapidement compris l'importance de créer un organe, qu'il dirigerait lui-même, pour informer les administrations provinciales des décisions prises à Paris. Sur sa proposition, la Convention crée alors le Bulletin des lois de la République par le décret du 14 frimaire

an II. L'existence de cet outil contribue à la réalisation de l'unité et de l'indivisibilité de la République : en fournissant les moyens d'une exécution uniforme des lois sur l'ensemble du territoire, le Comité œuvre ainsi à éviter toute forme de fédéralisme. Désormais, toutes les autorités chargées d'exécuter les lois disposent d'un recueil regroupant les textes fondant leurs actions respectives ; elles pourront alors s'y référer. Par la surveillance de ce service, le Comité contribue à assurer un « état de droit révolutionnaire » de sorte que les intéressés ne pourront plus se dégager de leur responsabilité en invoquant la méconnaissance des lois et de leurs compétences respectives.

- 91 Le Comité est aussi très régulièrement sollicité sur un grand nombre de questions portant sur l'application ou l'exécution de ses propres arrêtés ou de certains décrets de la Convention. Ses réponses font de lui l'interlocuteur privilégié des administrations et ses « interprétations » lui permettent d'uniformiser l'action administrative et l'application du droit révolutionnaire.
- 92 Après avoir opéré une centralisation politique, le Comité, grâce aux moyens de surveillance, d'instruction et de coordination, réalise finalement une certaine forme de centralisation administrative. En outre, en prenant en charge la détermination et la conduite de grandes « politiques nationales », il assure sa mainmise sur l'administration générale de la République et permet l'émergence d'une troisième sorte de centralisation que M. Hauriou appelle la centralisation des affaires, et qui se caractérise par « l'unité dans l'exécution des lois et aussi dans la gestion des services »³⁵.

La détermination et la conduite des grands programmes nationaux

- 93 Dire que le Comité gouverne et administre révolutionnairement le pays, c'est supposer qu'il développe une activité extraordinaire pour un organe de sa nature, même en période aussi troublée. En effet, il ne semble pas correspondre, au vu de l'ampleur des tâches qui lui incombent, au modèle courant des gouvernements provisoires. On observe de sa part une activité très intense en matière d'investissement des fonctions administratives et gouvernementales puisqu'il est à l'origine (rapports, enquêtes administratives, initiative législative), à la mise en œuvre (exercice du pouvoir réglementaire « normatif » et « organisateur ») et à la finalisation (mesures individuelles ou particulières d'application) de grands projets d'envergure, dépassant ainsi le strict cadre d'une « gestion d'affaires », même prise sous un angle de droit public. L'analyse approfondie des archives permet de procéder à une analyse juridique empruntant les outils de la science administrative de l'activité du Comité, notamment en mesurant l'adéquation entre les objectifs initiaux, les résultats finaux et les moyens mis en œuvre. On comprend alors comment le Comité a usé de ses compétences, exploité ses attributions, exercé ses pouvoirs de surveillance et d'instruction et profité des moyens d'action mis à sa disposition pour maîtriser la totalité du processus, de la décision politique à l'application concrète, conduisant ainsi à une convergence des fonctions administratives et gouvernementales en son sein et à une emprise sur la majeure partie des domaines de l'intervention étatique.
- 94 Le Comité élabore des « politiques » qui se présentent généralement sous la forme d'un programme d'action dans un secteur de la société. Ces programmes définissent des buts et des objectifs à atteindre. Constitués de mesures normatives autoritaires et unilatérales, ils forment ainsi la substance d'une politique, laquelle s'adresse à des individus ou à des

groupes affectés par ce programme. Ces « politiques » peuvent être classées en fonction de leur objet. D'un côté, celles dites révolutionnaires dont le principal objet est d'assurer dans l'urgence la Défense de la Nation, la pérennisation de la Révolution et la préservation de l'intégrité du territoire de la République...bref, sauver la Patrie en danger par tous les moyens en prenant « toutes les mesures de défense générale extérieure et intérieure » nécessaires. D'un autre côté, celles dites républicaines dont l'objet est de fonder un nouveau régime politique et de jeter les bases de la République, puisqu'au moment de la création du Comité, la République n'est pas encore une réalité concrète.

- 95 La mise en œuvre de diverses politiques prises en charge par le Comité nécessite le plus souvent la création de structures administratives, intégrées ou non à sa propre organisation bureaucratique, vouées à l'animation et à la coordination de l'ensemble des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs. Cette propension à la démultiplication des structures et à l'externalisation des fonctions administratives se manifeste, à une échelle plus ou moins importante, à l'occasion de la mise en œuvre des programmes militaire et économique, ainsi qu'à l'occasion des mesures prises pour favoriser les approvisionnements et pour accorder à la population des secours publics.
- 96 Un gouvernement ne peut normalement administrer efficacement un pays s'il ne fournit pas aux autorités chargées de mettre en œuvre ses programmes et d'exécuter ses décisions les moyens matériels, humains et financiers adéquats. Le Comité en a conscience et développe une batterie impressionnante de mesures vouées à cet effet, essentiellement dans le domaine de la guerre.
- 97 Enfin, une fois le programme gouvernemental initié et enclenché, une fois les moyens fournis et les structures administratives mises en place, les autorités compétentes chargées d'exécuter et de faire exécuter ce plan assurent un suivi quotidien de l'ensemble des mesures adoptées. Par ailleurs, la qualité et la force d'un gouvernement s'apprécient à la réaction qu'il oppose aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre d'un programme.

LA MAINMISE SUR LA CARRIÈRE DES AGENTS PUBLICS

- 98 Le Comité assure sa mainmise sur l'appareil d'État en prenant directement ou indirectement en charge l'organisation, la direction et la gestion de la carrière de plusieurs catégories de militaires et de personnels de l'administration révolutionnaire. L'étude de cette mainmise permet de comprendre par quels moyens le Comité a pu s'octroyer la maîtrise presque totale de deux outils indispensables à tout Gouvernement en guerre : l'Administration et l'Armée.
- 99 Pour un organe, la capacité à maîtriser les évolutions, les fluctuations et la composition des effectifs des organisations administratives et militaires qui lui sont subordonnées représente une puissante source de pouvoir. Les états nominatifs des personnels permettent au Comité de recruter efficacement les agents publics car la plupart de ses décisions sont fondées sur l'appréciation de la situation objective des personnes intéressées. De nombreux cartons³⁶ d'archives contiennent la totalité des renseignements parvenus au Comité. Par la maîtrise de ces informations, il se trouve en position de force vis-à-vis de toutes les autres autorités. L'exploitation de méthodes de travail résultant de son activité de surveillance lui permet de destituer, d'arrêter ou d'écarter tout individu « suspect », ou au contraire de promouvoir tout citoyen méritant.

- 100 La mainmise du Comité s'effectue principalement par le contrôle de la composition des effectifs. Habilité à approuver les propositions de nomination ou de recrutement, il peut façonner une Armée et une Administration selon ses propres exigences. Au vu de la pratique, si le Comité, de prime abord, ne se présente pas comme l'autorité compétente pour prendre des décisions, il n'en demeure pas moins que son concours est cependant indispensable à la régularité des actes. En effet, comme la Convention met en place une procédure d'approbation des propositions émises par d'autres autorités, le Comité reste l'autorité qui, en dernier ressort, détient les clefs de l'action. L'activité du Comité dans ce domaine participe à la matérialisation de l'idéal dépeint par Saint-Just : pour que les lois et l'ensemble des mesures révolutionnaires soient exécutés, il faut que le gouvernement et les personnels d'exécution soient eux aussi révolutionnaires.
- 101 Le Comité prend en charge le suivi quotidien des agents publics et se prononce sur plusieurs points : les demandes de congés (à la demande des intéressés ou à la demande d'un tiers) ; les demandes d'aides, de secours divers ou de dédommagement des aléas subis au cours des fonctions (il est chargé de pourvoir aux différents équipements : fourniture de moyens de service comme les chevaux ou voitures, et se prononce sur les demandes d'indemnisation de certains préjudices) ; les demandes tendant à mettre un terme à la carrière (démissions ou reclassement) ; les sanctions, le Comité détenant un véritable pouvoir disciplinaire.
- 102 Le Comité s'est considérablement investi dans la détermination et la fixation des traitements et salaires des employés. Il détient – ou s'est arrogé – la compétence de régler le statut financier de plusieurs catégories d'agents publics. S'il paraît surprenant cependant de voir le Comité, gouvernement provisoire d'exception, s'immiscer dans ce genre d'activité, il est encore plus étonnant de constater que l'organe exerce régulièrement une fonction purement administrative de gestion quotidienne en statuant sur des demandes particulières. Le Comité est à la fois l'autorité qui réglemente et celle qui applique les mesures générales aux situations particulières. On recense trois grandes catégories de décisions individuelles : les augmentations de salaires, les secours et divers dédommagements.
- 103 En conclusion, le Comité dispose d'une marge d'action illimitée puisqu'il est compétent pour prendre des actes de disposition, pour engager les destinées du pays, pour lui imprimer une certaine direction politique et pour accomplir les réformes qu'il estime nécessaires. Or le fait que ces missions et ces fonctions, incombant normalement à plusieurs autorités, soient rassemblées entre les mains d'un collège de députés constitue une réalité inédite. Hormis quelques exceptions significatives et de par l'extension du champ des compétences, il dirige et contrôle la quasi-totalité de la chaîne de l'action publique.
- 104 En vérité, l'action du Comité s'inscrit dans un schéma global entièrement maîtrisé dont le mot d'ordre est la « centralisation » : en effet, le Comité apparaît comme l'unique point central vers lequel convergent tous les résultats de l'action administrative ; il est fondé à imposer unilatéralement et autoritairement sa volonté à toutes les autorités ; enfin, il développe une intense activité de coordination de l'ensemble des acteurs administratifs et gouvernementaux.
- 105 Le Comité apparaît en définitive comme une institution ayant réussi à concilier, à moderniser, voire à dénaturer plusieurs outils juridiques, différentes pratiques gouvernementales et techniques administratives déjà existantes pour les adapter à ses

besoins. Son immixtion dans les affaires gouvernementales et administratives constitue une extension illégale, car imprévue, de ses compétences, mais les événements ont conduit les révolutionnaires à mettre de côté leur tendance légaliste et à se soumettre à la loi de la nécessité. Au final, le Comité a, pas à pas, brisé tous les obstacles à l'exercice d'une dictature.

NOTES

1. PVC, t. 9.
2. Après : le Comité.
3. François SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, Paris, Puf-Léviathan, 2001.
4. Grégoire BIGOT, « La fonction administrative : d'une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814) », in *Territoires et cultures. Mélanges en l'honneur d'André-Hubert Mesnard*, Paris, EJA, 2006, p. 301.
5. *Second mémoire des membres des anciens Comités de Salut public dénoncés par Laurent Lecointre. Les membres du l'ancien Comité de salut public au peuple français et ses députés*, Imprimerie nationale, 5 pluviôse an III : « Nous surmontâmes ces difficultés de l'exécution en la [l'administration] dirigeant nous-mêmes ».
6. Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, Administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793- 4 brumaire an IV)*, Thèse droit, Université Panthéon-Assas, 2010, 682 p.
7. AP, 1^{ère} série, t. 75, p. 130.
8. Lazare CARNOT, *Rapport et projet de décret sur la suppression du Conseil exécutif provisoire et son remplacement par des commissions particulières*, Convention nationale, 12 germinal an II, AP, 1^{ère} série, t. 87, p. 697.
9. Julien BOUDON, *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, 2006, p. 463-529.
10. PVC, t. 20, p. 214.
11. PVC, t. 20, p. 330.
12. Par exemple, les décrets du 5 frimaire an II et du 14 frimaire II obligent les Députés à se « conformer exactement aux arrêtés du Comité ».
13. RACSP, t. 10, p. 347.
14. Le Comité les charge de dresser « la liste des citoyens qui sont le plus propres à remplir les fonctions publiques dans tous les genres » (RACSP, t. 8, p. 388).
15. AN AF II 23 a.
16. PVC, t. 22, p. 209.
17. PVC, t. 26, p. 336.
18. Gérard SAUTEL, « Centralisation et décentralisation », in *L'Administration de la France sous la Révolution*, Genève, Librairie Droz, 1992, p. 39.
19. PVC, t. 34, p. 309.
20. PVC, t. 44, p. 89.
21. Maximilien ROBESPIERRE, *Rapport à la Convention nationale sur les principes du Gouvernement révolutionnaire*, 5 nivôse an II.
22. V. Les nombreux ordres de travail adressés aux agents diplomatiques : le 20 août 1793, *plan de travail* pour la conduite des relations diplomatiques ; le 7 mai 1793, *consignes de diplomatie* avec la

Suisse pour conserver l'alliance et fructifier les relations commerciales ; le 24 septembre 1793, *Bases provisoires diplomatiques*. Par ces biais, le Comité assure définitivement son autorité sur les agents affectés à la diplomatie.

23. Vida AZIMI, « Les lieux de l'administration : géographie des bureaux sous l'Ancien Régime », in *MSHD*, 46^e fasc., 1989, p. 153.

24. On dénombre dix-huit types d'emplois.

25. Clive CHURCH, *Revolution and red tape: the French ministerial bureaucracy 1770-1850*, Oxford, 1981, p. 75.

26. Isabelle GUEGAN, *Inventaire des enquêtes administratives et statistiques, 1789-1795*, Paris, 1991, CTHS.

27. AN AF II 25. Ce carton regroupe l'ensemble de ces comptes.

28. AN AF II 65, p. 480-483.

29. Reconnu dès 1789 pour tous les citoyens.

30. Vida AZIMI, « Archéologie du syndicalisme dans la fonction publique française : les prémices du XVIII^e siècle », *J.E.V.*, 1991, p. 1.

31. François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 60.

32. AN AF II 23 a, p. 180, n° 8.

33. Gérard SAUTEL, « Les Jacobins et l'administration », in *R.D.P.*, juillet-août 1984, p. 885.

34. V. Arrêtés du 12 germinal an II sur les compétences respectives des commissions et du 21 thermidor an II sur la rémunération de leurs employés (AN AF II 24).

35. Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 71.

36. Pour les militaires, cf. AN AF II 335 à 400.

RÉSUMÉS

Institution d'exception, extraordinaire et provisoire, le Comité de salut public a pris en charge, du 6 avril 1793 au 4 brumaire an IV, la surveillance, le contrôle et la direction des fonctions gouvernementales et administratives et a organisé à son profit une concentration des pouvoirs et une dictature idéologique, politique et administrative soutenue par la Terreur. Par sa nature, son organisation et son activité, le Comité se présente comme une autorité politico-administrative organisée bureaucratiquement dont la principale fonction est de répondre, dans le contexte extraordinaire qui est celui d'un état d'exception, à des missions de défense générale de la Révolution et de fondation de la République. Le Comité a su instaurer une centralisation politique et administrative pour, in fine, embrasser la quasi-totalité de l'intervention étatique et devenir, au terme d'un processus de construction d'un pouvoir autonome, le principal sujet actif du Gouvernement révolutionnaire.

The Committee of public safety is an exceptional, extraordinary and temporary institution which gives rise to a lot of questions. It appears like the National Convention's commission which, from 6th April 1793 to 4th Brumaire An IV, has assumed the responsibility for supervision, control and leadership of governing, and which has organised too a concentration of power, leading to an ideological, political and administrative dictatorship, supported by the Reign of Terror. The Committee is a political and administrative authority, organised like an administration, which main function is to defend the French Revolution and the Republic, in an extraordinary context,

a state of emergency. This present research is mainly based upon a work on the archives of the Committee, which are gathered and available for consultation at the *Archives nationales*. Through the study of original and unpublished documents, we aim to demonstrate how the Committee has progressively developed a specific way of governing, which has led to the submission of the Convention and a confusion of legislative, executive and administrative powers. Using this work on archives, we also aim to show, on one side, the Committee moving over a kind of “un-legality” state and, on the other side, a process of change, emancipation and gradual construction of an autonomous power, during which the purpose of a system – the Revolutionary Government – has become its « driving force ».

INDEX

Mots-clés : Comité de salut public, confusion des pouvoirs, construction d’un pouvoir autonome, composition, missions, contacts, méthodes de travail

Keywords : Committee of Public Safety, non-separation of Powers, missions, composition, French Revolution, Contacts, working methods

AUTEUR

RAPHAEL MATTÀ DUVIGNAU

Docteur en droit, Université Panthéon-Assas, CERSA-CNRS
raph_matta@noos.fr