

Gaïd ANDRO

Université de Nantes – CREN

Chercheuse associée à TEMPORA (Rennes II)

F-35000

gaid.andro@gmail.com

Entre État moderne et État Nation. La conception révolutionnaire du lien souveraineté/territoire en France (1789-1793)

Résumé. — L'histoire de l'État en France s'inscrit assez traditionnellement dans la continuité entre deux récits : celui de la construction de l'État moderne (XIV^e-XVIII^e) et celui de l'affirmation de l'État-Nation (XIX^e- XX^e). Ces deux généalogies consécutives se fondent sur une articulation automatique entre domination politique et territoire ou, pour le dire autrement, entre État et *contrôle* du territoire¹.

L'ambition de cet article est justement d'interroger le moment de transition entre ces deux conceptions de l'État. Conceptions qu'il nous faut, à la suite de Foucault, envisager comme des « principes d'intelligibilité du réel » et non comme des catégories réifiées. En France, cette période de transition correspond à une décennie révolutionnaire où se repense, voire se « régénère », le rapport entre l'État et son territoire, notamment par la redéfinition politique de l'administration territoriale. Notre approche se propose d'extraire des prismes du XIX^e siècle et des lectures historiographiques postérieures, la pensée administrative développée par les révolutionnaires. Dès les débats constitutionnels de l'automne 1789, les révolutionnaires ont tenté de structurer un territoire libre. Cette logique théorique s'est traduite par le découpage départemental (reconstruction du territoire) puis par la nouvelle structure administrative mise en place dans les différents échelons créés *ex-nihilo* par les constituants. Elle a aussi induit, bien au-delà de la simple spéculation théorique, une véritable pratique administrative fondée non plus sur la nécessité du contrôle par le centre politique mais bien sur un espace « architecturé » (Foucault) où s'articulent deux conceptualisations

¹ Nous entendons ici territoire dans sa dimension politique plus que dans sa dimension géographique, anthropologique ou sociologique (comme espace *vécu* et *produit* par les acteurs). Notre propos vise à saisir davantage le territoire tel que mobilisé, conceptualisé et instrumentalisé dans le discours politique révolutionnaire, c'est-à-dire dans une conception assez wébérienne du territoire comme projection institutionnelle.

corollaires du territoire : *l'empire* de la loi (*imperium*) et la *fédération* volontaire des territoires de l'administration (idéal de fédération de 1790).

Mots clés. — administration, fédération, État, territoire, Révolution française, Gaïd Andro, *Les Cahiers d'AGORA*.

Neither *modern State* nor *nation State*. Revolutionize the link between sovereignty and territory in France (1789-1793)

Abstract. — The State history in France is quite traditionally a continuation of two narratives: that of the construction of the modern State (14th-18th century) and that of the assertion of the nation-State (19th-20th century). These two consecutive genealogies are based on an articulation between political domination and territory or, to put it another way, between state and territorial control. The ambition of this article is precisely to question the moment of transition between these two conceptions of the state. Conceptions that we need to consider, following Foucault, as "principles of intelligibility of reality" and not as reified categories. In France, this transition period corresponds to a revolutionary decade in which the relationship between the State and its territory is reflected through the political redefinition of territorial administration. Our purpose is to analyze the administration ideas developed by the revolutionaries without the historiographic heritage of the 19th century. From the constitutional debates of autumn 1789, the revolutionaries tried to structure a free territory. This theoretical logic was translated into departmental division and then, into the new administrative structure created *ex nihilo* by the constituents. It also built a real administrative practice based no longer on the need for control by the political center but on an "architected" space (Foucault) founded on two conceptualizations of the territory: the empire of the law (*imperium*) and the voluntary federation of the administration territories (ideal of federation).

Keywords. — administration, federation, State, territory, French Revolution, Gaïd Andro

La Révolution française se situe, dans la longue histoire souvent un peu téléologique de l'État français, au contact entre deux modèles interétatiques : celui de l'État moderne et celui de l'État-nation. De manière assez théorique, le concept historique d'État moderne se caractérise par une domination négociée, articulée à l'équation fiscalité/guerre et posant en creux la question de la légitimité du pouvoir politique². Cette négociation suppose un dialogue entre les sujets et le souverain sur la nature de la domination politique et sur la reconnaissance des libertés (locales, provinciales, corporatistes, etc.). Ce dialogue évolue aux XVII^e et XVIII^e avec, selon Michel Foucault, l'affirmation d'une gouvernementalité, autrement dit d'un art de gouverner qui conditionne le consentement à une raison gouvernementale où s'associent la puissance de l'État et le bon gouvernement de la population³.

Cette raison gouvernementale, de même que le dialogue de négociation de la domination étatique se retrouvent dans le modèle théorique de l'État-nation dont l'affirmation s'impose en Europe tout au long des XIX^e et XX^e siècles. Si dans les démocraties, la nation est reconnue comme souveraine, elle reste dominée par un État dont la légitimité repose sur la défense des droits individuels du citoyen. En France, la citoyenneté et la démocratie s'associent ainsi progressivement au sein d'un État-nation défini comme État de droit. Cependant, la question de la domination reste centrale et prend la forme de ce que Max Weber a qualifié de « domination légale bureaucratique⁴ », dont le fondement reste bien le monopole de la violence légitime. Les outils de la négociation sont alors les mêmes que sous l'Ancien régime (presse, pétitions, requêtes, révoltes, etc.) mais intègrent également les composantes d'une société démocratique (partis, syndicats, suffrage, grèves, etc.). Le retour institutionnalisé des corps intermédiaires et leur affirmation juridique sous la III^e République construisent d'ailleurs les contours d'une domination négociée et consentie car établie selon les règles constitutionnelles élaborées par la nation souveraine⁵.

² Nous reprenons ici la définition de Jean-Philippe Genet, proposée au terme du projet de recherche européen sur la genèse de l'État moderne : « Un État moderne, c'est un État dont la base matérielle repose sur une fiscalité publique acceptée par la société politique (et ce dans une dimension territoriale supérieure à celle de la cité) et dont tous les sujets sont concernés » (GENET Jean-Philippe, « Genèse de l'État moderne. Les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, 1997, p. 3-18.

³ FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004.

⁴ WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 (1^{ère} ed. 1921).

⁵ Sur la culture politique de la généralité en France et ses rapports de négociation avec la société, on peut se référer aux travaux de Pierre Rosanvallon, mais également, de manière plus centrée sur les corps intermédiaires aux XVIII^e et XIX^e siècles voir aussi KAPLAN Steven., *La Fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001, MOULLIER IGOFF, « La société civiles dans l'État : organismes consultatifs, expertise et représentation de la société civile sous le Consulat et l'Empire » in ROWELL Jay et SAINT-GILLE Anne-Marie, *La Société civile*

Se succèdent donc deux modèles de l'État, deux modalités de dialogue qui intègrent la migration du souverain des mains du roi à celles de la nation. Mais dans cette mutation du sujet au citoyen, ce n'est pas la domination de l'État qui est subvertie, mais la nature de celle-ci et la nature de sa légitimité. On observe ainsi un basculement, initié en France par la Révolution, d'une légitimité dynastique, chrétienne et gouvernementale à une légitimité démocratique, légale, bureaucratique mais toujours gouvernementale. Or, il est intéressant de souligner l'existence d'une pensée alternative, celle du moment politique révolutionnaire, qui ne s'inscrit ni dans le modèle théorique de l'État moderne, ni dans le modèle théorique de l'État-nation et qui pose une question, également formulée il y a quelques années par Olivier Beaud : « Comment peut-on concilier, au moins théoriquement, la souveraineté de l'État avec la souveraineté du peuple, c'est-à-dire la souveraineté/puissance publique avec la souveraineté/principe de légitimité »⁶ ? Olivier Beaud, comme Michel Foucault par ailleurs, pose ainsi des questions centrales, mais, malgré des méthodologies de recherche qui permettent de s'émanciper du biais téléologique de l'histoire de l'État – interrogation du prisme juridique chez Beaud et archéologie du pouvoir pour Foucault – l'un et l'autre laissent la proposition révolutionnaire dans un angle aveugle au profit d'une continuité entre les XVIII^e et XIX^e siècles, entre États monarchique et constitutionnel chez Beaud et au profit de l'affirmation de la gouvernementalité et des sciences de gouvernement chez Foucault. Pourquoi la Révolution française, moment patrimonial par excellence, est-elle paradoxalement un tel point aveugle de l'histoire de l'État ?

Il existe plusieurs explications possibles à ce silence, et nous n'en ébaucherons ici qu'une esquisse. La première raison, qui n'est pas des moindres, est tout simplement la condamnation politique rapide de l'expérience administrative révolutionnaire et son inhumation historiographique quasi simultanée. Dès le Directoire, les auteurs (politiques, juristes et philosophes) ont assez unanimement invalidé la pertinence du projet administratif de 1789⁷. L'œuvre de Tocqueville fera beaucoup pour instituer et théoriser la tradition centralisatrice française pour laquelle la Révolution n'aurait été qu'un moment anecdotique et même un accélérateur dans la construction d'un État français mécaniquement associé à la

organisée aux XIX^e et XX^e siècles : perspectives allemandes et françaises, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du septentrion, 2010, p. 261-274.

⁶ BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, Léviathan, 1994.

⁷ Sur cette condamnation de l'administration territoriale de la Constitution de 1791, voir nos propres travaux sur l'institution administrative des procureurs généraux syndics et leur critique dans les débats parlementaires à partir de 1795 : ANDRO Gaïd, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française*, Paris, SER, 2015.

centralisation administrative. Il affirme ainsi que « chez les français, le pouvoir central s'était déjà emparé, plus qu'aucun pays du monde, de l'administration locale. La Révolution a seulement rendu ce pouvoir plus habile, plus fort, plus entreprenant »⁸. Cette analyse, largement reprise par les contemporains, fixe la naissance de la vulgate concernant la centralisation jacobine. On retrouve d'ailleurs cette lecture chez Taine, pour qui les expérimentations administratives des premiers constituants, et donc les modalités concrètes du lien politique entre l'État et le territoire au début de la Révolution ne sont que « des principes abstraits », professés par « des hommes abstraits qui ne sont d'aucun siècle et d'aucun pays », possédant « la raideur de chirurgiens spéculatifs » « sous la baguette métaphysique »⁹.

Tocqueville et Taine, comme d'autres, établissent une double lecture pérenne : d'une part l'administration constitutionnelle de 1789-1790 était une spéculation inapplicable et hors l'histoire et, d'autre part, seule l'administration extraordinaire du gouvernement révolutionnaire (instituée à partir de décembre 1793) traduisait une pensée administrative effective parce que répondant à l'impératif pragmatique de l'unité nationale et donc à cette centralisation jacobine, essentialisée depuis dans le langage commun et considérée comme le préalable logique à la reprise en main du territoire par l'État napoléonien¹⁰. Au cours de la période contemporaine, ce double jugement rencontre de manière fort harmonieuse la théorie wébérienne de la rationalisation bureaucratique et collabore ainsi à créer une théorie assez stabilisée au sujet de l'État en France, qui associe la conquête démocratique des sociétés occidentales (portée en France par le projet républicain), l'État de droit articulé à l'État-nation, et la professionnalisation administrative. Or, l'objet « administration révolutionnaire » impose une forme de hiatus dans ce récit. Ce hiatus, longtemps évacué des travaux consacrés à l'histoire de l'administration en France, est pourtant une source de questionnements potentiellement riches. Il permet notamment d'interroger le rôle du processus révolutionnaire dans la reconfiguration de la pensée de l'État et du territoire envisagé comme un espace à administrer.

⁸ C'est ce qui fait dire à Tocqueville que l'intendant et le préfet « se donnent la main à travers le gouffre de la Révolution » (TOCQUEVILLE Alexis de, *L'Ancien régime et la Révolution*, rééd. Paris, Garnier-Flammarion, 1988, p. 154).

⁹ TAINÉ Hippolyte, *Les Origines de la France contemporaine*, vol. 2, Paris, Hachette, 1886, p. 183.

¹⁰ Pour une relecture critique de cette vulgate de la centralisation jacobine, nous pouvons renvoyer aux travaux de Michel Biard et notamment à son ouvrage sur les liens institutionnels entre Paris et la province : BIARD Michel, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »*, Paris, Champ Vallon, 2007.

Enjeux épistémologiques d'une recherche sur la « pensée administrative » de 1789

Pour approcher cette conception alternative du territoire et interroger la valeur opératoire (ou non) du concept d'État dans l'analyse de l'événement « Révolution », nous nous proposons de mener une histoire de la « pensée administrative », c'est-à-dire une histoire des problèmes posés et vécus par les acteurs. L'enjeu est de considérer l'administration du territoire comme un objet problématique à historiciser et à replacer dans un « contexte de lutte déterminé »¹¹ afin d'éviter l'écueil anachronique et téléologique qui menace toujours l'historien de l'administration et de l'État. Ce parti pris méthodologique est aussi un moyen d'analyser l'administration révolutionnaire comme une solution possible à un problème contextualisé en 1789 et non comme une mauvaise réponse à l'impératif gouvernemental des XIX^e et XX^e siècles.

L'intérêt de cette pensée administrative en gestation entre l'été 1789 et le vote de la loi du 22 décembre 1789 est de ne pas concevoir l'administration comme une modalité de contrôle du territoire mais bien dans une logique d'auto-administration, associée logiquement pour les hommes de 1789 à la déclaration de la souveraineté de la nation et donc à la définition d'un territoire libéré de la domination politique. En réalisant concrètement le transfert de souveraineté de la personne du monarque à l'ensemble de la nation par la réforme administrative, politique et territoriale, cette pensée n'entre ni dans le cadre de l'impératif gouvernemental ni dans la logique des concepts politiques libéraux du XIX^e siècle. Elle n'est ni centralisatrice (élection de tous les administrateurs et absence dans les départements d'agents nommés par le pouvoir exécutif), ni décentralisatrice (interdiction aux administrateurs d'interpréter la loi et refus de tout pouvoir réglementaire aux administrations locales). Elle n'est pas non plus « démocratique » dans le sens que prend progressivement ce terme au XIX^e siècle, dans la mesure où elle est pensée en lien avec la monarchie constitutionnelle et le suffrage censitaire. Elle n'est pas non plus « républicaine », même si elle est sans aucun doute liée à l'héritage du républicanisme occidental. Elle n'est en

¹¹ SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La Nouvelle Histoire des idées politiques*, Paris, collection « Repères », La Découverte, 2015. À propos du renouvellement historiographique en cours au sujet de l'administration et de l'État sous la Révolution et l'Empire, nous renvoyons à l'introduction du numéro spécial des *Annales historiques de la Révolution française* coordonné par Gaïd ANDRO et Laurent BRASSART : « Introduction », *AHRF*, 2017-3, n° 389, p. 3-18.

définitive pas une pensée de l'État à proprement parler dans le sens où l'administration s'envisage non comme une infrastructure de contrôle mais plutôt, pour reprendre les propositions théoriques de Quentin Skinner, comme la mise en œuvre de la liberté politique pensée comme non-domination¹². En ce sens, elle s'associe assez logiquement avec l'exclusion de la citoyenneté active de tous les citoyens considérés comme non-libres (femmes, domestiques, indigents).

Les concepts politiques du XIX^e siècle peinent ainsi à saisir le contenu conceptuel de ce projet administratif. Cette difficulté n'est pas tout à fait consciente chez les acteurs eux-mêmes dans la mesure où la relative continuité des institutions (départements, conseils généraux, municipalités) et des professionnels (linéarité des carrières, figure de la girouette¹³) laissent croire à une continuité conceptuelle. L'intérêt épistémologique de la recherche est donc d'essayer d'approcher une pensée politique qui n'a pas fait suite, une tentative avortée ou pour reprendre un terme régulièrement mobilisé par l'historiographie récente, une sorte de futur non advenu. Il s'agit donc d'historiciser les concepts en jeu et de s'émanciper du vocabulaire et des représentations hérités, pour tenter de comprendre la pensée des acteurs, d'approcher leur conscience historique et leur « futur passé »¹⁴. Cette démarche permet notamment de ne pas s'enfermer dans une analyse historique menée au prisme de l'échec de la monarchie constitutionnelle et de ne pas développer un appareil critique adossé au tribunal de la pérennité. C'est ce tropisme collectif qui a souvent étouffé la pensée révolutionnaire sous la postérité du préfet, validant l'idée d'une tradition centralisatrice en France. Cette lecture *a posteriori* qui exclut de l'histoire des idées politiques les modèles qui n'ont pas survécu nous semble être un vice de forme dans toute approche historique. Le projet de 1789 ne peut s'analyser au regard ni des enjeux du XIX^e siècle ni d'une administration de l'État-nation alors même que cette réalité ne fait pas sens pour les hommes et les femmes du XVIII^e siècle. Le projet administratif révolutionnaire s'extrait assez radicalement de la logique de négociation entre le centre politique et les territoires. En supprimant les corps intermédiaires, il réfute le principe du compromis bilatéral. La liberté ne se négocie plus, elle s'expérimente dans la construction locale du consentement à la loi. Au cours de l'été et de

¹² SKINNER Quentin, *La Liberté avant le libéralisme*, Paris, Seuil, 2000.

¹³ Sur la figure de la girouette, voir Pierre SERNA, *La République des girouettes, 1789-1815 et au-delà : une anomalie politique, la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

¹⁴ Dans ses travaux sur la sémantique historique, Reinhart Koselleck propose d'approcher la conscience historique des acteurs en considérant conjointement leur « champ d'expérience » et leur « horizon d'attente », pour saisir ainsi les futurs du passé : KOSELLECK Reinhart, *Le Futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, éditions de l'EHESS, 1990.

l'automne 1789, le consentement à la domination de l'État est remplacé par le consentement, direct, à la loi, émancipée de toute infrastructure transactionnelle¹⁵. L'édifice administratif élu mis en place représente une proposition originale de rencontre entre les principes de l'économie politique physiocratique du XVIII^e siècle, les pratiques délibératives des États provinciaux et des assemblées provinciales mises en place par Necker en 1787, les principes politiques révolutionnaires qui renouvellent la nature de la souveraineté et consacrent les droits naturels et imprescriptibles, et enfin les aspirations provinciales et locales exprimées dans les cahiers de doléances et au cours des mouvements populaires de l'été 1789. Il est en définitive une tentative singulière pour articuler liberté politique et unité nationale, et pour dépasser la dialectique potentiellement conflictuelle entre État et société.

Après avoir exposé ces préliminaires épistémologiques et méthodologiques, il s'agit maintenant d'évoquer les pistes de recherche qui guident notre travail et de collaborer ainsi à la réflexion collective sur le lien problématique entre État et territoire.

Le pouvoir exécutif territorial contre l'anarchie ou comment articuler liberté politique et ordre social

Il est tout d'abord nécessaire de rappeler le contexte extrêmement tendu de l'été 1789, la multiplication des mouvements populaires dans les provinces et les risques d'autonomisation de certaines d'entre elles déjà largement engagées dans la lutte pour les libertés locales par exemple le Dauphiné. L'enjeu administratif est donc avant tout de résoudre un problème urgent de retour à l'ordre qui ne peut cependant pas faire l'économie du nécessaire consentement de la population à la rupture politique révolutionnaire. Le 14 août 1789, le député De Volney en appelle à la création « d'assemblées graduelles » pour lutter efficacement contre « la fermentation du peuple »¹⁶. Le mois suivant, le député Duport exhorte ses collègues à sortir les « vues générales et abstraites » pour mettre en place des « institutions particulières et locales qui, pouvant atteindre et agir sur les individus, puissent en même temps les modifier d'une manière utile et les amener aux habitudes et aux mœurs

¹⁵ L'article 9 du décret du 22 décembre 1789 sur l'organisation des assemblées constituées dans les départements précise bien : « il n'y aura aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême ». Le questionnement sur les « intermédiaires » se pose vis-à-vis de l'autorité de la loi en tant qu'*imperium* et en ce sens, elle peut se rapprocher des débats théologiques et canonique de la modernité occidentale concernant le rôle du clergé comme relais institutionnel de l'Église romaine ou comme pastorat des âmes et *imperium* universel du message révélé.

¹⁶ Intervention du député Volney, 14 août 1789, *Archives parlementaires*, t. 8, p. 436.

qui conviennent à la liberté » afin d'éviter l'inquiétude et « l'anarchie »¹⁷. À partir des débats parlementaires de ces premières semaines de la Révolution, il est possible de formuler une hypothèse interprétative originale : les constituants n'ont pas établi une administration élue et donc non contrôlée en postulant l'application idéale et utopique d'une loi parfaite, mais ils savaient au contraire que seule une administration légitimée par le vote des administrés pourrait mettre en œuvre la loi révolutionnaire dans toute sa radicalité tout en assurant le maintien de l'ordre public. Ce renversement de perspective peut paraître contre-intuitif mais pourtant, face aux désordres et aux menaces de l'été 1789, les constituants font bel et bien le pari du non-contrôle territorial !

On ne peut pourtant pas leur faire un procès en incompétence. Les membres du comité de Constitution, comme Thouret (ancien procureur syndic de l'assemblée provinciale de Haute Normandie) ou Le Chapelier, sont des hommes de l'administration d'Ancien régime. Ils connaissent concrètement les difficultés de l'application de la loi. Contrairement à la vision de Tocqueville qui distingue en 1789 un monde où l'on administre et un autre où on pense des principes abstraits, les premiers constituants sont empreints d'une forme de pragmatisme administratif forgée au cours de leur carrière antérieure. En définitive, au regard de la tâche accomplie par cette administration élue entre 1790 et 1792 on peut reconnaître une certaine efficacité de cette pratique administrative qui a « révolutionné » la France sur l'ensemble de son territoire en composant avec la lenteur de la circulation de la loi, les particularismes locaux et les instabilités politiques à toutes les échelles. La structure même de cette pyramide administrative dit beaucoup du projet d'architecture du territoire élaboré par les constituants. D'un côté, on observe un emboîtement très serré qui assure simultanément la circulation de la loi (logique descendante) et le contrôle des décisions prises suite aux délibérations administratives (logique ascendante) entre la municipalité, le district et le département. D'un autre côté, l'absence de tout intermédiaire entre Paris et les départements laisse un grand vide institutionnel entre le centre législatif et le premier échelon administratif. Cet édifice traduit donc l'originalité de ce territoire national révolutionné qui associe la liberté politique (absence de domination du pouvoir central sur les départements), et la nécessité d'un contrôle social assuré par un maillage administratif très serré mis en œuvre par une élite locale de magistrats élus. Cette conception politique originale dessine les contours d'une forme de légalisme fédératif singulier, effectivement mis en pratique entre 1789 et 1793.

¹⁷ Intervention du député Duport, 30 septembre 1789, *Archives parlementaires*, t. 9, p. 224.

La fédération comme cadre interprÉTatif

En effet, une autre proposition d'analyse est de considérer la pensée administrative des constituants dans la continuité d'une pensée plus générale du pouvoir fédératif et d'une réflexion constitutionnelle qui ne se donne pas comme finalité première de théoriser l'État mais bien de constituer la nation. Pour reprendre l'expression du juriste Grégoire Bigot, au début de la Révolution « l'administration réalise la nation »¹⁸. D'une certaine manière, il s'agit ici d'inverser la proposition d'analyse de Marie-Vic Ozouf-Marignier. Dans son ouvrage fondateur et pionnier sur la formation des départements, elle affirme en effet que « la représentation du territoire présente dans les archives de la formation des départements n'est pas seulement une image mentale de l'organisation spatiale existante ; elle préforme et projette l'espace idéal, tel qu'il doit être réalisé par la Révolution »¹⁹. Or, il peut être intéressant de penser le projet de découpage départemental non pas comme la réalisation d'un territoire idéal qui préfigurerait la France contemporaine, mais plutôt comme un moyen de réaliser la nation politique. En 1789, le territoire n'est pas tant une finalité qu'un moyen de régénération au service d'une révolution de la souveraineté politique. Cette inversion de perspective permet notamment de sortir de l'aporie sur laquelle achoppe Marie-Vic Ozouf-Marignier en tentant de déterminer si le projet de redécoupage est centralisateur ou décentralisateur. Elle permet même plus radicalement de s'extraire du prisme interprÉTatif État/territoire afin d'approcher une conception duelle du territoire politique, qui associe le *territoire de l'administration*, contrôlé par le maillage serré des nouvelles circonscriptions et donc la capacité à connaître, contrôler et administrer l'espace et les hommes, et le *territoire de la nation*, extensif et potentiellement non borné, correspondant au territoire de la liberté politique et du règne de la loi (universalisme).

En 1790, le concept de fédération est central pour les acteurs de la Révolution et il dépasse largement la dimension symbolique de la seule fête de la Fédération. Il porte un projet politique fondateur, celui d'un territoire qui se construit comme un espace de liberté, de non-domination et donc, de manière volontariste par la confédération volontaire de toutes ses parties. En septembre 1789, le député Daude résume ainsi la reconfiguration de l'équation

¹⁸ BIGOT Grégoire, « La force du gouvernement : écritures et réécritures constitutionnelles de l'administration (1789-1799) », *AHRF*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁹ OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris, éditions de l'EHESS, 1989.

fiscalité/légitimité fondatrice de l'État moderne dans cette nouvelle définition du territoire national : « L'égalité proportionnelle des impôts est notre première loi ; elle est la base du contrat social qui unit les diverses parties de l'empire comme elle est l'objet et le terme de leur confédération »²⁰. L'utilisation simultanée des termes de confédération et d'empire (dans le sens d'*imperium* ou empire de la loi) se retrouve régulièrement dans les débats de 1789 et 1790 et traduit une pensée alternative à celle de l'État territorialisé, articulée assez logiquement à la consécration universaliste des droits de l'Homme. La dimension contractuelle de l'ordre politico-juridique représentée par la fédération repose sur la valeur constitutionnalisée de la confiance (*fides*)²¹. En 1789, cette dernière ne s'associe pas à une seule vertu politique ou à une incantation morale, elle est une valeur constitutionnelle placée à la base de l'édifice administratif et plus largement de la conception du territoire. Cette analyse de la pensée administrative révolutionnaire impose de changer de prisme interprétatif et de sortir du récit linéaire du lien entre État et territoire. Entre l'été 1789 et l'automne 1789, les députés des États généraux se sont émancipés du dialogue de la négociation entre le centre et la périphérie pour construire un pacte horizontal entre les territoires intermédiaires (départements et districts) soumis à l'autorité verticale de la loi. La rhétorique de la représentation provinciale, pourtant essentielle au XVIII^e siècle dans la maturation politique de la critique de l'absolutisme, cède la place à celle de la fédération départementale. La réalisation de la liberté politique comme horizon collectif remplace radicalement la revendication des libertés locales. Or, cette conception fédérative du territoire n'entre pas tout à fait dans les schémas interprétatifs traditionnels de l'administration française, dans la mesure où elle est à la fois non bornée, non centrée et fondée sur le principe de réciprocité. C'est en ce sens qu'elle reste une des grandes questions posées par la Révolution française à ce que l'on peut appeler notre « récit national ».

Conclusion : une pensée du territoire écrasée par le récit linéaire de l'État français ?

La pensée révolutionnaire du territoire national comme confédération volontaire de territoires intermédiaires ne résiste pas au processus révolutionnaire lui-même. Au mois de juin 1791, la trahison du roi invalide un édifice constitutionnel fondé sur la confiance et fragilise

²⁰ Intervention du député Daude, 22 septembre 1789, *Archives parlementaires*, t. 9, p. 107.

²¹ Sur cette notion de *fides* et sur la dimension politico-juridique du terme de fédération, on peut se référer à l'ouvrage d'Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2007.

durablement la nature même de l'autorité administrative des magistrats élus. Un an plus tard, la chute de la monarchie ouvre une longue phase de débats sur la définition politique et institutionnelle de la nouvelle République. Dans ce contexte de polarisation politique à toutes les échelles, sur quelle légalité constitutionnelle les pratiques administratives encore en pleine reconfiguration peuvent-elles s'adosser ? La question se pose avec d'autant plus de force à partir de la déclaration de guerre en avril 1792. Mécaniquement, la guerre aux frontières et la menace d'invasion re-territorialisent le projet révolutionnaire, qui d'un projet politique universaliste glisse progressivement vers une entreprise de défense militaire contre les ennemis intérieurs et extérieurs de la Révolution. Le projet fédératif se dilue progressivement dans l'effort de guerre d'une patrie déclarée « en danger » et de nouveau contrôlée par sa capitale politique. En effet, si Paris n'était théoriquement qu'une partie de cette fédération de départements, le contexte de guerre et de crise politique recentre le territoire de la République sur la capitale, sur la Représentation nationale et sur la Commune de Paris, dont l'influence ne cesse de croître. À partir de l'automne 1792, la rhétorique politique et les pratiques administratives traduisent de nouveau une définition du territoire national comme un espace politique borné, centré et qu'il faut contrôler. Les représentants du peuple en mission illustrent alors un double phénomène : le retour à l'agent du pouvoir central envoyé dans les périphéries pour assurer le contrôle du territoire, mais aussi le refus d'abandonner le projet territorial initial de la Révolution. En effet, ces représentants en mission ne sont pas des agents comme les autres puisque ce sont des députés et qu'ils représentent la souveraineté nationale en acte (et non le pouvoir exécutif comme domination). Par ailleurs, les missions sont considérées comme des modalités extraordinaires d'exercice du pouvoir, liées à l'effort de guerre, et non comme une institutionnalisation pérenne du contrôle centralisé²².

Même si ces pratiques de contrôle se distinguent de la rédaction du projet constitutionnel républicain, la définition du territoire national révolutionné s'en trouve irrémédiablement affecté. Le retour de la dialectique centre/périphérie alimente notamment une défiance réciproque entre Paris et les départements, ce dont le fédéralisme sous toutes ses formes sera une des conséquences majeures. Ainsi, dès l'automne 1792 et après les massacres de septembre, le député Lasource traduit les forces en jeu dans cette redéfinition du territoire national. Il répond au député Merlin de Thionville : « Ce n'est pas le peuple que je crains,

²² BIARD Michel, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, éditions du CTHS, 2002.

c'est lui qui nous a sauvé [...]. Je crains le despotisme de Paris et je ne veux pas que ceux qui y disposent de l'opinion des hommes qu'ils égarent, dominent la Convention nationale et la France entière. Je ne veux pas que Paris, dirigé par les intrigants devienne dans l'Empire français, ce que fut Rome dans l'Empire romain. Il faut que Paris soit réduit à un quatre-vingt troisième d'influence comme chacun des autres départements »²³. Cette défiance à l'égard de Paris signe l'aveu d'échec d'un idéal fédératif qui reposait explicitement sur la non-centration du territoire. Elle se lit également dans les nombreuses adresses rédigées par les départements à la Convention nationale entre l'automne 1792 et le mois de mai 1793: celles-ci tentent de défendre la pensée politique des débuts de la Révolution en condamnant l'influence des factions parisiennes sur les débats législatifs. Ce faisant, ces départements prennent le risque de basculer dans l'illégalisme vis-à-vis de la Représentation nationale, seule garante de l'unité du souverain.

Au-delà d'une mythologie révolutionnaire qui a souvent essentialisé l'année 1793 au conflit parlementaire entre la Montagne et la Gironde²⁴, les premiers mois de la République sont aussi l'occasion d'un débat entre une conception centrée et une conception non-centrée du territoire national, relayant en creux un débat profond sur la dimension centrée ou non centrée de la souveraineté politique. C'est d'ailleurs une des interprétations que l'on peut faire d'un fédéralisme administratif qui, au cours de l'été 1793, se structure bien davantage sur la défense de la fédération départementale de 1789 que sur la défense revendiquée de la ligne politique girondine. Or, l'expérience fédéraliste et la construction rapide de cette imputation infâmante et contre-révolutionnaire – pour cause d'opposition à l'unité républicaine – crée un « ostracisme linguistique²⁵ » qui écrase en France l'histoire même de l'idéal fédératif. Cet oubli collectif s'explique aussi par la captation des termes mêmes de la pensée territoriale des débuts de la Révolution. Le terme de « fédéralisme » finit par subsumer celui de « fédération » et l'Empire napoléonien, dans sa dimension territorialisée et centralisée, prolonge par une fausse continuité institutionnelle départementale l'empire de la

²³ Intervention du député Lasource, 23 septembre 1789, *Archives parlementaires*, t. 52, p. 109.

²⁴ Nous prenons le parti ici de ne pas considérer que la Montagne et la Gironde sont à l'origine de deux conceptions opposées du territoire politique mais bien plutôt qu'ils ont instrumentalisés dans les stratégies discursives et argumentatives des débats conventionnels des conceptions concurrentes qui préexistaient depuis les premiers moments de la Révolution. Dans un contexte de crise politique et militaire, les députés des différents courants ont surtout instrumentalisé rhétoriquement la tension Paris/province plus qu'ils n'en ont été à l'origine. Sur ce sujet voir les travaux d'Anne De Mathan sur la déconstruction du mythe de « fédéralisme girondin » (HDR soutenue en 2018).

²⁵ BEAUD Olivier, « Fédéralisme et Fédération en France. Histoire d'un concept impossible ? », *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, nouvelle série, n° 3, PUS, 1999, p. 52.

loi proclamé en 1789. L'empire comme infrastructure de domination remplace alors l'*imperium* comme expression de la souveraineté de la nation et renoue avec la logique politique et territoriale de l'État. L'État de droit, posé comme fondement juridique de l'État-nation du XIX^e siècle, intègre finalement la reconnaissance de l'individu citoyen au sein de la domination négociée, et recouvre ainsi pour longtemps la pensée administrative de 1789. La Révolution française comme sacralisation des droits individuels trouve alors aisément sa place dans une linéarité de la pensée de l'État qui fait se succéder l'individu sujet dans l'État de police monarchique et le citoyen usager dans l'État de droit contemporain.

Références

- ANDRO Gaïd, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française*, Paris, SER, 2015.
- ANDRO Gaïd et BRASSART Laurent, « Introduction : Administrer sous la Révolution et l'Empire », *AHRF*, 2017-3, n° 389, pp. 3-18.
- BEAUD Olivier, *La Puissance de l'État*, Paris, Léviathan, 1994.
- BEAUD Olivier, « Fédéralisme et Fédération en France. Histoire d'un concept impossible ? », *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, nouvelle série, n° 3, PUS, 1999, p. 52
- BIARD Michel, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, éditions du CTHS, 2002.
- BIARD Michel, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »*, Paris, Champ Vallon, 2007.
- BIGOT Grégoire, « La force du gouvernement : écritures et réécritures constitutionnelles de l'administration (1789-1799) », *AHRF*, 2017-3, n° 389, p. 19-38.
- FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004.
- GENET Jean-Philippe, « Genèse de l'État moderne. Les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, 1997, p. 3-18.
- KAPLAN Steven, *La Fin des corporations*, Paris, Fayard, 2001.
- KOSELLECK Reinhart, *Le Futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, éditions de l'EHESS, 1990.
- MOULLIER Igor, « La société civiles dans l'État : organismes consultatifs, expertise et représentation de la société civile sous le Consulat et l'Empire » in ROWELL Jay et SAINT-GILLE Anne-Marie, *La Société civile organisée aux XIX^e et XX^e siècles : perspectives allemandes et françaises*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du septentrion, 2010, p. 261-274.
- OZOUF-MARIGINIER Marie-Vic, *La Formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18^e siècle*, Paris, éditions de l'EHESS, 1989.
- SERNA Pierre, *La République des girouettes, 1789-1815 et au-delà : une anomalie politique, la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.
- SKINNER Quentin, *La Liberté avant le libéralisme*, Paris, Seuil, 2000.

SKORNICKI Arnault et TOURNADRE Jérôme, *La Nouvelle Histoire des idées politiques*, Paris, « Repères », La Découverte, 2015.

TAINÉ Hippolyte, *Les Origines de la France contemporaine*, vol. 2, Paris, Hachette, 1886.

TOCQUEVILLE Alexis de, *L'Ancien régime et la Révolution*, rééd. Paris, Garnier-Flammarion, 1988.

WEBER Max, *Économie et société*, [1921], Paris, Plon, 1971.