

Sommaire

Introduction — 9

I. Thermidor et l'invention du Directoire :
le renversement des normes — 23

II. La rétractation de l'espace public
démocratique — 51

III. La construction de l'appareil d'État
et de l'ordre social — 79

IV. « Bonnes affaires » et misère populaire :
la société française sous le Directoire — 101

V. La régulation politique — 135

VI. Le contrôle de l'ordre social — 161

VII. La guerre, la politique de puissance,
les colonies — 187

VIII. De la guerre générale
à la chute du Directoire — 227

Conclusion — 261

Notes — 269

Chronologie — 275

Bibliographie — 279

Index des noms de personnes — 291

III. La construction de l'appareil d'État et de l'ordre social

En 1789, ce qu'il est convenu d'appeler « l'État royal » s'effondre en quelques mois. Les Parlements, les intendants, les anciennes circonscriptions administratives, fiscales et judiciaires disparaissent plus ou moins brutalement et sont remplacés par de nouvelles structures fondées sur de nouveaux découpages territoriaux (municipalités, districts, cantons, départements) et sur le principe électif, généralisé à la quasi-totalité des fonctions administratives et judiciaires. L'armée est bouleversée par les conflits entre la troupe et les officiers, dont beaucoup émigrent entre 1789 et 1791. La censure disparaît *de facto*, les institutions du maintien de l'ordre public sont modifiées en profondeur par la création de la Garde nationale. La seule institution d'État quasi inchangée est la diplomatie, qui reste dans les mains du roi jusqu'en 1792. La Constitution de 1791 déclare que le « gouvernement est monarchique ». Louis XVI, roi de France, devient celui des Français. « Inviolable et sacré », il est investi de l'exercice du pouvoir exécutif, possède un veto suspensif sur les lois adoptées par le corps législatif et nomme les ministres qui sont responsables devant lui. Si le « gouvernement » est monarchique, et si la « Royauté est indivisible » et héréditaire, le régime qui se met en place en 1789 et qui perdure jusqu'au 10 août 1792 est davantage une *Res publica* avec

Le Directoire

un roi qu'une « monarchie constitutionnelle ». Ainsi, « l'État » royal a laissé la place à un « État » nouveau, très largement *électif* et *décentralisé* au niveau des départements, des districts et des municipalités.

La République – installée par les décrets des 21, 22 et 25 septembre 1792 – ne modifie pas fondamentalement les caractéristiques de l'État. La quasi-totalité des fonctions administratives restent électives et la Constitution de 1793 est sans doute la Constitution la plus « décentralisatrice » de toute l'histoire de France. La période du « gouvernement révolutionnaire » de l'an II – pensée comme le gouvernement provisoire de la République jusqu'à la paix – accentue la *décentralisation administrative et exécutive* (on s'appuie sur les communes et les districts plutôt que sur les départements) tout en fondant une *centralité législative* que nombre de commentateurs depuis deux siècles ont confondue avec la centralisation exécutive, d'où la légende du prétendu *centralisme jacobin*. Ainsi la période de la « Terreur » – selon l'appellation des thermidoriens et de l'historiographie postérieure – est-elle marquée non par le développement d'un pouvoir répressif et centralisé d'État, mais au contraire par une *décentralisation* de l'exercice du pouvoir exécutif au niveau des communes et des comités révolutionnaires locaux, combinée avec une *concentration de l'autorité* dans les mains de la Convention (dotée du pouvoir *constituant*, rappelons-le) et de ses représentants en mission envoyés aux armées ou dans les départements.

Cette construction est progressivement et partiellement remise en cause par la Convention thermidorienne et plus radicalement par la Constitution de l'an III, qui entend renforcer le pouvoir exécutif et « l'État » au détriment du législatif (divisé en deux

III. La construction de l'appareil d'État et de l'ordre social

chambres) et limiter le principe électif appliqué aux fonctions administratives. Il s'agit d'en finir avec « l'anarchie délibérante » et le pouvoir des municipalités pour renforcer les niveaux d'administration intermédiaires aux mains des notables dans le système censitaire. Certes, « l'État » directorial n'est pas encore l'État centralisé et autoritaire qui sera mis en place par Bonaparte à partir de l'an VIII – il conserve en particulier de larges pans de l'organisation antérieure –, mais il marche incontestablement vers un renforcement de la centralisation exécutive et du pouvoir des administrateurs sur les administrés.

La difficile mise en place des nouvelles institutions

L'objectif des thermidoriens était de reconstruire un appareil d'État capable d'imposer et de stabiliser l'ordre public et politique au profit des propriétaires et des élites sociales. Revenant sur les principes décentralisateurs de 1789-1795, ils entendaient donner au pouvoir exécutif les moyens de concentrer l'autorité dans un appareil d'État centralisé, mais en lui imposant des limites constitutionnelles visant à empêcher la « tyrannie ». Ainsi, le Directoire nommait et révoquait les généraux, les agents diplomatiques, les commissaires du pouvoir exécutif auprès des tribunaux et des administrations locales, les receveurs départementaux des impôts directs et un grand nombre d'autres fonctionnaires qui échappaient donc au principe électif, d'autant qu'il avait également le pouvoir de nommer à toutes les fonctions électives vacantes par décès, démission ou destitution, ce qui lui permit de nommer des juges et donc d'empiéter sur le pouvoir judiciaire. Les ministres (et les ministères) étaient étroitement