

Contraire l'Exécutif à la transparence financière

La naissance du Comité des pensions et la publication des dépenses secrètes de la monarchie (1790)

Benoît Carré



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3372>

DOI : 10.4000/lrf.3372

ISSN : 2105-2557

Éditeur

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

Référence électronique

Benoît Carré, « Contraire l'Exécutif à la transparence financière », *La Révolution française* [En ligne], 17 | 2020, mis en ligne le 24 février 2020, consulté le 20 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3372> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lrf.3372>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2020.

© La Révolution française

Contraire l'Exécutif à la transparence financière

La naissance du Comité des pensions et la publication des dépenses secrètes de la monarchie (1790)

Benoît Carré

- 1 La création d'un Comité des pensions par l'Assemblée nationale constituante en janvier 1790 apparaît comme une anomalie au regard de l'existence, depuis juillet 1789, d'un Comité des finances dont les attributions couvraient, entre autres, la réforme de cet objet de dépenses. Quelques mois après sa naissance, en avril 1790, le Comité des pensions publia, contre l'avis de l'Exécutif, des données relatives aux dépenses secrètes de la monarchie. Elles étaient contenues dans un registre plus connu sous le nom de *Livre rouge* et dont les membres du Comité avaient obtenu la communication, non sans mal. Pourtant, le *Livre rouge* ne contenait en réalité que peu de pensions. L'intérêt de sa publication était visiblement ailleurs. Il s'agissait de réussir là où le Comité des finances avait préalablement échoué. Obtenir le *Livre rouge* permettait à l'Assemblée d'étendre son regard sur l'ensemble des dépenses de l'Ancien Régime, le rendre public lui permettait de rendre compte à la Nation de son travail et de faire connaître l'étendue des abus. Cette affirmation, *a priori* tardive, de la souveraineté financière de l'Assemblée nationale aux dépens de l'Exécutif ne peut être comprise qu'en revenant sur les circonstances qui ont conduit à la création du Comité des pensions.
- 2 L'intérêt des historiens pour les comités des assemblées révolutionnaires est relativement récent. En 2012, dans le troisième numéro de cette même revue, Guillaume Mazeau soulignait la béance historiographique dans ce domaine : « Si l'on excepte les deux fameux Comités de sûreté générale et de salut public [...] que sait-on au juste des trente-trois autres comités de la Constituante, des vingt-deux de la Législative et des trente de la Convention [...] ? Finalement peu de choses¹. » Jusqu'alors, les études avaient principalement porté sur le Comité de salut public de la Convention². Les comités de l'Assemblée nationale constituante, dont l'antériorité pouvait peut-être permettre de comprendre et d'expliquer bien des aspects, des singularités et des évolutions des comités postérieurs, n'avaient fait l'objet que d'un

intérêt résiduel³. En 2012 encore, dans ce même numéro de *La Révolution française* consacré aux comités, trois articles sur neuf portaient sur un comité de la Constituante⁴.

- 3 Notre intérêt pour le Comité des pensions est né dans le cadre de notre doctorat, qui visait à reconstituer le fonctionnement global du système des grâces royales pécuniaires⁵. Créé par un décret du 4 janvier 1790, ce comité avait pour mission – entre autres – d'enquêter sur les abus qui caractérisaient la distribution des libéralités princières sous l'Ancien Régime. À cette fin, le Comité des pensions rassembla une documentation financière considérable et produisit plusieurs rapports qui rendaient intelligibles des circuits administratifs et financiers jusqu'ici opaques pour les contemporains. En ce sens, les rapports et pièces justificatives publiés par le Comité des pensions nous offrent un précieux biais pour aborder l'histoire des dépenses de la monarchie à la fin de l'Ancien Régime. Au fil de nos recherches, s'est constitué un corpus de sources qui permettait de retracer l'histoire et le fonctionnement de ce comité. Ces sources sont de trois ordres. Les *Archives parlementaires* permettent évidemment de retrouver les interventions des membres du Comité des pensions à l'Assemblée nationale, ainsi que bon nombre des documents imprimés par ordre du Comité. Parmi ceux-ci, il faut souligner la publication, la même année, de la correspondance du Comité des pensions avec les ministres et les principaux ordonnateurs des dépenses entre janvier et juin 1790⁶. Enfin, les procès-verbaux des séances du Comité entre le 15 janvier 1790 et le 27 septembre 1791 constituent la source principale pour écrire l'histoire du Comité des pensions⁷. Contrairement aux procès-verbaux du Comité des finances⁸, ces manuscrits n'ont jamais fait l'objet d'une publication⁹.
- 4 Cet article est le second que nous consacrons à ce Comité. Le précédent portait sur l'action exécutive du Comité des pensions de l'Assemblée nationale constituante. Il s'agissait alors de montrer la manière dont ce Comité s'était substitué au pouvoir exécutif dans la mise en œuvre de la loi du 22 août 1790 qui réformait les pensions de l'Ancien Régime. Ce texte ordonnait le tri des pensions royales en trois catégories : celles qui devaient être supprimées définitivement, celles qui devaient être prises en charge par l'État et celles qui devaient être renvoyées à la Liste civile nouvellement créée pour permettre au roi de payer les dépenses de sa maison. Le Comité des pensions avait supervisé toute l'opération et avait fini par prendre les dimensions d'un véritable petit ministère des pensions¹⁰. Nous souhaitons revenir ici sur les étapes qui ont conduit à la formation du Comité des pensions à la fin de l'année 1789 et au début de l'année 1790 et sur ce que cet épisode révèle des rapports entre le Législatif et l'Exécutif durant les mois qui ont suivi l'installation de l'Assemblée nationale à Paris. Il s'agit plus particulièrement, en insistant sur les rapports entre le Comité des pensions et le pouvoir exécutif, de souligner le rôle joué par les députés qui ont animé ce comité dans le renforcement de la souveraineté financière de l'Assemblée nationale.

Les étapes du dévoilement

Au commencement était le *Livre rouge*

- 5 Le *Livre rouge* n'est autre que le registre des ordonnances au porteur, c'est-à-dire le registre des dépenses secrètes de la monarchie. Seul le roi en personne et le contrôleur

général des finances pouvaient avoir ce registre entre leurs mains. Le ministre des Finances y consignait toutes les dépenses ayant fait l'objet d'une ordonnance au porteur et le roi paraphait chaque ligne de dépense. Dans la mesure où les ordonnances au porteur étaient anonymes – le nom du bénéficiaire de la somme et les motifs du versement n'étaient jamais mentionnés sur l'ordonnance de paiement, contrairement aux ordonnances de paiement classiques –, ce registre permettait au roi de garder une trace des dépenses secrètes qu'il avait ordonnées.

- 6 Quelles étaient ces dépenses secrètes ? Il s'agissait principalement de dépenses permettant au département des Affaires étrangères de mettre en œuvre la politique internationale du royaume. Les ordonnances au porteur servaient notamment à verser des subsides aux princes étrangers alliés de la France comme, par exemple, le roi de Suède (1,5 million en 1787), le duc des Deux-Ponts (500 000 livres), etc. Chaque année, le roi signait également une ordonnance au porteur d'un montant de 200 000 livres qui servait de « fonds de la dépense secrète du ministère des Affaires étrangères¹¹ ». Ces fonds secrets permettaient au secrétaire d'État des Affaires étrangères (Vergennes puis Montmorin) d'effectuer des versements en liquide qui ne laissaient aucune trace et dont le ministre rendait seulement compte oralement au roi lors de son travail avec lui. Leur existence n'était pas nouvelle sous le règne de Louis XVI puisque déjà sous le règne de Louis XV, Choiseul en avait décrit le fonctionnement dans un mémoire destiné au roi en 1770. La manière dont le ministre en rend compte laisse supposer que la pratique était déjà bien ancrée :

Il y a des ordonnances au porteur dans chaque département ; à la guerre on n'en fait point d'usage. Une grande partie des dépenses des affaires étrangères se paye dans cette forme ; Le Ministre des affaires étrangères prend de même les ordres de Votre Majesté pour ces sortes de dépenses secrètes ; et en envoyant en finance les ordonnances au porteur, il envoie l'état des objets, afin que Votre Majesté en signant les ordonnances puisse se rappeler les motifs des dépenses qu'elle signe ; et comme les objets des subsides et autres dépenses secrètes ne peuvent pas, du moins politiquement, être connue à la Chambre des comptes, pour que la note en reste dans un lieu sûr, le Contrôleur général de vos finances la transcrit sur un livre particulier que Votre Majesté signe et qui reste sans doute, en dépôt dans le Bureau de la finance. Il n'y a qu'une seule ordonnance au porteur des affaires étrangères, de deux cent mille francs, qui s'appelle l'ordonnance secrète dont on n'accuse pas le motif en finance ; cette ordonnance est à la disposition du Secrétaire d'État ; toujours d'après les Bons de Votre Majesté¹².

- 7 Au cours des années 1780, c'est la quasi totalité des dépenses du département des Affaires étrangères qui furent payées par le Trésor royal à travers des ordonnances au porteur d'un montant sans cesse plus élevé et qui finissait par englober plusieurs objets différents. En 1787, Louis XVI signa une ordonnance au porteur d'un montant de 8 060 330 livres 7 sols et 4 deniers pour les dépenses secrètes des Affaires étrangères¹³ qui incluait le fonds habituel de 200 000 livres, les subsides aux princes alliés (Suède, Deux-Ponts, Nassau-Saarbruck, Parme) pour plus de 2,5 millions de livres, et toute une série de dépenses imprécises dont l'intitulé ne permet pas d'identifier les bénéficiaires : 325 000 livres de « secours à plusieurs princes et gentilshommes étrangers », 37 600 livres de traitements à « divers Écossois et Irlandois », plus de 1,5 million de livres couvrant « divers objets de dépenses pour traitemens particuliers, frais de voyages & de premiers établissemens, remboursemens, indemnités, ouvrages & fournitures ». Pour finir, cette ordonnance au porteur d'un montant considérable englobait le versement

de plus de 3,3 millions de livres de « dépenses extraordinaires » secrètes dont Montmorin se garda bien de donner le détail en 1790¹⁴.

- 8 Si les dépenses des Affaires étrangères représentaient plus de la moitié de la somme totale inscrite au *Livre rouge* entre 1774 et 1790, il faut également souligner que ce registre consignait aussi des dépenses d'une toute autre nature : des dons, des gratifications, des pensions, des indemnités, des prêts, etc. Les ordonnances au porteur servaient ainsi à payer de nombreuses libéralités royales en toute discrétion. Ce sont également par des ordonnances au porteur inscrites au *Livre rouge* que Louis XVI put payer les dettes de ses frères (28 millions de livres, soit plus de 12% des sommes totales du *Livre rouge* entre 1774 et 1790) et faire l'acquisition des châteaux de Saint-Cloud et de Rambouillet.

Figure 1 : Répartition des dépenses inscrites au *Livre rouge* entre 1774 et 1790, d'après le Comité des pensions¹⁵

Répartition des dépenses du <i>Livre rouge</i>	Montant en millions de livres	%
Aux frères du roi	28,4	12,5
Dons et gratifications	6,2	2,7
Pensions et traitements	2,2	1
Aumônes	0,3	0,1
Indemnités, avances et prêts	15,3	6,7
Acquisitions et échanges	20,9	9,2
Affaires de finances	5,8	2,5
Affaires étrangères et postes	135,8	59,5
Dépenses diverses	1,8	0,8
Dépenses personnelles au roi et à la reine	11,4	5
TOTAL pour 1774-1790	228,1	100

- 9 Ce registre symbolisait donc, à lui seul, l'absolutisme financier de la monarchie et participait à l'entretien du secret qui entourait les finances royales. La Chambre des Comptes et les parlements n'avaient jamais connaissance des détails de ces dépenses pourtant payées par le Trésor. Le fonctionnement du *Livre rouge* nous rappelle donc que l'arbitraire royal s'exerçait aussi dans la distribution des dépenses de l'État. En publiant le contenu de ce registre, les députés du Comité des pensions brisaient le secret qui entourait jusqu'ici les finances du prince¹⁶. Ils détruisaient ainsi un autre symbole de l'absolutisme. Sur un almanach mural pour l'année 1791 « dédié aux Amis de la Constitution » et réalisé durant la deuxième moitié de l'année 1790, Philibert Louis Debucourt (peintre et graveur de l'Académie royale de peinture) fait ainsi figurer le *Livre rouge* parmi les décombres de l'Ancien Régime. Dans la partie supérieure de son

almanach, un bas-relief allégorique glorifie l'œuvre de l'Assemblée nationale constituante, représentée sous les traits de Minerve. Sur la partie gauche de ce trompe-l'œil, un angelot met le feu aux débris de l'Ancien Régime. L'observateur reconnaît alors aisément les ruines de la Bastille, les chaînes du despotisme, les chartes scellées qui symbolisent les droits féodaux abolis lors de la nuit du 4 août. Enfin, les flammes de la Révolution s'attaquent aux pages du fameux *Livre Rouge*¹⁷.

Le Comité des finances manque le *Livre rouge*

10 L'Assemblée nationale s'était dotée le 11 juillet 1789 d'un « comité de 61 membres, qui s'occupera des finances pendant que l'Assemblée générale travaillera à la Constitution¹⁸ ». Néanmoins, les travaux du Comité ne commencèrent réellement qu'à la fin du mois de juillet 1789, au moment du retour de Necker. Dès le début du mois d'août, le Comité des finances reçut toute une série d'états de finances de la part du ministre et demanda à avoir connaissance de la liste nominative des pensions¹⁹. La décision d'imprimer cet état nominatif ne fut prise qu'à la fin du mois de septembre par l'Assemblée nationale, François-Jean Baudouin acceptant alors de prendre en charge la totalité de l'impression de l'état nominatif des pensions « sans qu'il n'en coûtât rien au Trésor public²⁰ ». Mis à part les membres du Comité des finances, la quasi totalité des députés ainsi que le public ignoraient tout du contenu de cet état qui n'avait jamais été publié. Tout porte à croire que les mêmes ignoraient jusqu'alors l'existence du registre des ordonnances au porteur ou *Livre rouge*. Il est moins certain que le Comité des finances fût lui aussi dans ce cas.

11 « La première mention du Livre Rouge a été faite dans l'Assemblée, le 28 novembre dernier²¹. » La révélation du *Livre rouge* aux députés de l'Assemblée nationale ne vint pas du Comité des finances mais d'un député extérieur à ce dernier : Armand-Gaston Camus, ancien avocat du clergé de France, député du Tiers-état de Paris et garde des archives de l'Assemblée. À la fin du mois de novembre 1789, Camus connaissait donc l'existence du *Livre rouge* et savait qu'il contenait la trace de plusieurs grâces pécuniaires. Que ce tournant ait eu lieu au mois de novembre ne saurait surprendre. Il correspond à l'installation de l'Assemblée à Paris et, plus particulièrement, au Manège, à quelques encablures des bureaux du Trésor royal et du Contrôle général des finances. Il est possible que Camus ait été renseigné en la matière par un commis des Finances. Le 28 novembre 1789, à l'occasion d'un débat en séance sur plusieurs dépenses à voter en urgence, Camus révéla à ses collègues l'existence du *Livre rouge* : « On sait qu'il existe au Trésor royal un livre rouge... ». Le député Fréteau de Saint-Just confirma ses propos : « L'assertion de M. Camus sur le livre rouge est très exacte²². » Le garde des archives de l'Assemblée se rendit ainsi à plusieurs reprises au Comité des finances afin d'en apprendre davantage auprès de ses collègues. Ces derniers admirèrent que l'Exécutif avait déjà reconnu l'existence du *Livre rouge* mais que la volonté du roi de préserver la mémoire de son grand-père – plusieurs pages concernant le règne de Louis XV – retardait la communication de ce document.

Il était naturel que celui qui avait parlé du Livre rouge cherchât à le connaître. Il se transporta plusieurs fois au Comité des finances. Il y apprit que l'existence du Livre rouge était avouée. On ajouta qu'il en avait été question dans plusieurs conférences avec le ministre ; que l'état des dépenses remontait au règne de Louis XV, et qu'on apercevait que cette circonstance retardait la communication du livre : un

sentiment de piété filiale inspirant au roi le désir que certaines dépenses particulières à Louis XV demeurent à jamais inconnues²³.

- 12 Telle était l'explication officielle. Alors que le Comité des finances connaissait donc l'existence du *Livre rouge*, il ne sollicita pourtant jamais l'Assemblée pour obtenir un décret qui en aurait permis la communication. De son côté et jusqu'à la fin de l'année 1789, Camus ne cessa de l'inciter à réclamer la communication du *Livre rouge*, sans succès²⁴.
- 13 La création d'un Comité des pensions en janvier 1790 peut donc partiellement s'expliquer par l'incapacité du Comité des finances à se procurer ce document auprès de l'Exécutif. Soulignons ici la plasticité de l'Assemblée nationale constituante qui n'hésita pas à créer un comité *a priori* redondant afin d'arriver à ses fins. Le Comité des finances, pléthorique et trop attaché à collaborer avec Necker, apparaissait trop faible face à l'Exécutif. Il se contentait de travailler sur les documents que le roi et Necker acceptaient de lui transmettre. Or, depuis les journées d'octobre, depuis le transfert du roi et de l'Assemblée à Paris et depuis la structuration du « côté gauche » au sein de la Société des amis de la constitution, l'Assemblée était en mesure d'exiger et non plus d'attendre face à l'Exécutif. Ce dernier avait tout à craindre d'une communication du *Livre rouge*. Ce registre était la preuve que le discours d'économie tenu par le roi depuis le début de son règne n'avait jamais conduit à une remise en cause des pratiques dispendieuses de la monarchie²⁵. L'absolutisme financier sous couvert de réformes de la Maison du Roi, de suppressions d'offices, de souhaits d'économies, d'une apparence de simplicité, n'avait jamais cessé d'exister. Le contenu du *Livre rouge* prouvait aux députés que le meilleur moyen de réduire le déficit était la mise en place d'une gestion publique des finances qui impliquait de priver le roi et les ministres de tout pouvoir discrétionnaire dans la distribution des fonds publics. La destruction de ce système de grâces royales opaque ne pouvait donc se faire sans la destruction du secret financier. L'espace public devait devenir le cadre de la délibération financière. Comment construire le consentement à l'impôt si le contrôle des dépenses échappait à l'Assemblée ?

Le Comité des pensions prend la main

- 14 Ce contexte politique nouveau et ce rapport de force favorable au Législatif permirent au Comité des pensions, créé le 4 janvier 1790, de réussir là où le Comité des finances avait échoué. En effet, le Comité des pensions finit par obtenir, en mars 1790, de pouvoir consulter le *Livre rouge*. Cette consultation fit toutefois l'objet d'un véritable bras de fer entre l'Exécutif et le Législatif. La lutte dura deux mois entre la mi-janvier et la mi-mars 1790 et se termina à l'avantage de la représentation nationale. Cette victoire, elle la doit en grande partie à l'obstination de Camus. Élu, sans surprise, président du Comité des pensions le 15 janvier 1790, lors de la première séance de ce comité, Camus se vit rapidement confier par ses collègues la charge d'obtenir le *Livre rouge*²⁶. Il fallut plusieurs semaines pour faire fléchir l'Exécutif. Necker tardait à répondre, attendant lui-même que le roi donnât son accord. Puis le ministre des Finances se fit porter pâle. Ce jeu du chat et de la souris dura tout le mois de février 1790. Le vendredi 5 mars, les membres du Comité des pensions, à bout de patience, exposèrent la situation à l'Assemblée qui vota alors un décret explicite. Elle envoyait son président en personne pour supplier le roi d'ordonner à ses ministres de communiquer au Comité « le registre connu sous le nom de *Livre rouge*²⁷ ». Il fallut tout

de même attendre le 11 mars pour que Camus reçoive un billet de Necker l'informant que Louis XVI autorisait son ministre des finances à communiquer le *Livre rouge* aux douze membres du Comité des pensions.

- 15 Le 15 mars, Camus et ses collègues purent enfin consulter le registre mais à condition de se rendre chez Necker et de le faire en présence de ce dernier et du ministre des Affaires étrangères, Montmorin. En outre, ils n'étaient pas autorisés à prendre connaissance des dépenses relatives au règne de Louis XV. S'opposant à ce mode de consultation sous condition et, surtout, sous contrôle de l'Exécutif, le Comité des pensions réclama le lendemain de recevoir le *Livre rouge* dans ses locaux. Necker accepta quelques jours plus tard, mais à condition que le registre lui soit rendu le soir-même. De plus, le ministre des Finances prit soin de sceller d'une bande de papier les pages du registre relatives aux dépenses du règne de Louis XV²⁸. Deux jours suffirent au Comité des pensions pour prendre connaissance du registre et recopier l'essentiel des informations qu'il contenait. Une fois ce dépouillement effectué, ils le restituèrent à Necker et ne le lui réclamèrent plus jamais.
- 16 Quelques jours plus tard, les membres du Comité des pensions décidèrent – à l'unanimité – d'en rendre public le contenu. La publication eut lieu le mardi 6 avril 1790 sous la forme d'un dépouillement précédé d'une description et d'un avertissement²⁹. Le Comité y présentait le registre des ordonnances au porteur comme une preuve de plus de « l'avidité des gens de faveur ». Surtout, les députés exposaient clairement les difficultés qu'ils avaient rencontrées et, à demi-mot, sous-entendaient que Necker avait contribué à maintenir le « voile obscur » qui couvrait les dépenses secrètes de la monarchie. Le retentissement d'une telle publication, relayée abondamment par une presse révolutionnaire en plein essor, fut considérable³⁰.
- 17 Cette publication s'était évidemment faite sans demander l'avis du roi ni de Necker. L'initiative du Comité des pensions suscita aussitôt de vives tensions entre l'Exécutif et le Législatif au cours du printemps 1790. Des échanges, à coup de publications, furent l'occasion pour le Comité des pensions d'exposer en quoi il se jugeait parfaitement légitime pour rendre publiques ces données financières. Le 23 avril 1790, dans sa *Réponse aux observations de M. Necker et de M. de Montmorin, relativement au Livre rouge*, il rappela en effet que :

Les membres du comité, tous ceux de l'Assemblée, sont les représentants de la nation ; ils ne sont pas ceux du roi. Ce n'est pas au roi qu'ils doivent compte de ce qu'ils font, en qualité de représentants de la nation. Il s'agit ici des finances de la nation ; il s'agit de lui rendre compte de la dissipation qui en a été faite. Le vœu de la nation pour connaître cette dissipation, a donné à ses représentants toutes les autorisations nécessaires pour publier l'état au vrai de l'administration de son Trésor³¹.
- 18 En somme, en publiant le *Livre rouge*, le Comité des pensions ne faisait que respecter le mandat que les députés avaient reçu du peuple lors de l'élection aux États généraux, mandat qui consistait à rendre public l'état des dépenses.
- 19 Ce succès du Comité des pensions face à l'Exécutif scella également l'échec du Comité des finances. Ce dernier, pourtant créé dès juillet 1789, n'était pas parvenu à mettre la main sur les documents les plus compromettants pour l'Ancien Régime et n'avait même pas osé tenter à ce sujet un bras de fer avec l'Exécutif. Le contexte de création du Comité des pensions, sa composition politique et la personnalité de ses membres

peuvent expliquer ce succès du Comité des pensions par rapport au Comité des finances.

Retour sur la formation du Comité des pensions

Impasse politique autour de la réduction des pensions

- 20 Lors de sa création le 4 janvier 1790, le Comité des pensions avait reçu pour mission de « présenter incessamment à l'Assemblée nationale, un plan d'après lequel les Pensions, traitements, dons & gratifications actuellement existantes, devront être réduites, supprimées ou augmentées, & proposera les Règles d'après lesquelles les Pensions devront être accordées à l'avenir³² ». Ce décret ne se contentait pas de créer un comité supplémentaire destiné à préparer un plan d'économie sur cet objet de dépense et à établir des règles universelles pour l'attribution des futures pensions aux serviteurs de l'État. Le texte ordonnait également de suspendre le paiement de toutes les pensions et gratifications jusqu'au 1^{er} juillet. Seules les pensions arriérées (en retard) devaient être payées mais elles étaient plafonnées à 3 000 livres. Quant aux émigrés, l'Assemblée ordonnait de ne plus rien leur verser. Ce texte portait donc un rude coup à l'ensemble des pensionnaires de la monarchie et visait clairement l'aristocratie de cour, au grand dam des mieux dotés, dont la presse n'hésita pas à se moquer.
- 21 Le vote du texte constituait l'aboutissement de plusieurs jours de débats qui avaient commencé le 26 décembre 1789 par une motion de Camus. Le plan de ce dernier était relativement simple : il consistait à faire payer les pensions arriérées mais à limiter le paiement des pensions de l'année 1790 à la somme de 18 millions, montant fixé par le Comité des finances lui-même le mois précédent. Pour respecter cette contrainte financière, l'ancien avocat du clergé proposait de plafonner les pensions à 12 000 livres et, surtout, de ne rien payer avant le 1^{er} juillet, le temps de faire des vérifications et de repérer ainsi les abus à supprimer. Il n'était alors nullement question de créer un nouveau comité³³. Au contraire, la motion de Camus visait surtout à pousser le Comité des finances à l'action sur ce qui relevait des pensions. L'intervention de Camus était tout à fait calculée. Le député de Paris cherchait par là à préparer l'Assemblée à la réception d'un rapport du Comité des finances qui intervint quelques jours plus tard, le 31 décembre 1789. Le baron d'Hambure, officier de l'armée de terre et député de la noblesse du baillage de Tours, présenta ce jour-là au nom du Comité des finances un rapport qui établissait le montant total des pensions à 31,5 millions de livres et précisait que plus de la moitié d'entre elles étaient des pensions militaires³⁴. Le rapporteur ouvrit ensuite le débat pour demander à l'Assemblée de se prononcer sur la meilleure manière de réduire le montant des pensions, afin de les faire passer de 31,5 à 18 millions de livres. Mais qui allait payer un tel effort ? Le Comité des finances n'avait, sur ce point, aucune piste à suggérer et s'en remettait à la sagesse de la représentation nationale.
- 22 Si le Comité des finances se présentait ainsi devant l'Assemblée, sans proposition concrète, c'était tout simplement parce qu'il avait été incapable de trouver sur ce problème un consensus en son sein. Un barème de réduction en 10 tranches, particulièrement sévère, lui avait été présenté par le même d'Hambure le 12 octobre 1789. Ce barème prévoyait de retenir 15% du montant des pensions inférieures à 600 livres et jusqu'à 80% du montant des pensions supérieures à 30 000 livres³⁵. Une telle

solution était loin d'être nouvelle. Dès 1717, la monarchie avait eu recours à des barèmes de retenue progressifs afin de diminuer le montant des pensions³⁶. La dernière retenue à la source sur le paiement des pensions avait été décidée en 1787 par Loménie de Brienne et le Contrôleur général des finances Lambert. Ce dernier barème était d'ailleurs toujours en vigueur et on proposait qu'un nouveau barème de retenue vienne se surajouter à celui-ci pour dégager les économies nécessaires. L'idée d'une réduction généralisée du montant des pensions avait aussi la préférence du roi, qui ne souhaitait pas encourager les députés à vérifier les motifs de chacune d'entre elles. Louis XVI avait très clairement exposé cette position dès le 18 septembre 1789 et celle-ci avait ensuite guidé la conduite de tous les acteurs concernés (Necker et d'Harambure)³⁷. Toutefois, le projet de réduction n'avait pas totalement convaincu les députés du Comité des finances. Certains d'entre eux souhaitaient plafonner à 12 000 livres le montant des pensions tandis que d'autres estimaient que la retenue que d'Harambure proposait d'imposer aux petites pensions était trop sévère. Surtout, les députés ignoraient alors tout du profil social des pensionnaires de l'État, ce qui rendait difficile toute décision en la matière. Ils ne souhaitaient donc pas prendre de décision sur ce point tant que l'état nominatif des pensions n'avait pas été publié³⁸.

- 23 Les choses étaient radicalement différentes à la fin du mois de décembre 1789 puisqu'entre-temps, l'Assemblée avait ordonné l'impression de l'état nominatif des pensions sur le Trésor royal. Le 23 novembre, la première partie de cette liste de plus de 22 000 noms fut publiée. Elle contenait ceux des pensionnaires qui touchaient plus de 20 000 livres par an. Cette première classe regroupait l'élite de l'aristocratie de cour, de la noblesse d'État et de la noblesse militaire. On y trouvait cependant beaucoup plus de « colonels à la bavette » que de véritables héros de guerre. Elle comprenait également quelques erreurs puisqu'elle citait plusieurs pensionnaires morts. Pourtant, l'authenticité de la liste avait bien été attestée par le Trésor royal, à partir des brevets de pensions. Ces pensionnaires fictifs firent soupçonner des détournements de fonds, comme en témoigne cet extrait du journal d'Adrien Duquesnoy :

Il me semble que ces erreurs, et d'autres encore dont on entend parler, et notamment des pensions de gens morts il y a plusieurs années, peuvent donner lieu aux plus étranges soupçons sur la dilapidation que se permettaient les agents subalternes de l'administration, dans un temps où la surveillance ne pouvait pas être très sévère et où peut-être les surveillants eux-mêmes... Quels mystères d'iniquité ne pénétrera-t-on pas d'ici à quelque temps, et combien de gens doivent trembler pour leur réputation !³⁹

- 24 Vers la fin du mois de décembre, les députés reçurent une nouvelle livraison de ce premier volume de l'état nominatif des pensions. Il faisait plus de 500 pages et contenait la liste des pensionnaires qui recevaient plus de 1 800 livres par an⁴⁰.

Le basculement des députés de la noblesse militaire

- 25 C'est du côté de la noblesse militaire que vint la première charge. La publication partielle de l'état nominatif des pensions confirmait des intuitions et des représentations déjà exprimées dans les cahiers de doléances : la courtoisie se trouvait mieux récompensée que le mérite militaire. Il devenait désormais beaucoup plus facile pour cette partie de la noblesse, très représentée à l'Assemblée⁴¹, de prendre position quant à la meilleure manière de réduire le montant des pensions. Il était alors hors de question d'approuver un barème de retenue qui, une fois de plus, n'aurait pas

épargné les petites pensions majoritairement attribuées à des militaires de carrière. Il fallait faire payer la cour, les émigrés et, surtout, mettre fin aux abus. C'est ainsi que l'idée de créer un comité « chargé d'examiner l'état des pensions » et de priver de leurs pensions les émigrés jusqu'à leur retour dans le royaume, fut exprimée pour la première fois le 31 décembre 1789 par le marquis de Montcalm-Gozon. Ce député de la noblesse de Villefranche-de-Rouergue était un ancien lieutenant de vaisseau qui avait participé à la guerre d'Amérique aux côtés de La Fayette. Pour autant, le marquis de Montcalm-Gozon ne faisait pas partie de la noblesse libérale et s'était clairement opposé à la réunion des ordres au printemps 1789, ainsi qu'à l'abolition des privilèges. Mais, pour sauver les pensions militaires, Montcalm-Gozon était prêt à soutenir Camus.

Il n'est aucun de vous qui ne soit indigné de cette quantité de grâces accordées, en grande partie, à des personnes dont le seul mérite a été d'être protégées par des ministres infidèles et déprédateurs ; tandis, Messieurs, que le vrai militaire, celui qui a bravé les dangers et la mort, est dépourvu du nécessaire. Quoi, Messieurs, les défenseurs de la patrie ne pourraient en être récompensés, et nous laisserions subsister plus longtemps cet amas énorme de grâces ! Appelés pour corriger les abus, vous vous hâterez d'en réformer un aussi monstrueux : vous ne souffrirez plus que le prix de la sueur du pauvre serve à récompenser celui ou celle qui n'a rien mérité⁴².

- 26 Un autre député de la noblesse militaire, le baron de Wimpffen, vint soutenir la démarche de Camus. Cet Alsacien, issu d'une très ancienne famille noble du Saint-Empire, titrée depuis le XIV^e siècle, avait participé à tous les conflits depuis la guerre de Sept Ans. En plus de ses faits d'armes, il avait écrit plusieurs ouvrages sur l'armée – dont un consacré aux encouragements militaires – et siégeait au sein du Comité militaire depuis l'automne 1789. De tous ceux qui intervinrent sur la réforme des pensions, Wimpffen fut celui qui proposa le projet le plus abouti. Il défendit en effet l'idée d'une pension calculée en fonction des grades et de la durée des services et qui n'aurait pas concerné que les officiers, mais également les soldats et les bas-officiers. Surtout, il sut trouver les mots pour convaincre les députés de voter un dispositif qui, tout en permettant de faire des économies et de mettre fin aux abus, satisfasse les aspirations de la noblesse militaire.

Nous devons, à double titre éviter de répandre dans l'armée une inquiétude qui pourrait la détacher de la révolution, et lui faire désirer le retour de l'ancien gouvernement. Il est donc de la vraie politique et de l'exacte justice, Messieurs, de commencer par rassurer une classe qui mérite d'autant moins d'être inquiétée, que ce ne sont pas les faveurs dont elle jouit, qui ont obéré le Trésor royal⁴³.

- 27 Le positionnement d'une partie de la noblesse à l'Assemblée sur cette question des pensions illustre l'ampleur de la frustration sociale ressentie par cette frange du second ordre, provinciale et militaire. En cela, nous aurions tendance à rejoindre les observations nuancées formulées par Rafe Blaufarb au sujet de la rhétorique anti-nobiliaire de la noblesse de province. Ce dernier a bien souligné à quel point cette partie de la noblesse avait développé sa définition de l'égalité et du mérite dont la défense devait conduire à la régénération du second ordre⁴⁴. À Paris, à la fin de l'année 1789, les députés de la noblesse militaire avaient été écœurés par l'écart entre, d'un côté, l'ampleur des montants reçus par l'aristocratie de cour et, de l'autre, la petitesse des récompenses militaires. Or, au moment où il fallait décider de la manière de réduire le coût des pensions, ces militaires refusaient de voir une nouvelle diminution des retraites frapper à nouveau les pensions des officiers.

- 28 La création d'un Comité des pensions, la suspension du paiement de ces dernières, ainsi que le mandat d'enquête donné à ses membres pour traquer les abus de l'Ancien Régime dans la distribution des grâces furent donc le fruit d'une alliance entre les députés du tiers état et ceux issus de la noblesse militaire. Cette alliance originale se heurta à la résistance acharnée du parti de la cour et de l'émigration incarné, sur la question des pensions, par Maury, Cazalès et d'Espréménil. Le choc offrit à la jeune assemblée une de ses séances les plus violentes, qui fut précisément celle qui accoucha du Comité des pensions. Le 4 janvier 1790, il fallut neuf heures et demie pour voter les quatre petits articles du décret. « C'étaient des cris, une fureur dont on ne peut se faire une idée », rapporte Adrien Duquesnoy dans son *Journal*, tant les intérêts des pensionnaires furent défendus avec rage par une poignée de députés : « Jamais on ne mit autant de chaleur, autant d'opiniâtreté, autant de ruse et de mauvaise foi à défendre une mauvaise cause que les pensionnaires en ont mis avec leurs amis à défendre leurs pensions⁴⁵. »
- 29 Si les trois premiers articles furent adoptés sans trop de difficultés, le quatrième article essuya une véritable tempête. En suspendant les pensions des émigrés, l'article 4 coupait les vivres de la Contre-Révolution. Pour la noblesse militaire qui siégeait à l'Assemblée et défendait la réforme des pensions, l'aristocratie de cour en cavale avait abandonné le roi dans la tourmente, avait abandonné le royaume en pleine crise et ne méritait donc plus de recevoir les bienfaits de l'État. N'en avaient-ils pas trop reçu d'ailleurs, au détriment des vrais guerriers et sans les avoir vraiment mérités ? La rancune de cette noblesse, trop longtemps humiliée par la cour, était bien trop forte pour ressouder les rangs du second ordre. Pour les députés patriotes, l'occasion était trop belle de pouvoir faire quelques économies tout en mettant en difficulté les ennemis de l'Assemblée. Une nette majorité finit par se décider en faveur de son adoption⁴⁶ : « La haine contre les Polignac a déterminé beaucoup de personnes ; des principes d'économie en ont déterminé d'autres, et les troisièmes ont été frappés de la crainte de voir sortir de France le numéraire⁴⁷. » Le retentissement de ce décret fut énorme : « Au moins, cette lutte produira en province un effet avantageux : ceux qui l'habitent verront quels sont les vrais amis du peuple, et quels sont ceux qui préfèrent son soulagement à la faveur des grands et à l'avantage des courtisans. Quelques journées du même genre, et les restes de l'aristocratie sont détruits⁴⁸. »
- 30 La haine de la cour et le ressentiment à l'égard des émigrés conduisirent donc la noblesse d'épée à porter le premier coup à un système de grâces royales qu'elle jugeait injuste à son égard. Ce fut pour sauver les pensions militaires que la noblesse suspendit les pensions de l'aristocratie. Cette fracturation du camp de la noblesse sur la question de la distribution des grâces pécuniaires permettait au Comité des pensions de fonder sa légitimité sur une majorité particulièrement large. La composition du Comité reflétait d'ailleurs cette alliance entre la gauche jacobine et une partie de la droite conservatrice.

Un comité politiquement armé face à l'Exécutif

Un comité restreint et jacobin

- 31 Les membres du tout nouveau Comité des pensions furent élus le 14 janvier 1790, le jour même de la sanction du décret du 4 janvier par le roi. C'était un comité restreint

en comparaison du « gigantesque⁴⁹ » Comité des finances. Alors que ce dernier comptait plus de 60 membres, le Comité des pensions ne réunissait que 12 députés (du moins jusqu'en juillet 1790). Camus, Montcalm-Gozon et le baron de Wimpffen, qui s'étaient le plus investis dans les débats qui avaient conduit au vote du décret du 4 janvier, furent élus pour siéger au sein du Comité. S'ajoutèrent Fréteau de Saint-Just, Treillard, Gaultier de Biauzat, Menou, Champeaux, Cottin, La Revellière-Lépeaux, Goupil de Préfelin et l'abbé Expilly⁵⁰. Cette équipe plus ramassée était susceptible de travailler plus efficacement. Si le Comité des pensions était plus restreint que le Comité des finances, il était également plus à gauche. Sa composition reflétait certes l'alliance tactique entre le tiers et la noblesse militaire mais elle incarnait aussi le regroupement récent des députés les plus favorables à la Révolution au sein de la Société des Amis de la Constitution. Plus de la moitié des membres du Comité des pensions faisait ainsi partie du club des Jacobins, à savoir : Cottin, Expilly, Gaultier de Biauzat, Goupil de Préfelin, La Revellière-Lépeaux, Menou, Wimpffen. Palasne de Champeaux avait quant à lui fait partie dès mai 1789 du tout premier cercle du Club breton, embryon précurseur de la Société des Amis de la Constitution. La noblesse libérale était représentée par Fréteau de Saint-Just, membre de la Société des Trente. Treillard rejoignit plus tard le Club de 1789, émanation modérée des Jacobins. La noblesse militaire avait quant à elle deux représentants au sein du Comité : Wimpffen, maréchal de camp, et Montcalm-Gozon, lieutenant de vaisseau. Si Wimpffen fut membre des Jacobins dans un premier temps, Montcalm-Gozon appartenait en revanche clairement à la droite⁵¹. Quant à Camus, nous y reviendrons, il faisait incontestablement partie de la gauche, sans pour autant être affilié à aucun club. Le Comité des pensions était ainsi composé de députés majoritairement issus du Tiers-état et partisans de la Révolution.

Figure 2 : Les membres du Comité des pensions en janvier 1790 (répartition par ordres)

Clergé	Noblesse	Tiers
Expilly	Fréteau de Saint-Just (robe) Menou Montcalm-Gozon Wimpffen (épée)	Camus Cottin Gaultier de Biauzat Goupil de Préfelin La Revellière-Lépeaux Palasne de Champeaux Treillard
1	4	7

32 L'Assemblée nationale avait pris soin de porter au Comité des pensions des députés déjà particulièrement investis dans les activités de la Constituante. À part Cottin, tous les membres du Comité siégeaient déjà dans un ou plusieurs autres comités. Soulignons toutefois qu'aucun des membres du Comité des pensions ne faisait partie du Comité des finances. Même si le décret du 13 juillet 1789 empêchait les députés de cumuler, la pratique s'était imposée dès le début. Elle ne concernait toutefois qu'une minorité d'élus. À la fin de la Constituante 14% des députés avaient occupé 63% des places dans les comités⁵². Au moment où ils furent élus par leurs collègues pour former le Comité

des pensions, la plupart de ses membres avaient déjà travaillé ensemble au sein d'autres comités de la Constituante. Camus, Gaultier de Biauzat, Menou, Palasne de Champeaux et Treilhard faisaient déjà équipe au sein du Comité de rédaction. Treilhard avait même connu Camus bien avant la Révolution, lorsqu'ils furent collègues au parlement de Paris. En plus du Comité de rédaction, Treilhard siégeait également au Comité ecclésiastique où il était très actif. Là, il put faire la connaissance d'Expilly. Ce Breton représentait le clergé au sein du Comité des pensions dont il était le secrétaire conjointement avec Gaultier de Biauzat. Dans les faits, c'est toutefois Expilly qui signa la majorité des procès-verbaux⁵³. Quant au baron de Menou et au baron de Wimpffen, ils faisaient partie tous les deux du Comité militaire dont Menou était d'ailleurs le rapporteur. Enfin, Goupil de Préfelin, doyen du Comité des pensions, avait déjà travaillé avec ses collègues Fréteau, Gaultier de Biauzat et Menou au sein du Comité de vérification. À la fin de la Constituante, trois des douze membres du Comité des pensions faisaient en outre partie de la liste des dix plus gros « cumulards » de cette assemblée. Menou avait siégé dans sept comités, autant que Talleyrand et Alexandre de Lameth ; tandis que Gaultier de Biauzat et Fréteau avaient siégé dans six comités, autant que Tronchet et Rabaut Saint-Étienne⁵⁴. Enfin, avec 46 ans de moyenne d'âge, le Comité des pensions regroupait une majorité d'hommes d'expérience qui avaient déjà, pour la plupart, exercé des fonctions politiques et judiciaires avant leur élection aux États généraux. Rassemblant une douzaine d'élus expérimentés, familiarisés avec le travail au sein des comités et qui n'avaient pas besoin d'apprendre à se connaître, le Comité des pensions était prêt à se mettre au travail immédiatement.

Figure 3 : Activités des membres du Comité des pensions (juin 1789-janvier 1790)

Nom (âge) Localité	État au moment de leur élection	Autres comités dans lesquels ils siègent ou ont siégé	Fonctions exercées avant d'entrer au Comité
Camus (50) Paris	Avocat du clergé de France	Rédaction Recherches	Président Secrétaire Garde des archives
Cottin (36) Nantes	Secrétaire de la chancellerie près le parlement de Bretagne		
Expilly (47) St Pol de Léon	Recteur de Saint-Martin à Morlaix	Ecclésiastique	
Fréteau de Saint-Just (45) Melun	Conseiller au parlement de Paris	Vérification Décrets Lettres de cachet Législation criminelle	Président Secrétaire

Gaultier de Biauzat (51) <i>Clermont-Ferrand</i>	Avocat	Vérification Rédaction Domaines Recherches	
Goupil Préfelin (63) <i>Alençon</i>	Conseiller au conseil supérieur de Rouen (1771-1774)	Vérification Féodal Recherches	
La Révellière-Lépeaux (37) <i>Angers</i>	Procureur syndic de Faye d'Anjou	Constitution	
Menou (40) <i>Tours</i>	Colonel d'infanterie, aide-maréchal des logis	Rédaction Vérification Subsistances Militaire	
Montcalm-Gozon (34) <i>Villefranche-de-Rouergue</i>	Lieutenant de vaisseau	Marine	
Palasne de Champeaux (54) <i>Saint-Brieuc</i>	Sénéchal	Rédaction Rapports Recherches	
Treillard (48) <i>Paris</i>	Inspecteur général du domaine de la Couronne	Constitution Rédaction Ecclésiastique Rapports	Secrétaire
Wimpffen (46) <i>Caen</i>	Maréchal de camp	Militaire	

- 33 Ces députés avaient ainsi noué de solides relations de travail avec leurs collègues et, surtout, par la diversité des comités dans lesquels ils étaient impliqués, pouvaient offrir au Comité des pensions une vision transversale de l'ensemble des travaux de la Constituante à condition, cependant, d'être en mesure d'assister véritablement à toutes les séances. Il n'est malheureusement pas possible de mesurer l'assiduité de ces élus aux séances du Comité des pensions car les procès-verbaux ne précisent pas les noms des présents et des absents⁵⁵. L'éparpillement des activités de ces différents députés ne faisait donc que renforcer le poids de Camus en son sein.

34 Outre l'expérience politique de ses membres, le Comité des pensions avait un autre atout de poids : il s'agissait d'un comité d'orateurs. Huit membres sur douze font partie des « grands orateurs » listés par Edna Hindie Lemay, à savoir : Wimpffen, Fréteau de Saint-Just et Menou (pour la noblesse), Treilhard, La Revellière-Lépeaux, Goupil de Préfelin, Gaultier de Biauzat et Camus (pour le Tiers-état)⁵⁶. Ce dernier, rappelons-le, est le premier orateur de la Constituante d'après le décompte de Timothy Tackett. Avec 605 discours ou interventions, Camus parla beaucoup plus que Mirabeau (439), Barnave (350), Robespierre (276) ou Target (183)⁵⁷. Le Comité des pensions était donc composé de fortes personnalités, de députés rompus aux joutes en séances, autant d'atouts pour défendre les propositions que le Comité devait porter devant l'Assemblée. Notons également que quatre membres du Comité des pensions avaient déjà exercé les fonctions de secrétaire de l'Assemblée avant de faire partie du Comité (Camus, Fréteau, Menou et Treilhard). Camus et Fréteau avaient, du reste, déjà exercé la prestigieuse fonction de président de l'Assemblée⁵⁸.

Le rôle clef d'Armand-Gaston Camus

35 La personnalité d'Armand Gaston Camus a certainement contribué à donner au Comité des pensions sa dimension si particulière. D'après Alphonse Aulard, « Camus s'élève à la Constituante contre toutes les inégalités sociales avec une âpreté et un emportement que ne dépassèrent aucun des orateurs de la gauche⁵⁹. » Toulangeon, dans son éloge de Camus, le décrit comme un homme politique indépendant et détaché de tout parti ou de toute faction, uniquement attaché à la liberté publique.

Dans tout gouvernement où le pouvoir qui exécute la loi est balancé par celui qui l'a faite, Camus, par principe et par goût, eût pris parti dans l'opposition ; il la croyait nécessaire, non pour entraver tout ce que le gouvernement entreprend, mais pour l'empêcher de tout entreprendre⁶⁰.

36 L'étude des procès-verbaux des séances du Comité des pensions, la lecture de la correspondance de Camus avec l'Exécutif et des rapports qu'il a rédigés, révèlent un député méthodique et ordonné, mais surtout déterminé à faire toute la lumière sur les aspects les plus obscurs de l'emploi des fonds publics. Camus se révèle particulièrement tenace dans ses échanges avec les ministres. Il n'hésita pas à harceler Necker et Bertrand Dufresne afin d'obtenir tous les documents qu'il désirait, sans aucune déférence envers le pouvoir exécutif qu'il considère comme « subordonné » à l'Assemblée. Citons encore Aulard :

Il attaque tous les privilèges avec un zèle religieux. Nul ne fut plus dur que lui pour les gens en place, principalement Necker. Nul ne démasqua plus violemment toutes les hypocrisies politiques, laissant de côté tout ménagement, tout respect humain [...]. L'Assemblée se plaisait à entourer le mystère de la royauté « d'un voile sacré ». Camus, en disciple de Pascal, lève hardiment le voile : le roi n'est pour lui qu'un homme, qu'un fonctionnaire à surveiller⁶¹.

37 En raison peut-être du peu de cas qu'il faisait de la monarchie, Camus ne faisait pas l'unanimité au sein de l'Assemblée. Adrien Duquesnoy, dans son *Journal*, n'eut pas de mots assez durs pour exprimer tout le mal qu'il pensait de lui⁶². Au sein du Comité des pensions, Montcalm-Gozon, qui ne s'entendait pas du tout non plus avec lui, le qualifie de « démagogue le plus enragé » qui n'aurait pas hésité à « s'emparer de toute la besogne⁶³ ». Quoi qu'il en soit, la détermination et la ténacité de Camus ont sans doute permis de faire du Comité des pensions un instrument de pression sur l'Exécutif. Il n'en

demeure pas moins que ce comité apparaît, par la diversité et l'évolution de ses missions de janvier 1790 à octobre 1791, *a priori* inclassable.

Un Comité inclassable

- 38 André Castaldo a distingué trois sortes de comités : ceux chargés de préparer directement le travail de l'Assemblée ; ceux chargés d'instruire la liquidation de l'Ancien Régime ; ceux chargés d'imaginer les nouvelles structures de la France. Il a remarqué que les comités de la première catégorie, dont le Comité des finances faisait partie, avait souvent été les premiers à être créés. Pour Castaldo, le Comité des pensions peut être classé, à l'inverse, dans celle des comités « liquidateurs »⁶⁴. Alison Patrick fait le même constat et assimile le Comité des pensions à celui de Judicature et de Liquidation qui furent, selon elle, les trois comités qui furent « wholly engaged in cleaning up the legacies of the old regime »⁶⁵. Si nous sommes d'accord pour reconnaître que le Comité des pensions s'insère parfaitement dans cette catégorie, nous estimons toutefois que son travail lui donne aussi des droits à figurer dans les deux autres. Pour nous, le Comité des pensions fut plutôt un comité « total ».
- 39 Au cours du premier semestre 1790 en tout cas, ce comité ne fut le doublon d'aucun ministère en particulier, ce qui le distingue clairement de bon nombre de ses homologues. Dans un premier temps, il agit comme une commission d'enquête dont l'approche fut, par définition, transversale. Mais réduire ce Comité aux seuls aspects financiers, c'est oublier que la nature même de la dépense qui formait l'objet de l'enquête du Comité invitait à s'intéresser à toutes les administrations et institutions de la monarchie, y compris la cour. Si c'est le Trésor qui payait les pensionnaires, c'était bien les différents ministres et leurs commis qui sélectionnaient les demandes de pensions soumises à la décision du roi, signaient les ordonnances de paiement, voire distribuaient des pensions eux-mêmes. Comme il y avait des pensions partout, le Comité des pensions enquêta donc partout. Par sa démarche inquisitoire, ce Comité fit entrer l'œil du Législatif dans le passif comptable de l'Ancien Régime. En ce sens, si on reprend la classification de Castaldo, il se situe pleinement dans la catégorie des comités ayant « la charge d'instruire la liquidation de l'Ancien Régime ».
- 40 Cependant, le Comité des pensions préparait également le travail de la Constituante. Il informait régulièrement les députés par ses rapports présentés en séance et préparait plusieurs projets de décrets discutés par l'Assemblée. À ce titre, le Comité des pensions pourrait également s'inscrire dans cette autre catégorie établie par Castaldo : celle des comités chargés de préparer la loi.
- 41 Mais le travail du Comité des pensions contribua également à construire le nouvel ordre révolutionnaire : par son décret du 3 août 1790, il instaura le premier système de retraite de la fonction publique d'État et inscrivit ainsi dans la loi une distinction nette entre service de l'État et service du roi. En cela, il entraînait également dans la troisième catégorie établie par Castaldo. Ce décret majeur mettait fin à un système de grâce royale pluriséculaire et retirait au roi le pouvoir de distribuer l'argent public selon son bon plaisir. Le travail législatif du Comité contribua à affermir la souveraineté financière de l'Assemblée. Le monarque constitutionnel dut, quant à lui, se contenter de la somme fixe de sa Liste civile vers laquelle l'Assemblée renvoyait toutes les pensions de cour que le Comité des pensions ordonnait au Trésor public de ne plus

payer⁶⁶. Moins d'un an plus tard, dans son *Appel aux Français* du 20 juin 1791, Louis XVI revint sur cette double privation :

Que reste-t-il au Roi autre chose que le vain simulacre de la royauté ? On lui a donné vingt-cinq millions pour sa Liste civile ; mais la splendeur de la Maison qu'il doit entretenir pour faire honneur à la dignité de la Couronne de France, et les charges qu'on a rejetées dessus [...] doivent en absorber la totalité. [...] Une remarque qui coûte à faire au Roi, est l'attention qu'on a eue de séparer, dans tous les arrangements sur la finance et toutes les autres parties, les services rendus au Roi personnellement, ou à l'État, comme si ces objets n'étaient pas vraiment inséparables, et que les services rendus à la personne du Roi ne l'étaient pas à l'État⁶⁷.

- 42 Ce rare moment de sincérité politique de la part de Louis XVI prouvait que le roi n'adhérait pas au contenu du décret du 3 août 1790, qu'il avait pourtant sanctionné le 22. Par cette loi, l'Assemblée avait privé le roi de l'essentiel des moyens dont il disposait pour faire des grâces. Or, ce pouvoir distributif du roi structurait un système de domination déjà analysé par Norbert Élias pour le xvii^e siècle⁶⁸ et qui était encore en vigueur au xviii^e siècle⁶⁹. En vérité, on peut même s'étonner, au regard de l'intransigeance de Camus, que le Comité des pensions n'ait pas anticipé l'usage que le roi pouvait faire d'une liste civile dont la comptabilité n'était nullement soumise au regard de l'Assemblée. N'oublions pas, cependant, que même lorsque les tensions furent les plus vives entre le Comité des pensions et l'Exécutif, au moment de la publication du contenu du *Livre rouge* en avril 1790, le Comité se refusa à détailler la partie du registre qui concernait les dépenses personnelles du roi et de la reine. Sans doute Camus avait-il à cœur de ne pas trahir les assurances qu'il avait données personnellement à l'Exécutif quelques mois plus tôt, dans l'espoir d'obtenir la communication du *Livre rouge*.

Il ne s'agit pas de divulguer, pour servir d'aliment à une vaine curiosité, des détails dont la publicité pourroit causer quelque peine au Roi : pénétrés, comme toute l'Assemblée, des sentimens du plus profond respect pour un Prince qui fait le bonheur de son peuple, les Membres du Comité mettront toujours beaucoup de réserve dans les opérations qui l'intéresseront ; mais il est indispensable que quelques-uns de ses Membres puissent déclarer à l'Assemblée qu'ils ont vu ce Livre, et qu'ils y ont pris les notes nécessaires au travail qui leur a été confié⁷⁰.

- 43 En maintenant volontairement le secret sur plus de 11 millions de livres de dépenses, les membres du Comité montraient que leur manque de déférence envers l'Exécutif était contrebalancé par le respect qu'ils continuaient de manifester envers la majesté royale. En cela, leur attitude envers la monarchie ne divergeait pas de celle de la plupart des patriotes. Si la révolution politique de juin 1789 s'était faite en grande partie contre le despotisme ministériel, il est vrai qu'elle ne s'était pas faite contre le roi.

Conclusion

- 44 La création du Comité des pensions s'explique en premier lieu par les échecs du Comité des finances. Ce dernier, constitué avant la révolution de juillet 1789, n'était pas armé pour défier l'Exécutif sur la délicate question des libéralités princières. Rétif à demander ne serait-ce qu'un droit de regard sur le registre des dépenses secrètes et incapable de proposer une solution politique à la réforme des pensions royales, le Comité des finances laissait la porte ouverte, par son inaction, à la formation d'un

nouveau comité plus conforme au désir de l'Assemblée de s'adjuger un droit d'inventaire sur les dépenses de l'Ancien Régime. Né en janvier 1790, à un moment où l'Assemblée nationale était déjà dotée de nombreux instruments de travail, le Comité des pensions a tout de suite regroupé des députés aguerris par plusieurs mois d'expérience politique. La formation de ce nouveau comité résultait aussi d'une double cristallisation politique : d'un côté, la structuration des députés patriotes ; de l'autre, le ralliement de la noblesse militaire à la Révolution. Issu de l'alliance de ces deux groupes, d'accord pour réformer les pensions aux dépens de la cour et des émigrés, le Comité des pensions profita d'un rapport de force politique favorable pour obtenir et publier les dépenses secrètes de la monarchie. En cela, le rôle qu'il joua dans l'élargissement du débat public sur les finances constitua un apport majeur dans la consolidation de l'Assemblée face au pouvoir exécutif. Camus avait d'emblée saisi l'enjeu politique et démocratique de ce que nous appelons aujourd'hui « la transparence ». En publiant des données financières qui prouvaient les abus de l'Ancien Régime, le Comité contribuait à affaiblir l'Exécutif et à forcer ce dernier à justifier auprès de l'opinion l'usage et l'emploi des deniers publics. Dans un royaume où les publications relatives aux finances avaient été interdites de 1763 à 1788, c'était en soi une véritable révolution.

- 45 Au cours du premier semestre 1790, le Comité des pensions a été un comité total au sens où il a exercé les trois fonctions distinguées par Castaldo. Après le vote de la réforme des pensions en août 1790, il prit une dimension plus bureaucratique, suivant directement la mise en œuvre de la vérification de toutes les pensions. Rapidement débordé par l'ampleur de la tâche, il délégua cette mission à la Direction générale de la liquidation tout en conseillant les administrateurs du Trésor sur la meilleure manière d'appliquer la loi qu'il avait lui-même préparée⁷¹. Les travaux du Comité des pensions se poursuivirent jusqu'à la fin de ceux de l'Assemblée nationale constituante en octobre 1791. L'Assemblée législative ne jugea pas nécessaire de recréer un comité des pensions et les affaires qu'il traitait furent donc reprises à partir de novembre 1791 par le département « pensions » du Comité de Liquidation⁷².

NOTES

1. Guillaume MAZEAU, « Les comités des assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi » (Avant-propos), *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, n°3, 2012, § 1. <http://journals.openedition.org/lrf/700>

2. En 2012, 41% des travaux publiés consacrés aux comités des assemblées révolutionnaires portaient sur le seul Comité de salut public, soit 57% des seuls travaux consacrés aux comités de la Convention. Voir Maria Betlem CASTELLA I PUJOLS, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, n°3, 2012. <https://journals.openedition.org/lrf/674>

3. On peut malgré tout citer les travaux suivants : Alison PATRICK, « The burden of reform : the committees and their work », dans Edna Hindie LEMAY, Alison PATRICK (dir.), *Revolutionaries at work. The Constituent Assembly*, Oxford, Voltaire Foundation, 1996, p. 59-77 ; Jérôme TISSOT DUPONT, *Le*

Comité ecclésiastique de l'Assemblée nationale Constituante 1789-1791, thèse de doctorat en histoire et civilisations, Paris, EHESS, 2006 ; Christophe LE DIGOL, « Du bureau au comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », dans *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, p. 65-81 ; Martine SIN BLIMA BARRU, *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, thèse de doctorat en histoire, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

4. À savoir : Manuel COVO, « Le Comité des colonies » ; Virginie MARTIN, « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? » ; Martine SIN BLIMA-BARRU, « Le Comité des décrets », dans *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, n°3, 2012.

5. Benoît CARRÉ, *Pensions et pensionnaires de la monarchie : de la grâce royale au système de redistribution de l'État au XVIII^e siècle*, thèse de doctorat, Université de Lille, Villeneuve d'Ascq, 2018.

6. *Correspondance du Comité des pensions, avec les ministres et ordonnateurs, relativement aux demandes d'éclaircissements sur les Pensions et autres grâces pécuniaires*, Paris, Imprimerie nationale, 1790.

7. Archives nationales (AN), AF/1/21.

8. *Procès-verbaux du Comité des Finances de l'Assemblée Constituante*, Camille Bloch (éd. sc.), Rennes, Oberthur, 1922.

9. Nous les avons toutefois transcrits intégralement et ils figurent en annexe de notre thèse.

10. Benoît CARRÉ, « Appliquer les lois sur les pensions : le rôle du Comité des pensions de l'Assemblée nationale constituante (1790-1791) », dans Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG, Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018, p. 51-64.

11. Armand-Marc de MONTMORIN, *Observations sur le Chapitre VIII d'un Imprimé, ayant pour titre Livre rouge*, Paris, Imprimerie royale, 1790.

12. AN, K/522, pièce 40, *Mémoire de M. le Duc de Choiseul fait en 1770*.

13. AN, AE/1/3/1/c, *Registre des Ordonnances au Porteur signées par Le Roy ou « Livre rouge » (1773-1789)*, p. 83.

14. Arnaud-Marc de MONTMORIN, *op. cit.*

15. Comité des Pensions de l'Assemblée nationale, *Livre Rouge*, Paris, Baudouin, 1790, p. 39.

16. Ce secret des finances participait « de l'omnipotence sacrée du souverain ». Joël FÉLIX, *Finances et politique au siècle des Lumières : Le ministère L'Averdy, 1763-1768*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 1999, p. 5-31. <http://books.openedition.org/igpde/1990>

17. Luce-Marie ALBIGÈS, « Almanach national pour 1791, de PH. L. Debucourt », *Histoire par l'image* [en ligne], 2004. <https://www.histoire-image.org/fr/etudes/almanach-national-1791-ph-debucourt>

18. « Lettre du 14 juillet 1789 », dans *Lettres de l'abbé Barbotin, député à l'Assemblée constituante*, Alphonse Aulard (éd. sc.), Paris, Société de l'histoire de la Révolution française, 1910, p. 335.

19. Lettre du marquis de Gouy d'Arcy à Bertrand Dufresne, 9 août 1789, dans *Procès-verbaux du Comité des Finances...*, *op. cit.*, p. 20.

20. *Procès-verbal de l'Assemblée nationale imprimé par son ordre*, Paris, Baudouin, t. 3, n°86, séance du 28 septembre 1789, p. 14.

21. Armand-Gaston CAMUS (et alii), *Réponse aux observations de M. Necker et de M. de Montmorin, relativement au Livre rouge*, fait au Comité des pensions le 23 avril 1790, Paris, Baudouin, 1790, p. 8.

22. AP, t. 10, 28 novembre 1789, p. 323.

23. Armand-Gaston CAMUS (et alii), *Réponse aux observations de M. Necker et de M. de Montmorin*, *op. cit.*, p. 8-9.

24. *L'Ami du peuple*, n°80, lundi 28 décembre 1789, dans *Œuvres politiques, 1789-1793*, Jacques De Cock et Charlotte Goëtz (éd. sc.), Bruxelles, Pôle Nord, 1991, p. 483.
25. Marie-Laure LEGAY, *La banqueroute de l'État royal. La gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution française*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2011, p. 213-214.
26. AN, AF/1/21Registre des procès-verbaux des séances du Comité des pensions : séance du 19 janvier 1790.
27. *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale avec la mention des sanctions & acceptations données par le Roi, depuis le premier janvier, jusques & compris le mois de mai 1790*, Paris, Baudouin, 1790, vol. 2, p. 169.
28. On en voit encore la trace aujourd'hui. AN, AE/1/3/1/c, *Registre des Ordonnances au Porteur signées par Le Roy* dit « Livre rouge » (années 1773 à 1789), p. 1.
<http://www2.culture.gouv.fr/Wave/image/web/archim/pagination.php?ref=AF-100099&page=1>
29. *Livre rouge*, Paris, Baudouin, 1790.
30. Pour un récit plus détaillé, voir Benoît CARRÉ, *Pensions et pensionnaires de la monarchie...*, *op. cit.*, p. 431-443.
31. Armand-Gaston CAMUS (*et alii*), *Réponse aux observations de M. Necker et de M. de Montmorin...*, *op. cit.*, p. 7.
32. Article 3 du décret du 4 janvier 1790, AN, AF/1/21.
33. AP, t. 11, p. 24 : Projet de motion sur les pensions, présenté par Camus le 26 décembre 1789.
34. AP, t. 11, p. 52.
35. *Procès-verbaux du Comité des finances de l'Assemblée Constituante...*, *op. cit.*, p. 44-45.
36. Voir Benoît CARRÉ, « Les pensions sous la Régence », *Revue du Nord*, n°412, 2015, p. 847-877.
37. « Je ne m'opposerai à aucun des examens que l'Assemblée nationale jugera convenable de faire : elle considérera seulement si une inquisition détaillée, d'une pareille étendue, n'assujettirait pas à un travail sans fin, ne répandrait pas beaucoup d'alarmes, et si une réduction fondée sur divers principes généraux ne serait pas préférable. », *Réponse du roi sur des articles arrêtés par l'assemblée du 4 août*, AP, t. 9, p. 30.
38. « Sur ces différentes propositions, il a été résolu qu'on imprimerait incessamment la liste raisonnée de toutes les pensions, et qu'on ne déterminerait aucune suppression avant cette époque », *Procès-verbaux du Comité des Finances...*, *op. cit.*, p. 45.
39. Adrien DUQUESNOY, *Journal d'Adrien Duquesnoy, député du Tiers état de Bar-le-Duc, sur l'Assemblée constituante : 3 mai 1789-3 avril 1790*, Robert de Crèvecoeur (éd. sc.), Paris, Alphonse Picard et Fils, 1895, t. 2, p. 89-90.
40. Le second volume qui contenait la liste des pensions inférieures à 1 800 livres mais supérieures à 600 livres fut publié en 1790. Quant aux troisièmes et quatrièmes volumes, qui comportaient les pensions de la septième classe, c'est-à-dire inférieures à 600 livres, ils furent seulement publiés en 1791. *État nominatif des pensions sur le Trésor royal*, Paris, Imprimerie nationale, 1789, vol. 1, 526 p. ; *État nominatif des pensions sur le Trésor royal imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1790, vol. 2, 574 p. ; *État nominatif des pensions sur le Trésor royal imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1791, vol. 3 et 4, 548 et 492 p.
- Au XIX^e siècle, les éditeurs des *Archives parlementaires* regroupèrent ces quatre volumes et les publièrent en intégrant les additions et les *errata* qui avaient suivi les premières éditions sous la Constituante (AP, t. 13, p. 301).
41. Timothy TACKETT, « Nobles and Third Estate in the Revolutionary Dynamic of the National Assembly, 1789-1790 », *American Historical Review*, vol. 94, 1989, p. 276-277 : « At least 78 percent of the Nobles had been educated for the military and were or had previously been commissioned officers in the army or navy. Close to two-thirds, moreover, could trace their families back to at

least the sixteenth century, while over half could apparently prove lineage dating to the fourteenth century or earlier. »,.

42. AP, t. 11, p. 53.

43. *Ibid.*, p. 54.

44. Rafe BLAUFARB, « Une révolution dans la Révolution : mérite et naissance dans la pensée et le comportement politiques de la noblesse militaire de province en 1789-1790 », *Histoire, économie & société*, 33^e année, 2014/3, p. 32-51.

45. Adrien DUQUESNOY, *Journal...*, *op. cit.*, t. 2, p. 248-249.

46. AP, t. 11, p. 74.

47. *Ibid.*

48. Adrien DUQUESNOY, *Journal...*, *op. cit.*, t. 2, p. 252.

49. Alison PATRICK, « The burden of reform : the committees and their work », *art. cit.*, p. 62.

50. AP, t. 11, séance du 14 janvier 1790, p. 184 ; AN, AF I 21, Procès-verbaux des séances du Comité des pensions de l'Assemblée nationale constituante.

51. Edna Hindie LEMAY, *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, Paris, Universitas, 1991.

52. Alison PATRICK, *Revolutionaries at work...*, *op. cit.*, p. 61-62 : « From the start, it was routine for men to be elected to two, three or more committees. ».

53. AN, AF/I/21.

54. Alison PATRICK, *Revolutionaries at work...*, *op. cit.*, p. 64-65.

55. Les procès-verbaux du Comité des finances ne sont pas plus précis sur ce point. Tout juste comprend-on que, le 23 octobre, ce comité, pourtant pléthorique, n'a pris aucune décision faute de participants : « le Comité ne s'étant pas trouvé nombreux à cause de l'éloignement du local, il n'a été pris aucune délibération ultérieure. » (Extrait du procès-verbal de la séance du 23 octobre 1789, *Procès-verbaux du Comité des Finances...*, *op. cit.*, p. 48).

56. Edna Hindie LEMAY, *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, *op. cit.*, vol. 2, p. 996-997.

57. Précisons que Timothy Tackett a bien exclu les « discours non prononcés » de son décompte. Timothy TACKETT, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 293-294.

58. Edna Hindie LEMAY, *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, *op. cit.*, vol. 2, p. 951.

59. François-Alphonse AULARD, *Les orateurs de l'Assemblée constituante : l'éloquence parlementaire pendant la Révolution française*, Paris, Hachette, 1882, p. 437.

60. François-Emmanuel TOULONGEON, « Éloge de Camus », dans Armand Gaston Camus, *Lettres sur la profession d'avocat*, Paris, B. Warée, 1818, t. I, p. XXXVII.

61. François-Alphonse AULARD, *Les orateurs...*, *op. cit.*, p. 437-438.

62. Adrien DUQUESNOY, *Journal...*, *op. cit.*, t. 1, p. 213, 357 et 397.

63. Cité dans Edna Hindie LEMAY, *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, *op. cit.*, p. 684.

64. André CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, 1989, p. 215-217.

65. Alison PATRICK, *Revolutionaries at work...*, *op. cit.*, p. 59.

66. Voir Benoît CARRÉ, « Appliquer les lois sur les pensions : le rôle du Comité des pensions de l'Assemblée nationale constituante (1790-1791) », *art. cit.*, p. 51-64.

67. AP, t. 27, p. 379 : Déclaration du roi adressée à tous les Français à sa sortie de Paris, séance du 21 juin 1791,.

68. Norbert ÉLIAS, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985, p. 167.

69. Benoît CARRÉ, *Pensions et pensionnaires de la monarchie*, *op. cit.*

70. Lettre de Camus à Necker le 24 janvier 1790, *Correspondance du Comité des pensions, avec les ministres et ordonnateurs, relativement aux demandes d'éclaircissements sur les Pensions et autres graces pécuniaires*, Paris, Imprimerie nationale, 1790, p. 3-4.

71. Benoît CARRÉ, *Pensions et pensionnaires de la monarchie*, *op. cit.*, p. 51-64.

72. AN, AF/I/22.

RÉSUMÉS

Le Comité des pensions de l'Assemblée nationale constituante ne se contenta pas de réformer les pensions royales et de créer le premier système de retraite de la fonction publique d'État. Créé en janvier 1790, ce comité de douze membres, présidé par Armand-Gaston Camus, s'est rendu célèbre pour avoir publié le contenu du *Livre rouge*. Ce registre des dépenses secrètes de la monarchie a souvent été confondu, à tort, avec la liste des pensions. La publication du *Livre rouge* par le Comité des pensions contribua à fragiliser l'Exécutif et à accroître le regard de l'Assemblée sur les finances publiques. Cet article revient sur les circonstances qui ont conduit les députés à former un comité des pensions, malgré l'existence d'un comité chargé des finances, et sur ce que cette création révèle des rapports entre l'Exécutif et le Législatif à la fin de l'année 1789 et au début de l'année 1790.

The Pension Committee of the National Constituent Assembly did not merely reform the royal pensions and create the first pension system of the State's civil service. Created in January 1790, this twelve-member committee, chaired by Armand-Gaston Camus, became famous for publishing the contents of the *Livre rouge*. This register of the monarchy's secret expenses has often been confused, wrongly, with the list of pensions. The publication of the *Livre rouge* by the Pension Committee contributed to weakening the Executive and increased the Assembly's control of public finances. This article looks back at the circumstances that led the MPs to create a Pension Committee despite the existence of a Finance Committee and what it reveals about the relationship between the Executive authority and the Legislative authority at the end of 1789 and the beginning of 1790.

INDEX

Mots-clés : Comité des pensions, Assemblée nationale constituante, Livre rouge, Finances, Armand-Gaston Camus, Louis XVI, Necker

Keywords : Pension Committee, National Constituent Assembly, Livre rouge, Finances, Armand-Gaston Camus, Louis XVI, Necker

AUTEUR

BENOÎT CARRÉ

Université de Rennes