

PIERRE LEGENDRE, *Évolution des systèmes d'administration et histoire des idées : l'exemple de la pensée française*, in «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa» (ISSN: 1127-2546), 3 (1966), pp. 254-274.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anfisa>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler. Il portale HeyJoe, in collaborazione con enti di ricerca, società di studi e case editrici, rende disponibili le versioni elettroniche di riviste storiografiche, filosofiche e di scienze religiose di cui non esiste altro formato digitale.

This article has been digitised within the Bruno Kessler Foundation Library project [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform. Through cooperation with research institutions, learned societies and publishing companies, the *HeyJoe* platform aims to provide easy access to important humanities journals for which no electronic version was previously available.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.





*Evolution des systèmes d'administration et histoire des idées:  
l'exemple de la pensée français*

PAR  
PIERRE LEGENDRE

La pensée administrative, si préoccupée aujourd'hui de suivre le développement des sciences de l'organisation, mérite d'être observée à plus d'un titre. En tant que processus de rationalisation des expériences ou d'analyse prévisionnelle, elle accompagne nécessairement l'action gouvernementale. Historiquement, elle n'est qu'un effet second de la croissance de l'Etat, dont elle nous révèle certains aspects psycho-sociologiques essentiels. Dans les tentatives actuelles pour saisir, en vue de les modifier, les caractéristiques des systèmes d'administration nationaux, l'histoire des idées contribue à l'évaluation des structures mentales, facteur important dans l'évolution des différents types d'organisation. Les doctrines du passé ne s'abolissent jamais complètement, étant l'assise du présent: la succession des thèses n'est pas une juxtaposition, mais une superposition, dont les divers éléments s'appuient les uns les autres, à la fois consolidés et renouvelés par le temps.

A partir de ce constat, l'exemple français ne saurait être envisagé dans le débordement d'une érudition accumulant des détails sans véritable portée, ouvrant la voie à cette folklorisation de l'histoire, contre laquelle s'élèvent si justement les spécialistes de la science administrative. Il s'agit de comprendre comment s'est amorcé le débat moderne sur l'Etat et l'administration, de reconstituer le flux des doctrines dont sont issues les thèses exposées en France avant les bouleversements inaugurés par la Grande Guerre de 1914. L'histoire de la pensée remplit ici une fonction d'explication et d'interprétation. Qu'y a-t-il, en effet, sous l'amas de ces théories fort diverses, au-delà des opinions mises en systèmes depuis le XVIIIe siècle révolutionnaire, qui semble avoir refoulé si loin de nous la longue expérience de la Monarchie absolue, l'Ancien régime comme nous disons? Avant tout, un litige sur l'orientation des temps modernes, dont les profonds bouleversements ébranlèrent régulièrement des équilibres sociaux et politiques, demeurés fragiles en cette ère de progrès ouverte par la Renaissance. Une réflexion fondamentale, instaurée de longue date, dès que l'Etat eut franchi le seuil de croissance, vers le XVIe siècle dans la plupart des pays d'Europe, s'efforçait de maîtriser, infléchir les changements, adap-

ter l'organisation aux données de l'évolution, plus ou moins clairement reconnues. Le débat est donc, au sens fort, historique, perception du temps et des conflits projetés au niveau de l'Etat et d'une société tout entière.

La recherche doit, par conséquent, déterminer, non à compter d'un hypothétique point zéro, mais en fonction du terme communément admis des Temps Modernes, les enchaînements qui progressivement préparèrent les élaborations plus scientifiques de l'époque contemporaine. Le découpage du temps visera à distinguer les étapes du mouvement, processus de maturation où se reconnaissent deux périodes assez nettement séparables :

1. De la fin du Moyen Age jusqu'à l'interrègne qui suivit la mort de Louis XIV, se déroule une sorte de préface. La pensée moderne s'esquisse, s'engage dans des voies nouvelles, sans se détourner, cependant, de toutes les traditions héritées des temps féodaux. L'Etat se cherche encore dans les institutions; la doctrine en est aux préfigurations.

2. Le XVIIIe et le XIXe siècles doivent être associés, car ils ont noué le débat en ses termes classiques. C'est le règne de l'Etat libéral, élaborant par sédiments successifs, malgré les à-coups révolutionnaires, un système d'administration, qui reflète les tensions et les contradictions d'une époque assumant la transition vers l'âge industriel. Au libéralisme s'opposent, sous des appellations contrôlées par de strictes idéologies, différentes écoles anti-libérales. Le simplisme de telles démarcations est par lui-même évocateur des clivages politiques; mais, au travers du débat, émerge peu à peu la science.

## I.

### L'ÉBAUCHE DES DISCUSSIONS MODERNES SUR L'ADMINISTRATION.

La Monarchie absolue fut une transaction, qui jeta les bases d'une puissante administration, contribution essentielle à la cohésion nationale. L'Etat royal, que symbolise en France Louis XIV, n'était pas totalement moderne. Les procédés d'organisation, qui s'étaient imposés sous la pression féodale, formaient un faisceau de traditions, profondément enracinées dans les structures sociales et politiques; le système financier, par exemple, devait demeurer entravé dans ses progrès par le vieux principe de l'impôt consenti. Mais, la réciproque est vraie. Dès la fin du XIIIe siècle, l'Etat français n'était plus, à proprement parler, féodal. Malgré l'émiettement du pouvoir au Moyen Age, les tendances centrifuges, menace contre tout regroupement national, furent assez tôt conjurées. Du XIVe au milieu du XVe siècle, se déroulèrent les conflits décisifs, qui rendirent possible l'essor ultérieur d'un Etat véritable, selon une progression à peu près constante, à travers pourtant les sérieux ébranlements produits par les guerres civiles de la seconde moitié du XVIe siècle et, sous Louis XIII, les dérèglements de la Fronde.

Pour déceler les manifestations d'une pensée administrative, en cette période initiale, analyser et comprendre l'axe des orientations, il faut percevoir les équivoques, qui précisément donnent à l'Ancien Régime l'un de ses traits les plus accusés. Les doctrines sont souvent floues, présentées sous des formes héritées du Moyen Age ou de l'Antiquité; parfois, au contraire, elles se présentent avec la netteté des démonstrations d'une science passablement affinée. Ces esquisses ont donc des portées fort variées, difficiles à saisir par suite de nos propres réflexes intellectuels, qui nous font juger du passé institutionnel d'après des catégories qui sont, en fait, des idées d'aujourd'hui. Aussi, convient-il d'observer la pensée administrative de cette époque comme une élaboration inachevée, partant d'interrogations élémentaires, s'efforçant d'attribuer la cohésion rationnelle à des procédés d'administration empiriques, dégageant en plusieurs langages, dont la signification n'est pas toujours évidente, les préoccupations essentielles de l'administration monarchique.

En ces temps reculés et pourtant si proches, une certaine manière de définir les problèmes, typiquement française, s'annonce sur deux thèmes principaux: l'accroissement de l'Etat, la recherche d'une science de l'Etat.

« L'accroissement de l'Etat »<sup>1</sup>.

L'expansion de l'Etat bureaucratique<sup>1</sup> est pour nous une idée simple, évoquant la logique d'un processus historique, caractérisé par l'élaboration progressive de principes et d'institutions qui donneront au système français d'administration, à partir de Louis XIV, ses traits vraiment modernes. Mais, si nous nous reportons à l'Ancien Régime, tel qu'il apparaît dans les représentations de l'opinion savante depuis la Renaissance, nous avons peu de chances d'y découvrir des conceptions aussi élaborées que celles d'aujourd'hui. En revanche, une abondante littérature circule alors, ayant pour thème central la souveraineté monarchique. Ces doctrines ne reflètent pas seulement les confrontations politiques; elles ont aussi une profonde résonance sur le plan de la pensée administrative, car elles tendent à définir techniquement l'organisation monarchique. « La seigneurie de l'Etat », selon la riche expression de Loyseau<sup>2</sup>, s'impose comme point de convergence des doctrines, de plus en plus portées vers l'apologie de l'Etat souverain.

Ce concept de souveraineté, « forme qui donne l'estre à l'Etat »<sup>3</sup>, l'un des plus importants dans le vocabulaire politique, à l'époque de la transition entre la Féodalité médiévale et la Monarchie moderne, est une notion de synthèse. Il exprime remarquablement l'idée d'une concentration des pouvoirs, qui s'épanouira dans cette Monarchie administrative, dont on a tant parlé à propos

1. L'expression se trouve dans Charles LOYSEAU (fin XVI<sup>e</sup>-début XVII<sup>e</sup> siècle) *Traité des Seigneuries* II § 92.

2. LOYSEAU *Ibid.* II § 4.

3. LOYSEAU *Ibid.* II § 4.

de Louis XIV<sup>4</sup>, modèle du souverain à la française, exerçant le pouvoir au moyen d'une administration régulière et bien hiérarchisée dans ses diverses strates. Les éléments complexes, que comporte la notion de souveraineté, furent décomposés dès le XIV<sup>e</sup> siècle comme un ensemble de droits, encore appelés « actes ou cas de souveraineté » par Loyseau; ceux-ci se résument en trois prérogatives essentielles: « faire des lois, communiquer la puissance aux officiers, exercer les fonctions qui sont en tout Etat »<sup>5</sup>.

La revendication du pouvoir législatif royal est à l'origine même du légalisme administratif, caractéristique de cet Etat de Droit (« Rechtsstaat »), entendu comme système élaboré par des juristes et prônant la soumission à la loi. Cette doctrine moderne se situe dans le prolongement de théories plus anciennes et réalise la traduction des idées énoncées par les glossateurs, romanistes et canonistes, pour justifier les formes médiévales de la suprématie<sup>6</sup>. Successeurs des légistes de l'époque héroïque, les publicistes à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, Seyssel, Budé, Grassaille<sup>7</sup>, prenaient parti dans un débat, dont le ton était avant tout politique, puisqu'il avait pour enjeu un attribut majeur, encore contesté, de la Monarchie.

Faire des lois.

Si finalement la Royauté ne posséda jamais l'entière faculté législative, il est significatif de constater l'importance du courant doctrinal, qui tendit très tôt, ainsi qu'en témoignent ces visées de Louis XI rapportées par Commines<sup>8</sup>, à inclure dans les compétences de l'Etat l'ensemble des matières de Droit privé. Légiférer sur le Droit civil ou la Procédure, c'était inévitablement « réformer la justice ». Il fallait mettre au point un plan général, supposant la refonte de l'organisation judiciaire, comme le pressentit si bien Colbert<sup>9</sup>. L'idée d'une souveraineté législative totale de l'Etat devait progresser, mais son application buta sur des obstacles insurmontables, qui furent abolis beaucoup plus tard

4. G. PAGÈS *La Monarchie d'Ancien Régime en France* (Paris 1952) 183, rappelait fort justement le titre décerné à Louis XIV par Lemontey: Louis l'administrateur.

5. Ces thèmes sont de Loyseau, principal inspirateur de ce paragraphe. Cfr. *Traité des Seigneuries* III (« Des droits des Seigneuries souveraines »).

6. Différentes formules, interprétées pour les besoins de causes souvent contraires, ont servi de cadre à la théorie de la loi, exceptionnellement dense dès le Moyen Age. Un grand livre vient de renouveler cette matière, si importante à considérer par les historiens de la pensée administrative européenne: E. CORTESE *La norma giuridica. Spunti teorici nel Diritto comune classico 2v* (Milano 1962-1964).

7. BECKER *Un Humaniste au XVI<sup>e</sup> siècle, Loys Le Roy (Ludovicus Regius de Coutances)* (Paris 1896) 212 ss.

8. Louis XI songea à faire rédiger une Coutume unique pour tout le royaume. P. VIOLLET *Histoire des institutions politiques et administratives de la France* (Paris 1898) II 207.

9. Colbert avait réuni une remarquable information sur ce sujet, grâce aux travaux du Conseil de justice. Cfr. F. MONNIER *Guillaume de Lamoignon et Colbert. Essai sur la législation française au XVII<sup>e</sup> siècle* (Paris 1862) ainsi que P. CLEMENT *Histoire de Colbert et de son administration* (Paris 1874) 291 ss.

par la Révolution. Soulignons fortement ce point: les théories sur la loi sont, à plus d'un titre, théories sur l'administration.

Communiquer la  
puissance publi-  
que aux officiers.

C'est, à proprement parler, organiser l'administration, disposer celle-ci en corps hiérarchisés, fixer l'étendue de leurs pouvoirs. Ici encore, n'omettons pas de considérer la tradition historique, dont nos anciens auteurs eurent à s'inspirer: leurs efforts tendent à concilier les données d'un héritage, souvent tenu pour immuable, avec les exigences de la modernisation. Il n'est que d'observer l'embarras des systématisations doctrinales, qui à partir du XVII<sup>e</sup> siècle s'efforcent de démêler la matière embrouillée des offices, pour discerner le centre de gravité des théories. Loyseau lui-même souligne les équivoques du droit des charges publiques, soumis à l'usage d'un commerce « contraire à la raison »<sup>10</sup>. A défaut de pouvoir rompre avec la tradition d'appropriation, il fallait maîtriser les pratiques, les contrôler, tout reporter au Roi. D'où, l'essentielle revendication du droit de faire des officiers, nouvel attribut de la souveraineté, complétant le droit de faire la loi: « Comme il n'appartient qu'au souverain de faire les loix, qui sont les magistrats muets, ainsi il n'appartient qu'à luy d'établir les magistrats qui sont les loix parlantes »<sup>11</sup>. Dès lors, les offices sont une grâce, un bienfait du Prince, qui peut à son gré organiser les charges hors de tout statut de Droit privé, par la commission. Cette dualité des recrutements: offices et commissions, entretenant la coexistence de deux formes peu compatibles d'administration<sup>12</sup>, devait choquer tous les grands réformateurs de la Monarchie administrative (Colbert, Vauban et plus tard Maupeou), obsédés du souci d'efficacité.

La formation des conceptions sur la commission est donc d'une importance capitale, en ce qu'elle suit la progression de l'administration monarchique vers sa constitution définitive, jamais libérée cependant des entraves d'un fonctionariat partiellement incapable de s'adapter aux exigences de l'Etat moderne. Précisément, il y aurait lieu de s'interroger sur la nature de ces exigences, formulées et interprétées en France dans un style particulier, respectueux de notre historicité nationale, sur laquelle on n'a guère réfléchi<sup>13</sup>. Pourquoi, par exemple,

10. Ch. LOYSEAU *Du Droit des offices* Avant-propos.

11. Ch. LOYSEAU *Traité des Seigneuries* III § 17 (allusion à l'image romaine du « princeps, viva vox juris »).

12. L'histoire comparée des systèmes administratifs permettrait de nouvelles interprétations, moins vulgaires que celles diffusées par certains Manuels, de la vénalité des charges; voy. l'intéressant essai de R. M. MARSCH *The venality of provincial office in China and in comparative perspective*, in « *Comparative Studies in Society and History* » 4 (1962) 465-466.

13. L'histoire des Intendants est au centre de la sociologie administrative de l'Ancien Régime. La France a ses moeurs administratives, peu favorables à l'élection finalement. Relire A. DE TOCQUEVILLE *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856) notamment les Chapitres 3 à 6 du Livre II.

l'idéal aristotélicien de l'élection, répandu par les traductions de l'*Ethique* et de la *Politique*, ne fut-il qu'une mode passagère? Sans doute sous le charme des érudites transpositions d'Oresme, Charles V s'était fait disciple d'Aristote en une circonstance mémorable: pour le choix du Chancelier de France en 1372. Charles VI l'imita en 1413, puis on revint à la nomination<sup>14</sup>. Pourtant, la nomination même par le Roi d'un personnage aussi considérable demeura longtemps d'une qualification juridique ambiguë; les idées vers la fin du XIVE siècle étaient à peine fixées sur ce point. Certains surent alors trouver les mots; n'est-ce pas le cas de l'Hospital, adressant à Charles IX, en 1573, cette formule significative: «l'office n'est pas mien, il est vostre»<sup>15</sup>. Cet exemple illustre une tendance générale, un glissement insensible des doctrines, portées comme par réflexe à élargir les prérogatives royales, encore que, par un naturel retour des choses, dont se font l'écho certains publicistes tels que Seyssel, l'expansion de la bureaucratie monarchique, corps d'institutions stables, ait fini par constituer un frein au bon plaisir du souverain<sup>16</sup>.

La formule rend compte de la nature de l'Etat, posant le problème des dimensions réelles du pouvoir royal. Certes, il est entendu que celui-ci s'exerce pour le commun profit. Mais, au-delà de cette dogmatique, s'expriment des idées fort intéressantes, cherchant à mesurer la surface autorisée des interventions royales. En quoi consistent donc les fonctions de l'Etat monarchique? l'Administration royale ne respecte-t-elle pas des frontières naturelles? La question redoutable est là, par où se reconnaît l'Etat moderne. Les réponses, à l'époque considérée, sont vagues, mais pour nous d'un grand prix, puisque s'annoncent dès le XVIe siècle les traits de l'Etat-gendarme défini selon trois fonctions essentielles: les armes, la justice, les finances<sup>17</sup>. Cette véritable préfiguration de l'Etat libéral, trop souvent méconnue, s'est précisée principalement sous

Exercer les fonctions qui sont en tout Etat.

14. S. LUCE *De l'élection au scrutin de deux Chanceliers de France sous le règne de Charles V*, in «*Revue Historique*» 16 (1881) 91-102.

15. P. VIOLLET *Le Roi et ses Ministres, pendant les trois derniers siècles de la Monarchie* (Paris 1912) 182.

16. Le fait a été souvent relevé, en dernier lieu par B. GUÉNÉE *L'histoire de l'Etat en France à la fin du Moyen Age vue par les historiens français depuis cent ans*, in «*Revue Historique*» 232 (1964) 359.

17. De Charles Loyseau à Frédéric Bastiat, quelle continuité dans la définition de l'Etat! Comparer le *Traité des Seigneuries* III § 5 et les *Harmonies économiques*, in *Oeuvres* VI (Paris 1860<sup>4</sup>) 500: «Veiller à la sécurité publique, administrer le domaine commun, percevoir les contributions, tel est, je crois, le cercle rationnel dans lequel doivent être circonscrites ou ramenées les attributions gouvernementales... Quoi, dira-t-on, vous voulez réduire le gouvernement au rôle de juge et de gendarme?» Mais au XIXe siècle les libéraux cherchaient à contenir l'Etat, tandis que les publicistes du XVIe voulaient son progrès.



Pierre Legendre

le règne de Louis XIV, dans l'oeuvre de Domat, où se trouvent déjà les grands thèmes qui feront fortune au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>18</sup>.

La considération de telles doctrines permet de se faire une idée plus juste, que celle encore actuellement répandue, sur le libéralisme appliqué à l'administration. Les idées développées par les précurseurs de l'Ancien Régime ne visent pas au refoulement de la puissance monarchique, par conséquent de la puissance administrative. Tout au contraire, il faut relever la tendance à faire de l'expansion administrative le but même de la souveraineté de l'Etat. Richelieu, par exemple, dont on oublie la cohésion et l'ampleur du programme autant économique que politique, préconisait d'étendre l'action du pouvoir central en restreignant les droits de haute justice des communes et les franchises municipales, pour appliquer partout la même police industrielle, conformément aux idées mercantilistes constituées en doctrine officielle dès le règne d'Henri IV<sup>19</sup>. Ainsi put s'éponouir la dictature ministérielle<sup>20</sup>. La conception qu'on s'est faite des fonctions de l'Etat tient dans ce mot d'Herbert Spencer, remarquablement transposable ici: « On admet tacitement que l'autorité de l'Etat sur les citoyens n'a pas de limite assignable »<sup>21</sup>. L'Ancien Régime ne saurait démentir le propos.

Tentatives vers  
une science de  
l'Etat.

Cette effervescence doctrinale conduisait-elle à la science? On pourrait répondre de bien des manières. D'après nos critères actuels, certainement non, car nous avons rompu aujourd'hui avec l'ancienne confusion, qui faisait de la philosophie politique l'unique synthèse des idées sur l'Etat. Nous classons autrement nos connaissances. Mais, nous aurions grand tort d'ignorer la portée historique du style de pensée qui s'est développé jusqu'à Louis XIV. Ce type de pensée administrative conduisait, en effet, vers une certaine science de l'Etat, distincte de la philosophie politique et présentant déjà quelques-uns des traits essentiels de cette science de l'administration, dogmatique et légaliste, qui régna presque sans partage dans la période dite de l'Etat de Droit. Dans ces premiers essais, se dégagent les assises méthodologiques de la science de la Police, forme dogmatique et juridique de la science administrative.

18. Sur Domat, théoricien de l'Etat-gendarme, un article doit paraître dans les *Mélanges dédiés à Emile Giraud*, in « *Annales de la Faculté de Droit et Sciences Economiques de Lille* » (1966). L'influence de Domat devait être considérable. Au XIX<sup>e</sup> siècle ses oeuvres furent encore éditées et servirent de cadre d'exposition au Droit administratif français (édition de l'avocat Rémy, entre 1828 et 1830, annotateur oublié du célèbre publiciste).

19. H. HAUSER *Les pouvoirs publics et l'organisation du travail dans l'ancienne France*, in « *Revue d'Histoire moderne et contemporaine* » 9-10 (1907-1908) 35-36.

20. Le propos est d'A. THIERRY *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du Tiers-Etat* (Paris 1853) 186.

21. H. SPENCER *Principes de sociologie* II (Paris 1904<sup>5</sup>) 181.

Pour caractériser ces efforts vers la constitution d'une science de l'Etat, deux formules résument la progression des recherches de nos anciens auteurs: inventaire et classification.

L'inventaire est le premier degré en toute science. De quel inventaire s'agissait-il? Il fallait tenter de définir le système d'administration monarchique en voie de formation, c'est-à-dire, l'isoler en le distinguant des modèles connus, puis l'identifier d'une manière positive en dénombrant les sources du Droit public français.

Inventaire.

a) Cette science est donc, tout d'abord, une science des modèles. On peut en relever d'innombrables illustrations. Pour les bien comprendre, il faut se remémorer l'enracinement des traditions de l'Antiquité dans la culture médiévale, puis moderne. Les modèles, c'est essentiellement l'Antiquité qui les propose. La constance à reproduire les mêmes points de comparaison historiques comporte une leçon d'une singulière importance: de même qu'après la Révolution un Auguste Comte, plus tard un Georges Sorel, dont les idées méritent la plus grande attention pour l'historien de la pensée administrative, allèguent encore Aristote ou les Pandectes pour mieux appuyer leur position<sup>22</sup>, de même, dans un autre style, trois siècles auparavant, deux auteurs tels que Loyseau et Pasquier, plus proches il est vrai de la Scolastique que du Rationalisme, en appellent aux mêmes précurseurs<sup>23</sup>. Il ne s'agit pas d'ailleurs — soulignons-le —, d'indigestes accumulations d'autorités, mais d'une authentique réflexion sur l'histoire. La chronique historiographique de Loyseau, par exemple, décrivant la hiérarchie des officiers à l'intérieur de la Monarchie française est un tableau d'histoire comparée, puisqu'aussi bien l'unité du cadre de référence antique se trouve rompue par l'exposé détaillé des principaux types d'organisation alors connus en Europe<sup>24</sup>.

La référence aux modèles était à double sens. Les idées de l'Antiquité ne furent pas seulement d'utiles points de comparaison, en vue d'affirmer l'autonomie des institutions et principes français; elles furent également la source d'innombrables transpositions. Sur ce point, la Renaissance a poursuivi la tradition médiévale, dont il est de bon ton actuellement de négliger l'importance. C'est une erreur très répandue, notamment en France où l'Humanisme continue

22. Voir, par exemple, sous le titre: « Unité et multiplicité », une critique animée des thèses anhistoriques introduites dans un système juridique G. SOREL *Réflexions sur la violence* (Paris 1946<sup>10</sup>) 403.

23. J'ai tenté de montrer que ces auteurs, qui furent d'authentiques Humanistes, étaient encore des juristes médiévaux. Cfr. P. LEGENDRE *La France et Bartole*, in (PLURES) *Bartolo da Sassoferrato. Studi e documenti per il VI centenario* (Milano 1961) I 152 ss.

24. Ch. LOYSEAU *Traité des Seigneuries* II §§ 30 ss.

d'être interprété comme une rupture radicale avec les procédés de la Glose<sup>25</sup>, de tenir ces types de commentaires sur les sources juridiques romaines comme des exercices abstraits, sans rapport bien net, sauf exception, avec la solution de problèmes réels. Tout au contraire, ces longs détours et l'attachement à des textes romains, évidemment anachroniques malgré le mythe d'un Empire romain perpétuel, sont à l'origine de la progression de très nombreuses institutions, notamment en Droit public français. Jusqu'aux grandes mises en ordre du XIXe siècle, la science demeurera, au fond, très dépendante de ses origines, par ses fréquentes allégations des sources romaines ou de leurs commentaires; entre les thèmes du Droit public et ceux du Droit privé, nulle différence: Loyseau<sup>26</sup>, Louët<sup>27</sup> et Brodeau<sup>28</sup>, Bacquet<sup>29</sup> sont juristes du même style et font partie de la longue chaîne des intermédiaires entre l'Antiquité et les Temps Modernes. On ne peut négliger leur rapport.

b) La science d'Ancien Régime pratiqua aussi l'inventaire, pour dénombrer méthodiquement les sources proprement monarchiques du Droit public. Ici, il ne s'agit plus de raisonnements fondés sur l'allégation historique ou juridique de textes étrangers à la Monarchie française. La science devient le répertoire compréhensif de la production juridique nationale. La Science de la Police prend naissance.

Deux entreprises sont à signaler, attachées aux noms de Delamare et Moreau. L'oeuvre de Delamare, contenue dans le vaste *Traité de la Police*, publié de 1705 à 1710, présente les qualités des synthèses pratiques: simplicité de l'exposé, précision, parcimonie dans le commentaire; elle ne visait pas à enseigner, mais à informer. Connaître le Droit positif, telle sera longtemps l'ambition modeste de juristes, submergés de textes de provenances différentes, mal classés et souvent difficiles d'accès. Delamare annonce le développement de l'art. si difficile

25. L'opinion reçue en France est historiquement fort explicable. P. LEGENDRE *La France et Bartole* cit., passim.

26. On peut ouvrir au hasard les Oeuvres de Loyseau: dans la plupart des matières, il a su assimiler la tradition des glossateurs. Exemple: *Du Droit des offices* Livre IV 9 (« Des offices du domaine aliéné »).

27. Même la concision de Louët, consciencieux rapporteur d'arrêts, permet d'observer l'attitude du juriste, indistinctement privatiste et publiciste, s'appliquant à rendre compréhensible la jurisprudence du Parlement de Paris: cfr. *Recueil de plusieurs arrêts notables du Parlement de Paris* I (« Si l'ordonnance de Moulins a lieu », art. 48).

28. Brodeau, annotateur de Louët est un auteur prolix. Voir, par exemple, l'abondant exposé à propos de l'office non vénal, « en tels offices qui procedoient de la pure libéralité du Prince », in *Recueil de plusieurs arrêts* cit., I (1742) 241.

29. Bacquet, d'esprit plus « publiciste » que les précédents auteurs (sauf Loyseau), est un spécialiste des problèmes se rattachant à l'idée de souveraineté. On perçoit chez lui une très vive conscience des droits royaux (Bacquet est mort en 1653). La méthode est encore fort éloignée du dogmatisme philosophique postérieur; voir, par exemple, le style de démonstration sur le thème: « en France le droit de justice dépend du Roy »: BACQUET *Traité des droits de justice haute, moyenne et basse*, in *Oeuvres* I (Paris 1664) 7.

et si nécessaire à cette époque, du dictionnaire sans prétention de science doctrinale, la longue série des « Codes de Police »<sup>30</sup>. Moins connue des juristes, l'entreprise de Moreau tourna court, car elle était trop considérable; le plan d'un dépôt des chartes aboutit seulement à constituer une collection qui devint en 1781 la *Bibliothèque et dépôt de législation historique et droit public*<sup>31</sup>. C'était, dans sa perfection, la science de l'inventaire, fondée sur la méthode historique et destinée à préciser le contenu du Droit public monarchique, considéré dans sa totalité.

Cette science, d'allure analytique, aux frontières indécises, a produit d'elle-même son propre encadrement, car elle tendait nécessairement à s'élever jusqu'aux généralisations de la classification, à se définir en système. Cet aspect est important à envisager. Il souligne, dans ce long processus au terme duquel émergera un jour la science administrative contemporaine, les orientations instinctives de la pensée française, plus portée vers les définitions et les assimilations juridiques que vers les considérations pragmatiques; son style d'efficacité, elle le recherche à travers les réflexions sur le Droit. Ceci laisse présager, par conséquent, les difficultés d'élaboration, en France, d'une science positive de l'administration, car les courants d'idées oscillent entre deux pôles privilégiés, le juridique et le politique, se portant plus difficilement vers le concret. Tout problème semble se poser en termes normatifs. Constatons sous l'Ancien Régime ce fait capital: l'élucidation des problèmes, la synthèse des connaissances furent principalement proposées par des juristes. Il est donc légitime de mettre en relief les travaux de ceux-ci. La pensée administrative leur doit d'avoir construit le Droit public interne sur la base d'une distinction empruntée au vieux Droit romain: la division du Droit public et du Droit privé. La science de la Police repose sur ce concept. Observons l'importance d'une telle classification.

Classification.

Les inventaires de Droit positif annonçaient bien l'ère prochaine d'un Droit national français, mais ils manquaient de justification théorique, sauf à les rattacher aux doctrines de souveraineté, qui depuis Loyseau en particulier tentaient d'en discerner les applications concrètes. Cependant, les théories de la souveraineté demeuraient une nébuleuse, apte à soutenir les prétentions de l'Etat monarchique qui achevait de disloquer les institutions féodales; elles étaient incapables d'établir une science systématique de l'administration. Un pas devait être franchi: il fallait détacher cette science, à base d'inventaire, de son environnement philosophico-politique, jeter les bases du Droit public. Ce fut le résultat des efforts de nos anciens juristes pour parvenir à définir, avec plus

30. Cfr. G. LANGROD *La Science de l'Administration publique (Esquisse historique)*, in *Studi in onore di Silvio Lessona* (Bologna 1963) I 492.

31. Sur le plan Moreau, J. PORTEMER *Recherches sur l'enseignement du Droit public au XVIIIe siècle*, in « *Revue historique de Droit français et étranger* » (48) 37 (1959) 358.

de cohésion, l'ensemble du Droit français positif. Il fallait englober les règles monarchiques, coutumières, canoniques, etc..., dans une critériologie pouvant les contenir toutes. Ce critère, l'antique Droit romain le fournit, apportant par sa distinction du Droit public et privé (texte d'Ulpien au Digeste I, 1, 1, § 2) la logique et la modernité. L'idée fut lente à s'imposer. Dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, pourtant, la tentative était entamée et, par Charondas le Caron, une large diffusion assura la nouveauté pour l'avenir<sup>32</sup>. Peu à peu, le mot « Droit public » eut cause gagnée et donna son titre à l'oeuvre décisive de Fleury; en définissant le Droit public, dépouillé de la théorie du pouvoir, par la Police, l'Abbé Fleury suggérait une série d'identifications, qui servirent de base théorique au Droit administratif de l'Etat libéral<sup>33</sup>.

## II.

### LE DÉBAT CLASSIQUE.

Pour saisir l'ampleur du débat sur l'administration, il faut se reporter au XVIII<sup>e</sup> siècle, époque à laquelle se répand le sentiment d'une inévitable transformation sociale et politique. Les idéologies prennent une plus grande importance qu'autrefois, parce qu'elles tendent à l'endoctrinement de la société tout entière. La perception du changement s'impose et le XIX<sup>e</sup> siècle, sous l'aggravation des tensions, ne fait qu'accentuer cette prise de conscience collective. Le débat classique assume, au plan des idées, la transition vers l'âge industriel. C'est, en effet, d'un bouleversement global qu'on nous parle, posant en axiome le rôle déterminant de l'Etat pour contrôler l'ébranlement. Ainsi, l'illusion politique crée l'impression que les problèmes peuvent être résolus en bloc et d'un coup, par un meilleur choix dans les alternatives constitutionnelles. Autour de cet axe gravitent les doctrines, les unes libérales, les autres anti-libérales. Mais, dans cette recherche de la meilleure administration, les points de vue ne sont pas exclusivement politiques; à la faveur de ce débat, émerge peu à peu la science.

Les idéologies libérales.

Administration et liberté. Voilà une combinaison de mots, qui se prête aux interprétations les plus contradictoires. Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, il n'est guère de doctrine qui ne puisse se réclamer d'une certaine forme de libéralisme. Mais, il faut réserver l'emploi de ce mot à l'ensemble des conceptions auxquelles s'opposeront, dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle, différents styles de pensée, dont

32. La pénétration de cette distinction romaine chez nos anciens auteurs a été lumineusement retracée par G. CHEVRIER *Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du <jurprivatum> et du <jus publicum> dans les oeuvres des anciens juristes français*, in « *Archives de Philosophie du Droit* » (1952) notamment 45 et 50.

33. Il est significatif que l'exposé de Fleury fut imprimé pour la première fois en 1769, alors que se développait la Philosophie des Lumières. Cfr. CHEVRIER *Ibid.* 64.

les principaux appartiennent au socialisme. Le libéralisme s'applique alors à l'idéologie de l'Etat-gendarme, chargé d'un rôle de Police, peu interventionniste dans le secteur économique et significativement présenté de nos jours comme l'expression des volontés politiques de la bourgeoisie au pouvoir. Cette définition doit évidemment être nuancée; l'imagerie du gendarme tend à obscurcir un fait essentiel: la puissance de cet Etat, son dynamisme organisateur. Le libéralisme présente donc un double aspect: d'une part il a fixé les caractéristiques d'une puissante administration, d'autre part il a analysé les fonctions du système destiné à assurer le maintien d'un équilibre social donné. Il est nécessaire de distinguer ces deux traits, qui composent cet amalgame de doctrines que nous désignons par l'expression si vague: le libéralisme. Sur le plan historique, on peut effectivement observer deux apports successifs: un premier programme libéral élaborant une configuration nouvelle de l'administration française, suivi dans une seconde phase (vers le milieu du XIXe siècle) d'une seconde vague de doctrines, principalement économiques, qui tentèrent de limiter une fois pour toutes le domaine d'intervention de l'Etat et achevèrent ainsi de définir la tradition libérale en France.

Ce programme devait être presque intégralement appliqué. Chronologiquement, on peut le rattacher à la longue crise qui, du milieu du XVIIIe siècle à la Restauration, devait profondément modifier nos institutions administratives.

Ses inspirateurs sont nombreux et parmi ses sources se reconnaissent les courants qui formèrent le «Despotisme éclairé». Sans nul doute, celui-ci représente le groupe de doctrines auquel le libéralisme doit le plus. Ses composantes sont à la fois philosophiques et économiques, puisque le «Despotisme» éclairé se situe à l'intersection de la Philosophie des Lumières et de la Physiocratie<sup>34</sup>. Un point commun: l'état d'esprit autoritaire que traduit si bien le thème alors très répandu du «despotisme légal»<sup>35</sup>. Même des auteurs un peu en marge de ce courant, tels que Rousseau, si remarquablement commenté par Taine, rejoignaient Turgot, l'organisateur physiocrate<sup>36</sup>. L'oeuvre révolutionnaire accomplie, la presse libérale de la Restauration participera activement à la défense des « principes de 89 ». Un exemple mérite d'être relevé: les articles du « *Censeur Européen* », qui dès 1815 prêchent un Industrialisme quelque peu philoso-

Le premier programme libéral.

34. Sur le «Despotisme éclairé», consulter H. BRUNSCHWIG *La crise de l'Etat prussien à la fin du XVIIIe siècle* (Paris 1947); un exposé sommaire de la doctrine a été donné par P. VAUCHER *Le Despotisme éclairé, 1740-1789* (Paris 1948-1949) Les Cours de Sorbonne.

35. VAUCHER *Ibid.* 3.

36. Taine a remarquablement déduit les conclusions du *Contrat social*: « La théorie a deux faces et, tandis que d'un côté elle conduit à la démolition perpétuelle du gouvernement, elle aboutit de l'autre à la dictature illimitée de l'Etat ». H. TAINÉ *Les origines de la France contemporaine. L'Ancien Régime* (Paris 1891<sup>16</sup>) v.

phique, par les voix autorisées de ses dirigeants (Charles Comte, gendre de J. B. Say, et Dunoyer) ou d'illustres collaborateurs parmi lesquels se remarquent A. Thierry, O. Barrot, P. L. Courier<sup>37</sup>. Le premier programme libéral avait, on le voit, pour parrains toute l'opposition politique à l'Ancien Régime.

Quant au contenu de ce programme, il faut d'abord relever l'idée d'un plan général et systématique, si clairement énoncée par Diderot: « prodigieux avantage d'une Nation qui tend à la Police d'après un plan réglé », confiait-il à Catherine II<sup>38</sup>. Mais, on doit surtout retenir l'application des théoriciens à développer l'extension du pouvoir de l'Etat, préoccupation primordiale des Encyclopédistes<sup>39</sup>. Qu'il s'agisse des propositions d'aménagement au niveau des Intendants des généralités, dont un Bertrand de Molleville ou un Turgot furent à la fin du siècle d'illustres représentants<sup>40</sup>, qu'il s'agisse de vues globales sur l'administration exposées par un Ministre aussi brillant que Necker<sup>41</sup>, tout nous achemine vers l'accomplissement de l'oeuvre administrative la plus moderne, réalisée sous la Constituante et le Consulat. Dès le milieu du XVIIIe siècle, la situation était parfaitement analysée par le froid raisonneur que fut d'Argenson: les futures décisions révolutionnaires, du Département à l'abolition de la vénalité, étaient bien vues par lui comme l'unique moyen de lever « le grand obstacle au dessein du despotisme »<sup>42</sup>. Napoléon devait être le despote éclairé dont rêvait la philosophie.

La seconde vague libérale.

A partir du règne de Louis-Philippe jusqu'au début du XXe siècle, à travers la succession des régimes politiques, le libéralisme devient une notion quelque peu fluctuante, autour de laquelle gravite, pour ainsi dire, une constellation de doctrines très diverses, ayant en commun une conception individualiste des rapports d'autorité. C'est en oubliant l'aspect organisateur du libéralisme au XVIIIe siècle que des hommes comme Thiers pourront s'estimer dans la de-

37. Sur le « *Censeur Européen* », une étude d'ensemble: E. HARPAZ *Le Censeur Européen. Histoire d'un journal quotidien*, in « *Revue des Sciences Humaines* » (1964) 137-259.

38. M. TOURNEUX *Diderot. Essai historique sur la Police*, in « *Revue historique de Droit français et étranger* » (1884) 320.

39. L. Ducros, dans un ouvrage toujours fondamental, a souligné la tendance autoritaire de l'Encyclopédisme: « Les Encyclopédistes non seulement admettent, mais invoquent en politique l'omnipotence de l'Etat »; L. DUCROS *Les Encyclopédistes* (Paris 1900) 159.

40. On admire chez de Molleville, Intendant de Bretagne sous Louis XVI et futur Ministre des Colonies de la Constituante, la capacité à restituer les problèmes locaux au cadre plus vaste de la politique nationale, par exemple en matière d'administration économique: cfr. P. LEGENDRE *Réactionnaires et politiques devant la crise coloniale. Un mémoire de B. de Molleville sur l'arrêt du Conseil du 30 août 1784*, in « *Revue Historique* » 232 (1964) 357-376.

41. Voir, par exemple, sur « la nécessité des plans de réforme », NECKER *De l'Administration des Finances* (1784) III 373 ss.

42. D'ARGENSON *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France* (Amsterdam 1765) 186.

scendance spirituelle des Philosophes. Ce nouveau style s'explique: les libéraux désormais sont sur la défensive. Ils craignent « l'excès de zèle » de l'Etat<sup>43</sup>. Pour eux, il s'agit de contenir l'administration à l'intérieur des frontières définies par la Révolution. Leur argumentation est tantôt économique, tantôt politique.

Du point de vue économique, l'auteur auquel est dûe la réflexion la plus approfondie sur les fonctions de l'Etat-gendarme est incontestablement Paul Leroy-Beaulieu<sup>44</sup>. Son originalité est d'avoir situé le libéralisme français, en distinguant sa doctrine de celle, prestigieuse à l'époque, de Stuart Mill, dont il dénonça certaines tendances socialistes<sup>45</sup>, et surtout d'avoir énoncé avec une parfaite clarté la thèse de l'organisation libérale: l'Etat, « dépourvu d'esprit d'invention », doit être « soumis aux lois de la concurrence »<sup>46</sup>. Cette doctrine, poursuivant dans la ligne tracée à la fin du XVIIIe siècle par un grand précurseur allemand, Humboldt<sup>47</sup>, dépassait dans ses diverses applications toutes les esquisses du passé; tous les grands problèmes figurent dans cette remarquable synthèse: éternel procès de la bureaucratie, définition des rôles traditionnels de la puissance publique, analyse des données relatives à l'expansion des travaux publics, à l'aménagement des services municipaux, à l'organisation d'un système de colonisation, etc.

L'argumentation politique se situe sur deux plans distincts: constitutionnel et social. Du point de vue constitutionnel, l'attitude essentiellement défensive du libéralisme de cette période conduit à rechercher un équilibre des institutions, capable d'assimiler des innovations aussi considérables que le suffrage universel ou la liberté de la presse. Quelques grands noms sont à citer ici: Tocqueville, Charles de Rémusat, Benjamin Constant, Prévost-Paradolles, Laboulaye, Taine<sup>48</sup>. Du point de vue social, le libéralisme s'est orienté vers la définition de transactions possibles, évitant à la fois une bureaucratisation totale de la société et les abus d'un non-interventionnisme systématique. Le grand théoricien de ces recherches fut Le Play. Fortement impressionné par les conditions sociales du développement de la grande industrie en Europe, ce remarquable esprit, à qui nous devons tant pour la compréhension de la bureaucratie française, projeta de restaurer la famille et les associations, espérant suppléer par là au transfert massif de compétences à l'Etat qu'il redoutait par-dessus tout.

43. E. FAGUET *Le libéralisme* (Paris 1903) 25.

44. Voir l'ouvrage fondamental: P. LEROY-BEAULIEU *L'Etat moderne et ses fonctions* (Paris 1889; 1911<sup>4</sup>).

45. LEROY-BEAULIEU *Ibid.* (1911<sup>4</sup>) II.

46. LEROY-BEAULIEU *Ibid.* (1911<sup>4</sup>) 54, 77.

47. Humboldt fut surtout connu en France vers la fin du Second Empire. Il avait écrit principalement un *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, traduit en 1867 seulement.

48. Relisons notamment E. DE LABOULAYE *Le parti libéral, son programme et son avenir* (Paris 1864).



Pierre Legendre

Réprouvant « les funestes traditions de Colbert »<sup>49</sup>, Le Play, souvent jugé comme le moraliste du libéralisme, mérite d'être compté parmi les libéraux de stricte observance.

Ecoles et thèmes  
anti-libéraux.

L'opposition du libéralisme suit le découpage politique: elle est tantôt de gauche, tantôt de droite. Le problème de l'adaptation de l'Etat aux données nouvelles de l'ère industrielle est résolu dans deux sens différents: Révolution, disent les uns; Restauration, proclament les autres. Il est probable que cette ligne de partage entretient en France un « quiproquo », car en fait « tous les défenseurs des doctrines les plus diverses poursuivent avec des étiquettes dissemblables un but parfaitement identique: l'absorption de l'individu par l'Etat »<sup>50</sup>. Elle n'en constitue pas moins une démarcation fondamentale, à laquelle les Français attachent une profonde signification.

L'opposition de  
gauche.

L'apport ici est celui des écoles socialistes, qui à leur tour ont enrichi la pensée administrative française. Mais, les doctrines ne se laissent pas aisément saisir, en raison de la variété des accommodements subis par le « socialisme ». Tenons fermement le fil conducteur: le véritable socialisme est issu de Saint-Simon, dont l'oeuvre inaugure dès la Restauration plusieurs séries de doctrines qui toutes se trouvent à des degrés divers dans sa mouvance. Le Saint-Simonisme est comme le centre, par rapport auquel peuvent être définis les autres courants socialistes<sup>51</sup>.

La pensée, très complexe, de Saint-Simon (mort en 1825) se présente comme une sorte d'exaltation des doctrines d'organisation développées par les Philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle. Aussi, l'a-t-on parfois mal compris, en le classant parmi les libéraux; cela n'est certainement pas exact, si on considère sa descendance spirituelle: ce sont les socialistes, non les libéraux de la seconde vague, qui se réclameront de lui. Saint-Simon avait retenu du premier programme libéral, les conceptions d'un « Despotisme éclairé », organisateur et systématique. Il eut pour collaborateurs deux hommes très différents: Augustin Thierry, libéral un peu romantique, mais d'esprit avancé, et Auguste Comte, premier théoricien de la technocratie. La doctrine de Saint-Simon se situe donc plutôt à l'intersection des grands courants, qui vont dominer le XIX<sup>e</sup> siècle. Analysant les besoins en organisation de l'époque industrielle, il a démontré l'insuffisance de la Révolution de 89 et, sans la renier, prétendu aller au-delà, en intro-

49. Longue analyse du libéralisme de Le Play, dans BAUDIN *Le libéralisme* (Paris 1949-1950) Cours doctorat Faculté de Droit, 276 ss.

50. Ce propos, teinté d'une certaine agressivité à l'égard des doctrinaires de toutes obédiences, est du Dr. G. LE BON *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples* (Paris 1894) 54.

51. On consultera sur ces questions le petit livre, toujours actuel, de BOUGLE *Socialismes français. Du « Socialisme utopique » à la « Démocratie industrielle »* (Paris 1951<sup>e</sup>).

duisant « le mode administratif dans la direction des intérêts de la société »<sup>52</sup>. Le Saint-Simonisme se résume d'un mot: « une débauche d'étatisme »<sup>53</sup>.

De cette découverte: l'inévitable expansion administrative, les écoles socialistes ont tiré des conclusions variées. Les unes supportent la bureaucratie; ces doctrines de résignation fuient le désordre et tentèrent d'élaborer un socialisme conservateur, qui fleurit chez les mutualistes. On cherche à s'accommoder de maux inévitables: « s'il faut un patron, patron pour patron nous préférons l'Etat »<sup>54</sup>. D'autres proposent des contre-poids à la bureaucratie. Ainsi se développèrent diverses idéologies, d'importance variable: Fourier, qui parlait de charlatanisme à propos de Saint-Simon, cultivait l'associationisme<sup>55</sup> et Proudhon, méfiant de l'autorité gouvernementale, tâchait de compenser la centralisation par son système fédéraliste<sup>56</sup>. Enfin, une troisième école tente d'orienter les progrès de l'administration. L'apport marxiste fut ici décisif. Si la conception marxiste, rejoignant les idées de Saint-Simon<sup>57</sup>, envisageait à long terme le dépérissement de l'Etat, l'accroissement de l'appareil administratif était considéré, sous condition d'être bien dirigé, comme une opération politiquement profitable. Jules Guesde exprimait l'opinion commune, quand, s'adressant à Leroy-Beaulieu économiste officiel installé dans une chaire du Collège de France, il entreprenait le procès des « déboulonneurs de l'Etat »<sup>58</sup>.

Que découvrons-nous à droite, dans le refus du libéralisme? Avant tout, une aversion profonde à l'égard de la Révolution. La pensée administrative est ici très dépendante d'une éthique sociale et religieuse, qui voudrait effacer la Philosophie des Lumières. Il n'y a pas, à proprement parler, une doctrine cohérente de l'administration; simplement, l'esprit contre-Révolutionnaire conduit à des attaques partielles, portant principalement sur deux fronts: le procès de la centralisation, la défense d'un nouveau corporatisme.

L'opposition de droite.

52. C. H. DE SAINT-SIMON *Système industriel* (1821) 4e fragment.

53. BOUGLE *Socialisme* cit., 91.

54. P. SABATIER *Le socialisme libéral ou Morcellisme* (Paris 1905) 355.

55. Cfr. BOUGLE *Socialisme* cit., III-138.

56. Proudhon a posé un remarquable diagnostic sur la rigueur de la centralisation à la française; aussi, est-il redécouvert aujourd'hui comme un précurseur de nos analyses contemporaines. Cfr. R. ARON *Actualité du Fédéralisme*, in (PLURES) *L'ère des Fédérations* (Paris 1958) 63 ss.

57. Saint-Simon a parlé du maintien de la tranquillité publique comme de la seule fonction des gouvernants, ce qui a causé parfois quelque embarras à ses commentateurs; il envisageait ainsi une sorte de dépolitisation de l'appareil d'Etat, la tâche étant de « superposer l'action administrative à l'action gouvernementale » (*Système industriel*, 4e fragment). Nous sommes ici moins loin de Marx que des théoriciens de l'Etat-gendarme.

58. J. GUESDE *Anarchisme inutile!* Article paru dans « *Le cri du peuple* » en 1884, repris dans *L'Etat, Politique et Morale de classe* (Paris 1901) 1ère Partie: « Etat de classe, crises et pouvoirs publics », 3.

De toute évidence, il y a un style de droite pour s'opposer à la centralisation géométrique et autoritaire, telle que la réalisa la Révolution. De Chateaubriand à Maurras, dénoncer les méfaits du despotisme bureaucratique, entendu comme une conséquence de la centralisation à outrance, est une dominante et une constante<sup>59</sup>. Reconstruire la France, c'est donc substituer la France historique de la Monarchie à la France géométrique de la Révolution. Logiques avec eux-mêmes, les partisans de Louis XVIII souscrivaient à ce jugement du baron de Vitrolles, sous la Restauration: « avant tout, faire disparaître la centralisation et les préfets qui en sont les organes absolus »<sup>60</sup>. C'est surtout sous la III<sup>e</sup> République que la droite anti-libérale prit réellement conscience des possibilités politiques offertes par les discussions de la centralisation. Un thème devint alors fondamental: le régionalisme. Barrès, Maurras traduisirent en termes politiques cette philosophie d'almanach, où s'exprimait le sentiment populaire des différences régionales. L'exemple célèbre du Félibrige, mouvement d'abord littéraire né vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>61</sup>, montre la très grande portée des attaques. Plus tard, en 1903, la controverse de Maurras avec Paul-Boncour, au sujet des capacités du régime républicain de réaliser une décentralisation viable et authentique, devait finalement fortifier la droite monarchiste dans sa tentative d'accaparer le régionalisme<sup>62</sup>.

Quant à la revendication d'un nouveau corporatisme, mettant en cause d'une autre manière le système administratif tout entier, il faut bien voir son rôle dans la stratégie politique. Elle complétait les critiques de la centralisation. S'opposer à la centralisation révolutionnaire, en effet, c'était également vouloir la ruine d'un régime social isolant l'individu, confondant, comme le suggérait jadis Rousseau, les Français dans une masse anonyme et inorganisée. « Re-composer les diverses sortes de hiérarchie », tel était l'objectif d'une véritable Restauration<sup>63</sup>. Aussi, à travers ses renouvellements périodiques et ses tendan-

59. Voir un bon exposé sommaire dans ATHANASSOPOULOS *Le fait régional dans la vie publique française. Les problèmes de l'Administration et des Economies régionales* (Paris 1960) 58 ss. (Thèse Droit dact.).

60. Cfr. HOURS *La formation en France de la doctrine de la démocratie chrétienne et des pouvoirs intermédiaires*, dans *Libéralisme, Traditionnalisme, Décentralisation* (Paris 1952) (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 31) 96.

61. Le Félibrige naquit en 1852, à l'occasion d'un congrès d'écrivains désireux d'épurer la langue provençale; plus tard, la pensée de Frédéric Mistral, chef de file des félibres (le mot est provençal, mais d'une étymologie incertaine), servit d'aliment à différents mouvements politiques autonomistes. Maurras, surtout, politisa le Félibrige. Cfr. ATHANASSOPOULOS *Le fait régional* cit., 47-51.

62. Cette controverse a été souvent rapportée, notamment par CHARLES-BRUN *Le Régionalisme* (Paris 1911) 81-84 (ouvrage fondamental et très documenté, Charles-Brun étant l'un des principaux fondateurs de l'Association Régionaliste, qui tint encore Congrès après la Libération).

63. Comte de Montlosier, cité par HOURS *La formation* cit., 95.

ces divergentes<sup>64</sup>, la doctrine en revient-elle nécessairement à ce point essentiel, qui manifeste le plus clairement l'anti-thèse absolue du libéralisme.

Les doctrines politiques s'équilibrent en somme. A la surface des mêmes problèmes, elles entretiennent des tensions, qui demeurent encore de nos jours incomplètement élucidées. Le débat politique s'éternise, parce qu'il met en jeu les équilibres profonds de la mentalité française, oscillant entre des pôles à la fois antagonistes et complémentaires. Finalement, on peut faire un constat essentiel: les adversaires politiques disent vouloir les mêmes choses. Ainsi de la décentralisation, par exemple; tous les partis politiques en formation au XIXe siècle ont charrié des programmes de décentralisation, sans pouvoir effectivement les mettre en oeuvre. A quoi donc ont servi les discussions politiques sur l'Etat et le système administratif?

L'avènement progressif de la science.

Elles furent le premier pas vers la science de l'administration. On pourrait observer la plupart des grandes questions en suspens depuis le XVIIIe siècle; le réflexe est toujours le même: le premier mouvement est l'attaque politique, mais insensiblement il pousse à l'analyse.

La véritable science ne pouvait évidemment se constituer qu'à l'abri de la politique. Aussi, convient-il d'analyser également le processus purement scientifique, qui fut l'aspect second — non le moindre — du débat classique.

Si l'on essaie de démonter le mécanisme de la réflexion politique, on observe qu'elle ne se situe pas dans le présent. Etant fondamentalement une tentative pour maîtriser le temps, elle tend à diffuser un certain idéal de l'Etat, qui se décompose en deux éléments: la conclusion du passé, la projection dans l'avenir. Les discussions politiques ont donc servi la science de l'administration à un double titre, en provoquant la recherche des justifications historiques et la définition de projets.

La contribution de la politique à la science.

Justifier la politique par l'histoire, voilà une démarche commune à toutes les doctrines, libérales et socialistes, de droite ou de gauche. Le recours à cette instance fut, pour ainsi dire, instinctif, automatique. Dans cette perspective, trois types d'histoire peuvent être reconnus: la chronique, l'érudition orientée, l'histoire positiviste.

Se prêtant à l'illustration populaire, voire à la présentation du slogan, la chronique était un admirable moyen de faire arriver les doctrines. C'est Saint-Simon hagiographe de Charlemagne<sup>65</sup>, Augustin Thierry historien-romancier

64. Bien distinguer deux tendances: celle qui aboutit à Maurras et celle qui, plus préoccupée de la situation des catholiques en France, nous achemine vers la démocratie chrétienne (De Mun, La Tour du Pin).

65. Voir notamment le deuxième volume de *l'Introduction aux travaux scientifiques du XIXe siècle* (1808), passage intitulé: « Sur Charlemagne ».

de Jacques Bonhomme<sup>66</sup>, Barrès et Maurras défendant dans « *La Cocarde* » une conception historique de la France<sup>67</sup>, Jaurès apologiste de l'histoire socialiste<sup>68</sup>. Elevons-nous d'un degré: nous découvrons non plus de simples narrateurs, mais des historiens en train d'observer. Les chroniqueurs déjà cités mériteraient d'être également comptés ici, dans la mesure où ils surent présenter autre chose que des récits d'édification. Ce fut principalement le cas de Thierry, de Jaurès surtout, initiateur des recherches sur les cahiers de doléances de 1789. Mais, les plus précieux constats de l'utilité d'une histoire érudite, nous les devons à deux illustres historiens qui passent pour libéraux: Tocqueville et Taine. L'un et l'autre, par le biais de leurs propres interrogations politiques, ont mis en pleine lumière la continuité de l'administration française. Quant à l'histoire positiviste, il faut lui réserver une place à part, car elle joua un rôle considérable dans l'avènement d'une véritable sociologie de la bureaucratie française. Au point de départ, une constatation de Saint-Simon: la Révolution n'a pas été faite. Il est donc nécessaire d'analyser la féodalité, « organisation adoptée par les Européens du Moyen Age »<sup>69</sup>, qui s'oppose à l'établissement d'une Administration industrielle. Auguste Comte devait suivre la voie ainsi tracée. Sa méthode fut avant tout un art des questions appliqué à l'histoire et sa typologie des temps historiques couvre « l'ensemble du passé moderne », afin de saisir la logique du « système que la marche de la civilisation nous appelle à remplacer »<sup>70</sup>.

Ainsi, l'histoire même conduit à projeter. Dans les prises de position politiques, elle n'intervient, d'ailleurs, qu'en fonction des buts d'avenir poursuivis. Mais, par ses prétentions à la prévision générale, le débat politique provoqua un autre enchaînement, non plus historique celui-là, mais porté à l'invention. Beaucoup de théoriciens partisans, en effet, cherchèrent à prévoir les conditions d'application de leurs doctrines. Aussi, la science de l'administration est-elle redevable à toutes les écoles de pensée. Un exemple chez les libéraux: Leroy-Beaulieu, faisant largement appel aux techniques nouvelles de la statistique, compare l'action de l'Etat et les possibilités d'innovation des sociétés anonymes, esquisse la théorie du rôle de l'Etat dans les transports ferroviaires, etc.<sup>71</sup>. Un exemple chez les socialistes: Jaurès, dans son livre sur *L'armée nouvelle* (1910),

66. A. THIERRY *Histoire véritable de Jacques Bonhomme, d'après les documents authentiques* (1820), in *Dix ans d'études historiques* (Paris 1835).

67. Cfr. ATHANASSOPOULOS *Le fait régional* cit., 54.

68. Collection inaugurée par 4 Volumes de Jaurès (Constituante, Législative, Convention).

69. C. H. DE SAINT-SIMON *Système industriel* cit., 5ème fragment

70. A. COMTE *Sommaire appréciation de l'ensemble du passé moderne* (1820), dans *Opuscules de Philosophie sociale* (Paris 1883) 5-59.

71. Tous ces problèmes sont évoqués dans *L'Etat moderne et ses fonctions*, déjà cité.

si rempli de données concrètes, s'efforce de découvrir « la défense vraiment scientifique de la France »<sup>72</sup>.

La pensée administrative scientifique ne s'est pas seulement développée comme un prolongement des discussions politiques sur le rôle de l'Etat dans l'organisation sociale. Sans chercher à s'unifier comme elle tente de le faire aujourd'hui, elle apparut dans plusieurs domaines distincts et, par conséquent, se diversifia en plusieurs branches.

La science sans politique.

Retenons tout d'abord la branche juridique. L'avènement du Droit administratif comme science autonome ne se réalisa pas sans peine. Sans doute sommes-nous encore longtemps en présence, au moins jusqu'à la IIe République environ, d'un simple prolongement de la vieille science de la Police. Le problème est toujours, comme sous l'Ancien Régime, de s'informer. Mais, la Révolution a rendu la tâche beaucoup plus difficile. Au lendemain des bouleversements révolutionnaires et malgré les éclaircissements de la législation napoléonienne, il fallait faire le point des sources. Aussi, le premier Manuel, composé par un fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, Fleurigeon, porte-t-il le titre significatif de *Code administratif* (1806), tandis que Gérando, tenu pour le vrai fondateur de l'enseignement moderne du Droit administratif, tentait de colliger plus de 80.000 textes mis en concordance, voulant de la sorte, au témoignage de son élève Macarel, mettre fin au chaos<sup>73</sup>. La compilation historique à des fins pratiques ou savantes, voilà la modeste origine du Droit administratif, dont nous admirons aujourd'hui l'ampleur. Le légalisme eut, on le voit, un sens tout matériel, avant de devenir la philosophie juridique à l'époque libérale. Etre juriste, c'était être historien des sources, d'autant qu'on désespéra, après la tentative manquée de l'Ordonnance de 1824, de réaliser une codification digne de ce nom<sup>74</sup>. Plus tard, l'extraordinaire développement des sources jurisprudentielles devait profondément modifier la configuration de la science du Droit administratif; il suffit de se reporter aux Manuels du Second Empire pour s'en rendre compte<sup>75</sup>. Le juriste est devenu alors, pour ainsi dire, le spécialiste des frontières à l'intérieur desquelles se trouve contenue l'administration. Il faudra attendre les essais de Duguit, pour que s'amorce le « décrochage » de la science, par rapport aux idées reçues par le libéralisme d'après 1850.

Dans les secteurs non juridiques, que se passe-t-il? La pensée administrative se développe au hasard des problèmes à résoudre. D'où, l'absence de synthèse,

72. JAURÈS *L'armée nouvelle* (Paris 1910) 71.

73. Cfr. MACAREL *Cours d'Administration et de Droit administratif* (Paris 1852) 2-3.

74. La Loi du 15 prairial An II avait déjà ordonné la rédaction d'un Code; l'Ordonnance du 20 août 1824, instituant une Commission chargée de réunir les textes de toute nature antérieurs à 1815, n'eut pas plus de succès.

75. Voyez, par exemple, BOUCHÈNE-LEFFER *Les principes du Droit public-administratif* (Paris 1862).

le foisonnement de travaux épars, dont on relèvera trois exemple significatifs: documentation, géographie, psychologie.

La documentation administrative n'a pas seulement inspiré des inventaires juridiques. D'intéressantes tentatives peuvent s'observer, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, pour rationaliser le travail administratif<sup>76</sup>. Mais, ces travaux orientés vers la pratique courante des tâches bureaucratiques sont loin d'être suffisamment connus. Au contraire, la géographie administrative a été remarquablement approfondie et les idées des géographes ont été à l'origine de grands progrès de la science de l'administration en France, avant la guerre de 1914. Ces idées, décisives pour l'évolution du problème de la décentralisation, prirent consistance dans le climat favorable qui suivit la loi de 1896 sur les universités, régionalisant, comme on l'a dit parfois, le travail intellectuel. On faisait alors l'expérience de la viabilité institutionnelle de la région. Il fallait approfondir le concept. Ce fut l'oeuvre de géographes groupés autour de Vidal de la Blache<sup>77</sup>; la carte dressée par celui-ci fit date, puisqu'elle servit de canevas aux auteurs de nombreux projets ultérieurs.

La psychologie contribua elle aussi à enrichir la pensée administrative. Deux noms sont à retenir: le Dr Gustave Le Bon et Léopold de Saussure. L'un des premiers, Le Bon appliqua la psychologie historique à l'analyse de notre système d'administration<sup>78</sup>. De Saussure, lui, spécialiste de la colonisation, tenta — l'essai demeure rare de la part d'un Français — une psychologie institutionnelle, en une matière généralement délaissée; certains de ses jugements sont d'une pertinence remarquable et sa critique de l'exportation, en Afrique, de nos institutions nationales sont encore d'actualité<sup>79</sup>.

#### CONCLUSION.

Au terme d'une aussi sommaire présentation, il serait déplacé de prétendre évaluer quatre siècles de pensée administrative. Soulignons seulement avec insistance l'impossibilité de comprendre l'effervescence doctrinale du XX<sup>e</sup> siècle, sans en considérer les sources depuis la Renaissance, cette grande rupture de l'histoire occidentale et mondiale. On ne peut retrancher l'histoire, car elle fait partie de l'être même d'une société. L'évolution des idées administratives est intégrée dans les structures mentales d'aujourd'hui. La pensée d'hier est encore actuelle, car l'Etat monarchique et libéral est toujours là, recouvert de nouveaux sédiments. Retracer la formation des doctrines n'est donc pas simplement se remémorer, c'est tenter de comprendre la psychologie même des systèmes administratifs les plus contemporains.

76. Cfr. WARNOTTE *A propos des idées de Necker sur la documentation des Départements ministériels*, in « *Revue Internationale des Sciences Administratives* » 1 (1829) 451-461.

77. Cfr. HAUSER *Le problème du Régionalisme* (Paris 1924) 4.

78. G. LE BON *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples* (Paris 1894).

79. L. DE SAUSSURE *Psychologie de la colonisation française* (Paris 1899).