

CHRISTINE MENGÈS-LE PAPE¹

La réforme de l'administration en France – entre méthode et enjeu

1. Introduction

Poser la question de la réforme administrative est devenu très tôt une habitude occidentale et surtout française. Dès le Moyen Âge et avec la renaissance du droit romain, la monarchie a préparé des ordonnances pour réformer les abus du royaume et de ses institutions. Ces lois de réformation venaient consacrer la tradition impériale du pouvoir que promouvait l'œuvre de Justinien². Déjà on assistait à la réutilisation de la philosophie romaine de l'État. Selon l'adage, le roi de France devenait empereur en son royaume. Ces réformes furent répétées plusieurs fois, ce qui montre incidemment la difficulté et parfois l'inefficacité des législations monarchiques. Depuis Machiavel et Richelieu et jusqu'aux philosophes des Lumières, en particulier avec Jean-Jacques Rousseau, l'Antiquité profane fut plus encore de retour ; ses souvenirs nourrirent les doctrines sur la puissance absolue. Ils servirent l'émergence de la spécificité française qui prévoyait le rôle prépondérant de

¹ Prof. Christine Mengès-Le Pape, Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, 2 rue du Doyen-Gabriel-Marty 31042 Toulouse Cedex 9.

² M. Boulet-Sautel, *Vivre au royaume de France*, Paris, PUF, 2010. R. Cabrillac, *Les codifications*, Paris, PUF, 2002. M. Dumas-Marty, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Le Seuil, 1998 ; *Le relatif et l'universel*, Paris, Le Seuil, 2004. J.-L. Halperin, *Profils des mondialisations du droit. Constitutionnalisme, codification et colonialisme*, Paris, Dalloz, 2009. P. Hazard, *La pensée européenne au XVIII^e siècle*, Paris, Boivin et Cie, 1948; *La crise de la conscience européenne (1680–1715)*, Paris, Boivin, 1934. J. Krynen, *L'Idéologie de la magistrature ancienne, l'État de justice, France, XIII^e-XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 2009. H. Marrou, *De la connaissance historique*, Paris, Le Seuil, 1954, *Décadence romaine ou antiquité tardive?*, Paris, 1977; *Saint Augustin et l'augustinisme*, Paris, 2003. Xavier Martin, *Nature humaine et Révolution française du siècle des Lumières au Code Napoléon*, Bouère, 1994. A. Rigaudière, «Un rêve royal français, l'unification du droit», *Comptes-rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 148, 2004, p. 1553–1567. M. Villey, *Philosophie du droit, Définitions et fins du droit, Les moyens du droit*, Paris, Dalloz, 2001; *Le droit et les droits de l'homme*, Paris, PUF, 1983.

l'État dans tous les domaines de la vie du royaume³. Le thème de la réforme des institutions arrivait ainsi de façon récurrente, avec la notion moderne d'État qui s'opposait aux notions de *polis* ou de *res publica* selon Aristote et la pensée de Thomas d'Aquin⁴. Il s'agissait alors de remodeler le monde par en haut, c'est-à-dire par l'État et ses bureaux. Et cette volonté se retrouve dans l'expression de *reformatio totius orbis*, c'est ici une idée de révolution, explique Pierre Legendre, pour redonner forme au monde⁵. La vision était contenue dans les doctrines sur la puissance absolue, celle de Jean Bodin ; elle devait se réaliser plus encore avec la Révolution de 1789 et le premier Empire.

Après la Révolution française et les critiques plus ou moins exagérées dirigées contre les diversités institutionnelles d'Ancien Régime, l'administration prit sa figure contemporaine. Selon la formule napoléonienne, des « masses de granit » furent mises en place ; elles représentaient les références de la perfection administrative. Ces nouvelles institutions décrites comme inébranlables devaient traverser les âges et servir de modèles pour l'Europe. On retrouve ici l'une des vocations à l'universel de la France, à savoir être admirée, pour être imitée par le reste du monde. Ces réformes napoléoniennes se présentaient comme des œuvres de conciliation qui se fondaient à la fois sur le passé et la nouveauté ; elles servaient le renforcement de l'État. Le centralisme devenait une passion française, c'est-à-dire le principe fondateur des nouvelles institutions qui s'enracinaient dans le socle romain. À travers l'Empire napoléonien, on retrouvait désormais l'air du Bas-Empire, « avec un souverain auréolé d'un puissant prestige qui gouvernait au moyen d'une bureaucratie, hiérarchisée et militarisée, d'une extraordinaire complexité, avec les figures inquiétantes des *agentes in rebus* qui incarnent la toute-puissance du maître »⁶. Dans son livre *Saint Augustin et l'augustinisme*, l'historien Henri-Irénée Marrou vit dans le Bas-Empire le premier des États totalitaires de type moderne⁷. Ce fut la voie empruntée par la France dès le XVI^e siècle. Puis, il y eut le triomphe étatique au moment du premier XIX^e siècle, avec une bureaucratie placée au service de l'État. Plus tard, il y aura un autre risque totalitaire, avec le *management* administratif. Le professeur Jacqueline Morand Deviller rappelle combien ce choix d'une hypertrophie des bureaux français fut critiqué : l'Angleterre

³ *Genèse et déclin de l'État*, Archives de Philosophie du droit, Paris, Sirey, 1976, préface de Michel Villey, p. 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ P. Legendre, *Fantômes de l'État en France*, Parcelles d'histoire, Paris, Fayard, 2015 ; *Le point fixe*, Nouvelles conférences, Paris, Mille et une nuits, 2010.

⁶ H.-I. Marrou, *Saint Augustin et l'augustinisme*, Paris, 2003, p. 12.

⁷ *Ibid.*

se moqua de cette « nation de fonctionnaires ». Napoléon répliqua en traitant l'Angleterre de « nation de boutiquiers »⁸.

Or, très vite et jusqu'à nos jours, cette administration française décrite comme impérissable fut bousculée par les crises. Dès lors, la fonction publique apparut comme mise en état de réforme permanente, agitée par des volontés en sens divers, pour réaliser, affirme-t-on, sa meilleure adaptation⁹. Or, l'histoire de ces réformes fut celle d'un mauvais mythe vers l'alourdissement ; pour dire ces multiples volontés de réformes, on parla de fatras politiques. Ces projets venaient montrer la fragilité des masses de granit, les incertitudes de la centralisation pyramidale posée par Napoléon et la confusion des bureaux, souvent marquée par des hésitations entre centralisation et décentralisation. Ces aspirations contradictoires devaient devenir un lieu de grands débats. L'abondance littéraire, celle des commissions mais aussi des opposants, montre l'importance de la question posée par le colloque organisé par Inga Kawka. Elle indiquait les différents moyens à mettre en œuvre. En France, ce thème de la réforme a une résonance encore plus intense, car la réforme des bureaux n'avait pour finalité que la réforme de l'État, les deux réformes se confondaient. Il s'agit de notre plan : l'entassement des débats comme moyens proposés pour servir la réforme de l'administration et, au-delà, celle de l'État. Deux questions se posent ici sur les méthodes et leurs enjeux : comment et pourquoi réformer l'administration ?

2. La réforme par la littérature juridique

La bibliographie réformatrice fut très abondante après les échecs de la guerre franco-prussienne de 1870–1871 et l'établissement de la Troisième République ; elle était faite de rapports, ceux de la Commission de révision des services administratifs¹⁰. Puis, ce furent les ouvrages à la fois des partisans de l'État et de ses adversaires, déjà favorables au modèle de l'entreprise privée. Leurs auteurs s'indignèrent du coût et des rigidités administratives¹¹. Ceux qui soutenaient la volonté d'une réforme écrivirent parfois pour maintenir cette idée d'un État absolu issue de la modernité. Parmi les livres qui contenaient des visions opposées, il y eut l'ouvrage du vicomte Georges d'Avenel, *La réforme administrative*. C'était un haut

⁸ J. Morand Deviller, « Les mécanismes de la réforme administrative », *Revue internationale de droit comparé*, 1986, vol. 38, no. 2, p. 675–687.

⁹ F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994; P. Legendre, *Histoire de l'administration française, De 1750 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964.

¹⁰ F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle...*, p. 342–354; G. Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980, p. 316.

¹¹ *Ibid.*

fonctionnaire qui rappela la tradition hiérarchique et politique des bureaux, même s'il la critiquait et préférait la méthode privée : « cent ans après la Révolution, les Français de 1891 paraissent s'être mis d'accord, sinon sur la forme des étages supérieurs, du moins sur les fondements de leur habitation politique »¹². Il s'agissait aussi des hésitations d'Émile Boutmy entre déterminisme et libéralisme. En 1872, il créa l'école libre des sciences politiques à Paris. Cette école devait préparer aux concours administratifs et former les agents de l'État. C'était une façon de servir l'administration. Ensuite furent publiés les livres de Georges Demartial, celui d'Henri Chardon sur *Le pouvoir administratif*. Henri Chardon réclama une réforme complète de l'administration napoléonienne vers moins de rigidité et moins d'absolutisme : « Croire qu'après avoir substitué à l'empereur un président de la République et des ministres républicains, on peut conserver purement et simplement le système administratif de l'empereur, maintenir l'an VIII, en 1910, est non seulement un anachronisme, mais une erreur fondamentale qui détruit toute notre administration »¹³. Chez les défenseurs du parlementarisme, l'appel à la réforme était toujours là, contre le maintien des habitudes impériales. Henri Chardon montra aussi les inquiétudes grandissantes sur l'état de la France aggravé par une succession de crises.

De nombreux ouvrages parurent après la Première Guerre mondiale, surtout au moment des élections de 1919. Stéphane Rials note l'ampleur des nouveautés : « dans la Chambre du Bloc National, ce n'est pas par centaines, mais par milliers qu'il faudrait compter les débats, projets ou propositions concernant la réforme administrative »¹⁴. Cette littérature très bavarde expliquait les échecs des tentatives de la Troisième République et son inefficacité pour le maintien de la paix. Parmi ces écrits de l'entre-deux-guerres, l'opinion remarqua surtout le livre de Henri Mazel, *La nouvelle cité de France*¹⁵. L'auteur y livrait plusieurs chapitres sur « la réforme globale vers l'entreprise, la réforme des administrateurs qui est nécessaire et qui aurait pour conséquence la réforme des administrations encore davantage nécessaire »¹⁶.

Vint une troisième période de publication, celle qui suivit la Seconde Guerre mondiale et qui reprit ce même thème de la réforme du mal

¹² *Ibid.*, G. d'Avenel, *La réforme administrative*, Paris, Berger-Levrault, 1891, Préface.

¹³ G. Demartial, *La réforme administrative, ce qu'elle devrait être*, Paris, Cornély, 1911. F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle...*, p. 342–354.

¹⁴ H. Chardon, *Le pouvoir administratif, la réorganisation des services publics, la réforme administrative, le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics, la suppression du ministère de l'intérieur, projet de réforme de six ministères, la présidence du conseil sans portefeuille*, Paris, Perrin, 1912.

¹⁵ H. Chardon, *Le pouvoir administratif...*, p. 12. F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle...*, p. 342–354.

¹⁶ S. Rials, *Administration et organisation : de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 171.

français, aussi appelé la « maladministration »¹⁷. Là encore, on assista à la convocation de nombreux comités ou commissions, puis à la rédaction de traités administratifs qui envisageaient la réforme. Toutefois, les termes utilisés étaient plus optimistes, le péril de la guerre semblait s'éloigner pour une période qui organisait le pacifisme. D'ailleurs, à cause de la victoire, on ne toucha pas en France à l'ordre centraliste qui semblait avoir maintenant prouvé son efficacité. Dans les traités de l'après-guerre, les auteurs utilisèrent des termes plus positifs, ceux d'amélioration, de progrès et de modernisation. Ce furent, en particulier, le livre de Michel Debré, *Refaire la France*, publié sous le pseudonyme de Jacquier-Bruère. Ces pages allaient dans le sens d'un renforcement de l'État. Elles s'inscrivaient dans cette suite large de réformes qui en France ne proposait que le sauvetage de l'État, avec parfois les illusions d'une décentralisation rendue inefficace par la complexité des institutions locales¹⁸. La décentralisation donna ainsi un nouveau féodalisme, une sorte d'État dans l'État.

3. La réforme de l'administration pour la réforme de l'État

Pour l'esprit français, les termes d'État et d'administration étaient devenus synonymes. Et lorsque l'on parlait de réforme, les ministères confondaient État et administration. Mais à travers les moyens alors proposés, on pouvait comprendre les lieux de la crise administrative française, celle des relations de l'administration avec l'État, celle aussi des relations de plus en plus larges des citoyens avec l'État, comme si les liens étatiques devaient tout englober. C'était d'ailleurs l'intention souvent répétée depuis la Révolution de remplacer tous les liens personnels par des liens impersonnels entre administrations et administrés¹⁹. L'homme disparaissait, remplacé par le citoyen. Ici, il y eut pour le XIX^e siècle la caricature des Français, tous fonctionnaires, avec l'image du pullulement incontrôlable des agents publics, avec également l'idée de ne garder que deux pouvoirs pour remplacer – selon Henri Chardon – la trinité de Montesquieu²⁰ : le pouvoir politique et le pouvoir administratif. Par le libéralisme du XIX^e siècle, l'obésité des services administratifs fut très vite dénoncée. Pierre Legendre parlera plus tard du mastodonte ultra-centraliste surtout pour l'éducation nationale²¹. Puis, surgissait la galerie des fonctionnaires qui reflétait la superbe ou l'orgueil

¹⁷ H. Mazel, *La nouvelle cité de France, réorganisation nationale d'après-guerre*, Paris, Félix Alcan, 1917; F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle...*, p. 342–354.

¹⁸ Jacquier-Bruère, *Refaire la France, l'effort d'une génération*, Paris, Plon, 1945.

¹⁹ V. Peillon, *Une religion pour la république, la foi laïque de Ferdinand Buisson*, Paris, Éditions du Seuil, 2010.

²⁰ H. Chardon, *Le pouvoir administratif...*, p. 12.

²¹ P. Petit, P. Legendre, *Vues éparées, Entretiens radiophoniques*, Paris, Mille et une nuits, 2009.

étatique. On ironisa beaucoup sur les attitudes hautaines qui rappelaient le principe hiérarchique, symbolisé par la pyramide qui bousculait le principe d'égalité. Parmi les échecs de l'administration française, on parla - de façon anecdotique - de l'impolitesse et de la paresse des employés de bureaux qui s'opposaient tellement à la courtoisie courageuse des entreprises privées et à la moralisation²². Et l'on se souvient des histoires racontées par Émile Gaboriau dans les *Gens de bureau*, puis on trouve cette même dérision des bureaux dans *Messieurs les ronds de cuirs* de Courteline²³. Selon Georges d'Avenel, la formation des fonctionnaires devenait urgente, « au lieu de la réforme, il semble que l'on voulût faire silence des abus »²⁴. D'Avenel livra l'idée de fonder une école ouvrant à la haute administration, ce qui annonçait la création de l'École Nationale de l'Administration. Mais cette intention réformatrice allait dans le sens du renforcement de l'État par la voie publique. La doctrine continuait ainsi à demander toujours plus à l'État, tout en voulant des nouveautés, celle d'une réforme administrative liée de plus en plus au savoir ou plutôt à la science administrative.

4. Conclusion

Or, les mauvaises images de l'administration restèrent tenaces. Elles montraient combien les crises de l'État ont des origines internes, celles d'un engouffrement de l'administration par la loi. Maurice Hauriou critiqua ce légicentrisme français que consacrait la théorie du pouvoir absolu de la loi, expression de la volonté générale²⁵. Notre pays a la manie des textes, écrira Jacqueline Morand Deviller, les ministères sont des « mondes en papier »²⁶. Toutefois, en France et à force de tout légaliser, l'État a brisé son dynamisme ; il apparut bloqué dans ses intentions vers une réforme devenue impossible de son édifice administratif.

À ce blocage, le philosophe du droit Michel Villey donnait une issue, celle qu'offre toujours l'histoire. Voici son idée qui peut servir de conclusion : « à la vérité si l'État n'est apparu qu'aux temps modernes, dans une certaine philosophie, rien ne le promet à l'Éternité. Il est transitoire, il peut disparaître »²⁷. Michel Villey a beaucoup insisté sur la crise de l'État, empêché par des pouvoirs rivaux : les grandes entreprises, les groupes de pressions, les syndicats. Le remède à ce mal français peut se trouver dans

²² É. Gaboriau, *Les Gens de bureau*, Paris, Dentu, 1862.

²³ G. Courteline, *Messieurs les ronds de cuirs*, Paris, 1893.

²⁴ G. d'Avenel, *La réforme administrative*, Paris, Berger-Levrault, 1891, Préface.

²⁵ N. Foulquier, « Maurice Hauriou constitutionnaliste (1856–1929) », *Jus politicum, Revue de Droit, politique et justice constitutionnelle*, no. 2.

²⁶ J. Morand Deviller, « Les mécanismes de la réforme administrative », art. cit., *Revue internationale de droit comparé*, 1986, vol. 38, no. 2, p. 675–687.

²⁷ *Genèse et déclin de l'État*, *Archives de Philosophie du droit*, Paris, Sirey, 1976, préface de Michel Villey, p. 2.

un renouveau du commun profit selon Aristote et Thomas d'Aquin, dans un renouveau des liens personnels qui atténuerait le trop de légalisme et le développement extrême des liens impersonnels organisés par les modèles abstraits et artificiels de l'administration et de l'État.

Bibliographie

- Boulet-Sautel M., *Vivre au royaume de France*, Paris, PUF, 2010.
- Burdeau F., *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Cabrillac R., *Les codifications*, Paris, PUF, 2002.
- Chardon H., *Le pouvoir administratif, la réorganisation des services publics, la réforme administrative, le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics, la suppression du ministère de l'intérieur, projet de réforme de six ministères, la présidence du conseil sans portefeuille*, Paris, Perrin, 1912.
- Courteline G., *Messieurs les ronds de cuirs*, Paris, 1893.
- d'Avenel G., *La réforme administrative*, Paris, Berger-Levrault, 1891.
- Demartial G., *La réforme administrative, ce qu'elle devrait être*, Paris, Cornély, 1911.
- Dumas-Marty M., *Le relatif et l'universel*, Paris, Le Seuil, 2004.
- Dumas-Marty M., *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Le Seuil, 1998.
- Foulquier N., «Maurice Hauriou constitutionnaliste (1856–1929)», *Jus politicum, Revue de Droit, politique et justice constitutionnelle*, no. 2.
- Gaboriau É., *Les Gens de bureau*, Paris, Dentu, 1862.
- Genèse et déclin de l'État*, *Archives de Philosophie du droit*, Paris, Sirey, 1976, préface de Michel Villey.
- Halperin J.-L., *Profils des mondialisations du droit. Constitutionnalisme, codification et colonialisme*, Paris, Dalloz, 2009.
- Hazard P., *La crise de la conscience européenne (1680–1715)*, Paris, Boivin, 1934.
- Hazard P., *La pensée européenne au XVIII^e siècle*, Paris, Boivin et Cie, 1948.
- Jacquier-Bruère, *Refaire la France, l'effort d'une génération*, Paris, Plon, 1945.
- Krynén J., *L'Idéologie de la magistrature ancienne, l'État de justice, France, XIII^e-XX^e siècle*, Paris, Gallimard, 2009.
- Legendre P., *Le point fixe, Nouvelles conférences*, Paris, Mille et une nuits, 2010.
- Legendre P., *Fantômes de l'État en France, Parcelles d'histoire*, Paris, Fayard, 2015.
- Legendre P., *Histoire de l'administration française, De 1750 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964.
- Marrou H.-I., *De la connaissance historique*, Paris, Le Seuil, 1954.
- Marrou H.-I., *Décadence romaine ou antiquité tardive?*, Paris, 1977.
- Marrou H.-I., *Saint Augustin et l'augustinisme*, Paris, 2003.
- Martin X., *Nature humaine et Révolution française du siècle des Lumières au Code Napoléon*, Bouère, 1994.
- Mazel H., *La nouvelle cité de France, réorganisation nationale d'après-guerre*, Paris, Félix Alcan, 1917.

- Morand Deviller J., «Les mécanismes de la réforme administrative», *Revue internationale de droit comparé*, 1986, vol. 38, no. 2.
- Peillon V., *Une religion pour la république, la foi laïque de Ferdinand Buisson*, Paris, Éditions du Seuil, 2010.
- Petit Ph., Legendre P., *Vues éparses, Entretiens radiophoniques*, Paris, Mille et une nuits, 2009.
- Rials S., *Administration et organisation: de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977.
- Rigaudière A., «Un rêve royal français, l'unification du droit», *Comptes-rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 148, 2004.
- Thuillier G., *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980.
- Villey M., *Le droit et les droits de l'homme*, Paris, PUF, 1983.
- Villey M., *Philosophie du droit, Définitions et fins du droit, Les moyens du droit*, Paris, Dalloz, 2001.

Résumé

Depuis les Lumières, le thème de la réforme administrative revient en France de façon récurrente. Après la Révolution de 1789 et les critiques plus ou moins exagérées dirigées contre les imperfections des services d'Ancien Régime, l'administration française a pris sa figure moderne. Selon la formule napoléonienne, les « masses de granit » sont mises alors en place, elles devaient traverser les âges et servir de modèles. Elles se fondaient à la fois sur la tradition et la nouveauté, celle de la grandeur bureaucratique avec toutefois le risque encouru d'une dilution du travail et des responsabilités. Toutefois, depuis le XIX^e siècle, les intentions réformatrices sont revenues, avec les mêmes dénonciations, avec les mêmes propositions qui traversent l'histoire, celles de la rationalité, de l'efficacité, du moindre coût. Et il est à noter que ces tentatives se firent plus pressantes en période de crises financières, avec toujours en arrière-plan le spectre de la réinvention de l'État à placer au service d'intérêts privés. Face à ces abondantes tentatives de réformes qu'il faut étudier, deux questions se posent, comment et pourquoi réformer l'administration ? Il s'agit donc de s'interroger sur les méthodes et leurs enjeux.

Mots clés: administration, France, bureaucratie, État, réforme

Administrative Reforms in France: the Methods and Challenges

Abstract

In France, the notion of an administrative reform has kept returning since the Enlightenment. The French administration assumed its modern guise after the 1789 in response to the more or less excessive criticism of the shortcomings of the Ancien Régime. Following the Napoleonic maxim, those "granite boulders" were thrown onto French soil of institutions that would weather the storms of history and be an example to follow. Their creators were inspired by both tradition and the need of innovation, or bureaucratic excess to be exact, which, however, entailed the risk of diluting the obligations and responsibilities. Still, the 20th century saw a reform-minded movement yet again, motivated by the same criticism, the same plan which regardless of the passage of time was guided by the desire to make sure that the solutions were reasonable,

efficient and cost-effective. It should be noted here that such attempts were particularly urgently made in the times of financial crises, and each time somewhere at the back was a spectre of the state transformed in a way that made it serve private interests. With so many reformist attempts well deserving exploration, questions arise concerning the methods and the price: how and why should administration be reformed?

Keywords: administration, France, bureaucracy, state, reform