

## **Bureaucratie et centralisation: l'administration face à ses critiques**

Igor Moullier (ENS Lyon/ LARHRA)

Centralisation et bureaucratie sont les deux grands maux de l'administration au 19<sup>e</sup> siècle. La question est bien documentée par les analyses des textes consacrés à la réforme administrative qu'ont pu faire Guy Thuillier ou Pierre Rosanvallon. Comment le *Dictionnaire de l'administration française* a-t-il traité ces questions? Par le silence en partie: le terme « bureaucratie » n'est traité sous la forme d'un supplément à l'article « Bureaux » qu'à partir de la 3<sup>e</sup> édition. Par une manoeuvre de neutralisation rhétorique surtout. Les débats de la fin du second Empire et des débuts de la III<sup>e</sup> République rendent impossible de ne pas aborder la notion de centralisation et celle du degré d'autonomie des communes. En revanche, la forme dictionnaire permet d'opposer à l'approche politique et partisane l'approche dépassionnée du technicien, de l'expert pour défendre le rôle de surveillance de l'administration.

L'article « Centralisation » relève d'un genre particulier dans l'économie générale du dictionnaire: il ne décrit ni un service de l'administration, ni une matière administrative, ni même un principe ou une notion juridique<sup>1</sup>. Le terme « centralisation » est bien plus un terme descriptif, en partie étranger au vocabulaire des administrateurs, et plutôt utilisé par les publicistes ou les historiens. Il introduit donc une dose d'hétéronomie dans un dictionnaire tourné vers l'affirmation de l'autonomie de l'administration. Les difficultés posées par ce mot sont lisibles dans les changements profonds qui affectent la structure de l'article d'une édition à l'autre. La première édition adopte une méthode historique, présentant la centralisation sous l'Ancien Régime, puis sous les différents régimes jusqu'au second empire. A partir de la seconde édition se met en place un plan thématique, obéissant à un modèle assez exceptionnel dans le *Dictionnaire*: sont d'abord présentées les doctrines de la centralisation, à travers quatre auteurs (« les doctrines »), avant de passer à une analyse de la notion (« les faits »).

Le rédacteur de la 1<sup>ère</sup> édition est Alfred Legoyt, né en 1815, chef de bureau de la statistique générale et secrétaire de la commission permanente des archives au ministère de l'Intérieur, auteur d'un *Essai sur la centralisation administrative* en 1849. A partir de la seconde édition, la notice est rédigée par Maurice Block lui-même et porte le titre « Centralisation et décentralisation ». Ce changement est le signe de l'importance accordée à l'entrée « centralisation » et à l'enjeu qu'elle représente : neutraliser et délégitimer les critiques faites à l'administration.

### **La présentation historique : une première stratégie de neutralisation**

Le mot, note la première édition, fut d'abord employé pour la France, avant d'être appliqué aux autres pays d'Europe. La présentation des institutions de l'Ancien Régime se veut relativement neutre. Elle souligne la grande coupure opérée depuis la Révolution, et note que beaucoup d'aspects sont encore mal connus. Les différents acteurs, des intendants aux parlements, sont présentés rapidement, par énumération de leurs attributions. La notice s'attarde ensuite plus longuement sur les municipalités et leur surveillance par l'intendant pour noter que « les éléments de la centralisation moderne se retrouvent en très grande partie dans nos institutions administratives antérieures à 1789, institutions que Colbert avait particulièrement contribué à fonder par ses belles ordonnances sur l'administration municipale. » (§14, p. 309).

Sous la Révolution sont décrites les lois portant organisation du pouvoir municipal et communal, avec une insistance sur la dimension fiscale, la mise en place de mécanisme de contrôle des budgets communaux culminant sous le Consulat et l'Empire. La tendance s'inverse à partir de 1815: « le premier mouvement de décentralisation que nous ayons à constater commence sous la Restauration » (§ 29, p. 311). La notice reste très descriptive, rappelant le contenu des lois de 1831,

<sup>1</sup> En opposition à la définition même de l'administration, selon l'entrée consacrée à ce terme dans le *Dictionnaire* analysée par D. Margairaz au cours du colloque.

1833, 1848 ou 1852. Le décret du 25 mars 1852, confiant aux préfets la surveillance des comptes des communes, est décrit comme « la mesure de décentralisation la plus considérable qui ait été prise depuis notre organisation administrative actuelle » (§ 43, 313). La manipulation rhétorique est accomplie en substituant la notion de déconcentration à celle de décentralisation. L'article se termine en évoquant les mesures prises pour éviter que ce décret ne donne lieu à une trop grande diversité dans la jurisprudence: des circulaires rappellent aux préfets les principes généraux sur lesquels ils doivent se baser, et une inspection des préfetures assure le maintien d'un minimum d'unité.

L'article de la première édition est donc marqué par le poids de la législation récente. La présentation historique neutralise les débats ayant eu lieu pendant un demi-siècle, et présente la question comme en voie de règlement, grâce au décret de 1852 qui permet la synthèse entre autonomie locale et unité nationale, au prix d'une certaine distorsion de la réalité. La manoeuvre politique (justifier le décret de 1852) qui concluait l'article était trop évidente, et le contexte politique des débuts de la III<sup>e</sup> République trop différent, pour laisser l'entrée telle quelle. Fait exceptionnel, la notice fut donc complètement réécrite et une autre stratégie de présentation fut employée.

### **Un article de combat?**

La dimension polémique du terme « centralisation » est abordée de front par Block: « la centralisation a donné lieu, en France, à beaucoup de plaintes fondées, mais aussi à des déclamations sans nombre » (360). Selon lui néanmoins, le progrès des lois municipales et départementales, fait que « la question est donc résolue en France, du moins en principe » (361) et que « nous pouvons très honorablement comparer nos libertés locales avec celles de n'importe quel autre pays » (361). Significativement, l'article n'est pas modifié entre les éditions de 1877 et 1891. Dans le paragraphe d'introduction est simplement ajoutée une incise: les plaintes contre la centralisation ont perdu leur raison d'être « après les lois municipales et départementales de 1837 et 1838, de 1855, 1866, 1867 et 1871, *et surtout de 1884* » (405, ajout de 1891 en italique). La loi de 1884 ne change rien à l'argumentation de l'article, qui s'explique d'abord par le contexte des années 1860 et 1870. Le front en faveur de la décentralisation entre libéraux orléanistes et républicains débouche sur le programme de Nancy en 1865, la commission de décentralisation en 1870 et la loi de 1871 qui prévoit l'élection du maire pour les communes de moins de 20 000 habitants. La loi de 1884, si elle fait du maire la figure de la république au village, réaffirme le maintien de la nécessité de la tutelle de l'État. Elle ne change donc pas l'argumentation de Block, dont le souci principal est de faire valoir le point de vue des administrateurs dans un sujet à forte connotation politique.

La disposition exceptionnelle de l'article vise à déminer l'usage de la notion. Block justifie la présentation des positions sur la centralisation par « l'influence considérable sur le public » exercée. Sa méthode consiste en de très longues citations, sans commentaires, sinon, en incise que « en général, il faut se défier de l'éloquence » (361).

Les quatre ouvrages retenus sont le *Droit administratif* de Cormenin<sup>2</sup> (édition de 1840), *De la démocratie en Amérique* de Tocqueville (édition de 1868 citée), les *Etudes administratives* de Vivien<sup>3</sup> (1859) et *De la centralisation et de ses effets* d'Odilon Barrot (1870).

Sont donc évacués les débats de la Restauration et les positions légitimistes en faveur de la décentralisation, du classique de Barante, *Des communes et de l'aristocratie* (1821) au traité de Béchar, *Essai sur la centralisation administrative* (1836). Les publicistes libéraux du Second Empire, comme Laboulaye et Prévost-Paradol, sont également éliminés. Block retient les écrits les plus célèbres, d'hommes qui eurent tous l'occasion d'occuper des fonctions politiques et de publier

---

2 Maître des requêtes au conseil d'Etat sous la Restauration, député de l'Ain sous la monarchie de Juillet.

3 Conseiller d'Etat en 1831, député de l'Aisne en 1833, ministre de la Justice en 1840, conseiller d'Etat de 1849 au coup d'Etat de 1851.

sur le sujet.

La position de Cormenin est la plus favorable à la centralisation, au nom de l'unité nationale. La centralisation a assuré l'unité du territoire et son dynamisme économique. Elle était nécessaire, pour Cormenin, notamment pour assurer l'égalité des citoyens. Assurée sur des bases solides, elle peut être aménagée: « centralisons les grandes affaires, décentralisons les petites » (362). Les progrès de l'alphabétisation, des élections locales, de la liberté de la presse et sur le plan institutionnel des mécanismes de responsabilité des ministres, sont évoqués comme autant de moyen de fortifier la liberté politique.

Le passage cité de Tocqueville est celui de la célèbre distinction entre centralisation gouvernementale et administrative. La première, utile, concerne les intérêts communs à toute la nation. La seconde, visant à diriger les intérêts particuliers, comme ceux des communes, est dangereuse et excessive. Sous Louis XIV, la centralisation gouvernementale était forte, mais pas la centralisation administrative. L'Angleterre contemporaine montre également qu'un pays peut être puissant sans utiliser la centralisation administrative. Un passage de *L'Ancien Régime et la Révolution* vient renforcer la démonstration: « le dominateur tomba, mais ce qu'il y avait de plus substantiel dans son œuvre continua de vivre, et toutes les fois qu'on a voulu depuis abattre le pouvoir absolu, on s'est borné à placer la tête de la liberté sur un corps servile » (364).

Pour Vivien, « la centralisation est encore le principe fondamental de notre administration » (364). Elle a été la source de « grands biens », mais « cette continuelle immixtion du gouvernement dans presque toutes les affaires a fait perdre aux citoyens l'habitude des efforts personnels » (364). « De ce que l'action administrative doit venir du centre, on conclut que toutes les affaires doivent passer par les mains de l'administration centrale » (365). Vivien réclame le passage d'un système « préventif » dans lequel les citoyens sont soumis pour le moindre de leurs actes à l'autorisation du gouvernement, à un système « répressif » punissant les infractions à la loi. La centralisation doit être limitée, restreinte dans des bornes strictes pour ne plus être une entrave.

La présentation de Barrot suit la même rhétorique: le principe initial, « il est impossible de concevoir une société sans une centralisation quelconque » (365) est très vite nuancé. Barrot dénonce les excès qui porteraient atteinte à « la liberté des consciences et des cultes » (366). La centralisation étouffe la moralité publique, détruit le sentiment de responsabilité. Elle pervertit les institutions. Pour Barrot, « ce qui caractérise le gouvernement représentatif, c'est de désintéresser les révolutions en facilitant les réformes » (367). La centralisation empêche le jeu de l'opinion et l'apprentissage de la liberté politique.

Par un double mouvement de synecdoque, les interventions des publicistes sur le sujet sont d'abord réduites à celles de quatre prestigieuses figures, et celles-ci présentées d'une manière assez semblable, pour ne faire qu'une même forme de critique: la centralisation serait affaire de mesure. Elle est inscrite dans l'histoire de la France et a fait l'objet de débats nombreux. En terminant par Barrot, Block entend souligner les défauts du style parlementaire: « le célèbre orateur s'est laissé emporté par son éloquence bien au-delà du but » (366) en détruisant le sens moral. Il peut ainsi affirmer en retour que « ni la centralisation ni la décentralisation ne méritent tant d'honneur, ni tant d'indignité » (367) et préparer le lecteur à une lecture plus technique du terme.

### **Définir la notion : les bienfaits de la tutelle**

Dans la première édition, la centralisation est définie comme « un régime administratif qui soumet au contrôle de l'autorité centrale ou de ses agents immédiats la gestion des intérêts locaux » (§1, p. 307). La seconde édition ressent le besoin d'une double distinction: le mot « désigne à la fois un état de choses et un acte » (360). Il est aussi souvent confondu avec la tutelle administrative: « lorsque des pouvoirs exercés jusqu'alors par le ministre sont conférés au préfet, on décentralise, mais la tutelle reste intacte » (360), remarque qui vise directement de décrets de mars 1852, et par là la rédaction de la 1<sup>ère</sup> notice. Pour Block, « la tutelle n'est diminuée que dans la mesure où le droit de décider passe des fonctionnaires de l'État aux autorités électives » (360). Le changement de régime

marque, ce qui est rare dans la dictionnaire, un net changement dans la définition du terme et la méthode abordée.

C'est bien sur la question des libertés municipales que se joue la décentralisation: pouvoir délibérer sans avoir besoin de l'autorisation préfectorale ou municipale. Block rejoint les publicistes sur le but visé, mais conteste leurs méthodes: « toute cette rhétorique aurait pu être mieux employée » (367). Pour Block, les attributions des conseils municipaux prévus par la loi de 1837 étaient déjà considérables: l'important n'était pas d'en demander encore plus, mais de les exercer réellement. Or, le style politique et parlementaire généralement employé dans les discours contre la centralisation ne rendait pas justice aux fonctions municipales: « on parlait avec trop de mépris de ce que nous avons pour qu'on pût se sentir attiré vers ces fonctions honorifiques » (368). Le travail municipal ressemble, pour Block, au travail administratif: « il vaut mieux que l'activité civique ait un vaste champ devant elle; mais le travail dans un endroit enclos n'en est pas moins sain » (368). Les institutions ne sont que des outils, qui dépendent de la manière dont on s'en sert. « C'est en raison de l'intérêt qu'on porte à ces matières qu'on obtient des pouvoirs » (368).

C'est donc par une longue manœuvre rhétorique que Block essaie de dépolitiser le débat sur la centralisation: 8 pages (360-368) sont consacrées aux opinions émises sur le sujet, 2 à la présentation administrative proprement dite, introduite par la section « attributions naturelles des communes » qui marque le passage du politique à l'administratif, du domaine des idées à celui des « faits » présentés comme « naturels ». En l'occurrence, il s'agit d'affirmer que si les communes ont des attributions « naturelles », elles n'en sont pas moins soumises à la tutelle de l'État, chargé d'assurer la continuité (« l'État doit s'occuper des générations futures » (368) et la préservation de l'intérêt général. Un rapide détour par les législations étrangères rappelle que nulle part les communes ne sont pleinement autonomes. En Angleterre, les juges de paix, clé de voûte du *self-government*, sont choisis par les riches propriétaires et ne sont pas élus. La gratuité des fonctions limite l'accès aux affaires communales. Celles-ci finissent par perdre intérêt et prestige aux yeux de beaucoup, en Angleterre et encore plus aux États-Unis. La question du *self government* est également traitée à l'article « Tutelle administrative », qui reprend les mêmes arguments que l'article « Centralisation ». La tutelle s'exerce sur des établissements réputés mineurs. Elle est un principe « fondé sur la nature » (art. Tutelle, §2) : les communes n'exerce qu'un droit d'usufruit sur un dépôt qui ne leur appartient pas et doit être transmis intact aux générations à venir. L'État en est le garant. Le principe de la tutelle s'oppose à celui du *self government*, mais ce dernier, pratiqué dans de nombreux pays, s'avère illusoire. En Angleterre, une double tutelle des communes existe, celle du Parlement et celle des juges de paix.

Le système français n'est donc pas si mauvais. La tutelle est réduite à l'essentiel: « des actes de conservation ou de surveillance ayant pour but d'empêcher qu'on n'entame un dépôt que nous devons transmettre intact à nos descendants » (art. Tutelle, § 6). Il a ses excès, mais les problèmes sont souvent mal posés. Pour lutter contre l'excès des réglementations, estime Block, les « généralités éloquentes » n'apportent rien. Les règlements assurent des procédures uniformes : ils ne sont pas un instrument de pouvoir de l'administration, mais un frein, une précaution. On réclame des garanties contre l'administration: ce sont précisément les règlements qui forment cette garantie.

### **La défense des procédures**

L'article « Centralisation » s'insère ainsi dans un dispositif de défense de l'administration contre ses critiques. La 3e édition, par le système de renvois, apporte un dispositif supplémentaire. L'article de la 2e édition se contentait de renvoyer, pour la bibliographie, aux articles généraux « Administration », « Département » et « Organisation communale ». Ce renvoi disparaît dans la 3e édition pour être remplacé par la référence aux articles « Automatisation » et « Bureaux »<sup>4</sup>. L'article

---

4 L'entrée « règlements » est divisée en deux notices, rédigées par Block: « règlement administratif » et « règlement d'administration publique », consacrées à une discussion technique et à l'établissement d'une distinction claire entre les deux notions, le second type de règlement ayant la possibilité de créer des pénalités nouvelles, mais ne peut être

« Automatismes », rédigé par Block, est une création de la 3<sup>ème</sup> édition. La définition note d'emblée que le mot est employé dans un sens particulier, qui diffère de l'usage constaté par les dictionnaires autorisés. Pour le Littré, l'automatisme désigne un acte qui s'accomplit sans la participation de la volonté. Pour Block, il existe des automatismes voulus, et ils sont essentiels pour la bonne marche de l'administration. La vision mécaniste de l'automatisme est que l'administration fonctionnerait comme une machine, presque sans intervention humaine. Or, « l'organisation n'est jamais qu'un instrument qui facilite l'accomplissement de la tâche, mais elle n'est jamais assez parfaite pour dispenser les hommes de toute surveillance » (226). L'automatisme est une précaution contre les passions ou les erreurs humaines. La conclusion implicite, en ligne avec la fin de l'article « Centralisation », est que les règlements sont des automatismes, et n'existent pas sans une participation volontaire de l'administrateur.

Le second renvoi concerne l'article « Bureau », lequel se compose d'une définition neutre et inchangée depuis les éditions précédentes: un bureau est une section administrative, composée d'un certain nombre d'employés, et chargée d'une part d'attributions définies et limitées. La 3<sup>e</sup> édition ajoute un supplément consacré aux expressions « les bureaux » et « bureaucratie ». La première est qualifiée de terme inventé « par des mécontents », la seconde de « terme d'opposition ». Les bureaux sont accusés de faire trainer les affaires, d'être routiniers et d'être un obstacle à l'action du gouvernement. Block rappelle qu'ils ne sont que des agents d'application (« ils conservent, ils ne créent pas, c'est n'est pas là leur tâche ») mais qu'ils jouent un rôle de transmission de l'expérience (« la routine n'est souvent qu'un autre mot pour l'expérience »), ce qui permet d'appliquer la législation à des cas souvent non prévus. Les inconvénients viennent d'un mauvais choix de personnel, non du système<sup>5</sup>.

A la manière de l'*Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert, le système des renvois permet d'éclairer la nature du discours à l'oeuvre dans l'article « Centralisation ». Il s'agit d'un des rares articles où le poids de l'opinion, parlementaire et publique, est pris en compte pour fournir, sans le dire explicitement, un mode de défense aux administrateurs. La centralisation et la bureaucratie sont en effet critiquées pour les mêmes raisons : on se plaint des empiètements de l'administration sans voir que les formes mêmes de l'action administratives, les procédures sont la première et la seule protection efficace. La centralisation est un faux problème car posé en termes théoriques, à partir du niveau constitutionnel. Or les textes de loi ne peuvent pas réguler l'action par cas qui constitue l'essence même de l'action de l'administration. Les formes le peuvent, ainsi que le soin apporté à former un personnel compétent, doté d'un savoir spécifique, qu'on pourrait définir comme le savoir des précédents: « les précédents ont du bon, c'est l'expérience formulée ». (Article Bureau, 3<sup>ème</sup> édition, p. 328). La référence aux sciences de l'époque, psychologie et mécanique, permet de jeter les bases d'une conception de l'administration comme système auto-entretenu, que seuls ses propres praticiens sont habilités à modifier.

---

pris qu'après avoir été soumis au Conseil d'Etat. L'existence de notions techniques, consacrées par la jurisprudence administrative, empêche ainsi le terme « règlement » de se prêter à une discussion polémique. Le terme « bureau » n'ayant pas d'implications juridique, peut au contraire être mobilisé dans le débat sur les pouvoirs de l'administration.

5 Voir les contributions du colloque sur les concours et la formation du personnel.