



## UN MILIEU ADMINISTRATIF AU SERVICE D'UNE SCIENCE CAMÉRALE À LA FRANÇAISE

Renaud PAYRE

Le milieu administratif qui est rassemblé par Maurice Block dans les différents dictionnaires et dans la *Revue générale d'administration* poursuit le souhait de voir se développer un enseignement de l'administration. Une partie de l'histoire de cet enseignement a déjà été écrite. Cette histoire est faite de projets avortés (de Condorcet à Victor Duruy en passant par Portalis). Reste que sous la Monarchie de Juillet, le projet est sur le point de se concrétiser. Sous les auspices de Victor Cousin – Ministre de l'Instruction publique – une recherche est menée en 1840 sur les enseignements administratifs en Allemagne. Edouard Laboulaye, futur collaborateur du dictionnaire de l'administration, en fait une synthèse publiée en 1843 dans *La Revue de législation et de jurisprudence*. Ce rapport est repris par le député Salvandy qui devient ministre du ministère Guizot. Mais le projet concernant la création d'une école spéciale d'administration n'a pas été présenté aux Chambres quand la Révolution éclate en 1848. Le gouvernement provisoire reprend le projet. Le 8 mars 1848 sur la proposition de M Hippolyte Carnot, ministre de l'Instruction publique, le Gouvernement décréta : « une école d'administration destinée au recrutement des diverses branches d'administration dépourvues jusqu'à présent d'écoles préparatoires sera établie sur des bases analogues à celles de l'Ecole polytechnique ». On le sait, cette école ne connaîtra que deux promotions. Elle ferme dès 1849. Une partie des élèves va chercher à obtenir la réouverture d'une école nationale d'administration. En 1861, l'Académie des sciences morales et politiques mit au concours pour l'année 1863, la question suivante : « Déterminer les connaissances utiles aux administrateurs qui pourraient être comprises dans l'enseignement public. Distinguer les aptitudes administratives qui semblent appeler une instruction théorique et collective d'avec celles qui se développent mieux par le noviciat et la pratique. ». C'est un proche de Maurice Block, M. de Parieu, qui fera la synthèse des mémoires.

Si l'ouverture de l'Ecole Libre des sciences politiques est vue comme une première concrétisation, elle ne suffit pas. Hippolyte Carnot soumet une nouvelle proposition au Sénat en 1877. A l'image de Charles Tranchant qui publie dans *Le dictionnaire de l'administration française* (notamment une entrée sur l'enseignement administratif) et qui se fait historien de l'école d'administration, le milieu administratif espère la consolidation d'une science camérale à la française et regrette que « l'enseignement administratif donné par les facultés » soit « dans les limites où il est établi insuffisant ». Dès les premiers numéros, la question est présente dans le *Revue générale d'administration*. Une revue, portée par ces « fous de l'administration », qui pallie l'absence d'enseignement entièrement dédié aux administrateurs.

Pour citer ce travail : Renaud Payre, « Un milieu administratif au service d'une science camérale à la française », Note de recherche, ANR MOSARE, juillet 2010.

## *Des fous de l'Administration ?*

Il s'agit ici de faire une distinction entre droit public et science camérale. Le droit public, on le sait, s'institutionnalise au cours du dix-neuvième siècle. Mais il s'autonomise surtout au cours de la période 1879-1914. Marie-Joëlle Redor a montré qu'il s'agissait de la consécration académique du droit public – dont l'apogée sera probablement la création de l'agrégation en 1896<sup>1</sup>. Cette institutionnalisation académique a été portée par plusieurs générations de publicistes<sup>2</sup>. La science camérale à la française reste portée par des praticiens de l'administration, même si des liens existent avec les publicistes.

La science camérale à la française est portée par des fous de l'Administration. Ce parallèle entre des fous du Roi et les agents de l'Etat administratif du dix-neuvième siècle a déjà été fait par Pierre Birnbaum<sup>3</sup>. L'usage que nous en faisons est distinct. Il s'agit de décrire ces commis de l'Etat entièrement dédiés à la connaissance et au service de l'administration quels que soient les régimes en place. En dehors du conseil d'Etat, différents ministères accueillent en leur sein des militants de la science de l'administration. Il est évident que différents ministères vont concentrer cette expertise d'Etat. Suite au passage de Maurice Block, le ministère du Commerce et de l'Agriculture rassemble une partie des producteurs des savoirs sur l'administration. Mais dès les années 1870, c'est surtout le ministère de l'Intérieur et notamment sa direction des affaires départementales et communales qui alimente les manuels, revues et dictionnaires sur l'administration. De manière plus périphérique, le Conseil d'Etat et la Préfecture de la Seine participent à cette production. Mais aborder ainsi la question de la production des savoirs est probablement trompeur.

Il s'agit d'en rester à un niveau plus individuel. Deux générations méritent d'être distinguées sur la période étudiée.

- La génération des années 1810 qui est très largement représentée par Maurice Block. L'entrée en fonction se fait dans les années 1840 et la carrière conduit à connaître plusieurs régimes (Monarchie de Juillet, Seconde République, Second Empire).
- La génération des années 1830 et 1840 est celle de Jules de Crisenoy (né en 1831), Léon Morgand (né en 1838), Alfred des Cilleuls (né en 1838) ou encore de Paul Rabany (né en 1847).
  - o Ces auteurs sont tous des praticiens. Alfred des Cilleuls (1838-1911) est chef de division à la Préfecture de la Seine. Les trois autres se succèdent au premier bureau de la Direction des affaires départementales et communales.
  - o Tous s'inscrivent dans des lignées d'administrateurs. Jules Gigault de Crisenoy a un ascendant maître des requêtes dans les dernières années de l'Ancien régime. La famille comptera par ailleurs des préfets. Léon Morgand verra son fils lui succéder, Henri, à la tête d'une véritable entreprise éditoriale (notamment la ré-édition régulière de son ouvrage sur la loi municipale). Quant à Paul Rabany, il entre au ministère de l'Intérieur suite aux recommandations de son propre père, employé de bureau au même ministère.

---

<sup>1</sup> Marie-Joëlle Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, 1992.

<sup>2</sup> M.-J. Redor évoque trois générations. Les auteurs de la première génération sont nés entre 1825 et 1830 (Aucoc, Batbie, Ducrocq, Faustin-Hélie). Ils écrivent pendant le Second Empire et poursuivent sous la Troisième République. La génération suivante (Esmein, Duguit) cherche dès les dernières décennies du dix-neuvième siècle à renforcer le caractère scientifique du droit public. Ce sont essentiellement des universitaires. La troisième génération (Jèze, Barthélémy, Rolland) poursuit à l'Université l'œuvre positiviste de la génération précédente de la veille de la Première guerre mondiale aux lendemains de la Seconde.

<sup>3</sup> Pierre Birnbaum, « Introduction : Fous du Roi et fous de la République », *Les fous de la République*, Paris, 1992, p.7.

- Ils sont tous liés aux institutions libérales créées par la génération précédente. Alfred des Cilleuls va même présider la société d'économie politique. Jules de Crisenoy est membre de la société de statistiques de Paris.
- Enfin tous publient régulièrement dans les dictionnaires ou encore dans les revues telles que le *Journal des économistes* et surtout dans la *Revue générale d'administration* qu'ils contribuent à faire vivre. Paul Rabany se spécialise dans l'administration communale à la suite de Léon Morgand qui a également travaillé sur les honneurs rendus aux corps administratifs. Alfred des Cilleuls travaille sur l'assistance, l'évolution de la population et à partir des années 1890 sur l'histoire de Paris enfin Jules de Crisenoy, par ailleurs fondateur et directeur de la revue *Annales des assemblées départementales*, est spécialiste des aliénés et des asiles.

### CHARLES RABANY

#### UNE CARRIÈRE ADMINISTRATIVE AU SERVICE D'UNE ŒUVRE ÉDITORIALE

Charles Guillaume Rabany est né le 26 août 1847 à Neuilly sur Seine. C'est la situation familiale de son père, employé de bureau au Ministère de l'Intérieur et en charge d'une famille de trois enfants qui conduit le chef de la division du secrétariat du ministère à autoriser le jeune Charles à travailler dans les bureaux du ministère à partir de 1863. Il est alors titulaire d'un baccalauréat ès lettres. Il réussit le concours de rédacteur en 1873. En parallèle de cette carrière au ministère, il obtient une licence ès lettres puis son doctorat. Il devient chef de bureau en 1890 et succède à Léon Morgand au 1<sup>er</sup> bureau de la Direction des affaires départementales et communales. Cette succession n'est pas un hasard. Ces postes permettent à leurs détenteurs d'accumuler un savoir sur ce que les administrations départementales et communales accomplissent concrètement. Comme son prédécesseur, auteur du code communal, Rabany s'investit dans des activités intellectuelles et éditoriales variées en marge de sa carrière administrative. Une note interne de juillet 1896 insiste sur les langues étrangères qu'il maîtrise (allemand, anglais, italien, espagnol, grec moderne) et sur ses publications nombreuses. Il publie dans la *Revue générale d'administration* sur des réformes politiques et administratives étrangères et plus curieusement sur « La prononciation du grec moderne ». Même s'il connaît un réel avancement professionnel et finit sa carrière comme sous-directeur au sein de la Direction des affaires départementales et communales en 1908 (il sera nommé directeur honoraire cette même année), il manifestera du fait même de sa culture et de sa connaissance de l'administration un certain découragement « par l'effacement de ses fonctions » (selon les mots du directeur en 1901)<sup>4</sup>.

Cette seconde génération œuvre à la constitution d'un ensemble de savoirs pratiques directement destinés à perfectionner le travail administratif. De Crisenoy, alors préfet de Seine-et-Oise, propose, en 1877, un concours pour un manuel primaire d'économie politique<sup>5</sup>. Ils restent également sur un modèle de constitution d'une science inspirée des années 1830 et reposant sur un maillage de sociétés savantes et de revues. Charles Rabany – membre du Comité des travaux historiques et scientifiques (tout comme Des Cilleuls) – peut encore en

<sup>4</sup> Archives Nationales, F 16 I B 429. Je remercie Didier Renard de m'avoir communiqué toutes ces informations.

<sup>5</sup> « Séance du 5 août 1878 », *Annales de la Société d'économie politique*, tome 12, 1877-1879, Paris, Librairie Guillaumin, 1896

appeler en 1915 à des programmes d'enquêtes statistiques sur les biens communaux destinés aux sociétés savantes départementales<sup>6</sup>.

Ces artisans d'une science de l'administration, commis de l'Etat, se trouvent essentiellement au ministère de l'Intérieur et notamment à la direction des affaires départementales et communales. La direction des affaires départementales et communales permet à ses chefs de bureaux, sous-directeurs ou encore directeurs d'accumuler une connaissance de l'administration locale et centrale<sup>7</sup>.

### ***Des savoirs qui s'institutionnalisent***

Les savoirs sur l'administration s'institutionnalisent au cours du dix-neuvième siècle. Mais une fois de plus cette institutionnalisation est marquée par différents moments à l'issue desquels différents savoirs prennent forme.

- Les années 1820-1830 sont celles de la formation d'un droit administratif. La codification de la jurisprudence administrative est en partie assurée par le secrétaire général du ministère de l'Intérieur sous l'Empire, Gérando, avec l'aide de Cormenin, Macarel ou Sirey qui établissent des recueils de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Gérando devient, par ailleurs, le premier titulaire de la chaire de droit administratif sous la Restauration, et participe à la codification de la jurisprudence administrative
- Les années 1850-1860 sont celles des dictionnaires. C'est à ce moment que l'œuvre de Maurice Block se déploie avec la première édition du *Dictionnaire de l'administration française* (1856) complété deux ans plus tard par *l'Annuaire de l'administration française*. En 1864 Block publie la première édition du *Dictionnaire général de la politique*
- Les trois dernières décennies du dix-neuvième siècle voient se multiplier les revues et les études plus monographiques sur certains domaines de l'administration. Les dictionnaires font également l'objet de nouvelles éditions.
- C'est au même moment que s'académise une certaine science de l'administration davantage juridique au sein des facultés de droit avec notamment les transformations du doctorat de droit. L'Ecole libre des sciences politiques, dès les années 1880, consacre cette approche juridique du pouvoir et de l'administration.

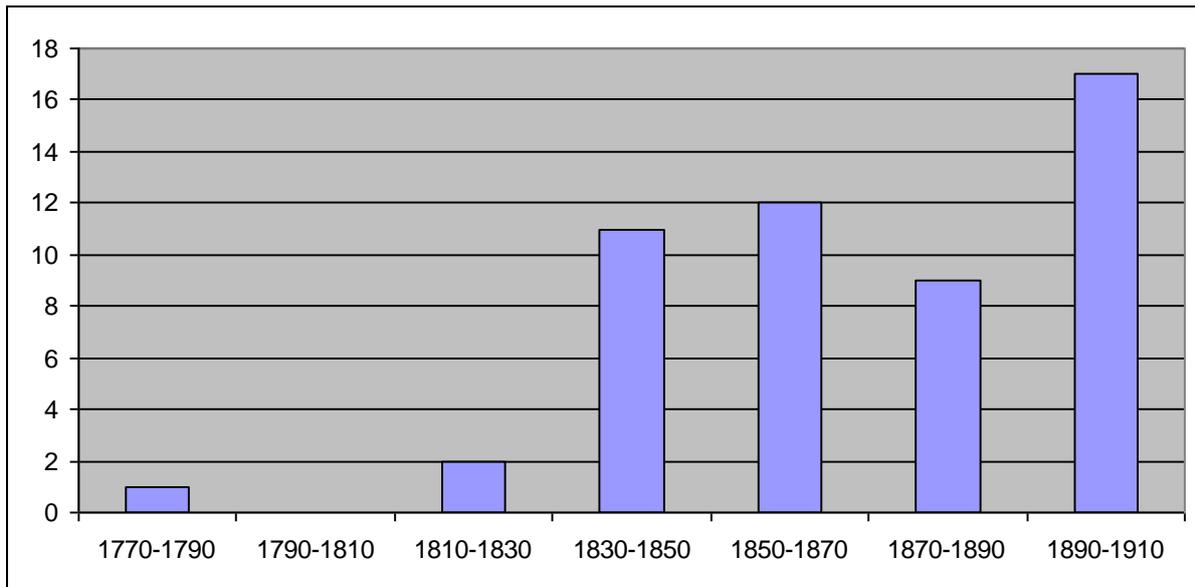
Nous retiendrons ici surtout un accroissement du nombre de publications dédiées à l'administration<sup>8</sup>. Le graphique suivant recense le nombre de périodiques ayant dans leur titre soit 'administration', soit 'administratif' ou encore 'administrative'. Seuls parmi les périodiques ayant fait l'objet d'un dépôt légal, ont été retenus ceux ayant une diffusion nationale.

---

<sup>6</sup> Emile Durkheim, *L'évaluation en comité. Textes et rapports de souscription au Comité des travaux historiques et scientifiques 1903-1917* (édités et présentés par S. Baciocchi, J. Mergy), Oxford, The Cromwell Press, 2003.

<sup>7</sup> La préfecture de la Seine constitue également à la même période un vivier d'auteurs d'ouvrages administratifs.

<sup>8</sup> Sur ces publications, voir E. V Heyen, « Science et action: sur la culture de l'esprit juridique dans l'espace administratif », A.J. Arnaud, *La culture des revues juridiques françaises*, Milano, Giuffrè, 1988.



C'est en 1878 que Maurice Block fonde *la Revue générale d'administration*. Cette revue – qui va être publiée jusqu'en 1929 – marque la consécration de l'entreprise de ce milieu administratif.

D'abord, il s'agit d'œuvrer à une nouvelle forme de gouvernementalité d'Etat au sens où il convient de développer une connaissance de l'Etat pour mieux favoriser son action d'orientation des conduites : l'administration concerne tous les aspects du vivant et la revue vise à offrir une vision synoptique des actions administratives. Dès le premier numéro, le manifeste rappelle que « l'administration est chargée de tous les soins collectifs ». Mais la référence reste fondamentalement libérale. Les soins ne peuvent être négligés car sans administration bienfaisante voire pastorale, la société rencontrera de graves inconvénients. « Cessez d'entretenir la sécurité, la salubrité, la bonne viabilité et vous verrez ce qui s'ensuivra ». Si l'administration s'est développée tout au long du dix-neuvième siècle, l'ambition de la revue est d'organiser les échanges d'expériences entre administrateurs. La revue constituera un « fonds commun d'expériences ».

L'ambition de la *Revue générale d'administration* est bien de montrer que l'administration est un pouvoir, mais un pouvoir défait des aléas de la politique. La politique est l'inconstance et l'administration est la raison et la compétence. La revue est créée à un moment de redéfinition des rapports entre administration et politique. Le contexte est bien celui d'un changement de régime et de parlementarisation, une forme de concurrence entre Parlement et administration centrale s'impose. Cette administration qui s'autonomise le fait au nom de valeurs « républicaines » d'égalité (en particulier dans l'accès aux emplois publics) mais aussi et surtout de compétence. Cette dernière notion devient ainsi centrale.

En exergue du manifeste de la revue, il est écrit « He who administers governs ». L'ambition de l'auteur du manifeste – probablement Maurice Block – est bien de décrire l'Administration comme un pouvoir. « Pour beaucoup de citoyens, en effet, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire ne sont que des idées vagues, des abstractions qu'on ne comprend qu'après réflexion tandis que l'administration c'est la réalité tangible ». Il faut convaincre les lecteurs que la République naissante – probablement comme les régimes précédents d'ailleurs – a bien deux corps : une « âme » que serait le gouvernement et un « corps qui agit », l'administration. « Mais nous ne voyons que le corps, c'est généralement l'administration qui est pour nous

l'autorité ». L'administration s'impose, pour les gouvernants du siècle passé comme un moyen incontournable et de plus en plus perfectionné de contrôle des populations, comme un instrument capable de créer une nouvelle forme de pouvoir. C'est là mettre l'accent sur le développement, aux côtés de l'élection, d'une nouvelle « fonction médiatrice de l'État »<sup>9</sup>, l'administration, capable de créer une interdépendance entre les citoyens et de rendre possible une soumission à l'autorité, soit l'instauration d'un ordre politique.

Au bout d'un an de fonctionnement, alors même que le régime se républicanise de manière certaine, la revue devient une publication officielle destinée à présenter au public « les meilleurs travaux des divers agents de l'administration » selon les termes du décret du 12 janvier 1879. Le service de la Revue est confié aux fonctionnaires du premier bureau de la division départementale. Il est désormais acquis que la revue doit reprendre les meilleurs travaux des divers agents de l'administration et doit ainsi devenir « un puissant moyen de développer parmi eux le goût des études sérieuses ». La mission de la *Revue générale d'administration* est bien « d'enseigner, de contrôler, de critiquer, d'indiquer les progrès à réaliser, les réformes à accomplir ». Elle devient un lieu de réflexion sur l'Etat et sur le développement de l'administration<sup>10</sup>. Sont évoqués des projets de réformes administratives jusqu'à la veille de la Première guerre mondiale. L'Etat de l'après-guerre ne correspond plus à cet Etat libéral au centre des réflexions de notre milieu administratif. La revue disparaît en 1929.

L'entre-deux-guerres marque une nouvelle inflexion dans la constitution des savoirs nécessaires à l'administration et au gouvernement. La science économique est en passe de reprendre un rôle majeur comme science de l'Etat interventionniste.

---

<sup>9</sup> Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, 1999, p.98.

<sup>10</sup> Jean-Patrick Bourdois, *La réforme administrative dans la Revue générale d'administration 1878-1928*, Paris, PUF, 1975