

**LA COMPETENCE CONTRE LA POLITIQUE ?**  
**Milieu administratif et élaboration des savoirs légitimes de l'administration**  
**dans la France du second dix-neuvième siècle.**

**Renaud PAYRE (Université Lyon 2, UMR Triangle)**  
**renaud.payre@univ-lyon2.fr**

**Congrès AFSP 2009 – ST 43 Les sciences dans l'Etat**

**R. PAYRE**

 !!! VERSION EXTREMEMENT PROVISoire.
---

## **Introduction**

La démarche socio-historique (DELOYE, VOUTAT, 2002 ; PAYRE ET POLLET, 2005), qui s'est particulièrement développée au cours des années 1990, a contribué à imposer une nouvelle approche de l'étatisation entendue, surtout pour les dix-neuvième et vingtième siècles, comme le processus de « mise en administration » de la société (GENESES, 1997). De tels travaux expriment leur méfiance à l'encontre des modèles bien lisses qui, à travers des définitions trop générales de la bureaucratie, cachent les cas derrière des concepts. Il s'agit davantage, à partir d'un matériau archivistique et de sources de première main, de revenir sur les « errements inventifs des agents » placés « au cœur du dispositif étatique »<sup>1</sup> pour analyser à la fois la genèse de formes administratives (des circulaires aux établissements publics en passant par les formulaires), de nouvelles frontières (notamment celles entre les notables, les amateurs et les professionnels de l'administration) et l'invention de nouvelles formes de décision. En poursuivant ce type de démarche et de questionnements, des recherches collectives ont été entreprises sur les sciences de gouvernement<sup>2</sup> ou encore sur les sciences camérales<sup>3</sup>. Michel Foucault avait déjà montré qu'une relation inédite s'était établie au dix-huitième siècle entre la politique comme pratique et la politique comme savoir. C'est le passage d'un « art de gouverner » à une « science politique ». Ce passage est lié « à l'émergence du problème de la population » qui apparaît comme le but dernier du gouvernement. C'est ce qui entraîne le passage « d'un régime dominé par les structures de souveraineté à un régime dominé par les techniques de gouvernement » (FOUCAULT, 1978). Si le pouvoir n'est plus pensé comme « exercice de la souveraineté », cette démarcation se perçoit dans les savoirs nécessaires au bon gouvernement : l'activité de gouvernement appelle la mobilisation de savoirs et de techniques pour mieux orienter les conduites de la population. Portant sur des périodes bien souvent postérieures au dix-huitième siècle, des ouvrages collectifs (IHL, KALUSZYNSKI ET POLLET, 2003 ; AUDREN ET LABORIER, 2008), des dossiers de revue (PAYRE ET VANNEUVILLE, 2003) et des monographies sociologiques et historiques (DIMIER, 1999 ; PAYRE, 2007) ont ainsi exploré les multiples formes de savoirs produits par les administrations publiques ou à leur demande.

---

<sup>1</sup> Voir l'introduction de Michel Offerlé au numéro 28 de la revue *Genèses*.

<sup>2</sup> Un colloque international sur *La formation des sciences de gouvernement en Europe (XIX<sup>ème</sup> – XX<sup>ème</sup> siècles)* a été organisé à Grenoble en novembre 2000. Le comité d'organisation réunissait Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Renaud Payre, Gilles Pollet et Rachel Vanneuville.

<sup>3</sup> Au sein du CURAPP (Amiens), des recherches ont été menées jusqu'en 2004 par une équipe ACI « Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics » dirigée par Pascale Laborier.

À y regarder de plus près, la socio-histoire des sciences de gouvernement réunit des travaux et des enquêtes qui ne se placent pas forcément à la même échelle. Trois échelles peuvent ainsi être distinguées :

- D'abord une échelle micro qui permet d'observer à la fois la production et la mobilisation de savoirs. On peut penser aux savoirs indigènes produits par les administrateurs eux-mêmes. Les savoirs sont ici entendus comme l'ensemble des éléments d'ordre cognitif qui, partant d'expériences et de pratiques concrètes, s'en détachent et sont susceptibles d'être généralisés c'est-à-dire mobilisés et adoptés par d'autres acteurs. Ces études s'intéressent en particulier aux portées cognitives de l'action administrative et politique.
- Ensuite une échelle intermédiaire qui permet de repérer comment les savoirs se détachent de certaines expériences pratiques. Il s'agit de repérer les échanges de savoirs entre administrateurs. Les savoirs circulent aussi entre pays, soit à travers des interactions ponctuelles (visites, délégations, voyages d'études, correspondances ou mêmes lectures de traités et d'ouvrages), soit de manière plus structurée à travers des réseaux formalisés et des organisations.
- Enfin une échelle davantage macro. On peut penser ici au rôle de certaines « sciences de gouvernement » qui s'académisent au cours du dix-neuvième siècle et qui vont structurer certaines pratiques administratives. Le cas de la statistique a été bien étudié dans sa double genèse pratique et scientifique. Nous pourrions également évoquer les sciences de gouvernement qui dominent certaines périodes spécifiques : l'économie politique pour une partie du dix-neuvième siècle, le droit public et les sciences administratives pour une partie du vingtième siècle, les sciences économiques et les policy studies après la seconde guerre mondiale et, enfin, le New Public Management pour le tournant des vingtième et vingt-et-unième siècles.

Cette troisième échelle est séduisante tant elle permet de dresser des grands panoramas historiques. Elle présente des risques et notamment une certaine linéarité voire un certain développementalisme. De fait se pose la question de la chronologie. Comment repérer le passage d'une science de gouvernement à une autre ? Comment l'économie politique – science du libéralisme – cède la place au cours du dix-neuvième siècle à une science de l'administration davantage juridique capable de rationaliser le travail administratif et de favoriser ainsi un Etat producteur ? En quoi les sciences de gouvernement – comme ensemble de savoirs destinés à orienter l'action politico-administrative – sont-elles sensibles à la conjoncture politique ? Les régimes politiques pèsent-ils sur les sciences de gouvernement légitimes ?

Pour mieux répondre à ces questions, il s'agit probablement d'adopter des focales correspondant aux deux autres échelles évoquées. Il convient de revenir sur la constitution d'un milieu administratif susceptible de participer à l'élaboration des sciences de gouvernement. Pour mieux étudier l'objectivation de ces savoirs administratifs dans leur contexte historique, le propos s'attarde sur les acteurs centraux qui ont porté cette science administrative. C'est bien un milieu administratif qui se constitue dans le sillon d'un Maurice Block (1816-1901) sur lequel nous nous attarderons dans la présente communication. C'est

ainsi que nous pourrons revenir sur les enjeux politiques de cette science de l'administration en observant sa matrice libérale avant de décrire les porteurs de science camérale à la française dont nous pointerons les institutions et acteurs centraux.

## ENJEUX POLITIQUES D'UNE SCIENCE DE L'ADMINISTRATION NAISSANTE

Si un auteur comme Maurice Block est aujourd'hui aux premiers dictionnaires d'administration et de politique de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, c'est qu'il a effectivement directement contribué à la formation d'un savoir dédié à l'administration. Sa trajectoire nous permet de faire un lien entre économie politique et la science de l'administration naissante. Autrement dit, il s'agit de comprendre qui sont ces administrateurs qui ont progressivement œuvré à l'élaboration d'une science de l'administration au cours des dix-neuvième et vingtième siècles. Ces administrateurs sont multipositionnés dans des revues et sociétés dont la matrice est sans aucun doute le milieu de l'économie politique.

### *Statistique, économie politique et sciences de l'Etat*

Il est acquis que le dix-neuvième siècle est dominé par une nouvelle forme de gouvernementalité, un rapport renouvelé entre savoir et pouvoir et une science de gouvernement nommée économie politique. Il est, par ailleurs, maintenant bien connu que les lieux d'institutionnalisation de l'économie politique, dès les années 1840, ont été des lieux de lobbying du libéralisme. Le groupe de Paris –appelé également « Les journalistes » - est le mouvement de défense du libre-échange.

Les travaux de Lucette Le Van-Lemesle insistent sur la création de la société d'économie politique (1842) et la création de sa revue *Le Journal des économistes*<sup>4</sup>. Dès 1844 s'ajoute à ce périodique *l'Annuaire d'économie politique* fondé en 1844 par Maurice Block et Joseph Garnier. Mais ce lobby des années 1840 se renforce dans les années 1860.

C'est effectivement surtout sous le Second Empire que la statistique s'impose comme science de gouvernement<sup>5</sup>. En 1860, la France signe un traité commercial avec l'Angleterre. L'événement est vu comme la victoire des économistes libéraux qui ont inlassablement prôné pendant plusieurs décennies une politique de libre-échange. Mais la victoire est fragile : de violentes contestations s'élèvent aussitôt dans les milieux d'affaires, au Parlement, au gouvernement même. Les adversaires guettent les premiers faux pas. Michel Chevalier, ancien saint simonien devenu conseiller de Napoléon III, est le principal artisan du traité avec l'Angleterre. Or ce traité est fortement critiqué. Face aux attaques de leurs adversaires, Chevalier et son entourage font le projet de créer une institution libre de statistique qui pourrait défendre le traité. De par son origine, la Société de statistique de Paris est une extension du réseau des économistes libéraux groupés depuis 1842 dans la société d'économie politique. A l'appel de Chevalier, ses principaux membres viennent constituer le noyau de la

---

<sup>4</sup> Lucette Le Van Lemesle, *Le Juste ou le Riche : l'enseignement de l'économie politique 1815-1950*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004.

<sup>5</sup> Zheng Kang, *Lieu de savoir social : la société de statistique de Paris au XIXe siècle : 1860-1910*, Thèse d'histoire, EHESS, 1989.

nouvelle société : H. Passy, J. Garnier, Villermé, Maurice Block, Lavergne, Juglar, L. Wolowski. Pendant cinquante ans leurs membres entretiennent l'alliance de 1860 et les deux sociétés s'expriment à l'unisson.

Parmi les membres les plus actifs de la société, certains ont directement participé au service de la Statistique générale de France. C'est le cas de Maurice Block.

### ***Maurice Block, un fonctionnaire savant***

Maurice Block est né en février 1816 à Berlin d'une famille juive. Ses parents s'installent en France dès 1818. Maurice Block retourne faire ses études en Prusse. Il fait un doctorat de philosophie après avoir étudié dans les Universités de Bonn, Heidelberg et Tübingen où il obtient le doctorat. Il entre dans l'administration dans les années 1840. C'est à ce moment qu'il devient correspondant d'un certain nombre de sociétés savantes. Dès la proclamation de la République, le gouvernement provisoire prend un décret favorisant les naturalisations. Maurice Block, qui avait déjà demandé la nationalité française en 1845, saisit cette opportunité et est naturalisé en mai 1848<sup>6</sup>. A ce moment là, Maurice Block est simple expéditionnaire au ministère de l'Agriculture. Il subvient aux besoins de sa famille (père, mère et une sœur). Sa carrière administrative s'accélère par la suite : rédacteur-traducteur, attaché au bureau de statistique générale du ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics (1844-1853), puis sous-chef du service de la statistique générale de France jusqu'en 1861.

C'est à partir de cet emploi qu'il va publier des ouvrages qui feront sa réputation : le *Dictionnaire de l'administration française*, 1856, *l'Annuaire de l'économie politique et de la statistique* qu'il fit paraître de 1856 à 1865 avec la collaboration de M. Guillaumin puis seul à partir de cette date jusqu'en 1879.

Dès 1856, il rejoint le Conseil de la Société d'encouragement de l'Industrie nationale. Il collabore, au même moment, à plusieurs revues. Après 17 ans de services, il quitta l'administration pour se livrer tout entier à ses recherches personnelles. En 1880 il est élu à l'Académie des sciences morales et politiques dans la section d'économie politique, statistique et finances. Une dizaine d'années avant – et dans le dernier mois du Second Empire – il est nommé Chevalier de la Légion d'honneur par décret du 9 août 1870 et ce pour ses qualités d'homme de lettres.

Difficile donc de classer cet administrateur savant. Maurice Block a pu être saisi comme un économiste voire un économiste précurseur<sup>7</sup>. Il appartient au lobby libéral et contribue directement au *Journal des économistes*. C'est dans ce cadre qu'il publie – en juillet 1872 – le premier compte-rendu du *Capital* de K. Marx en France. S'il se place sur le plan scientifique, c'est le socialisme allemand qu'il l'intéresse avant tout. Il connaît et a fréquenté Karl Marx qui est, à deux ans près, son contemporain. Il fréquentait Marx et l'équipe des *Annales franco-allemandes* à Paris en 1844. Mais les hommes qui se retrouvent par livre interposés ont vu les familles libérale et socialiste se recomposer. Pour Block, il semble que le socialisme ne peut plus être compté parmi les utopies. Le socialisme est bien devenu une théorie, concurrente et rivale, de l'économie politique. C'est sur le terrain de la science qu'il doit être combattu. Block est à bien des égards avant tout considéré comme un des porte-parole de l'économie

---

<sup>6</sup> Archives nationales, BB/11/541, Rapport du Commissariat de Police du Quartier de la Monnaie, 7/04/1848.

<sup>7</sup> Jacqueline Cahen, « La réception de l'œuvre de Karl Marx par les économistes français (1871-1883) », *Mil Neuf Cent*, 1994, vol.12, pp.19-50.

politique et de la statistique. Dans ses innombrables articles et revues comme dans ses livres de doctrine (*Théoriciens du socialisme en Allemagne* ou encore *Les progrès de la science économique depuis Adam Smith*) il défend les idées de J.-B. Say, de Bastiat, de Michel Chevalier, déclarant que dans la recherche du mieux-être social, l'économie politique doit s'appuyer sur le ressort de l'initiative privée.

Il est aussi un savant spécialiste de l'administration. Il compte, en 1872, parmi ces « hommes notoirement compétents et experts en matières politiques, financières et administratives » que Billault de Gérardville s'attend à voir dans le public du Conseil d'Etat<sup>8</sup>. Pour cela, il repose sur ces réseaux administratifs. Ainsi, pour la seconde édition du *Dictionnaire de l'administration française*, l'essentiel des auteurs des entrées est issu des ministères (37 auteurs pour un total de 70 auteurs) avec notamment des auteurs du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Agriculture dont Block est issu. Il réunit également des conseillers d'Etat (10), quelques fonctionnaires préfectoraux et très peu d'universitaires (5)<sup>9</sup>. Cet administrateur, militant de l'économie politique, s'investit dans de nombreux projets éditoriaux. Certains d'entre eux témoignent de son engagement politique. Dès 1863 – moins de deux ans après avoir été mis en disponibilité – il fait une demande à la Direction de la Presse du ministère de l'Intérieur pour obtenir l'autorisation de la publication d'un hebdomadaire bilingue *The Paris Commercial News* (anglais) et *Pariser Handelszeitung* (allemand). Cette publication doit essentiellement rendre compte de l'évolution des prix à Paris et ce afin « de favoriser les relations entre la France d'une part et l'Allemagne et l'Angleterre d'autre part »<sup>10</sup>. Mais le projet qu'il défend deux ans plus tard rend encore davantage compte de son engagement sur le plan politique. En 1865, Maurice Block et Charles de Mazade demandent au même bureau l'autorisation de publier un quotidien : *Le Spectateur européen*. La publication 'professera les opinions libérales'. Le chef de bureau est persuadé que cette publication sera « une feuille d'opposition parlementaire » mais délivre l'autorisation<sup>11</sup>. Il ne fait aucun doute que cette publication sera profondément libérale. Charles de Mazade (1820-1893) est le rédacteur politique de la revue d'opposition, *La revue des deux mondes* à laquelle contribue régulièrement Block. Block dans sa demande en appelle à la caution de Frédéric Le Play (alors conseiller d'Etat) et du sénateur Parieux. Cet épisode n'est pas sans fournir quelques éléments sur la mise en disponibilité de Block quatre ans auparavant. Cette mise en disponibilité reste mystérieuse. Block avance régulièrement des raisons médicales (ophtalmiques) tandis que l'administration des travaux publics parle de « dissentiments » entre Block et son chef direct sans que la morale de Block ne soit mise en cause<sup>12</sup>. L'engagement politique ainsi que l'activité éditoriale ne sont probablement pas étrangers à ces dissentiments. Cela n'empêchera pas Block, après 1861, comme nous l'avons dit, de coaliser une partie des commis de l'Etat – défenseurs d'un libéralisme – derrière une cause apparemment moins politique : celle d'une science de l'administration, d'une science camérale à la française.

---

<sup>8</sup> A.-E. Billault de Gérardville, *Cuisine gouvernementale*, Paris, Chez tous les libraires, 1872, p.11.

<sup>9</sup> Même si certains auteurs sont communs aux deux dictionnaires, les collaborateurs du *Dictionnaire général de la politique* ont des profils un peu distincts. On trouve davantage de membres illustres des cercles du libéralisme parmi lesquels Chevalier, Royer Collard mais aussi Guizot.

<sup>10</sup> Archives nationales, F18/268, Lettre de Maurice Block au ministre de l'Intérieur, 4/05/1863.

<sup>11</sup> Archives nationales, F18/268, Rapport du chef du bureau de la Presse, Ministère de l'Intérieur, 16/04/1865.

<sup>12</sup> Archives nationales, F18/268, Lettre de la Direction du Personnel du Ministère de l'Agriculture, du commerce et des travaux publics à la direction de la Presse du Ministère de l'Intérieur, 18/08/1863.

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

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.

### *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>13</sup>. Cette institutionnalisation académique a été portée par plusieurs générations de

---

<sup>13</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.

publicistes<sup>14</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>15</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.
  - o 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.
  - o 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

---

<sup>14</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>15</sup> Pierre Birnbaum, « Introduction : Fous du Roi et fous de la République », *Les fous de la République*, Paris, 1992, p.7.

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 CARRIERE ADMINISTRATIVE AU SERVICE D'UNE ŒUVRE EDITORIALE

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 manifesterait 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>16</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>17</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 appeler en 1915 à des programmes d'enquêtes statistiques sur les biens communaux destinés aux sociétés savantes départementales<sup>18</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

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

<sup>17</sup> « Séance du 5 août 1878 », *Annales de la Société d'économie politique*, tome 12, 1877-1879, Paris, Librairie Guillaumin, 1896

<sup>18</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.

bureaux, sous-directeurs ou encore directeurs d'accumuler une connaissance de l'administration locale et centrale<sup>19</sup>.

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

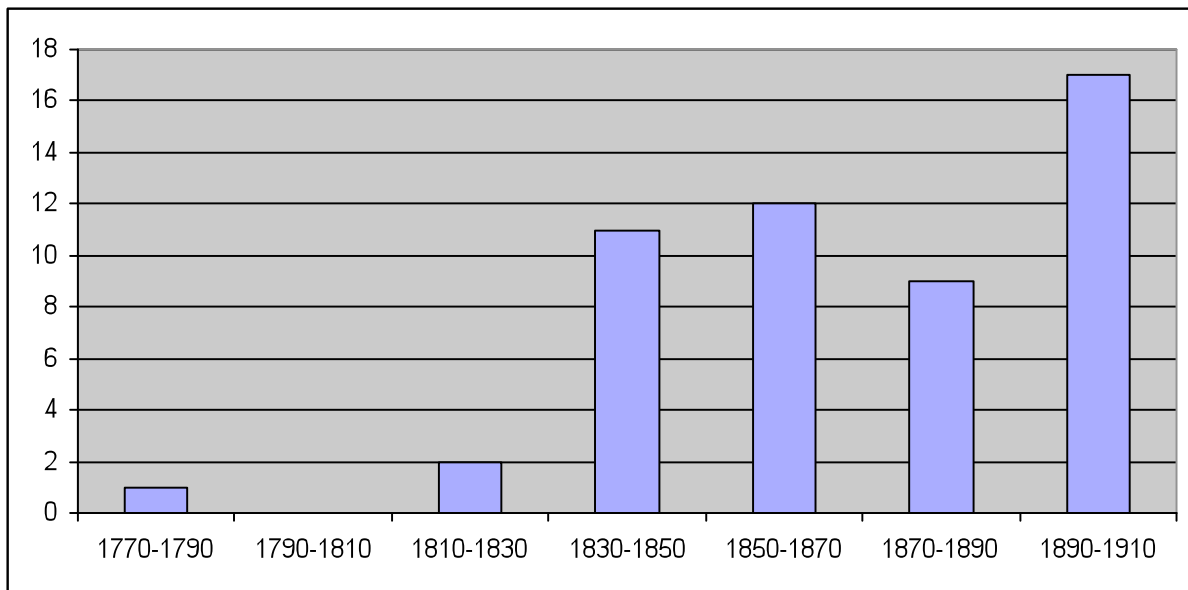
Les savoirs sur l'administration s'institutionnalisent au cours du dix-neuvième siècle. Mais une fois de plus cette institutionnalisation est marquée par différents moments à l'issue desquels différents savoirs prennent forme.

- 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. 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>19</sup> La préfecture de la Seine constitue également à la même période un vivier d'auteurs d'ouvrages administratifs. PAYRE, 2007.



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>20</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>21</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.

## CONCLUSION

Cette communication aux sonorités encore programmatiques s'insère dans un programme de recherche sur la Mobilisation des savoirs pour la réforme de l'Etat. (Dix neuvième et vingtième siècles)<sup>22</sup>. Si les sciences de gouvernement commencent à être bien connues pour le dix-huitième siècle et le premier dix-neuvième siècle, le statut des savoirs administratifs comme outil de l'autonomisation de l'administration reste à explorer. Deux types de savoirs

---

<sup>20</sup> Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, 1999, p.98.

<sup>21</sup> Jean-Patrick Bourdois, *La réforme administrative dans la Revue générale d'administration 1878-1928*, Paris, PUF, 1975

<sup>22</sup> Il s'agit du programme MOSARE (pour Mobilisation des Savoirs pour la Réforme) dans le cadre de l'ANR Administrer/Gouverner. Le sous-titre du programme est : « Circulation des savoirs de gouvernement et transformations de l'action administrative (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) ». Le programme s'articule autour de l'étude approfondie de trois moments (1815-1848 ; 1880-1914 ; 1950-1980) qui rendent compte d'une transformation des frontières entre administration et gouvernement. Le programme se penche sur la production et l'incorporation de savoirs pour l'action publique et de savoir-faire destinés au perfectionnement et à la rationalisation de l'action politico-administrative. Pour éclairer cette mobilisation des savoirs favorisant une certaine autonomisation de l'administration, deux types d'enquêtes sont proposés. D'abord repérer la production de savoirs prenant l'administration pour objet. Ensuite, à travers un terrain circonscrit, il s'agit de saisir la mobilisation de savoirs par les administrations et les transformations du travail administratif que cette incorporation rend possible.

sont alors distingués comme nous avons eu l'occasion de le faire ici : les savoirs savants, d'un côté, et les savoirs d'acteurs, de l'autre.

Dans cette approche socio-historique des sciences de gouvernement, il convient d'analyser la formalisation des savoirs administratifs dont la mise en forme savante se fait dans le premier dix-neuvième siècle par l'élaboration des principes et des corpus du droit administratif. A la fin du dix-neuvième siècle, se dessine l'ambition de systématiser les savoirs relatifs à l'administration. C'est le projet d'une science administrative qui se distinguerait du droit public par l'étude des pratiques administratives concrètes. Cette science administrative se consolide davantage dans les institutions scientifiques du dix-neuvième siècle (associations, sociétés, revues et congrès) qu'à l'Université à proprement parler. Nous avons eu ici l'occasion d'insister sur ces vecteurs que sont les sociétés savantes, les revues qui restent des vecteurs essentiels de l'institutionnalisation de cette science de l'administration née de l'économie politique.

Mais les savoirs de l'administration sont également – et probablement avant tout – des savoirs pratiques élaborés par les administrateurs eux-mêmes. A partir de certains acquis d'une nouvelle « histoire des sciences de l'homme » telle qu'elle s'est mise en forme à partir des années 1980 (COLLINI, 1988), et notamment de travaux spécifiquement consacrés à l'histoire des savoirs prenant l'action politique comme objet (ROSS, 1991), nous proposons d'entreprendre une socio-histoire non rétrospective des entreprises de connaissance de l'action politico-administrative et de leur lien avec l'activité des praticiens de la politique et de l'administration. Il s'agit notamment de repérer ces savoirs dans les revues d'administrateurs, dans les correspondances, les notes internes ou encore dans les circulaires. Ces dernières sont essentielles pour tenter d'appréhender et de comprendre la distinction gouverner/administrer : elles transforment le droit en principes d'administration, et dotent les administrateurs d'un savoir pour l'action. Notre ambition est donc de refuser de hiérarchiser les savoirs d'administration. C'est en s'intéressant à tous les savoirs produits sur – et bien souvent pour – l'administration, qu'ils soient savants ou pratiques, que nous pourrions mieux saisir les liens entre science(s) et transformations de l'administration. En fait, l'administration nourrit des savoirs nouveaux qui se diffusent et qui, en retour, ouvrent de nouveaux horizons et peuvent favoriser une transformation de l'administration elle-même.

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

AUDREN F., LABORIER P. et Alii, 2009, *Les sciences camérales : activités pratiques et dispositifs publics*, Paris, PUF.

COLLINI S., 1988, « Discipline History and Intellectual History, Reflections on the History of Social Sciences in Britain and France », *Revue de Synthèse*, CIX, n°3-4.

DELOYE Y., VOUTAT B., 2002, *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin.

DIMIER V., 2004, *Le gouvernement des colonies : regards croisés franco-britanniques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

FOUCAULT M. 1978, 'La "gouvernementalité"', *Aut-Aut*, n°167-168, pp.12-29.

IHL O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. 2003 (dir), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica.

PAYRE R., VANNEUVILLE R., 2003, « "Les habits savants du politique". Des mises en forme savante du politique à la formation des sciences de gouvernement », *Revue française de science politique*, vol.53, n°2, pp.195-200.

PAYRE R., POLLET G., 2005, « Analyse des politiques publiques et "sciences historiques" », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, pp.133-154.

PAYRE R., 2007, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Ed.

PAYRE R., 2009, "Governing science", *Dictionary of Transnational History*, New York, Palgrave.

REDOR M.-J., 1992, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica.

ROSS D., 1991, *The Origins of American Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press.