

Administrations et société

Penser les rapports entre politique et haute administration à travers l'œuvre d'Alain et d'Henri Chardon (II) *

par Jérôme Perrier

Ancien élève de l'ENS de Fontenay-St-Cloud,
agrégé d'histoire et docteur en histoire de l'IEP de Paris

II. La haute administration chez Henri Chardon ou comment pallier les insuffisances des masses souveraines par l'appel à une aristocratie des Compétences

Le conseiller d'État Henri Chardon part d'abord d'un constat désabusé concernant les limites intrinsèques du suffrage universel dès lors qu'il s'agit de chercher le meilleur moyen de gouverner dans l'intérêt supérieur de la nation et d'assurer du mieux possible le bien public. Reprenant une vieille antienne (chère en particulier à nombre de libéraux et de conservateurs)¹, l'auteur de *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces : le nombre, l'élite*² s'en prend de manière récurrente à ce qu'il appelle les « masses changeantes », et dénonce à l'envi les « passions du peuple ». À le lire, le « caprice du nombre », asservi à ses penchants irrationnels et à ses intérêts immédiats, est à l'origine des oscillations et des improvisations perpétuelles de la vie politique. Ses fougades sont la

source de ce « bouillonnement perpétuel » auquel se réduit une vie publique qui fait systématiquement appel à ce qu'il y a de pire chez l'homme, à savoir les rivalités effrénées, le goût de l'intrigue, la prédilection pour les joutes oratoires aussi stériles que délétères, etc. Cette perpétuelle agitation partisane, « qui trouble la gestion des affaires » (ce que Chardon appelle encore « l'exagération de la politique »), serait un véritable « cancer » qui rongerait la France depuis cinquante ans, la faisant vivre au jour le jour, au point d'avoir « failli en périr ». Il y a en effet, à ses yeux, une fatale « contradiction entre l'élection et les longs desseins nécessaires pour poursuivre et assurer le bien public ». Cela lui paraît évident en politique intérieure, mais peut-être plus encore en matière diplomatique : « Les rapports des peuples ne peuvent pas dépendre des improvisations des élus et des joutes internationales des hommes politiques ; l'élection ne doit pas malaxer indéfiniment ces rapports, au gré de ses hasards, de ses passions et de ses injustices »,

* Cf. n° 398, p. 147-158.

1. Un bon exemple en est fourni dans les années 1930 par l'espagnol José Ortega y Gasset, *La Révolte des masses*, Paris, Delamain et Boutelleau, 1937. Le livre a eu une forte audience dans toute l'Europe.

2. Henri Chardon a écrit plusieurs ouvrages, même si certaines analyses sont reprises (parfois au mot près) d'un livre à l'autre. Plutôt que de multiplier les références et les notes de bas de page, il nous a paru plus facile d'emprunter toutes nos citations à l'un d'entre eux : *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces : le nombre - l'élite*.

Paris, Librairie académique Perrin & Cie, 1921, 126 p. Lorsqu'il nous a semblé utile de citer un autre de ses ouvrages, parce qu'une idée ou expression y apparaît qui ne figure pas dans le premier, la source exacte est précisée par une note en bas de page. Pour avoir un aperçu d'ensemble de la pensée d'Henri Chardon, on peut aussi se reporter à Vida Azimi, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », in *Revue historique de droit français et étranger*, n°4, octobre-décembre 1998, p. 557-582. Voir enfin Robert Pierrot, « Un réformateur de l'administration au service de la liberté : Henri Chardon », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1970, p. 925-960.

écrit-il. Car les élus, « qui n'ont fait aucune étude spéciale, qui ne savent pas toujours l'histoire et même la géographie », sont « tirillés en tous sens par l'élection d'hier et celle du lendemain ». Ils sont par conséquent bien incapables de s'élever au niveau qu'exigerait le service des intérêts à long terme de la nation. Chardon résume ainsi par une formule-choc le profond mépris qui est le sien pour la classe politique de son époque : « Les urnes électorales ne distillent pas du saint-chrême », assène-t-il. L'élection est un procédé bien trop « empirique » et aléatoire pour être à même de donner au pays « les chefs d'aujourd'hui et les constructeurs de demain », dont il a pourtant tant besoin. Comment, en effet, des masses bornées pourraient-elles élire des esprits et des caractères supérieurs ?

« Pour la conduite de ses affaires, Jacques Bonhomme a besoin de chefs et non de domestiques ; il ne donne pas la compétence à son médecin, à son couvreur ou à son notaire par une élection ; comment, par une élection, la donnerait-il pour la chose la plus compliquée qui soit au monde, la gestion habile des affaires d'une grande nation. »

L'indéniable condescendance dont fait preuve le conseiller d'État à l'égard des avocats, vétérinaires et autres pharmaciens choisis par les citoyens « au hasard » des scrutins, le conduit même à remettre en question la notion, selon lui dangereuse, de souveraineté du peuple. Une notion qui, écrit-il, « rejoint dans l'histoire la souveraineté du droit divin et celle du génie impérial ». C'est là pour lui une façon de dire que les foucades du suffrage universel ne sont pas moins à redouter que les caprices des despotes d'hier. En effet, à refuser d'admettre les limites des masses, perpétuellement ballottées et enfiévrées par les luttes politiques, étroitement asservies aux intérêts particuliers (Chardon dénonce « ce bouillonnement perpétuel de systèmes politiques et sociaux où chacun guette un avantage sur le voisin »), on expose la nation aux mêmes risques que ceux qu'entraînaient autrefois les coûteuses extravagances des princes. D'où — comme nous allons le voir plus en détail — l'impérieuse nécessité à ses yeux d'encadrer strictement cette souveraineté populaire par de sérieux garde-fous.

Heureusement, pour Chardon, le pouvoir réel

des hommes politiques est en réalité beaucoup plus limité qu'ils ne l'imaginent eux-mêmes ou que ne l'imaginent leurs électeurs, volontiers persuadés que des urnes sortira une grande partie de leur destin. « Les ministres constatent à chaque heure du jour l'effroyable disproportion entre leur imaginaire pouvoir et les possibilités de leur action », constate-t-il, allant même jusqu'à estimer que « la vie que nous faisons aux ministres est odieuse et souvent ridicule ». C'est que, se sachant perpétuellement en sursis, les ministres « signent à tour de bras, chaque soir, des tas de papiers qu'ils ignorent et dont personne ne peut leur demander sérieusement de prendre la responsabilité ». Ils se prennent pour des « demi-dieux » alors qu'ils ne sont que les acteurs d'une pièce de théâtre dont ils n'ont pas écrit le texte. « N'importe, ils se cramponnent à ces périlleuses fictions ; ils veulent être seuls et perpétuellement en scène », ajoute l'auteur du *Pouvoir administratif*. Pour lui, seuls leurs naïfs électeurs croient encore à la « superstition du ministre, génie-sauveur ». Heureusement, l'administration est là, qui « limite les inconvénients des élections » en palliant l'incurie des élus par le zèle de ses agents, dévoués corps et âme au service de l'intérêt général.

Pour Chardon, les serviteurs de l'État possèdent d'éminentes qualités qui sont l'exact contrepoint des tares politiciennes. Ils jouissent d'abord de la permanence qui leur permet d'échapper aux « fluctuations de la politique » et de poursuivre résolument les « longs desseins » avec lesquels se confond à ses yeux le bien public. Ces agents possèdent par ailleurs les trois « vertus théologiques » qui peuvent seules « assurer le progrès et la grandeur de la nation » : la compétence, le dévouement et l'honorabilité. La compétence est un thème sur lequel Chardon revient à d'innombrables reprises, insistant longuement sur les indispensables « procédés rationnels de sélection », et sur la notion parfaitement assumée d'« élite » (le mot est en effet omniprésent sous sa plume) qui en découle. Il s'agit bien aux yeux du conseiller d'État de dégager une nouvelle aristocratie, au sens propre du terme (celui de « gouvernement des meilleurs »), qui mettrait son savoir au service du bien commun - et des masses, inaptes à trouver par elles-mêmes où se trouve leur véritable intérêt. Bien que Chardon ne rentre jamais dans le détail des procédures

de sélection des futurs hauts fonctionnaires (il ne s'intéresse par exemple guère à la création d'une école d'administration, pourtant couramment évoquée depuis au moins 1848), il revient néanmoins régulièrement sur la nécessité d'instaurer une « formation intelligente et des sélections rationnelles », à même de dégager une aristocratie d'État experte dans l'art de gérer le pays. La compétence n'est toutefois pas suffisante pour garantir que ces hommes auront les « vues d'avenir » requises pour « assurer le progrès et la grandeur de la nation ». Elle doit s'accompagner du « sang-froid », de « l'honorabilité absolue, active », du « dévouement », bref, du « goût désintéressé » pour le service public et de « la satisfaction de faire, pour un traitement souvent médiocre, et toujours identique, des besognes d'intérêt général ». Sortes de saints laïcs, ces hommes de l'État doivent être animés de « ce sentiment obscur, profond, qui a fait notre histoire », de cette « forme spéciale et utile de patriotisme » qui est la marque des « meilleurs », dans l'ordre moral comme dans l'ordre intellectuel. Cette dévotion innée envers l'intérêt général apparaît comme une évidence à l'auteur du *Pouvoir administratif*, qui — contrairement à Alain — ne semble pas imaginer une seule seconde que les fonctionnaires puissent poursuivre des intérêts qui leur soient propres, et ne correspondent pas en tout point à l'intérêt général. Chardon dépeint ainsi une forme d'altruisme bureaucratique qui semble davantage inspiré de la littérature hagiographique que de la prose administrative. À dire vrai, une telle ode à l'abnégation innée du serviteur de l'État apparaît comme un excellent exemple de cette « philosophie de la bureaucratie » décrite avec brio par l'économiste Ludwig Von Mises dans un célèbre ouvrage paru au lendemain de la Seconde

guerre mondiale. L'économiste libéral autrichien s'y livre à une analyse pénétrante et corrosive de l'*habitus* des serviteurs de l'État, volontiers prompts à s'ériger en caste sacerdotale au service du Bien Public et de son incarnation, le Dieu-État³. De ce point de vue, Chardon est parfaitement fidèle à « l'idéologie bureaucratique⁴ » qui imprègne en profondeur la haute fonction publique française⁵, si fière de ses longues traditions, et parfaitement incapable d'imaginer que l'on puisse, à sa place ou à côté d'elle, incarner une quelconque parcelle de l'intérêt général⁶.

L'auteur du *Pouvoir administratif* considère du reste que les fonctionnaires ne doivent pas seulement être des hommes vertueux. Ils doivent également être des hommes d'action. Mieux même, de véritables « chefs ». Car pour Chardon, l'organisation administrative n'est rien de moins que l'épine dorsale de la nation : « sans forte administration, plus de nation ; rien qu'un ramassis d'individus livrés à tous les hasards de l'extérieur et de l'intérieur. » Sous sa plume, la société semble n'être qu'un rassemblement d'individus abouliques, égoïstes et immatures, qui doivent impérativement — pour leur propre bien comme pour celui de la collectivité — être placés sous l'étroit ascendant de tuteurs bienveillants :

« Pour mettre en mouvement les masses, pour leur rappeler le but, les aider à l'atteindre, les guérir de leurs découragements, les arrêter dans leurs soubresauts mortels, les protéger contre l'anarchie, il faut des volontés supérieures, tenaces, permanentes, vigoureuses, éclairées, désintéressées. Ces cervelles directrices, ces chefs d'action de la vie sociale, l'élection ne peut pas les engendrer : elle n'est pas faite pour cela. »

3. Cf. Ludwig Von Mises, *La Bureaucratie*, Paris, Librairie de Médicis, 1946, 138 p. Voir notamment les pages 82 à 88. À noter que la quasi intégralité de l'oeuvre de l'économiste autrichien est accessible en français grâce à Hervé de Quengo, à l'adresse suivante : <http://herve.dequengo.free.fr/Mises/Mises.htm>

4. Voir Jacques Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 561-607. Voir aussi Simon Nora, « Servir l'État », Entretien avec Marcel Gauchet, *Le Débat*, 1986/3, n°40, p. 85-112. Celui qui vient alors de passer plusieurs années à la tête de l'ÉNA et qui apparaît comme l'archétype de la génération des grands serviteurs de l'État entrés dans la carrière à la Libération y affirme par exemple : « Dans un pays démocratique il va de soi que le pouvoir politique, parce que légitimement élu, a la priorité absolue et que la fonction publique lui doit transparence, discipline et loyauté. Mais il n'en reste pas moins que la légitimité politique repose sur des rythmes propres à l'élection. Or,

les mandats les plus longs sont des mandats courts à l'échelle des questions de fond que pose la conduite d'un pays. (...) S'il n'y a pas de "prêtres du temps long", s'il n'y a pas des gens chargés de la prise en compte des intérêts structurels de la nation, au-delà des relèves et des rythmes de la classe politique, quelque chose de fondamental manque au pays. »

5. La France de ce point de vue n'est pas une exception, comme le montre l'exemple allemand (et plus particulièrement prussien) développé par Mises dans son livre.

6. De ce point de vue, la comparaison avec les États-Unis est certainement la plus éclairante. Voir à ce sujet l'essai stimulant de Laurent Cohen-Tanuggi écrit en 1985, *Le Droit sans l'État : sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, PUF, 2007 (rééd.), coll. « Quadrige. Essais, débats ».

« Ces cervelles directrices ». Il est difficile pour Chardon d'être plus explicite dans son mépris pour les simples citoyens et son paternalisme bureaucratique décomplexé. Mais si l'expression est assurément forte, elle est loin d'être isolée chez un auteur soucieux de rappeler *ad nauseam* combien cette fière élite administrative est vitale pour la bonne conduite des affaires de l'État. Le conseiller d'État évoque ainsi volontiers une « sélection des plus aptes à diriger le peuple », ou parle encore de « l'action des conducteurs du peuple ». Ce n'est d'ailleurs pas un hasard s'il file régulièrement la métaphore militaire : « Une démocratie est une armée en marche vers l'avenir ; elle a besoin de cadres solides ; elle ne peut les trouver que dans une administration permanente et puissante, recrutée et formée avec un soin extrême ». Et si, aux yeux de l'auteur du *Pouvoir administratif*, le « pouvoir du chef civil est moins rude, moins absolu, plus patient que celui du chef militaire ; il est du même ordre ; il faut qu'il soit du même ordre pour gagner la bataille civile ». De tels mots doivent certes être replacés dans leur contexte — à savoir les lendemains immédiats du premier conflit mondial ⁷, mais ils n'en traduisent pas moins la pensée profonde de leur auteur ; à savoir que les masses incultes et imprévisibles ont absolument besoin d'être encadrées par une élite éclairée, qui doit se donner pour « mission de conduire le peuple vers une destinée meilleure » ⁸. Rien de moins.

Reste pour Chardon à s'assurer que les administrateurs auront le champ libre pour mener à bien les actions de long terme qui leur paraissent nécessaires au service de l'intérêt général. Cela passe à ses yeux par une plus claire répartition des tâches entre l'administration et les hommes politiques. Aux premiers doit être octroyée la prérogative de l'action ; aux seconds, celle du contrôle. Et pour bien marquer que « l'action passe avant le contrôle » et que la « première tâche n'est pas de discuter l'organisation du pouvoir politique », mais bien celle

de l'administration ⁹, Chardon affirme qu'il est plus important « de savoir qui est directeur de la police, de l'hygiène, des chemins de fer ou des ports, comment ces directeurs ont été formés et choisis, quels sont leurs programmes, leurs vues d'avenir, leur valeur intellectuelle et morale, que de savoir qui est ministre de la Justice, de l'Intérieur ou des Travaux publics. »

Le conseiller d'État juge du reste qu'il serait salubre que les directeurs d'administration (ceux qu'il appelle les « quatre-vingt chefs civils qui suffiraient pour administrer la France et ses colonies ») puissent avoir la bride sur le cou, en étant les seuls responsables de la gestion de leurs services. « Il est directeur, écrit-il, donc il doit diriger et ne pas rester un intermédiaire ou même un garde-chiourme placé là par un ministre en passant. » Le directeur d'administration devrait selon lui avoir tous les pouvoirs que comporte sa dignité, notamment celui de nommer et de révoquer tous les agents de son service, des plus modestes aux plus élevés. Mieux, affirme Chardon, « partout, en toute circonstance, le directeur doit appliquer ses idées et non celles des autres ; il doit élaborer et discuter ses programmes et non ceux des autres ; il doit être celui qui, devant le pouvoir politique et devant la France entière, a la charge réelle du service public ». Il doit notamment préparer et présenter son budget, signer tous les actes concernant l'organisation, le recrutement et les cadres de son service, et doit même signer les décrets en lieu et place du ministre (quitte à changer l'appellation de tels actes administratifs pour ne pas heurter certaines sensibilités juridiques à fleur de peau). « Le directeur général doit faire tout cela, directement, personnellement, en pleine lumière, mais non sans surveillance, sans contrôle et sans approbation. » ¹⁰ Dans *Le pouvoir administratif*, Chardon développe l'idée originale au regard de la tradition française selon laquelle les éventuels désaccords entre un haut fonctionnaire et son ministre de tutelle doivent être rendus publics, et constituer

7. L'ouvrage a été achevé en novembre 1920.

8. Chardon écrit aussi : « La tâche essentielle, et probablement une question de vie ou de mort pour la France, c'est d'organiser l'action ; c'est d'organiser rationnellement et démocratiquement la force administrative, la force de l'élite appelée, sous le contrôle du nombre, à conduire les hommes vers leurs destinées. »

9. Ce dont témoigne le plan de l'ouvrage *L'organisation d'une démocratie*. L'organisation du pouvoir politique est reléguée dans le dernier chapitre, après celle de la « force administrative » et celle du Conseil d'État. On retrouve du reste la même structure dans son livre paru en 1927 : *L'organisation de la République pour la Paix*, Paris, PUF, New Haven, Yale University Press, 1927.

10. Henri Chardon, *Le Pouvoir administratif...*, op. cit., p. 21-26.

dès lors un élément important du débat politique. Partant du principe que les controverses entre un fonctionnaire et le gouvernement « sur la politique pure sont très rares », et qu'elles cèdent de plus en plus la place à des débats techniques portant sur des questions strictement socio-économiques (il développe notamment l'exemple du rachat par l'État de la compagnie des chemins de fer de l'Ouest), Chardon estime que l'opinion des fonctionnaires compétents est un « élément essentiel de la décision du parlement et du jugement que la nation doit porter en fin de compte sur l'opération »¹¹. Dès lors, c'est non seulement le droit mais plus encore le devoir des fonctionnaires de mettre sur la place publique leurs éventuels désaccords avec leur ministre de tutelle. Ils deviendraient du même coup des acteurs à part entière de la délibération politique, clarifiant peut-être les responsabilités respectives des individus, mais brouillant par là-même quelque peu — quoi qu'en pense Chardon — les frontières entre l'ordre politique et l'ordre administratif¹².

Mais si l'auteur du *Pouvoir administratif* souhaite indéniablement accroître les marges de manœuvre de ce dernier en le délivrant partiellement d'une tutelle politique trop tatillonne et interventionniste, il ne prône pas pour autant l'instauration d'un régime technocratique. Aussi critique qu'il puisse être à l'égard du suffrage universel et des tares selon lui éclatantes d'une démocratie débridée, il ne réclame pas pour autant leur pure et simple disparition. Chardon réfléchit bien plutôt à « une répartition plus rationnelle des attributions entre le parlement et les administrateurs », qui cantonnerait soigneusement les élus dans une stricte fonction de surveillance. De fait, il prend toujours soin de rappeler que « la force administrative permanente n'agit que pour le nombre », et qu'elle gère la nation « pour les hommes qui la composent », et non pour elle-même. C'est pourquoi :

« Le représentant de la nation, le ministre, doit pouvoir toujours, en toute affaire et sous sa responsabilité, imposer sa volonté ; il contrôle souverainement, au nom de la nation, l'ensemble des

services publics placés sous son autorité ; il assure la liaison et la coordination entre les différents services. Si le ministre ne conservait pas ce pouvoir, la nation perdrait la maîtrise de ses services publics ; nous serions livrés à des oligarchies de fonctionnaires ; nous ne serions plus en République. Mais le ministre ne doit imposer sa volonté qu'exceptionnellement et en dessaisissant expressément, dans chaque cas, l'administrateur compétent qui, sans cela, reste seul responsable. Ainsi, chacun prendrait sa responsabilité et nous saurions à quoi nous en tenir sur le rôle respectif de chacun dans la gestion du service public. »

Dès lors que les parlementaires et les ministres renoncent à administrer eux-mêmes le pays au quotidien pour se cantonner dans leurs fonctions ponctuelles de contrôleur, les défauts du parlementarisme tel qu'il est alors pratiqué en France s'évanouissent aux yeux de Chardon. Ainsi en est-il par exemple de l'instabilité ministérielle. En effet, si les « oscillations perpétuelles de la politique » s'avèrent être une folie dès lors que les ministres prétendent gérer le pays jusque dans les moindres détails, leurs inconvénients « s'atténuent singulièrement » si les hommes politiques se résignent à surveiller — de loin en loin, pourrait-on dire — les administrateurs techniques permanents qui sont placés sous leur autorité. Les politiciens s'avèrent alors facilement interchangeables, et la valse des ministères ne saurait en rien nuire à la continuité de l'action publique, puisqu'elle serait laissée concrètement à la responsabilité des serviteurs permanents de l'État. Mieux, le recrutement même de la classe politique n'aurait plus à souffrir du manque de compétences spécialisées des parlementaires. Que le service de l'hygiène dépende d'un ministère dont le titulaire était avocat, vétérinaire, professeur ou pharmacien, n'a plus guère d'importance dès lors que « c'est un certain hygiéniste choisi à raison de ses travaux, de sa haute compétence et de ses qualités d'action, qui en est le chef responsable ». Qui plus est, dans une telle situation, lorsqu'il élit un représentant « l'électeur doit se dire simplement : Je choisis un homme en qui j'ai confiance, pour surveiller la façon dont les

11. *Ibid.*, p. 24.

12. Sur l'impossibilité de tracer une frontière rigoureuse entre les deux dès lors que l'on accède aux responsabilités administratives les

plus élevées, je me permets de renvoyer à ma thèse, Jérôme Perrier, *Entre administration et politique : Michel Debré (1912-1948)*, op. cit.

ambassadeurs, les ingénieurs, les amiraux, les administrateurs de la marine, les gouverneurs et les généraux mènent mes affaires ; je lui donne pouvoir, en mon nom, de les réprimander, au besoin de les révoquer s'ils ne font pas bien leur besogne ; je le nomme pour apprécier leur gestion, non pour les remplacer ; je ne peux pas juger si ce député a les qualités pour bien administrer. » Dès lors que la mission du futur parlementaire est clairement circonscrite, l'électeur peut parfaitement juger lequel des candidats a suffisamment de bon sens, d'honnêteté et de courage pour mener à bien sa mission — décisive mais limitée — de Contrôleur. Pour reprendre des termes aliniens¹³, le citoyen (à l'image du député face au ministre ou du ministre face à ses bureaux) doit savoir faire preuve de jugement — une capacité qui ne s'acquiert pas sur les bancs de l'université — davantage que de raisonnement — celui-ci restant par excellence l'apanage de ceux qui détiennent le Savoir technique.

L'important pour Chardon est que l'action de l'élite administrative et le contrôle exercé par les représentants du peuple s'équilibrent, conjuguant leurs vertus respectives dans une sorte de régime mixte qui — comme nous allons le voir — n'est pas sans rappeler le schéma dessiné par Alain :

« Contrôle et action, voilà les deux termes ; une démocratie doit les séparer soigneusement : l'action aux administrateurs, le contrôle aux élus ; l'action d'une élite contrôlée et redressée au besoin par le nombre, mais l'action appartenant en principe à cette élite. La coexistence et la coordination de ces deux pouvoirs, le politique et l'administratif, constitue la forme supérieure du gouvernement d'une nation. L'un est aussi nécessaire que l'autre ; l'un par l'autre ils se complètent et se corrigent. Dans un système bien construit, les vices des politiques et ceux des administrateurs se neutralisent : le contrôle souverain du Parlement développe la vertu et l'efficacité de l'administration ; la force de l'administration limite les inconvénients des élections. Sans pouvoir politique élu, pas de Répu-

blique ; mais sans forte administration, plus de nation (...). »

Il apparaît dès lors évident que si l'approche de Chardon et celle d'Alain peuvent sembler a priori diamétralement opposées, elles sont en réalité beaucoup plus proches qu'il n'y paraît, tout au moins sur un certain nombre de thèmes. Il nous appartient maintenant de les développer, avant de souligner quelques différences tout aussi indéniables entre les deux auteurs, pour conclure en soulignant les limites de leur double approche.

III. Deux approches diamétralement opposées ?

Tout d'abord, il convient d'insister sur le fait que, dans une perspective que nous pourrions qualifier de « parétienne »¹⁴, Alain et Henri Chardon sont tous deux d'accord pour affirmer que, quel que soit le nom du régime en place, une société est toujours composée de gouvernants et de gouvernés, et que les premiers demeurent inévitablement une étroite minorité, c'est-à-dire une élite — fût-elle consacrée, dans l'ordre politique, par le peuple. Il « faut que les uns dirigent et que les autres soient dirigés ; car toute entreprise qui n'obéit pas à une direction énergique et responsable périclite et péricite », écrit ainsi Henri Chardon, utilisant des termes qu'Alain aurait pu reprendre mot pour mot¹⁵. L'idée que la démocratie puisse être entendue comme le pouvoir *du* peuple ou le pouvoir *par* le peuple leur paraît à tous deux parfaitement incongrue. Tout au plus peut-on à leurs yeux espérer instaurer un système où l'élite se verrait contrainte de gouverner *pour* le peuple, parce que soumise à son étroite surveillance.

Pour ce faire, les élus doivent admettre que leur fonction essentielle est de contrôler ces « redoutables pouvoirs »¹⁶ que constituent le monde de l'argent, de la bureaucratie ou encore de la hiérarchie militaire. Parmi ces puissances établies, Alain et Chardon sont d'accord pour accorder une place éminente à la bureaucratie, et les deux hommes

13. Sur la distinction jugement/raisonnement chez Alain, voir notamment *Politique*, p. 215 (décembre 1931).

14. Dans son *Traité de sociologie générale*, Vilfredo Pareto (1848-1923) développe une vision de la société articulée autour des notions de masse et d'élite, cette dernière se renouvelant perpétuellement afin d'assurer sa distinction/domination à l'égard des masses.

Pour une première approche de son œuvre, voir Raymond Aron, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1992.

15. Voir, parmi bien d'autres exemples, *Politique*, p. 226 (31/5/1914) ; *Propos sur les Pouvoirs*, p. 226 (novembre 1931).

16. Alain, *Propos sur les Pouvoirs*, p. 227 (novembre 1931).

affirment d'ailleurs à l'unisson que le rôle de cette dernière ne va cesser de croître à l'avenir, à la faveur d'une emprise croissante et irréprouvable de l'État sur la société. « Le domaine des services publics s'étend indéfiniment »¹⁷, écrit ainsi Henri Chardon, tandis qu'Alain constate — non sans inquiétude — que ce phénomène de bureaucratisation touche aussi le monde de l'entreprise privée dans la mesure où il résulte d'une évolution socio-économique majeure, où le monde de la petite propriété privée (auquel il reste profondément attaché parce qu'il y voit un élément garantissant les droits individuels) cède la place au règne du gigantisme, virtuellement liberticide. Aux yeux des deux hommes, c'est la division croissante du travail qui fait entrer le monde dans le troisième âge du capitalisme, et offre ainsi une place de plus en plus éminente à une technocratie formée de « spécialistes », de « techniciens », de « compétences » — qu'ils aient nom « ingénieurs », « managers » ou encore « hauts fonctionnaires ». « Plus s'étend l'action collective de la nation, écrit Chardon, plus la force administrative doit être accrue. »¹⁸ La haute administration est ainsi le versant étatique d'un phénomène plus large qui enserré l'individu dans les rets d'une mécanique de pouvoirs de plus en plus tentaculaire.

Dans l'ordre politique, il est donc indispensable que les élus assument pleinement leur fonction — vitale pour la démocratie — de contrôleurs. Cette notion est sans conteste l'un des points communs les plus éclatants entre les deux auteurs, même si l'importance qu'ils y attachent respectivement n'est certainement pas la même. L'un et l'autre en tout état de cause substituent à la traditionnelle « trinité de Montesquieu »¹⁹ (législatif/exécutif/judiciaire) une « dualité » action/contrôle. La démocratie, dès lors, « n'existe point par elle-même »²⁰, mais elle se définit bien plutôt par un agencement empirique des institutions qui garantit « au nombre le moyen de contrôler, de juger et au besoin de redresser l'action des administrateurs »²¹, c'est-à-dire la capacité pour le peuple de s'assurer que l'élite n'oublie pas qu'elle est censée gouverner le pays dans l'intérêt de la masse et non pas dans le sien

propre. Le directeur d'administration gère librement son service, mais il sait qu'il devra *in fine* rendre des comptes à son ministre, lequel peut à tout moment être interpellé par des députés, qui à leur tour vivent sous le regard vigilant de leurs électeurs qu'ils croisent chaque semaine dans leur circonscription. Dans une sorte de Panopticon benthamien élargi à l'ensemble du pouvoir d'État, les agents qui animent le Léviathan moderne (qu'ils appartiennent à l'ordre politique ou à l'ordre administratif) agissent sous le regard permanent du peuple, et c'est précisément cette transparence sans faille qui prémunit les citoyens contre toute dérive technocratique ou despotique.

Henri Chardon et Alain sont également favorables à une réforme qui permettrait de définir plus clairement et plus rationnellement les responsabilités des politiques et celles de la haute administration. C'est là une idée essentielle chez le premier, qui lui donne d'ailleurs — comme on l'a vu — l'occasion de formuler une proposition assurément plus originale que spectaculaire ; à savoir qu'il est du devoir du haut fonctionnaire de faire connaître publiquement ses éventuels désaccords avec son ministre de tutelle.

« Tant que nous n'aurons pas fait une répartition plus rationnelle des attributions entre le parlement et les administrateurs, nous resterons dans le gâchis. (...) une démocratie comme la nôtre comporte nécessairement deux pouvoirs : le politique et l'administratif ; l'administratif étant subordonné au politique, mais existant néanmoins et vivant en dehors de la politique de telle façon que, dans chaque affaire, les citoyens puissent porter aisément un jugement sur le rôle des politiques et sur le rôle des administrateurs. Le représentant du pouvoir politique, le ministre, doit pouvoir, toujours en toute affaire et sous sa responsabilité, imposer sa volonté (...). Mais le ministre ne peut imposer sa volonté qu'en dessaisissant publiquement l'administrateur compétent et non en passant sous silence l'opinion contraire de cet administrateur. Ainsi chacun prendra ses responsabilités et nous, citoyens pour qui tout se fait, nous saurons à

17. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie...*, op. cit., p. 33.

18. *Ibid.*, p. 13.

19. Henri Chardon, *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 16.

20. Alain, *Propos sur les Pouvoirs*, p. 214 (12/7/1910).

21. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 78.

quoi nous en tenir sur le rôle respectif de chacun dans la gestion du service public. »²²

Alain partage un tel souci de mieux établir la responsabilité de chacun, et tout particulièrement celle des hauts fonctionnaires, prompts à faire peser sur les épaules du seul ministre leurs propres erreurs. En effet, en cas de négligence ou d'impéritie constatée dans la fourniture d'un service public, les citoyens se tournent tout naturellement vers leur député qui interpelle aussitôt le « ministre-roi »²³ concerné, « seul responsable ». Dès lors, « le pauvre homme, qui n'a rien fait du tout que des discours et des inaugurations, couvre tout de même héroïquement ses subordonnés, et offre sa vie pour leurs péchés ». Il est vrai qu'il n'a guère le choix car, quand bien même il ne peut « tout lire et discerner ce qui importe dans toute cette rhétorique administrative qu'on lui donne à signer », quand bien même il « ne peut ni tout voir ni tout savoir », les bureaucrates ne manqueront pas de « se défendre en prouvant qu'ils ont tenu le ministre au courant de ce qu'ils ont fait et de ce qu'ils ont su ». Face au réflexe corporatiste des hauts fonctionnaires, soudés comme un seul homme dès lors qu'il s'agit de se protéger des réclamations provenant des citoyens, le ministre, interpellé à la Chambre, n'aura d'autre choix que de démissionner. Et les véritables responsables de la faute (ces « gros fonctionnaires » dont l'inertie « nous coûte au moins cinquante millions par an », écrit Alain) resteront en place et continueront à sévir sous le ministre suivant. D'où la nécessité, ajoute-t-il, de mettre fin au plus vite à l'impunité dont jouissent les chefs de bureaux : « les fonctionnaires devront être rendus réellement responsables de ce qu'ils font ». Voilà « une immense réforme à accomplir », conclut-il (sans pour autant préciser en quoi elle consisterait concrètement), car définir scrupuleusement la responsabilité des directeurs est « plus urgent que de définir la responsabilité des commis ».

Si la définition du pouvoir politique comme un pouvoir de contrôle et la nécessité de mieux déli-

miter les responsabilités de la haute administration constituent les deux principaux thèmes sur lesquels Alain et Chardon ont des vues communes, il est un autre domaine où leur position est proche : il s'agit du rapport à la loi. L'un et l'autre en effet, ont une conception voisine de l'acte législatif, et par conséquent de la nature véritable du pouvoir parlementaire. À leurs yeux en effet, la loi ne saurait avoir pour ambition de transformer la société, de la remodeler selon les désirs prométhéens ou les simples caprices d'un législateur tout-puissant. Ils considèrent au contraire que la loi ne doit avoir d'autre fonction que d'enregistrer des phénomènes sociaux déjà existants, autrement dit de prendre acte d'évolutions sociales parvenues à maturité. Les « élus ne doivent pas croire qu'ils sont tenus constamment de faire des lois nouvelles et d'élaborer perpétuellement un état social nouveau : le parlement n'est pas une usine à lois ; son mérite ne se mesure pas à la grosseur du Bulletin des Lois »²⁴, écrit ainsi Henri Chardon. Alain souscrit entièrement à une telle vision, essentiellement libérale en ce qu'elle dénonce un activisme législatif qui prétendrait réduire le droit à une simple expression juridique de la majorité politique du moment²⁵. L'auteur des *Propos* juge que « toute société s'organise naturellement » et que les « vraies lois poussent de la société des hommes comme des rejetons poussent d'un rosier »²⁶. Une telle vision éclaire dès lors sous un autre jour la mission du parlementaire telle que la conçoivent nos deux auteurs. S'il est naturel que députés et sénateurs votent le budget dans la mesure où la maîtrise des cordons de la bourse est un élément essentiel du contrôle de l'action publique, le « législateur » (pour reprendre la terminologie de Montesquieu) ne saurait concevoir son action comme celle d'un Pygmalion qui entendrait façonner la réalité sociale selon un schéma préétabli. Une telle vision « constructiviste » (pour utiliser un terme hayékien²⁷) ne correspond en aucune manière à celle de nos auteurs, pour qui la loi doit

22. Henri Chardon, *Le pouvoir administratif...*, op. cit., p. 20-21.

23. Les citations suivantes sont tirées d'Alain, *Les propos d'un normand de 1909*, 30/4/1909.

24. Henri Chardon, *Le pouvoir administratif...*, op. cit., p. 90-91.

25. Ce strict positivisme juridique a été immortalisé en 1981 par la savoureuse formule du député socialiste André Laignel : « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire. »

26. Alain, *Propos sur les Pouvoirs*, p. 248 (16/12/1912) ; p. 252 (1/9/1934) et p. 257 (18/6/1921).

27. Une telle vision de la loi, qui peut paraître aujourd'hui bien restrictive, mériterait en effet d'être étudiée à la lumière des pénétrantes analyses d'Hayek dans *Droit, Législation et Liberté*, Paris, PUF, 2007, coll. « Quadrige. Grands textes ». Dans cet ouvrage Hayek s'attache à distinguer les règles de droit, fruits d'une longue évolution sociale, et la législation positive, forcément contingente puisque dépendante de la majorité politique du moment.

entériner des évolutions existantes de la société et non pas chercher à façonner celle-ci par le haut, ni même à anticiper l'évolution des mentalités collectives. Pour eux, la modestie devrait ainsi être une vertu cardinale de tout bon législateur. Significativement, à leurs yeux, « un parlement qui se bornerait à discuter et à voter avec un soin extrême le budget et à surveiller le fonctionnement des services publics, sans faire autre chose, aurait déjà rempli la fonction essentielle du parlement »²⁸. L'un et l'autre considèrent dès lors logiquement que l'inflation législative est un symptôme inquiétant, même si Chardon va plus loin qu'Alain en la matière puisqu'il préconise (sans trop entrer dans les détails, il est vrai) que « la faculté d'élaboration des lois nouvelles » soit « limitée et réglementée »²⁹ — ce que l'auteur des *Propos* se garde bien de faire.

Car si, comme nous venons de le voir, les deux auteurs ont des vues communes sur un certain nombre de points importants, il est tout aussi indispensable de souligner leurs différences, voire leurs divergences, sur des aspects non moins essentiels.

La première de ces différences concerne leur jugement respectif sur la classe politique et la haute fonction publique. De ce point de vue, leurs appréciations sont diamétralement opposées. Alain ne manque pas une occasion de rendre hommage à quelques figures politiques dans lesquelles il voit l'incarnation du « résistant » que doit être à ses yeux le parlementaire « radical » — c'est-à-dire authentiquement républicain. Combes, Pelletan, Clemenceau, Jaurès et quelques autres sont souvent présentés comme des héros de la cause démocratique, des « Amis du peuple » courageux et admirables. Certes des hommes de leur trempe lui paraissent minoritaires au sein de la classe politique, mais c'est parce que trop de députés (et plus encore de ministres) succombent au « poison bureaucratique »³⁰ et sont facilement contaminés

par une fréquentation trop assidue des élites parisiennes. Le député radical intransigeant (incorrup-tible serait-on tenté de dire, si le terme n'avait pas une connotation trop robespierriste aux yeux d'Alain), qui sait demeurer dans la capitale le fidèle représentant de sa circonscription (l'homme des « petits » face aux « puissants ») ; cet homme intègre est bien le champion de la cause démocratique et mérite pour cela le respect et l'admiration des vrais républicains. À l'inverse, Alain n'a pas de mots assez féroces contre les « Grands Bureaucrates », amis des puissants (les banquiers, académiciens et autres généraux qu'ils croisent régulièrement dans les salons du « Tout-Paris ») ; autant d'« Importants » (un terme éminemment alinien), volontiers méprisants à l'égard du petit peuple. On peut même constater chez l'auteur du *Citoyen contre les Pouvoirs* une certaine forme de manichéisme, lorsqu'il oppose de façon systématique le bon sens populaire au manque de raison des élites corrompues (« Le bon sens est partout excepté au sommet »³¹, écrit-il ainsi). De tels préjugés sont assurément aux antipodes de ceux d'Henri Chardon, qui oppose pour sa part — dans un manichéisme inversé — l'irrationalité des masses (et de leurs représentants) aux compétences d'une élite administrative rigoureusement sélectionnée, qu'il n'est pas loin de présenter comme une confrérie de saints laïcs. Il y a en effet un contraste saisissant chez lui entre le portrait idéalisé qu'il fait (comme nous l'avons vu plus haut) des fonctionnaires, dévoués corps et biens au service de l'intérêt général, et la description peu amène qu'il offre du personnel politique. L'auteur du *Pouvoir administratif* estime par exemple que « quel que soit le mode d'élection, un parlement n'est pas, ne peut pas être une assemblée de surhommes sachant tout, connaissant tout, s'élevant au-dessus de toutes les contingences, oubliant tout intérêt personnel pour régler, jour par jour, la vie sociale de la nation ; un

28. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 89. On retrouve exactement la même idée chez Alain. Voir notamment *Propos sur les Pouvoirs*, p. 250-252 (1/9/1934).

29. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 91. Pour s'assurer qu'une loi nouvelle ou la modification profonde d'une ancienne loi provienne bien d'un « mouvement général de l'opinion » et non pas « du parlement lui-même ou de quelques cervelles parlementaires en ébullition », Chardon imagine une seconde Chambre. Composée « des délégués des divers intérêts professionnels », elle aurait précisément pour tâche de « préparer » l'étude de

ces nouvelles lois, afin que ces dernières ne résultent pas de simples foudrades politiciennes.

30. *Propos sur les Pouvoirs*, p. 81 (28/4/1910).

31. *Ibid.*, p. 119 (10/1/1931). Voir aussi p. 85 (17/12/1910). Il convient de ne pas confondre la raison dont serait dépourvue l'élite et la rationalité. Ainsi les bureaucrates peuvent être parfaitement rationnels sans être pour autant raisonnables. C'est d'ailleurs là la source d'une certaine inhumanité de la froide machine bureaucratique.

parlement est une assemblée de médecins, d'avocats, d'industriels, d'ouvriers, de professeurs ou de bourgeois »³². Peu instruits, obnubilés par le court terme et surtout par leur réélection, influençables, se gargarisant de discours creux, ainsi sont décrits sous sa plume les politiciens. Aux antipodes des « prêtres du temps long »³³ qu'incarment selon lui les grands commis de l'État, mais également des « Amis du peuple » si chers à Alain.

Moins spectaculaire, mais non moins réelle, apparaît la divergence entre les deux auteurs concernant le rapport de la société civile à l'État, et par conséquent le périmètre légitime des services publics (autrement dit de l'interventionnisme étatique). Force est de constater que, de ce point de vue, Alain s'avère plus libéral que Chardon³⁴. Pour ce dernier en effet :

« Le domaine des services publics s'étend indéfiniment ; ses limites pour chaque âge d'une nation se trouvent dans les possibilités d'organisation pratique et dans l'évolution sociale de la nation. Nous croyons aujourd'hui qu'assurer l'enseignement, la police, les transports, distribuer de l'eau, du gaz ou de l'électricité, est un service public, mais que procurer au meilleur marché possible du pain fabriqué proprement, avec du bon blé, est affaire d'initiative privée. Il est impossible de nous donner à nous-mêmes une raison satisfaisante de cette distinction. Demain, si des difficultés pratiques qui s'opposent et s'opposeront longtemps encore à l'organisation nationale ou municipale de la boulangerie disparaissaient, nous soutiendrions avec beaucoup de raison que la distribution du pain est comme celle de l'eau un service public, et nous nous étonnerions d'avoir cru si longtemps le contraire. »³⁵

On le voit, même si Chardon « n'aime pas beaucoup » le mot « socialisme » et s'il développe une vision de la société bien plus proche du solidarisme de Léon Bourgeois³⁶, il n'en admet pas

moins un interventionnisme étatique très élargi, puisque virtuellement sans borne. Son propos frappe souvent par le rapport de tutelle qu'il semble instaurer entre l'administration et la société civile, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner³⁷. Pour Chardon en effet, l'administration semble être ni plus ni moins que « l'armature » de la nation, ce qui la prémunit contre tout risque d'effondrement ou de dissolution. C'est pourquoi ses lacunes passées portent à ses yeux une grande part de responsabilité dans certains drames de l'histoire française. Chardon estime ainsi que la défaite de 1870 est largement due à la supériorité de l'administration prussienne qui, par sa méthode, son énergie et sa persévérance, a « été pour beaucoup »³⁸ dans l'accroissement prodigieux de la puissance allemande qui a conduit à Sedan. À l'inverse, « l'absence à peu près totale de force administrative organisée avait été pour beaucoup dans la stagnation de la France ». L'infériorité démographique de notre pays en particulier ne serait pour lui qu'un exemple parmi bien d'autres des déficiences d'une organisation administrative sclérosée, qui n'a pas su s'adapter depuis qu'elle a été fondée pour l'essentiel un siècle plus tôt, sous le Consulat. Dès lors, le redressement national ne peut passer, selon Chardon, que par une profonde réforme administrative. Il s'agit même là, selon lui, d'une « question de vie et de mort »³⁹ :

« Je vois que ce pays, fait pour devenir les Champs Élysées de la terre, a des ressources immenses ; mais j'y vois aussi chaque jour un affreux gaspillage de richesses et d'énergies. Je crois que ce gaspillage (...) vient (...) uniquement d'une erreur capitale sur les attributions normales des différents fonctionnaires. (...) je crois que tout est affaire d'organisation et que nous souffrons uniquement d'une organisation défectueuse. »⁴⁰

Une vision aussi extensive des responsabilités administratives ne correspond guère à celle d'Alain.

32. Henri Chardon, *Le Pouvoir administratif...*, op. cit., p. 13-14.

33. Pour reprendre une expression de Simon Nora, déjà citée.

34. Sur la question du libéralisme d'Alain dans le domaine économique, voir Thierry Leterre, « Alain et le libéralisme », in *Bulletin de l'association des amis d'Alain*, n° 79, juin 1995.

35. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 34.

36. Sur cette question, voir Robert Pierrot, « Un réformateur au service de la liberté », op. cit., p. 935-936.

37. De ce point de vue, Chardon est parfaitement typique d'un courant de pensée puissant (pour ne pas dire hégémonique) en France. Voir Lucien Jaume, « L'État administratif et le libéralisme, une histoire française », *Fondation pour l'innovation politique*, juin 2009.

38. Henri Chardon, *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 13.

39. *Ibid.*, p. 29.

40. Henri Chardon, *Le pouvoir administratif...*, op. cit., p. 19.

Non pas que celui-ci nie la réalité ni même la nécessité du phénomène bureaucratique. Nous avons vu qu'au contraire il estime que « pour régler chaque organisation il faut des savants, juristes ou ingénieurs » et que « plus la société sera compliquée, et plus cette nécessité se fera sentir »⁴¹. À d'innombrables reprises, il revient sur la réalité du pouvoir administratif et sur son caractère inévitable. Pour autant, l'auteur du *Citoyen contre les pouvoirs* n'appréhende pas du tout de la même manière que Chardon le rapport des citoyens/gouvernés aux bureaucrates/gouvernants. Loin de placer les premiers sous la tutelle bienveillante et quasi morale des seconds, il prône un mélange typiquement alinien d'obéissance (faute de quoi on sombrerait dans l'anarchie) et de résistance spirituelle (faute de quoi on tomberait dans la tyrannie). Une attitude que l'on retrouve d'ailleurs chez l'homme de troupe vis-à-vis de l'officier, tant il est vrai que chez Alain le pouvoir militaire exprime - en la grossissant par un effet de loupe - la quintessence du pouvoir, dans toute sa brutalité. Loin de se soumettre par le corps et par l'esprit, le citoyen se trouve face au pouvoir administratif dans la position de l'usager devant le guichet : son obéissance finale est proportionnelle à sa détermination à se faire entendre. Par ce savant mélange d'acceptation d'un pouvoir de fait et d'affirmation perpétuelle de son droit de juger, le citoyen est dans la même position vis-à-vis des fonctionnaires que le député face au « ministre-roi » : tous deux « attendent au guichet » et interpellent celui qui est de l'autre côté, reconnaissant ainsi la légitimité de sa puissance, mais lui rappelant dans le même temps qu'il est censé travailler à leur service, et que c'est à cette unique condition que sa légitimité est établie⁴². Loin d'accepter qu'une élite autoproclamée lui dise à sa place où se trouve réellement son bonheur (ce que n'est pas loin de penser Chardon), le citoyen chez Alain se résigne à obéir, mais sans jamais abdiquer son droit de juger. En effet, chez l'auteur des *Propos*, la faculté de juger ne se délègue jamais⁴³.

Ainsi, les deux hommes ont une vision très proche de la *réalité* du pouvoir administratif et de

son rapport au pouvoir politique, mais l'un et l'autre apprécient différemment les avantages que l'on peut tirer d'une telle tension, de même qu'ils ne s'entendent pas sur la nature du nouvel équilibre qu'il conviendrait d'établir entre ces deux pôles de l'édifice démocratique.

Conclusion. Les limites d'une approche étroitement enracinée dans la France de la Belle époque.

Pour conclure, nous voudrions évoquer rapidement ce qui nous semble être les principales limites de la vision qu'Alain et Chardon ont en commun du pouvoir administratif, en montrant combien celle-ci est enracinée dans une époque, celle du début du XX^e siècle, lorsque s'est cristallisé (à la faveur notamment de l'affaire Dreyfus) un modèle républicain aussi cohérent qu'historiquement identifiable. À l'évidence, en cherchant à rationaliser les responsabilités de la haute fonction publique dans son rapport au pouvoir politique, l'un et l'autre offrent des analyses intéressantes, et qui méritent encore d'être relues. Pour autant, il n'est pas certain qu'ils parviennent totalement à leur fin, et c'est pourquoi leurs analyses ont dans le même temps un caractère indéniablement daté. Comme l'écrit Chardon :

« Tout nous oblige donc à reconnaître que l'administration existe et doit vivre d'une vie propre, en dehors de la politique. Nous nous sommes lourdement trompés en voulant confondre dans une seule et même personne, celle du ministre, la politique et l'administration. Nous nous sommes lourdement trompés en imaginant que la politique devait nous fournir dans chaque ministre l'administrateur suprême et le directeur effectif du service public. (...) La France vomit cette mixture de politique et d'administration dont elle a tant souffert ; elle reconnaît que dans une démocratie un pouvoir administratif existe rationnellement à côté du pouvoir politique. »⁴⁴

Dans cette volonté de distinguer clairement chacun de ces deux ordres de pouvoir et dans sa tentative de définir avec précision leurs responsabilités

41. Alain, *Propos sur les Pouvoirs*, p. 214-215 (12/7/1910).

42. « Qu'est-ce que le député d'arrondissement, sinon un citoyen qui fait du bruit devant le guichet? » demande Alain en 1924. Cf. *Propos*, 3/1/1924 (« Des partis »).

43. Sur cette question, voir Lucien Jaume, « La fonction de juger dans le Groupe de Coppet et chez Alain », in *Alain dans ses œuvres et son journalisme politique*, Paris, Institut Alain, 2004, p. 205-214.

44. Henri Chardon, *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 33-34.

respectives, Chardon en appelle notamment — et en vain, est-il besoin de le préciser — à la suppression des préfets, qu'il décrit comme des « hybrides vivant à la fois sur les attributions des politiques et des administrateurs, amalgamant d'une façon plus ou moins occulte et sans responsabilité réelle, la politique à l'administration »⁴⁵. L'auteur ne dit rien en revanche d'une autre institution-clé qui, plus encore que les préfets, amalgame les responsabilités politiques et administratives dans un obscur mélange (au regard de la doctrine juridico-politique française) : à savoir les cabinets ministériels. Certes, ceux-ci ne connaissent pas à cette époque le même développement qu'aujourd'hui, et ils sont bien loin d'avoir autant de pouvoirs qu'ils en auront dans les décennies suivantes, tout particulièrement sous la V^e République, à l'ère de l'énarchie triomphante. Ils n'en existent pas moins déjà, et Chardon le sait d'autant mieux que lui-même a été brièvement chef-adjoint du cabinet du ministre du Commerce en 1912. On peut d'ailleurs noter qu'avec l'arrivée au pouvoir du bloc des gauches, le rôle de ces cabinets ministériels s'était accru, pour tenter de faire contrepoids à une haute fonction publique jugée majoritairement « réactionnaire » par les nouveaux gouvernants de l'époque. Reste que cette institution appelée à un grand avenir est pour ainsi dire absente des réflexions de l'auteur du *Pouvoir administratif*.

Alain quant à lui ne méconnaît pas totalement la réalité des cabinets ministériels, même si, tout comme Chardon, il voit dans les « bureaucrates ordinaires » (c'est-à-dire les directeurs d'administration et les Grands Corps) le sommet de la machinerie administrative et par conséquent le noyau de ceux qui assurent effectivement la permanence de l'État, par-delà le défilé des ministres (et de leurs cabinets). Dans les quelques Propos⁴⁶ où il évoque cette institution typiquement française des cabinets ministériels, Alain tend plutôt à prendre leur défense. Il les juge en tous les cas moins dangereux que la haute administration permanente —

qui ne cesse d'ailleurs de vitupérer contre les premiers, car elle y voit un empiètement inadmissible des politiques sur leurs platebandes. C'est que les cabinets ministériels sont alors constitués pour l'essentiel de proches du ministre, ne possédant pas toujours la formation ou les titres qui leur permettraient d'être vus par les directeurs d'administration comme des égaux⁴⁷. C'est d'ailleurs sans doute la raison pour laquelle Alain prend la défense des « attachés de cabinet » contre les « bureaucrates de carrière », voyant dans les premiers les auxiliaires (« pas bien redoutables ») des politiques face au corporatisme de la haute fonction publique — si peu républicaine à ses yeux, comme on l'a vu. Un corporatisme qui constitue pour l'auteur du *Citoyen contre les Pouvoirs* un péril autrement plus grave que le supposé arbitraire des entourages ministériels, car il pourrait conduire, faute de vigilance, à la « tyrannie » d'un « État bureaucratique » (si Alain n'emploie pas le terme « technocratique », l'idée est bien la même).

Reste que c'est bien là, dans ces cabinets ministériels placés à la charnière du politique et de l'administratif, que va se jouer au XX^e siècle l'une des mutations majeures du pouvoir d'État en France, dans un rapport tout à la fois instable et profondément ambigu, entre une logique bureaucratique de type wébérien et la logique démocratique. En concentrant leur analyse sur la haute administration permanente plutôt que sur ce que l'on appellera plus tard les « administrations d'état-major »⁴⁸, Alain et Chardon proposent une rationalisation séduisante des rapports entre administration et politique, mais ils se condamnent ainsi à rester des hommes de leur époque — de l'avant-première guerre mondiale serait-on tenté de dire, bien que l'un soit mort en 1939 et l'autre en 1951. On peut d'ailleurs ajouter qu'ils ont aussi une vision strictement franco-française des relations politico-administratives, ne cherchant guère à l'étranger (on pense naturellement au Royaume-Uni où la tradition d'indépendance du *Civil Service* est établie de

45. *Ibid.*, p. 36.

46. Voir notamment *Les propos d'un normand de 1907*, 10/1/1907 et 16/5/1907.

47. La situation est très différente d'aujourd'hui, où la plupart des membres des cabinets ministériels sont issus de l'ENA et font, durant

leur carrière, un va-et-vient perpétuel entre les cabinets ministériels et les postes prestigieux au sein de l'administration centrale.

48. Cf. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1991, p. 29 sq.

longue date ⁴⁹⁾ une éventuelle source d'inspiration. Il n'est dès lors guère étonnant que la rationalisation qu'ils proposent soit restée lettre morte, tandis que s'est développée — à la faveur de la montée en puissance du pouvoir exécutif et du poids de l'État dans la société — une imbrication de plus en plus serrée entre le champ politique et le champ administratif. Une intrication étroite dont l'essor des cabinets ministériels et l'entrée dans l'arène politique d'un certain nombre de personna-

lités passées par le moule de l'ÉNA et des grands corps, sont depuis plus d'un demi-siècle les deux faces les plus visibles ⁵⁰. Faute d'avoir réfléchi concrètement à ce que pourrait être une école d'administration, et faute surtout d'avoir perçu la montée en puissance des cabinets ministériels, les thèses d'Alain et de Chardon sur le pouvoir administratif conservent un intérêt indéniable, mais qui concerne davantage l'historien des idées que celui de l'administration.

J. P.

L'action urbanistique de l'empereur Napoléon I^{er} sur le quartier du Louvre (1779-1815)

par Sébastien Évrard
Université de Lorraine

La ville de Paris a connu, au fil des siècles, une grande implication des autorités étatiques dans son aménagement urbain. Paris apparaissait logiquement comme le cœur du Pouvoir politique après que l'État en ait fait sa capitale.

Aussi les chefs de l'État qui se succèdent mettent-ils leur « *patte* » sur la ville et chacun modèle un quartier en particulier et, parmi eux, une mention particulière concerne l'empereur Napoléon I^{er}. Celui-ci part de deux postulats pour fonder sa politique : d'abord, refermer la Révolution et les atteintes à l'autorité de l'État, ballotté d'abord entre des pouvoirs, puis entre des factions ; ensuite, affermir l'autorité publique par l'aménagement urbain de la capitale. Il s'agissait ainsi de refaire de l'État le centre de gravité d'une politique décidée d'aménagement urbain : Paris devait évoluer et la ville devait devenir la capitale de l'Europe française. Mais, pour répondre à cet objet, encore fallait-il faire avancer la modernisation de la cité et remodeler les quartiers plus politiques du centre, tels que ceux du Louvre et des Tuileries.

Sans aller dans d'inutiles détails, signalons néanmoins que ces deux quartiers intéressaient particulièrement le chef de l'État : d'abord, ils incarnaient l'autorité étatique — depuis que Versailles était délaissée après les journées d'octobre 1789 ; ensuite, le pouvoir exécutif était fixé au palais des Tuileries. Pour ce dernier, c'était un renouveau puisque, après avoir été habité quelques années par Louis XV dans sa jeunesse, il l'avait été par Louis XVI dans des circonstances difficiles : il devait, de juin 1791 jusqu'au 10 août 1792, constituer le sanctuaire de la monarchie française. La transformation du système politique française devait altérer la physionomie du quartier : des symboles en remplaçaient alors d'autres, puisque le buste de Marat était installé dans la cour des Tuileries ; une guillotine y fut également placée après le 17 août 1792. Quant au Parlement, il devait déménager de la salle du manège (où il résidait depuis 1789) pour s'installer dans l'ancien opéra royal, au cœur du palais des Tuileries ¹.

Lors de la création du Consulat, c'est aux Tuileries que s'installa le Premier consul Bonaparte

49. Pour une approche comparative, voir Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, Éditions de la Découverte, 2000.

50. La bibliographie sur cette question est immense. Nous citerons simplement : Jacques Chevallier : « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, n° 80, janvier 1997, p. 89-100.

1. Il est vrai que le théâtre-opéra des Tuileries, était, jusqu'à sa destruction, l'un des plus imposants d'Europe par sa contenance : il pouvait, en effet, abriter six mille spectateurs. La demeure des rois devient le centre de la vie de la République. Sur celui-ci : G. Fonkenell, *Le Palais des Tuileries*, Honoré Clair/Cité de l'architecture et du patrimoine, 2010.