

NEW EUROPE COLLEGE



*L'Etat en France et en Roumanie  
aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*

Sous la direction de Silvia MARTON,  
Anca OROVEANU et Florin ȚURCANU

Actes du colloque  
organisé au New Europe College –  
Institut d'études avancées  
les 26-27 février 2010

La publication de ce volume a été rendue possible par le soutien accordé au New Europe College par l'Ambassade de France en Roumanie et par la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris, dans le cadre du projet commun « L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches »

Copyright © 2011 – New Europe College

ISBN 978-973-88304-4-8

New Europe College-Institut d'études avancées  
21, rue Plantelor

023971 Bucarest, Roumanie

[www.nec.ro](http://www.nec.ro); email : [nec@nec.ro](mailto:nec@nec.ro)

tel : (+4) 021 327 00 35 ; fax : (+4) 021 327 07 74

# DISCOURS ET PRATIQUES DE RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE (1910-1939)

Alain CHATRIOT

Réforme de l'Administration et crise de l'Etat sont souvent considérées comme deux éléments majeurs de l'histoire politique de la France de l'entre-deux-guerres. La III<sup>e</sup> République apparaît alors certes comme victorieuse du premier conflit mondial mais épuisée et incapable de résister à l'entrée en crise d'un « modèle républicain » qui aurait connu son expression la plus aboutie à la veille de 1914<sup>1</sup>. Or, outre que cette vision essentialise ce supposé « modèle républicain »<sup>2</sup>, les propositions de réformes ne sont pas toutes liées aux années trente et aux événements de l'année 1934 ; l'idée d'un Etat impossible à réformer oublie un peu vite toute une série d'initiatives réellement mises en pratique. Poser la question des réformes effectivement réalisées oblige à considérer les discours qui les ont préparées mais à ne pas s'y limiter. A distance des études sur les « non-conformistes » des années

---

<sup>1</sup> Serge BERSTEIN, Odile RUDELLE (dir.), *Le Modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

<sup>2</sup> Pour une vision d'une histoire de la République plus complexe et traversée de contradictions : Vincent DUCLERT, Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002.

trente<sup>3</sup>, ces intellectuels s'interrogeant sur la redéfinition du politique, il faut considérer la question de la réforme de l'Etat dans ses enjeux administratifs et dans ses expériences politiques précises.

Se pose alors la question de la chronologie de la question de la réforme de l'Etat sous la III<sup>e</sup> République. Une première option consiste à se concentrer sur 1934 en considérant qu'auparavant il ne s'agit que de débats juridiques et intellectuels mais que le thème ne devient public qu'avec cette année, c'est l'hypothèse de Nicolas Roussellier qui explique ainsi : « Lieu commun ou débat sans cohérence apparente, la « réforme de l'Etat » est cependant un des premiers débats formels qui soit un véritable dénominateur commun d'une époque, qui joue le rôle d'unification et de nationalisation de la controverse politique et qui, à ce titre, devient l'initiateur d'une véritable recomposition du paysage politique des années 30 »<sup>4</sup>. On peut aussi décaler nettement la chronologie et suivre François Monnet qui dans son travail sur André Tardieu étudie de la réforme de l'Etat dans les années trente et écrit : « Les années 1880 constituèrent le point d'ébranlement de la critique du régime représentatif qui devait culminer en 1934. La différence des contextes mise à part, le diagnostic du malaise institutionnel et la thématique du mécontentement ne montraient guère de différence entre la période de

---

<sup>3</sup> Même si l'historiographie en a été bien renouvelée par Olivier DARD, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Paris, PUF, 2002.

<sup>4</sup> Nicolas ROUSSELLIER, « La contestation du modèle républicain dans les années 30 : la réforme de l'Etat », in S. BERSTEIN, O. RUDELLE (dir.), *Le Modèle républicain*, op. cit., pp. 319-335, p. 321. Dans une perspective proche : Jean GICQUEL, Lucien SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965 et plus récemment : Marc SIMARD, « Doumergue et la réforme de l'Etat en 1934 : la Dernière Chance de la III<sup>e</sup> République ? », *French Historical Studies*, vol. 16, n°3, spring 1990, pp. 576-596.

l'« organisation de la démocratie » et le temps de la « réforme de l'État » »<sup>5</sup>. Pour compliquer encore un peu plus ces références chronologiques, F. Monnet précise également : « Ce débat [sur la réforme de l'État] était bien plus un produit de l'après-guerre et des années vingt que du nouvel avant-guerre et de la crise économique »<sup>6</sup>. Il semble en effet qu'une des interrogations possibles sur cette thématique conduise à réfléchir aux conséquences de l'expérience de la Première Guerre mondiale concernant l'organisation de l'État et de l'administration.

En plus de la question chronologique, il faut voir que la question de la réforme de l'État recouvre un champ assez large, aux contours imprécis et qui a donné lieu à de très nombreuses publications<sup>7</sup>. En établissant sa bibliographie gigantesque sur la Première Guerre mondiale en 1925, Camille Bloch regroupe ainsi sous le titre de « La réorganisation politique et administrative », les éléments suivants : « réforme constitutionnelle et parlementaire, réforme électorale, représentation des intérêts professionnels, réforme administrative subdivisée en généralités, Ministères et services centraux, réforme judiciaire, réorganisation de l'armée, de la police et réforme municipale »<sup>8</sup>. De même, un travail juridique sur les réformes prises par Raymond Poincaré fait un constat semblable : « La domaine de la Réforme Administrative a ainsi des limites assez

---

<sup>5</sup> François MONNET, *Refaire la République : André Tardieu : une dérive réactionnaire, 1876-1945*, Paris, Fayard, 1993, p. 188.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 234-235.

<sup>7</sup> « Monographies bibliographiques. III.- La Réforme de l'État. A.- Ouvrages généraux concernant la Réforme de l'État », *Revue internationale des sciences administratives*, juillet-août-septembre 1935, pp. 484-488.

<sup>8</sup> Camille BLOCH, *Bibliographie méthodique de l'histoire économique et sociale de la France pendant la guerre*, Paris, New Heaven, PUF, Yale University Press, 1925.

peu précises. Cependant, il est un ensemble de questions que l'on peut à coup sûr énumérer comme relevant de la Réforme Administrative, tant en raison de l'importance des modifications qu'elles supposent qu'en raison du mouvement d'opinion et de doctrine qu'elles entretiennent depuis longtemps. Les questions de la suppression des Sous-Préfectures et des Conseils de Préfecture, de la fusion du contentieux administratif avec le contentieux judiciaire, du statut des fonctionnaires, de la syndicalisation des services publics, des régies municipales, du régionalisme, de la représentation des intérêts économiques dans les assemblées locales ou régionales, des réformes à apporter dans les méthodes de travail des administrations, voilà quelques-unes de ces questions que l'on fait habituellement rentrer dans le cadre de la Réforme Administrative »<sup>9</sup>.

L'idée consiste donc ici non pas à traiter l'ensemble de ces sujets mais, en s'inspirant du renouveau de l'histoire politique de l'Etat<sup>10</sup>, à s'intéresser à certains débats juridiques et intellectuels et à leur traduction dans des mesures de réorganisation de l'administration. On ne présente pas par contre l'ensemble des propositions parlementaires sur ces questions<sup>11</sup>. Certaines questions, bien qu'importantes, sont volontairement laissées de côté : ainsi des enjeux purement

---

<sup>9</sup> Albert SONNIER, *La réforme administrative et les décrets Poincaré-Sarraut de 1926*, Poitiers, Imprimerie nouvelle, 1927, p. 12.

<sup>10</sup> Marc Olivier BARUCH, Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'Etat, une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 et pour une présentation de l'évolution historiographique : Alain CHATRIOT, Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870-1945 Les figures de l'Etat en Allemagne et en France*, Munich, Oldenbourg, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut Paris, 2006.

<sup>11</sup> Edouard BONNEFOUS, *La Réforme administrative*, Paris, PUF, 1958 ; Albert LANZA, *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, Paris, PUF, 1968.

financiers, du syndicalisme des fonctionnaires<sup>12</sup> ou encore des transferts de modèles et des comparaisons internationales pour ces questions d'organisation administrative. La présentation de différents aspects de la réforme de l'administration s'organise en trois temps : une présentation des débats à la veille de la Première Guerre mondiale et les mutations qui découlent du conflit et des mobilisations qu'il nécessite ; une réflexion autour des œuvres théoriques de quelques réformateurs plus ou moins reconnus ; une description de quelques expériences pratiques de réforme de l'Etat durant les années 1920 et 1930.

### **Les ruptures de la Première Guerre mondiale : Étatisme et organisation**

A la veille du premier conflit mondial, les revues intellectuelles et politiques sont pleines de projets de réforme administrative, le plus souvent centrés sur la question de l'organisation territoriale<sup>13</sup>. Un commentateur américain peut ainsi écrire à propos de la réforme administrative : « *In the parliamentary election campaign of 1910, no other question, – except proportional representation, was so widely discussed by the candidates* »<sup>14</sup>. Mais comme pour la représentation

---

<sup>12</sup> Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide 1848-1948*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires de Lille, 1989 et H. Stuart JONES, *The French State in question : public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

<sup>13</sup> Par exemple : BIENVENU-MARTIN, « Un projet de réforme administrative. L'organisation régionale de la France », *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1911, pp. 217-239 ; H. AUDIFFRED, « La réforme administrative. Organisation régionale de la France. La Méthode expérimentale en politique », *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1911, pp. 425-445.

<sup>14</sup> James W. GARNER, « Administrative Reform in France », *The American Political Science Review*, 13, 1, feb. 1919, pp. 17-46, p. 17.

proportionnelle, l'entrée en guerre bloque tous ces projets. Dans le même temps la mobilisation pour le combat a des conséquences pour l'organisation de l'Etat et de ses administrations. L'« exubérance de l'Etat » en France pendant la Première Guerre mondiale est un phénomène repéré par les acteurs avant d'être bien signalé par certains historiens<sup>15</sup>. Certains domaines de l'administration connaissent des croissances importantes comme tout ce qui touche au ravitaillement<sup>16</sup> ; d'autres sont le lieu de nouvelles expérimentations<sup>17</sup>.

Dans l'analyse majeure qu'il donne en 1925 sur *Les formes du gouvernement de guerre*, l'historien Pierre Renouvin insiste sur le fait que « pour faire face à sa tâche, l'administration est obligée de créer de nouveaux organes, qui sont chargés d'étudier les problèmes nés de la guerre, de préparer les décisions et de prendre les mesures d'exécution »<sup>18</sup>. Renouvin

---

<sup>15</sup> Stéphane RIALS, *Administration et organisation 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977 ; Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'Etat en France de 1914 à 1918 », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 3, juillet 1984, pp. 41-51 ; John F. GODFREY, *Capitalism at War, Industrial Policy and Bureaucracy in France 1914-1918*, New York, Berg, 1987.

<sup>16</sup> Erik LANGLINAY, « Consommation et ravitaillement en France durant la Première Guerre mondiale (1914-1920) », in Alain CHATRIOT, Marie-Emmanuelle CHEssel et Matthew HILTON (dir.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux Etats-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2004, pp. 29-44.

<sup>17</sup> Clotilde DRUELLE-KORN, *Un laboratoire réformateur. Le département du Commerce en France et aux Etats-Unis de la Grande Guerre aux années vingt*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de S. Berstein, IEP Paris, 2004.

<sup>18</sup> Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1925, p. 55.

cite en particulier toutes les créations d'offices concernant les questions agricoles, le ravitaillement et la main-d'œuvre (agricole, des ouvriers de l'armement ...). Dans le même ouvrage, il explique : « Si l'épreuve de la guerre n'a laissé après elle, dans le vieil édifice de l'organisation administrative et gouvernementale, que des transformations de détail, elle a eu un autre résultat plus important : elle a provoqué les critiques et les réflexions. Contre les principes et les pratiques accoutumés, un mouvement de réaction se développe, qui prétend se fonder sur l'expérience de la crise »<sup>19</sup>.

Le haut fonctionnaire Henri Chardon commente également les créations institutionnelles dans son livre sur *L'organisation de la République pour la paix*<sup>20</sup> et l'historien Henri Hauser souligne les progrès du régionalisme économique<sup>21</sup>. Ces différentes études sont publiées dans une même collection<sup>22</sup>. Souvent utilisée par les historiens mais assez méconnue, la série de plus de cent cinquante volumes financés par la Dotation Carnegie pour la Paix internationale et consacrés à l'histoire économique et sociale de la Guerre mondiale mérite que l'on en comprenne le projet et les réalisations. Couvrant l'ensemble du champ géographique de la Guerre, ces livres constituent une entreprise d'enquête collective dans un contexte de mobilisation et de

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>20</sup> Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la Paix*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1927

<sup>21</sup> Henri HAUSER, *Le problème du régionalisme*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1924.

<sup>22</sup> A. CHATRIOT, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre ». Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale (1910-1940) », *L'Atelier du CRH*, 2, <http://acrh.revues.org/index413.html>

démobilisation à la fois intellectuelle et sociale. Loin de se résumer à une simple revendication encyclopédique, cette série correspond à un programme intellectuel et scientifique défini. C'est dans le cadre de la division économie politique et histoire que naît le projet de travailler scientifiquement sur les causes de la guerre. En août 1911, une conférence internationale se tient à Berne. Le projet initial d'une étude collective et internationale des causes économiques des guerres se transforme peu à peu dans la confrontation à l'événement. Le projet est progressivement orienté vers une histoire du conflit lui-même.

La série française regroupe de nombreux volumes de registres très différents : leur taille, leur écriture, le type d'informations contenues ne sont pas uniformes. Un regroupement en sept catégories est proposé officiellement dans le plan de classement : « organisation gouvernementale ; industrie ; travail ; vie sociale ; commerce, transports et finance ; régions envahies ; histoire locale ». L'ensemble des auteurs contactés par le comité éditorial français constitue ce que l'on peut nommer un milieu d'« intellectuels praticiens ». La plupart des auteurs se connaissent entre eux et ont été impliqués dans la gestion administrative du conflit. Des liens académiques, des habitudes de travail, des lieux communs de débats et des expériences de luttes communes inscrivent ces acteurs dans ce que le sociologue Christian Topalov a nommé, pour la France du tournant du siècle, la « nébuleuse réformatrice »<sup>23</sup>.

La sortie de guerre est sur le plan de l'organisation de l'Etat un moment incertain. Plusieurs auteurs rêvent d'en finir avec ce qu'ils considèrent comme une parenthèse étatiste justifiée

---

<sup>23</sup> Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Editions de l'EHESS, 1999.

seulement par les contraintes du conflit<sup>24</sup>, d'autres ont des visions beaucoup plus larges de la refondation des pratiques républicaines<sup>25</sup>. Léon Blum, alors encore membre du Conseil d'Etat, tire de son expérience des cabinets ministériels une réflexion sur la reconfiguration nécessaire du gouvernement et de l'organisation des pouvoirs<sup>26</sup>. Un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur insiste quant à lui sur la rupture introduite par le conflit : « La guerre aura eu pour effet de renouveler l'aspect des questions qui, avant 1914, avaient fait l'objet d'études si nombreuses qu'on pouvait à bon droit opposer à tout écrivain disposé à les examiner de nouveau les mots par lesquels La Bruyère commençait son livre : « Tout est dit et l'on vient trop tard. » (...) Mais l'état social d'après-guerre différera profondément de celui qui existait avant 1914 ; les questions économiques passeront au premier plan »<sup>27</sup>. S'intéressant principalement à l'administration centrale et territoriale, ce chef du bureau du Contentieux des départements et des communes au ministère de l'Intérieur donne une vision assez fine des contraintes posées à tout projet de réformes : « Toute personne qui essaie d'établir un projet de réforme administrative doit, à notre avis, s'inspirer de trois principes

---

<sup>24</sup> Adolphe DELEMER, *Le bilan de l'étatisme*, Paris, Payot, 1922.

<sup>25</sup> Cf. par exemple avec des perspectives distinctes : LYSIS [Auguste LETAILLER], *Vers la démocratie nouvelle*, Paris, Payot, 1917 ; PROBUS [Jules CORREARD], *L'organisation de la démocratie*, Paris, Bossard, 1918 ; Maxime LEROY, *Pour gouverner*, Paris, Bernard Grasset, 1918 ; René FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, [1919].

<sup>26</sup> Léon BLUM, *La réforme gouvernementale*, Grasset, 1936 [1918] et pour son commentaire : Vincent LE GRAND, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, Paris, LGDJ, 2008.

<sup>27</sup> Gaston MONTSARRAT, « La réforme administrative au point de vue économique », *Revue générale d'administration*, 42<sup>e</sup> année, septembre-octobre 1919, pp. 5-41, p. 5.

essentiels : 1° tenir compte de la formation politique et de l'histoire administrative de notre pays ; 2° butiner, en quelque sorte, dans les législations étrangères de manière à en retenir les institutions qui paraissent avoir donné les meilleurs résultats ; 3° adapter les idées suggérées par ce double travail aux besoins économiques de l'heure présente »<sup>28</sup>.

La sortie du conflit est aussi marquée par des initiatives politico-administratives et commence alors la longue série de comités, commissions et rapports sur ces questions : le plus célèbre reste celui remis par la commission présidée par Louis Marin en 1923<sup>29</sup>. L'objectif de rationalisation de l'organisation administrative est souvent relié dans ces différents textes à la volonté de réduire les coûts et le nombre de fonctionnaires. Des groupes plus informels se réunissent également durant ce début des années 1920, ainsi MM. Brunschvicg, Eisenmann, Henri Lichtenberger, professeurs à la Sorbonne, Chardon, conseiller d'Etat ; Georges Bonnet ; Berthod, Guy-Grand, et Bernard Lavergne, agrégés de l'Université débattent-ils de la réforme administrative et concluent sous la plume de ce dernier que « Distinguer et séparer nettement les attributions des autorités politiques et administratives apparaît comme la clé de voûte de toute la réforme »<sup>30</sup>. Dans ces discours s'entremêlent souvent une forme de défiance vis-à-vis des

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>29</sup> Pour mémoire : Rapport présenté au ministre de l'Intérieur par l'Inspection générale des services administratifs, *Journal Officiel, Documents administratifs*, 16 février 1919, pp. 119-165 ; Comité supérieur d'enquête créé le 14 mars 1920 et présidé par Maurice Bloch de la Cour des comptes ; *Premier rapport de la Commission des réformes instituée par le décret du 3 août 1922 adressé à M. le ministre des Finances, Journal officiel de la République française, Annexes administratives*, 10 décembre 1923, pp. 885-953.

<sup>30</sup> Bernard LAVERGNE, « Esquisse d'une réforme administrative », *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1922, pp. 406-417, p. 408.

hommes politiques et un éloge, même s'il reste républicain, des chefs nécessaires à la tête des administrations : « Si la France ne veut pas être distancée plus encore qu'elle ne l'est par les nations voisines, il faut que *l'ère de la politique, dominatrice souveraine de l'administration*, soit close, il faut que l'ère de la mise en usage des méthodes et des connaissances scientifiques soit enfin ouverte. (...) La routine de nos administrations vient de ce que ce sont des corps sans direction »<sup>31</sup>. Des revues politiques généralistes se font l'écho de ces débats<sup>32</sup>.

Un des domaines qui concentre les réflexions concerne l'organisation de la présidence du Conseil. Longtemps celle-ci n'a été sous la III<sup>e</sup> République qu'une structure quasi-inexistante. Les choses évoluent à partir de la Première Guerre mondiale, connaissent des progrès (1925, 1935, 1936) et des reculs<sup>33</sup>. Le problème devient en tout cas largement commenté comme par exemple par un haut fonctionnaire restant anonyme dans les pages de la *Revue politique et parlementaire* en 1925 : « De quels moyens le Président du Conseil dispose-t-il pour remplir le rôle que nous venons d'indiquer ? A proprement parler, d'aucuns. Il n'y a pas de chef plus mal secondé que celui de cette énorme entreprise qu'est le

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 415 et 417.

<sup>32</sup> LÉPINE, « De la réforme administrative », *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1923, pp. 179-188 ; Fernand FAURE, « Les économies et les réformes par décrets », *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1926, pp. 5-19.

<sup>33</sup> N. ROUSSELLIER, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », in M. O. BARUCH, V. DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État, op. cit.*, pp. 109-126 ; A. CHATRIOT, « Organiser des services de documentation économique permanente », in Béatrice TOUCHÉLAY, Philippe VERHEYDE (dir.), *La genèse de la décision. Chiffres publics, chiffres privés dans la France du XX<sup>e</sup> siècle*, Pompignac près Bordeaux, Bière, 2009, pp. 147-162.

Gouvernement de la France. Il n'a régulièrement d'autres collaborateurs que les propres membres de son cabinet politique. Il n'a ni archives, ni moyens d'étude, ni outillage administratif. Il ne dispose d'aucuns crédits et n'aurait même pas de local s'il ne cumulait les fonctions déjà si lourdes de Président du Conseil avec la gestion d'un des départements ministériels que l'usage, le souci de son prestige, ou même simplement les nécessités de son installation l'obligent à choisir parmi les plus importants »<sup>34</sup>.

### **Diagnostics intellectuels et réceptions limités des discours**

Parmi les réflexions intellectuelles et juridiques sur la réforme de l'Etat, deux méritent d'être suivis plus en détail sur la période allant du début des années 1910 à la fin des années 1920 : il s'agit de celle du haut fonctionnaire Henri Chardon et de celle de l'industriel Henri Fayol. La réception de leurs œuvres doit cependant conduire l'historien à ne pas en surdéterminer l'efficacité.

Né en 1861, docteur en droit, Henri Chardon est entré au Conseil d'Etat comme auditeur en 1885. Entre 1904 et 1911, il publie plusieurs textes réfléchissant au fonctionnement de l'administration française<sup>35</sup>. Sa réflexion repose d'abord sur une

---

<sup>34</sup> XXX, « L'organisation de la présidence du Conseil », *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1925, pp. 24-40, pp. 26-27 pour la citation.

<sup>35</sup> Henri CHARDON, *Le pouvoir administratif : la réorganisation des services publics, la réforme administrative, le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics, la suppression du Ministère de l'Intérieur*, Paris, Perrin, 1911, rééd. 1912. L'œuvre de Chardon est restée peu étudiée, cf. S. RIALS, *Administration et organisation*, op. cit., et Vida AZIMI, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, 76 (4), octobre-décembre 1998, pp. 557-582.

bonne connaissance de la machine administrative et de son histoire. Il écrit ainsi en conclusion du *Pouvoir administratif* : « Les simplifications, j'ai tâché de montrer combien elles étaient nécessaires et faciles ; sans doute nous sommes ridicules de conserver en 1912 les cadres et les procédures de 1804 ; quelle que soit la superstition des républicains pour l'œuvre administrative de Napoléon, ils ne peuvent douter que Napoléon aurait tenu compte des chemins de fer, des télégraphes, des téléphones, et n'arrangerait pas la France en 1912, comme il l'arrangea en 1804 ; qu'ils comparent d'ailleurs nos nuées de fonctionnaires aux administrations de 1804, si ramassées, si actives pour un Empire immense et difficile à administrer, ils verront la part que Napoléon laissait encore à l'initiative ; tandis qu'aujourd'hui nous nous évertuons à pulvériser la moindre velléité des fonctionnaires »<sup>36</sup>.

Chardon poursuit cette réflexion au début des années vingt et plaide pour un travail de rationalisation de l'administration. Il écrit par exemple en 1921 : « D'année en année, l'almanach national a figé ainsi des conceptions successives et souvent contradictoires. Chacun a eu son idée et par quelque arrangement nouveau a voulu marquer son passage : les uns ont fait des divisions géographiques ; d'autres, des divisions analytiques ; d'autres, des divisions synthétiques. (...) A tant d'arrangements successifs et contradictoires, on ne découvre, après coup, aucune autre raison appréciable que des considérations de personnes, des combinaisons de bureaucrates, l'équilibre des services sur le papier, parfois le simple hasard »<sup>37</sup>. Il fait l'éloge du rôle du grand corps auquel il appartient : « A cette organisation rationnelle de tous les

---

<sup>36</sup> H. CHARDON, *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 473.

<sup>37</sup> H. CHARDON, *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces. Le nombre. L'élite*, Paris, Perrin, 1921, p. 31.

services publics, il faut une clef de voûte. Le Conseil d'Etat, qui serait mieux appelé le Conseil de la nation, doit être le point d'appui central de toutes les administrations, en même temps que le Conseil permanent du pouvoir politique ; il établit la liaison nécessaire entre les deux forces, la politique et l'administrative. (...) La plaie des Commissions. Le Conseil d'Etat devrait être, en principe, le seul conseil du gouvernement, du pouvoir politique et de la nation dans les affaires de tout ordre, législatives ou administratives, pour lesquelles les travaux ou l'avis d'une commission sont nécessaires. Sauf un très petit nombre de comités techniques exigeant des spécialistes, toutes les commissions dans lesquelles les chefs de service perdent le plus clair de leur temps et où toutes les responsabilités se pulvérisent, devraient disparaître. Elles ont été une des plaies du régime : toute la force d'action de l'administration supérieure s'est épuisée, depuis quarante ans, en comités et commissions »<sup>38</sup>.

Ayant un tout autre parcours, Henri Fayol écrit aussi durant la même période sur les questions d'administration et d'organisation<sup>39</sup>. Le premier livre qui rend célèbre cet ingénieur des mines, *Administration industrielle et générale*<sup>40</sup>, ne pose que peu, dans sa version publiée, la question de l'État. Il faut consulter les articles rassemblés en 1918 dans *L'éveil de l'esprit public*<sup>41</sup> pour que son propos devienne plus explicite et surtout

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 61 et 63.

<sup>39</sup> Jean-Louis PEAUCELLE (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003 ; J.-L. PEAUCELLE (dir.), « Henri Fayol », *Entreprises et Histoire*, 34, décembre 2003.

<sup>40</sup> Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1920 (extrait du *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, 3<sup>e</sup> livraison de 1916).

<sup>41</sup> H. FAYOL (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, Dunod et Pinat, 1918.

attendre le début des années 1920, marqué pour Fayol par deux études monographiques importantes portant sur deux services publics alors en débat : les PTT en 1921<sup>42</sup>, les tabacs et allumettes (Commission dirigée par André Citroën) entre 1923 et 1925, ce dernier texte publié l'année de son décès.

En janvier 1920, Louis Deschamps, sous-secrétaire d'État, chef de l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, demande à Fayol de lui donner un avis sur les réformes administratives qu'il serait utile d'introduire dans le service dont il a la charge. Les premières lignes du texte ont valeur de programme et gardent le ton ferme qui caractérise Fayol : « Je viens d'étudier, pendant une année, l'entreprise gouvernementale des Postes, Télégraphes et Téléphones ; j'y ai constaté de nombreux vices d'administration dont voici les principaux : 1° A la tête de l'entreprise, un Sous-Secrétaire d'État instable et incompetent ; 2° Pas de programme d'action à long terme ; 3° Pas de bilan ; 4° Intervention abusive et excessive des parlementaires ; 5° Aucun stimulant pour le zèle, aucune récompense pour les services rendus ; 6° Absence de responsabilité »<sup>43</sup>. La conclusion est aussi franche : « En attendant une réforme générale des services publics, il faut subir dans les PTT la gestion directe de l'État en cherchant à l'améliorer autant que possible. Je conseille d'aborder immédiatement l'application des trois mesures suivantes : 1° Instituer une direction stable et compétente ; 2° Établir l'usage du programme à long terme ; 3° Supprimer l'intervention abusive des parlementaires. Si l'on parvenait à appliquer ces mesures, il en découlerait un grand nombre d'améliorations techniques, commerciales, financières

---

<sup>42</sup> H. FAYOL, « L'incapacité industrielle de l'État : les PTT », *Revue Politique et Parlementaire*, 316, 10 mars 1921, pp. 365-440 ; republié en ouvrage sous le même titre chez Dunod en 1921.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 365.

et administratives. Si, comme je le crois, on n'y parvient pas, l'expérience aura fourni une nouvelle preuve de la nécessité d'une réforme générale des services publics »<sup>44</sup>

L'enquête sur le monopole des tabacs et des allumettes est intéressante car elle associe cette fois Henri Fayol à un collectif : une commande du ministre des Finances menée à bien par une Commission composée pour l'essentiel de hauts fonctionnaires. Travaillant du 10 avril 1923 au 29 mars 1924, la Commission multiplie les auditions et mène une série de visites dans les manufactures. Si l'investissement de Fayol dans l'étude est certain, son constat final, livré à ses cahiers, est amer : « Les faits et gestes du ministre des Finances prouvent le peu d'intérêt qu'il attache aux travaux des Commissions d'enquête (commission du Sénat, commission extraparlamentaire ...). En réalité il ne s'en occupe pas ; il n'en a pas le temps, et n'en a pas non plus le goût. N'aura-t-il pas quitté sa charge avant que la Commission ait déposé son rapport ? Et ne sait-il pas que les commissions concluent toujours à ... ce que tout n'est pas si mal ... Cependant les manufactures des tabacs, au point de vue administratif, vivent en pleine anarchie. Il n'y a pas de chef. Le pouvoir des directeurs locaux est entravé par les syndicats, par les parlementaires, par les décrets et les règlements, par le ministre lui-même, qui, au lieu de se considérer comme le chef responsable de l'entreprise, n'agit que comme instrument des députés et sénateurs guidés par leur intérêt électoral. Pourra-t-on remédier à ce mal dans l'étatisme ? Cela supposerait que le gouvernement se réforme »<sup>45</sup>. Au rapport

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 439-440.

<sup>45</sup> « Henri Fayol : textes inédits », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, revue d'administration publique*, 29, janvier-mars 1974, pp. 113-114 (texte du 22 novembre 1923).

principal Fayol joint une note datée du 16 février 1925, publiée en annexe, qui éclaire le débat sur le monopole et tient à se distinguer d'un rapport qu'il approuve pour ses critiques de la situation présente, mais qu'il juge trop neutre.

Lorsque la Commission Marin remet enfin son important rapport sur la réforme administrative, il note dans un texte inédit : « Le Chef du Gouvernement se décidera-t-il à prendre en main les propositions de M. Louis Marin et à en poursuivre la réalisation ? Non ! Et cela pour plusieurs raisons déterminantes : la plus importante, à mon avis, quoique la moins sensible, la moins entrevue par le public, c'est que ces propositions n'ont pas été étudiées par le personnel des services à réformer ; ce sont des critiques, un but à atteindre, mais aucune indication des moyens à employer pour l'atteindre »<sup>46</sup>.

Quelques-uns des disciples de Fayol développent des idées proches<sup>47</sup>. Ainsi le juriste et économiste Albert Schatz se montre lui aussi critique de l'incompétence financière de l'Etat : « Dans la gestion des intérêts financiers du pays enfin, l'Etat multiplie les preuves de son incapacité. Dès avant la guerre, ses budgets, votés avec des retards considérables, ne masquaient leur déficit réel que par des artifices de comptabilité. On sait où nous en sommes au lendemain de la guerre, sans que rien n'indique dans notre politique un programme d'action économique et financière capable de conjurer le désastre »<sup>48</sup>. Le discours est proche de Fayol qui préface le livre et Schatz insiste sur la nécessaire existence d'un chef pour l'administration : « Une réforme profonde de l'administration

---

<sup>46</sup> « Henri Fayol : textes inédits », art. cit., p. 116 (texte du 6 janvier 1924).

<sup>47</sup> A. CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'Administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, 34, décembre 2003, pp. 84-97.

<sup>48</sup> Albert SCHATZ, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Bernard Grasset, 1922, p. 92.

gouvernementale s'impose et toutes les mesures de détail dont on peut préconiser l'adoption laissent subsister l'obligation d'aller à la cause réelle, lointaine et générale du mal : c'est à la tête qu'il faut viser. Il faut à la France un Gouvernement : à ce Gouvernement il faut un chef : à ce chef, il faudra la capacité administrative, telle que nous l'avons définie, au degré suffisant pour susciter et régler l'énorme effort d'organisation qui s'impose et prévoir, suivant la saisissante expression de Verhaeren, « les temps inexorables qui vont venir »<sup>49</sup>.

Jean Zapp, secrétaire général du Centre d'études administratives créé par Fayol en 1918, publie dans la *Revue Politique et Parlementaire* une volumineuse étude sur la liquidation des stocks liés au premier conflit mondial<sup>50</sup>. L'article se veut une démonstration de méthode reprenant les principes fayoliens et les appliquant à une étude fouillée du débat alors vif sur les difficultés commerciales de l'État à gérer les suites de la guerre. Le désengagement de l'État y est clairement exigé : « Que l'État commence par faire faire, en s'assurant des garanties et des bénéfiques, tout ce qu'il fait inutilement et à perte, sans y être absolument obligé »<sup>51</sup>.

Mais ces discours trouvent peu d'échos véritables dans l'appareil d'Etat. L'une des raisons de la faible réception des idées fayoliennes dans les milieux administratifs est lié à l'échec d'un mouvement plus large : celui des « relèves » réalistes des années 1920 et 1930<sup>52</sup>. Un discours de Fayol, peu de temps avant sa mort, indique que ses positions ne sont pas contradictoires avec celle de Taylor. Le CEA peut ainsi

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>50</sup> Jean ZAPP, « L'incapacité commerciale de l'État : la liquidation des stocks », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juin 1921, pp. 341-367.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 367.

<sup>52</sup> O. DARD, *Le rendez-vous manqué*, *op. cit.*

s'associer en 1926 avec la Conférence de l'Organisation française (COF), d'inspiration taylorienne et présidée par Charles de Fréminville, pour former le Comité national de l'Organisation française (CNOF). Si le CNOF semble influencer le gouvernement Laval à l'été 1935 avec Jean Milhaud et Jean Coutrot, les résultats ne sont pas à la mesure des espérances. La création du CNOST (Centre national d'Organisation Scientifique du Travail) fin 1936 et début 1937 montre que les projets existent toujours chez les élites rationalisatrices menées par Jean Coutrot<sup>53</sup>, mais le soutien du monde politique reste très limité et les efforts de rénovation économique sont emportés dans les débats de politique sociale, puis dans la préparation du conflit mondial<sup>54</sup>.

Ces groupes nés de réflexions intellectuelles restent de plus souvent divisés. L'ancien socialiste qui se rapproche des droites nationalistes, Hubert Bourgin, comme secrétaire de la Ligue civique, a essayé en 1919 de les rassembler mais son constat est sévère sur les blocages du régime : « Il fallait mettre en contact les deux groupes d'idées et surtout les deux groupes d'hommes, qui, sans doute, s'ignorant, restant fermés, étaient condamnés au racornissement sur place, et, d'une discussion, d'une combinaison, s'il était possible, faire sortir un programme d'applications positives et immédiates. Tout le reste n'était que

---

<sup>53</sup> O. DARD, *Jean Coutrot : de l'ingénieur au prophète*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises, 1999.

<sup>54</sup> Même si il faut rappeler le travail mené par la revue *L'Etat moderne*, cf. Florence DESCAMPS, « L'Etat moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'Etat 1928-1940 », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, pp. 667-678, et de l'un de ses animateurs : Georges MER, *La réforme de l'Etat en action, réforme de la Constitution, réforme de l'administration, réforme du budget et de la fiscalité, le grand chantier économique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936.

dilettantisme. (...) Je fis convoquer à une réunion d'étude et d'entente les groupes Fayol et Chardon, et, avec eux, les hommes de la Ligue pour la réforme administrative, présidée par Louis Marin. Etude ? Entente ? Il y avait certainement dans les trois sociétés des hommes qui désiraient l'une et l'autre ; mais les sociétés elles-mêmes voulaient d'abord être et subsister, c'est-à-dire se distinguer, se défendre de toute confusion avec les autres. Elles paraissaient moins faites pour leurs idées que leurs idées pour elles : elles n'étaient pas disposées à laisser s'envoler dans le monde, avec le risque de perdre en peu de temps leur marque de fabrique, des projets conçus trop tendrement pour l'avoir été sans égoïsme. M. Chardon fut séduisant, M. Fayol conciliant, mais son plus récent et ardent disciple, M. Schatz, n'en montra que plus d'intransigeance. Quant aux représentants de la Ligue pour la réforme, ils semblèrent clos à tout ce qui n'était pas leur système, raide et vide comme un carton neuf. Les meilleurs partisans de la réforme administrative étaient peut-être ceux qui se taisaient. (...) La réforme administrative demeure inscrite à l'ordre du jour des groupes d'études, des ligues, comme du Parlement et du gouvernement. Elle y restera tant que n'aura pas changé le régime qui la réclame et qui la rend impossible »<sup>55</sup>.

### **Les transformations des administrations**

Mais si les projets de réforme globale et complète de l'administration française n'aboutissent pas, il serait trompeur de croire au *statu quo*. Au contraire, bien des innovations se produisent durant les années 1920 et les années 1930 et si

---

<sup>55</sup> Hubert BOURGIN, « Réforme administrative », in H. BOURGIN, *Cinquante ans d'expérience démocratique (1874-1924)*, Paris, Nouvelle Librairie nationale, 1925, pp. 215-219, pp. 217-218 pour la citation.

celles-ci sont souvent assez expérimentales, elles jouent un rôle important dans la transformation des modes d'intervention de l'État. On peut le voir avec différents exemples : le développement des offices, la création d'un Conseil national économique et les débuts du régionalisme économique.

« Les Offices forment une forêt très dense et dont l'obscurité paraît souvent avoir été recherchée à dessein »<sup>56</sup>, écrit dans une thèse de droit un juriste en 1930. Avant 1914, les spécialistes de droit administratif s'interrogent déjà sur l'efflorescence d'« organismes nouveaux auxquels on donne le nom, d'ailleurs assez mal choisi, d'offices ou d'offices généraux »<sup>57</sup>. Les institutions concernées, rattachées à différents ministères, sont pour le moins disparates : office de législation étrangère (créé en 1908), office national du tourisme (1910), office national de la navigation (1912), office des renseignements agricoles (1901), office national du commerce extérieur (1898), office national des brevets d'invention et des marques de fabrique (1901), office colonial (1899 et 1904), office du travail (1891), office national des retraites (1910) et office de criminologie (1912). La particularité de ces organismes consiste en fait à pouvoir disposer de l'autonomie financière<sup>58</sup>.

Mais le débat polémique sur les offices ne devient public qu'à partir de la crise de l'Office national industriel de l'Azote

---

<sup>56</sup> Paul HUGON, *De l'Etatisme industriel en France et des Offices nationaux en particulier*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 43.

<sup>57</sup> Louis ROLLAND, « Chronique administrative. § 1 La personnification des services publics (création d'offices dans les administrations centrales) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, XXIX-3, juillet-août-septembre 1912, pp. 480-493, p. 480.

<sup>58</sup> A. CHATRIOT, « Les Offices en France sous la III<sup>e</sup> République. Une réforme incertaine de l'Administration », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, pp. 635-650.

(ONIA), « type le plus parfait de l'office industriel »<sup>59</sup>. A la suite du traité de Versailles, la France obtient de l'Allemagne défaite un certain nombre de brevets, touchant en particulier à l'industrie chimique. A partir de cette convention, plusieurs tentatives de concession du brevet à des sociétés privées ont été menées, puis un essai de régie intéressée et même un essai de société mixte avant que l'idée d'un office aboutisse à la loi du 11 avril 1924. Lors de la discussion du règlement d'administration publique : « Le Conseil d'Etat s'est penché avec beaucoup d'intérêt sur l'organisme nouveau. Il l'a étudié très soigneusement et avec un esprit empreint du plus grand libéralisme, la formule très souple de l'Office national industriel lui a paru une formule d'avenir pour nos autres monopoles »<sup>60</sup>. A l'opposé, en mai 1924, le périodique libéral *L'économiste français*, commente cette création par des formules aussi aimables que « ce régime est contraire au bon sens » ou « il y a un nouveau ver rongeur dans les finances publiques »<sup>61</sup>. Les premiers résultats de l'ONIA sont catastrophiques d'autant que de graves problèmes techniques paralysent la production.

Le comité des experts créé le 31 mai 1926 sur les questions financières note dans son rapport que « certains services ont été érigés en Offices autonomes : ils se soustraient ainsi aux compressions de dépenses que réclament les circonstances actuelles »<sup>62</sup>. Si la forme office est critiquée, elle n'est pas

---

<sup>59</sup> Gilles CHAILLOT, *Les offices publics et établissements autonomes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936, p. 145.

<sup>60</sup> Michel SAMSOEN, *Le régime de l'industrie de l'azote en France*, Paris, Société anonyme du recueil Sirey, 1925, p. 163.

<sup>61</sup> E. ROULAND, « Une nouvelle industrie d'Etat. La fabrication de l'ammoniaque synthétique », *L'Economiste français*, 3 mai 1924, pp. 547-548.

<sup>62</sup> *Rapport du Comité des experts*, Paris, Imprimerie nationale, 1926, p. 17.

totalemment rejetée et la commission propose même de transformer le monopole des tabacs et allumettes en Office national autonome reprenant ainsi le projet de la commission à laquelle avait participé Fayol. Joseph Caillaux, ancien président du Conseil et spécialiste des questions financières au Sénat, surenchérit : « Il est absolument impossible, nous en avons une fois de plus la preuve, de laisser les offices dans l'état de législation indéterminée dans laquelle ils sont. (...) Vous devez organiser un contrôle strict pour éviter des abus qui se multiplient avec le pullulement des offices »<sup>63</sup>. En juin 1931 tout le groupe des députés socialistes<sup>64</sup> dépose une résolution tendant à l'organisation du fonctionnement financier des offices ; c'est aussi le cas de députés modérés liés aux milieux d'affaires en décembre 1932<sup>65</sup>. Le député Paul Jacquier qui fait un bilan des offices au début du mois de mars 1933 insiste sur le fait que « sur 75 offices ou établissements autonomes existant actuellement, 26 ont été créés depuis 1926. Il s'agit là d'un flot dont la rapidité est inquiétante et qu'il faut arrêter sans délai »<sup>66</sup>. En soulignant les blocages rencontrés par la Cour des comptes dans les procédures de contrôle, il rappelle que la logique du système comptable de l'entreprise entre en contradictions avec la comptabilité publique.

---

<sup>63</sup> *Journal officiel de la République française, Débats Parlementaires, Sénat*, 2<sup>e</sup> séance du 30 juin 1930, p. 1377.

<sup>64</sup> *Impressions parlementaires, Chambre des députés*, n°5402, annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1931.

<sup>65</sup> *Impressions parlementaires, Chambre des députés*, n°1156, annexe au procès-verbal de la séance du 27 décembre 1932 (on retrouve parmi les signataires de la proposition de loi Maurice Petsche et Paul Reynaud).

<sup>66</sup> Rapport n° 1534, *Journal officiel de la République française, Documents parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1933, p. 399-422, p. 401.

Ces débats parlementaires à répétition autour de l'Office de l'azote comme la volonté plus large de faire des économies conduisent finalement au vote de l'article 78 de la loi du 28 février 1933 qui crée une commission chargée d'examiner « dans un délai de trois mois à dater de la présente loi les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie et le souci de clarté »<sup>67</sup>. Placée sous l'autorité du président du Conseil, la commission fut prolongée sans limite par l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933 et son rapport général daté du 15 septembre 1935 ne fut rendu public au *Journal officiel* qu'en juin 1936<sup>68</sup>.

Ce rapport précise les dates des dispositions législatives et réglementaires ayant conféré l'autonomie aux offices et établissements publics qui en sont dotés<sup>69</sup>. La loi de décembre 1933 précise que des décrets, pris sur avis de la commission et sous le contreseing du ministre dont dépendait l'office et du ministre du Budget, pourraient « prononcer, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions et transformations d'établissements jugées nécessaires, ainsi que toutes mesures d'exécution ». Le rapporteur de cette commission

---

<sup>67</sup> Les articles 78, 79 et 80 (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, 1<sup>er</sup> mars 1933, p. 2000), appartiennent au chapitre « Compression des dépenses » d'une loi qui porte sur l'ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires applicables au mois de mars 1933 et sur l'autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics, et tendant au redressement budgétaire (ce que l'on nomme traditionnellement un « douzième provisoire »).

<sup>68</sup> *Rapport général de la Commission des offices, Journal officiel de la République française, annexes administratives*, 4 juin 1936, pp. 437-446.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 438.

est le conseiller-maître à la Cour des comptes Pierre Brin ; la commission est composée de parlementaires et de fonctionnaires. En précisant la compétence de la commission, le rapport général refait un bref historique des offices et souligne qu'« ainsi sont nés les offices au fur et à mesure de l'extension même des attributions de l'Etat. Surtout depuis la guerre le rôle de l'Etat s'est largement étendu dans le domaine économique, technique, scientifique. L'intérêt national a exigé notamment son intervention dans la production et la distribution de certains produits reconnus nécessaires aux besoins de l'industrie ou même de la défense nationale »<sup>70</sup>. Le rapport reprend les arguments essentiels qui avaient présidé à de telles créations mais condamne fermement les dérives : « Il s'est manifesté pendant quelques années un véritable engouement pour cette formule d'offices autonomes, qui devait, disait-on, permettre une organisation plus souple des services, intéresser davantage les usagers à la gestion, attirer les libéralités dont pourraient bénéficier notamment les services scientifiques, et favoriser la création d'un patrimoine et de réserves pour l'exécution de programmes répartis sur plusieurs années. Quelles que soient les raisons qui ont pu être invoquées en ce sens, cette politique devait aboutir à d'incontestables abus. »<sup>71</sup>.

La liste finalement dressée par la commission ne s'arrête pas qu'aux offices mais à l'ensemble des établissements dotés de l'autonomie financière. Le rapport rappelle à mots couverts le scandale entourant l'office national du tourisme – le directeur aurait engagé des dépenses somptuaires dénoncées par la presse – et les demandes de contrôle parlementaire. Il rappelle que « cette insuffisance du contrôle financier apparaissait d'autant plus dangereuse que les offices se trouvent

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 438.

faire exception aux principes fondamentaux de notre comptabilité publique : à la règle de l'unité, par l'existence même de budgets autonomes détachés du budget général, à la règle de l'universalité, par les nombreuses affectations de recettes spéciales, à la règle de l'annualité, enfin, par la conservation des excédents dont ils bénéficiaient en fin d'exercice »<sup>72</sup>. Compte tenu du caractère délicat de sa mission, la commission revendique « s'être attachée à ne jamais proposer de solution purement doctrinale, mais à différencier ses propositions de réforme, selon les besoins et le caractère des services qu'elle examinait »<sup>73</sup> ; le rapport explique en effet que l'autonomie accordée à l'offices des mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la nation s'expliquait par des « raisons d'ordre psychologique », plaçant ces établissements « au-dessus et en dehors de toute discussion politique »<sup>74</sup>. Le système choisi par la commission de commander des rapports intermédiaires pour chaque établissement permet de rentrer dans les détails et la commission propose ainsi des économies de personnel dans les services, des économies de subventions étatiques.

Concernant les dossiers d'offices industriels et commerciaux, parmi les plus sensibles, la commission note les erreurs commises au début à Toulouse et « certaines exagérations de rémunération dans la gestion des mines domaniales de potasse d'Alsace », mais pour elle, « sous ces réserves, il n'apparaît pas que l'administration des offices industriels puisse donner lieu à de graves critiques, et rien ne permet de dire que l'Etat aurait obtenu un meilleur rendement

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 439.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 440.

<sup>74</sup> Le rapport conclut sur ce point : « Supprimer l'autonomie paraîtrait ici manquer à des engagements en quelque sorte sacrés », *Ibidem*.

de son capital en l'abandonnant entre les mains de l'industrie privée »<sup>75</sup>.

La conclusion globale est ainsi nuancée face à la polémique de la fin des années 1920 et du début des années 1930 : « La commission a le devoir de déclarer qu'elle n'a pas trouvé dans les offices ces organismes parasites et dispendieux que dénonçait l'opinion. Constatant, au contraire, que, dans leur ensemble, ces services correspondent à un besoin, elle n'a pu conclure à la suppression pure et simple de ces services. La suppression de certains offices, en tant qu'organismes autonomes a bien été décidée, mais il importe de ne pas exagérer la portée d'une semblable mesure, qui permet parfois de réaliser des économies appréciables, mais qui laisse néanmoins à la charge du budget général l'essentiel du service. »<sup>76</sup>. Enfin, la commission propose aussi la réforme des règles comptables dans un « souci de clarté ». Un décret-loi dès le 4 avril 1934 supprime sans rapport de la commission certains offices comme l'office national d'hygiène social (créé en 1924), l'office national des prêts d'honneur (1923), l'institut de recherches agronomiques (1901) et l'agence générale des colonies (1919). La question des règles comptables donne aussi lieu à plusieurs textes : un décret du 15 décembre 1934, des décrets-lois des 25 et 30 octobre 1935 qui instituent en particulier un contrôle financier des offices confié au ministère des Finances et au Parlement. Les décisions se sont donc montrées mesurées : il s'est agi de supprimer certains offices lorsque leur réintégration dans l'administration ne posait pas de difficultés, et en tout état de cause de sensiblement restreindre, voire de supprimer leur autonomie.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 443.

<sup>76</sup> *Ibidem.*

Une autre innovation institutionnelle a été au cœur de nombreux débats théoriques et politiques : il s'agit de la création d'un Conseil national économique en 1925<sup>77</sup>. Fonder une telle institution entrecroise différents problèmes : la place des syndicats dans l'Etat et le discours de la compétence (deux thématiques posées de plus en plus vivement depuis le tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles), puis toutes les questions théoriques et pratiques liées aux différentes formes de corporatisme. Plusieurs échelles temporelles se mêlent pour expliquer le développement de l'institution : l'expérience de la Première Guerre mondiale est cruciale, la lutte électorale qui voit la victoire du Cartel des gauches au printemps 1924 également ; le Conseil est ensuite créé par un simple décret en janvier 1925 et il faut attendre mars 1936 pour qu'il obtienne un statut législatif. Construisant sa légitimité progressivement, le Conseil trouve sa place dans l'appareil d'Etat. Il accompagne la mise en place progressive de la Présidence du Conseil, il profite de l'efficacité de jeunes hauts fonctionnaires et il parvient à s'adapter aux mutations issues des grandes lois sociales votées par la majorité du Front populaire. Il ne s'agit pas ici de survaloriser cette création institutionnelle mais juste de souligner qu'une telle innovation était alors possible, loin des discours sur une République bloquée et un Etat qui aurait été incapable de sortir d'une crise larvée.

A une autre échelle, plus territoriale, des transformations de l'administration sont aussi visibles au niveau régional<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Comme il s'agit d'une institution à laquelle j'ai consacré ma thèse de doctorat, je me permets d'être bref dans sa présentation : cf. A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

<sup>78</sup> A. CHATRIOT, « Les « Régions Economiques » d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques », in Patrice CARO, Olivier DARD, Jean-Claude DAUMAS (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 53-64.

Régionalisme et décentralisation sont au cœur de nombreux débats intellectuels et politiques tout au long du XX<sup>e</sup> siècle en France<sup>79</sup>.

La première création d'organismes régionaux nés de la guerre date de 1915 : il s'agit des Comités consultatifs d'Action économique, dépendant des Régions militaires. Ces comités aux attributions imprécises étaient rattachés au sous-secrétaire d'Etat du Ravitaillement et de l'Intendance. Parallèlement à l'action de ces Comités, le ministère du Commerce est le lieu de l'élaboration du plan qui aboutit à la création officielle des « Régions économiques ». Etienne Clémentel organise au printemps 1917 un service spécial dans son ministère chargé d'étudier la création en France de régions économiques. Ce service est confié à l'historien Henri Hauser. Dans l'analyse qu'il livre en 1924, il insiste sur les faibles pouvoirs du ministère du Commerce en 1917 et sur la nécessité de recourir pour son projet aux chambres de commerce, seul corps sur lequel le Ministre avait autorité. La création reste cependant limitée car les nouvelles régions n'ont pas le pouvoir des chambres de commerce. A la sortie de la guerre d'autres régionalismes s'organisent : le régionalisme agricole par les lois du 25 octobre 1919 et du 3 janvier 1924, le régionalisme artisanal avec la loi du 26 juillet 1925. Les mesures de ce type se multiplient, révélatrices d'un travail de changement d'échelle vis-à-vis du département, mais aussi d'incertitudes sur la cohérence du projet à construire, les découpages coïncidant rarement.

---

<sup>79</sup> Pour les débats concernant les vingt premières années du XX<sup>e</sup> siècle, cf. les études récentes : Julian WRIGHT, *The Regionalist Movement in France 1890-1914*. Jean Charles-Brun and French Political Thought, Oxford, Clarendon Press, 2003 ; François DUBASQUE, *Jean Hennessy (1874-1944). Argent et réseaux au service d'une nouvelle république*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

C'est un décret-loi du 14 juin 1938, qui, dans le cadre plus large de la loi du 13 avril 1938 tendant au redressement financier, tranche l'ensemble des questions en suspens depuis le début des années vingt. L'exposé des motifs est très éclairant : il s'agit de donner enfin le statut légal attendu aux régions. En rappelant l'existence des nombreux arrêtés, le Président du Conseil, Edouard Daladier, précise que cela ne fournit pas « une assiette juridique suffisante pour le rôle de plus en plus important qui leur est dévolu, notamment en ce qui concerne la mobilisation économique » et que « le département du Commerce se heurte à de nombreuses difficultés pour régler les questions ou trancher les différends, parce qu'il ne peut s'appuyer sur un texte tout à fait explicite ». Ce fondement légal manquant aux Régions économiques leur est conféré en modifiant les articles 18 et 21 de la loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce. Deux points sont précisés nettement : les Régions économiques comme établissements publics sont dotées de la personnalité civile, et les contributions des chambres à leur région de rattachement sont obligatoires. Un décret de septembre redéfinit le découpage en 19 Régions économiques, présente l'organisation du Comité régional chargé de les administrer et définit leurs attributions. Les Régions économiques obtiennent après bien des débats et des textes législatifs un statut légal. Mais elles restent, dans ce nouveau contexte de mobilisation, des groupements de chambres de commerce.

Si ces réalisations d'éléments de réforme de l'Etat conduisent à refuser l'image d'une administration totalement bloquée, il est certain que la profusion des discours a souvent été assez éloignée des réalisations pratiques durant les années d'entre-deux-guerres. Ce fait explique pour une part que les

questions de réforme administrative sont reposées avec vigueur par le régime du maréchal Pétain et une partie de ceux qui s'y rallient<sup>80</sup>.

Durant la III<sup>e</sup> République, plusieurs mouvements se sont confrontés à propos de la réforme de l'Etat et de son administration. Plusieurs mutations structurelles progressives majeures se sont produites : une transformation de l'Etat régalien du XIX<sup>e</sup> siècle en un Etat social et acteur de l'économie, une place du pouvoir exécutif qui s'affirme progressivement<sup>81</sup>, un souci concernant les effectifs des fonctionnaires<sup>82</sup>. D'autres réformes ont été plus discrètes (« silencieuses » pour reprendre l'adjectif employé par le juriste Stéphane Rials à propos de la jurisprudence). Ainsi certaines reconfigurations de directions ministérielles ont pu transformer des champs entiers de l'administration : la création d'un ministère du Travail en 1906 est en fait le produit d'une réorganisation administrative qui l'avait précédée<sup>83</sup> ; la formation d'une direction du Budget a des conséquences de longue durée sur le fonctionnement de l'ensemble de l'Etat<sup>84</sup>. D'autres mesures peuvent avoir été prises dans des conjonctures spécifiques<sup>85</sup>. Pour toutes ces

---

<sup>80</sup> M. O. BARUCH, *Servir l'Etat français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

<sup>81</sup> N. ROUSSELLIER, *Vers une histoire de la loi. Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite. Les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, IEP de Paris, 2006.

<sup>82</sup> Emilien RUIZ, « Compter : l'invention de la statistique des fonctionnaires en France (1890-1930) », *Sociologie du travail*, 52, 2010, pp. 212-233.

<sup>83</sup> Didier RENARD, « Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en 1906 », *Revue française des affaires sociales*, 55-2, avril-juin 2001, pp. 81-103.

<sup>84</sup> Nathalie CARRÉ DE MALBERG (dir.), *La Direction du budget entre doctrines et réalités, 1914-1944*, Paris, CHEFF, 2001.

<sup>85</sup> Pour une présentation descriptive de cette diversité durant cinq années : Henri BERTHÉLEMY, Jean RIVERO, *Cinq ans de réformes administratives*,

innovations, il convient donc de ne pas rester prisonnier des seuls discours sur la réforme quand bien même ceux-ci peuvent être fort intéressants comme dans le cas de Chardon et de Fayol.

Loin de se résumer aux échecs répétés de projets législatifs plus ou moins vagues de réformes administratives, il faut donc se montrer attentif aux initiatives réglementaires et aux différentes expériences, plus ou moins réussies qui sont alors tentées. Cette approche ne doit pour autant pas négliger les obstacles aux réformes que ceux-ci soient liés à l'état des finances publiques ou au pouvoir de blocage de certaines institutions (en particulier le Sénat conservateur<sup>86</sup>).

Les expériences de réforme de l'Etat de l'entre-deux-guerres servent d'arrière plan aux débats de la V<sup>e</sup> République. Mais les années soixante et soixante-dix voient apparaître d'autres discours qui se déploient dans un tout autre système politique<sup>87</sup>. Seules restent peut-être quelques constantes liées aux héritages de longue durée : un goût pour la centralisation, le rôle des grands corps, la difficulté à accepter des expérimentations ...

---

*1933-1938 : législations, réglementation, jurisprudence ; Supplément à la XIII<sup>e</sup> édition du Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Arthur Rousseau, 1938.

<sup>86</sup> On peut faire un parallèle ici avec la manière dont le Sénat de la III<sup>e</sup> République a régulièrement retardé ou même bloqué certaines lois sociales : A. CHATRIOT, « Réformer le social sous la Troisième République », *Bulletin de la SHMC, supplément à la RHMC*, 56-4 bis, 2009, pp. 40-53.

<sup>87</sup> Philippe BEZÈS, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.