



TEXTES ET DOCUMENTS

PIERRE LEGENDRE

---

**L'ADMINISTRATION  
DU XVIII<sup>E</sup> SIÈCLE  
A NOS JOURS**

---

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER  
TEXTES ET DOCUMENTS

---

PIERRE LEGENDRE

*Professeur à la Faculté de Droit  
et des Sciences économiques de Paris-Ouest*

*L'Administration  
du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*

Dr 193 (17)-

7426 1/3



---

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE  
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

# TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
PRÉFACE .....	5
INTRODUCTION. — L'Administration de notre temps. Découvrir, lire, interpréter les documents .....	9
§ 1. Appelons les témoins. Typologie des documents .....	11
§ 2. Où commence le présent ? .....	16
§ 3. Repérons les grands problèmes .....	19
Remarques .....	22

## PREMIÈRE PARTIE

### TRAITEMENT DES DONNÉES TERRITORIALES

1. Les soubresauts de l'Ancien Régime. La curieuse expérience de Necker en matière d'Assemblées locales (1778) .....	27
2. Un juriste décrit l'administration royale des colonies .....	30
3. L'œuvre sublime des Constituants : une stratégie politique du territoire national. Thouret nous parle des futurs Départements (1789) .....	31
4. Les terroristes militent pour purifier l'Administration. Deux témoignages sur l'action psychologique des révolutionnaires (1793) .....	35
5. La prochaine reprise en mains du pays par le Directoire. Discussion à la Convention sur l'administration locale .....	36
6. Création du Fonds commun des Départements .....	39
7. Les administrateurs du Département du Nord accueillent une demande en réduction d'impôt, formulée par une municipalité de Canton....	40
8. Rapport de Chaptal sur la loi du 28 pluviôse An VIII .....	42
9. Le Consulat succède « en douceur » au Directoire et la loi du 28 pluviôse An VIII remonarchise les institutions. Le premier Préfet du Nord s'installe .....	43
10. Le Ministère de l'Intérieur dicte aux Conseils Généraux leurs méthodes de travail (An X) .....	45
11. Révocation de fonctionnaires locaux sous les Cent-Jours.....	48
12. Administration, liberté et propriété d'après Fiévée (1818).....	49

	PAGES
13. Pétitions à la Chambre des Pairs, sur les affaires communales (1833) ....	51
14. Comment contraindre des Communes qui renâclent devant certaines dépenses obligatoires ? Opinion de la Cour des Comptes (1833) ....	52
15. Le Ministère de l'Intérieur définit la ligne de conduite que doivent suivre les Préfets dans les affaires touchant les chemins vicinaux (1836) .	53
16. La II <sup>e</sup> République remet en chantier l'organisation locale. Rapport du Préfet des Ardennes .....	54
17. Même sujet. Le Préfet de l'Aisne parle des questions électorales ...	57
18. Fonds commun des Départements. Rapport Vivien (1851) .....	58
19. La Conférence Tocqueville élabore un projet de décentralisation (1866). Explications du rapporteur .....	61
20. La République et les Conseils. Difficultés diplomatiques d'un Préfet au sein du Conseil départemental de l'Instruction Publique (1878) ....	65
21. Un fonctionnaire de l'Intérieur mâche la besogne des Maires et Conseils municipaux, grâce à la science d'un formulaire (1885).....	66
22. Le Conseil Général de l'Orne réclame une station supplémentaire du chemin de fer sur la ligne Mézidon-Le Mans (1890) .....	68
23. Deschanel plaide pour une décentralisation modérée, à l'exemple de l'Allemagne (1895) .....	68
24. Maurras définit le programme nationaliste d'une France des Villes et des Provinces (1898) .....	70
25. Décret du Président de la République, fixant la taxe sur les chiens pour la Commune de Saint-Jean-des-Vignes (1898) .....	71
26. Que faire des sommes rendues disponibles par la suppression du budget des cultes ? Délicats problèmes posés à l'Administration .....	72
27. Le Congrès des Maires s'interroge sur le référendum en matière municipale (1907) .....	73
28. Trait de Gabriel Hanotaux sur la « métropolarchie » (1910) .....	75
29. L'historien Hauser, conseiller de Clémentel, parle du plan de régionalisation qu'ils ont conçu (1918).....	75
30. Les Comités consultatifs d'Action économique, organisés à partir de 1915, tirent les conclusions de l'expérience régionale durant la guerre (1919) .....	78
31. Chardon, conseiller d'Etat célèbre par ses thèses originales, plaide la cause du Canton (1927) .....	79
32. Herriot accuse les Gouvernements depuis la dernière guerre de détruire les libertés communales (1952) .....	80
33. Le Général de Gaulle rappelle au Ministre de l'Intérieur les devoirs d'un Préfet (1945) .....	82
34. L'Administration coloniale amorce la politique de développement rural, dont la coopération va prendre le relais (1956) .....	82

	PAGES
35. Le Gouvernement du Gabon décolonisé affronte les éternels problèmes de l'Administration. Il engage les populations à payer l'impôt (1961) .	84
36. La presse locale fait participer ses lecteurs à la vie de leur Administration : un journaliste relate la visite du nouveau Préfet aux Maires d'un Canton (1967) .....	85
37. La nouvelle politique d'Aménagement du Territoire rencontre le vieux problème de l'émiettement communal et fait le bilan (1968) .....	87
38. Inscription sur les murs de la Sorbonne, mai 1968 .....	89
39. Mai 1968 : un Comité d'Action milite pour la régionalisation universitaire .....	89
40. Juin 1968 : le Ministre de l'Education Nationale remet en marche son Administration .....	90

## DEUXIÈME PARTIE

## L'ÉTATISME EN PRATIQUE

41. Le « Colbertisme » en action : instruction du Contrôleur général des Finances aux Inspecteurs des Manufactures (1724) .....	95
42. Les indiscrétions de la Police impériale dans la lecture des correspondances privées .....	96
43. L'Empire militarise le corps des pompiers à Paris .....	97
44. Réorganisation de l'enseignement juridique à partir de 1804 .....	99
45. Rapport du Préfet des Bouches-du-Rhône sur l'Instruction publique (1811) .....	102
46. Guizot juge l'Université impériale (1816) .....	103
47. Le Ministère de l'Intérieur invite les Préfets à surveiller et faire poursuivre les inventeurs de méthodes d'enseignement (1823) .....	104
48. Les Préfets doivent veiller à l'exécution de l'ordonnance qui régleme la dimension des moyeux pour les charrettes et voitures de roulage (1828) .....	105
49. Le « simultaneum ». L'Administration organise la coexistence pacifique entre catholiques et protestants (1843) .....	105
50. Le Conseil Général de la Somme se désintéresse des logements insalubres (1850) .....	106
51. L'appel comme d'abus et la liberté de la presse (1851) .....	108
52. Liberté du commerce et concession de monopoles. Consultation de Bouchené-Lefér (1857) .....	108
53. Le Ministère de l'Agriculture et du Commerce et l'organisation des Conseils de prud'hommes. Un témoignage de Michel Chevalier (1858) ...	109

PAGES

54. Le Ministère de l'Intérieur veille à la moralité des livres et chansons (1858-1859) .....	110
55. Le Ministère du Commerce indique aux Préfets par quels moyens ils devront s'efforcer de surmonter l'incurie des municipalités dans la lutte contre les taudis (1858) .....	111
56. Les tâches de l'Administration des Cultes, décrites par Dupin (1860) ...	113
57. Rapport du Commissaire de police de Saint-Jean-de-Maurienne (1862) ..	115
58. Censure théâtrale à Paris (1854, 1864) .....	118
59. Laboulaye critique le monopole de l'Université (1860) .....	119
60. Droits des porteurs d'eau à Rennes en cas d'incendie (1856, 1865) .....	119
61. Comment faire concourir la Presse à la propagande électorale du Gouvernement ? Ministère de l'Intérieur et Préfets prennent leurs dispositions (1869) .....	120
62. L'Evêque, agent électoral : fera-t-il voter « oui » au referendum ? (1870) ..	122
63. Le Gouvernement de la Défense Nationale crée un « Bulletin de la République française » (1870) .....	122
64. Les Préfets doivent proscrire les représentations théâtrales politiquement dangereuses (1871) .....	123
65. Gambetta explique pourquoi il est partisan d'une juridiction administrative, distincte des tribunaux ordinaires (1872) .....	124
66. Le désengagement de l'Administration dans les affaires purement religieuses. Fallières interdit aux officiers d'état civil d'instrumenter lors des vœux solennels des religieuses (1888) .....	127
67. Le Doyen Hauriou s'inquiète de la jurisprudence sur les établissements publics et redoute l'avènement d'un Etat collectiviste (1900) .....	128
68. Faguet attaque le système français d'enseignement (1905) .....	130
69. Un Rapport sur les habitations à bon marché rappelle l'action moralisatrice de l'Administration (1908) .....	131
70. La guerre conduit le Ministère du Travail à définir une politique de la main-d'œuvre (1915) .....	133
71. Mettant à profit les expériences de la guerre, un groupement réformiste propose de défendre les travailleurs par un système de participation, obligatoire dans le secteur public (1920) .....	135
72. Les prémices de la planification. Le Sous-Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale expose un Plan de perfectionnement de l'outillage national (1930) .....	138
73. La loi du 28 décembre 1931 et l'exécution du Plan de perfectionnement de l'outillage national .....	140
74. Sollicitude administrative pour les Arts Ménagers. Dialogue peu amène entre la Cour des Comptes et le Ministère de l'Education Nationale sur l'exploitation des premiers Salons (1934) .....	141

PAGES

75. Le Conseil National Economique sollicite l'Administration d'intervenir, pour mettre fin au chômage des travailleurs intellectuels (1937) .....	143
76. Le Corbusier fait le procès de la politique du logement (1941) ....	145
77. Le Ministère de l'Intérieur collabore avec les forces d'occupation (1942) .	146
78. L'Administration de Vichy organise « la fin de la condition prolétarienne » (1943) .....	147
79. Le Plan Monnet et ses incidences administratives (1946) .....	148
80. Malgré la rupture du Concordat, l'Eglise catholique rend des services au Gouvernement : l'archevêque de Rennes invite ses fidèles à souscrire à l'Emprunt national (1952) .....	150

## TROISIÈME PARTIE

## LA BUREAUCRATIE

81. Archéologie des institutions financières : officiers de finance et fermiers. Propos discursifs de Claude Fleury, redécouvert par les libéraux du XIX <sup>e</sup> siècle .....	155
82. Le Comte de Saint-Germain fait le récit de ses débuts de Secrétaire d'Etat à la Guerre (1775) .....	156
83. Necker parle de son expérience ministérielle (1784) .....	158
84. Les débuts d'une grande carrière : les états de service de Mollien avant la Révolution .....	160
85. Les Directoires des Départements recrutent les petits fonctionnaires de l'Ancien Régime. Un ancien Commis des Etats de Bretagne demande une place .....	162
86. Les employés de l'Administration départementale d'Ille-et-Vilaine réclament une augmentation de traitement (An II) .....	163
87. Le Directoire tente d'arbitrer la lutte pour les places et les règlements de comptes politiques. Témoignage de Larevellière-Lépeaux .....	163
88. Le Directoire fixe la hiérarchie des traitements et réorganise la vie des bureaux (An IV) .....	165
89. Les notables fuient les charges municipales. Le Sous-Préfet d'Hazebrouck décrit une situation locale (An XI) .....	167
90. « Dans quel esprit et à quelle fin le Conseil d'Etat a été créé ». Rétrospective de Loaré (1831) .....	168
91. Les déboires d'un architecte des Bâtiments civils (An XIV) .....	171
92. Les intrigues d'un jeune homme de bonne famille pour se faire admettre au Conseil d'Etat, sous l'Empire .....	172
93. La question des absences du haut personnel des Préfectures (1818-1824) .	174

	PAGES
94. Débuts laborieux de l'organisation des retraites. Un Commissaire de police n'accepte pas la retenue opérée sur son traitement (1818) ...	175
95. La « valse » des Préfets en province. Pour en compenser les inconvénients, le Conseil Général de la Somme réclame le maintien d'un Secrétaire général à la Préfecture (1833).....	176
96. Une Commission parlementaire cherche à saisir la logique qui préside à l'aménagement des Administrations centrales (1833) .....	177
97. Les privilèges des fonctionnaires des Finances (1838) .....	180
98. Le Ministère de l'Intérieur veut moraliser le recrutement des Commissaires de police dans les Communes (1843) .....	182
99. Organisation d'un système de rémunération du personnel dans les Préfectures (1847).....	183
100. Le Conseil de l'Université s'interroge sur le statut des fonctionnaires (1848) .....	184
101. Le Conseil de Préfecture de la Seine-Inférieure argumente contre un projet de réduction du personnel administratif des Départements (1848) .	186
102. Le Ministère de l'Agriculture et du Commerce envisage une nouvelle réglementation du statut de ses surnuméraires (1849) .....	189
103. L'opinion du Préfet des Hautes-Alpes sur l'organisation des Conseils de Préfecture (1851) .....	190
104. Les difficultés administratives pour éclairer les nouveaux bâtiments de la Bibliothèque Sainte-Geneviève à Paris (1851) .....	191
105. L'échelle des problèmes de personnel dans l'enseignement supérieur en 1854 (tableau).....	193
106. Style administratif des bureaux du Ministère de la Guerre (1856) ..	194
107. La paperasserie, décrite par Vivien (1859) .....	194
108. Avec la pompe ordinaire, le Ministre de l'Intérieur nomme un concierge (1865) .....	197
109. Remontrances de la Cour des Comptes aux Administrations centrales, prodiges en gratifications à leur personnel (1865) .....	197
110. Les qualités d'un bon Ministre de l'Intérieur, d'après Rouher (1867) ....	199
111. Batbie rapporte à l'Assemblée Nationale un projet de statut des Auditeurs au Conseil d'Etat (1872) .....	200
112. La mentalité bureaucratique : un Maire correspond avec le Ministre de l'Instruction publique, pour organiser la distribution des prix à l'école communale (1872) .....	202
113. Un Ministre se débat contre les solliciteurs (1881) .....	203
114. Le tourisme s'aménage au Mont-Saint-Michel. Le Conseil municipal organise la pression pour convaincre plusieurs Administrations centrales de conserver la digue (1883) .....	204

	PAGES
115. Photographie des clientèles politiques au Ministère de l'Intérieur : le personnel de la Direction de la Presse (1883) (tableau).....	208
116. Waldeck-Rousseau rappelle aux fonctionnaires de l'Intérieur l'obligation du secret professionnel (1885) .....	210
117. Le phénomène de la course aux places, décrit par Spencer (1885) .	211
118. A l'occasion du 14 juillet, la Préfecture d'Ille-et-Vilaine distribue des gratifications à ses employés (1889).....	213
119. Demande de renseignements pour la promotion d'un géomètre à la 1 <sup>re</sup> classe (1895) .....	214
120. Le personnel des Préfectures se concerta pour obtenir un nouveau statut. Le Ministère de l'Intérieur « casse » le mouvement (1897) .....	214
121. Un modeste employé sollicite la grâce d'une augmentation de son traitement et produit une recommandation (1897) .....	215
122. Comment la III <sup>e</sup> République encourageait les fonctionnaires à bien voter .....	216
123. Vieilles pratiques canoniques et petits problèmes du clergé appointé (1901) .....	218
124. Combes, père et fils, s'interrogent sur les Préfets du règne de Waldeck-Rousseau (1902) .....	219
125. De la grève considérée comme un sport. Hostile aux monopoles industriels de l'Etat, un économiste libéral italien dénonce la bouffonnerie d'un arrêt de travail dans la fabrication des allumettes en France (1903) ....	221
126. Le voyage d'un dossier, raconté par Chardon (1904) .....	222
127. Obligeance du Conseil Général de la Savoie à l'égard des employés de la Préfecture (1905) .....	224
128. Mesure disciplinaire, pour secouer un employé de Préfecture peu zélé (1906) .....	226
129. Au Soudan, le Directeur d'une école pour fils de chefs se voit réprimander par le Gouverneur. Son intelligence et son esprit d'initiative inquiètent ses supérieurs (1908) .....	226
130. La Conférence Tocqueville et la politique chez les fonctionnaires : débats sur une bataille à la Sorbonne et sur une nomination scandaleuse (1909) .	227
131. Comment moraliser l'accès à la fonction publique, selon Demartial (1909) .....	230
132. Défense du syndicalisme administratif, par Maxime Leroy (1909)...	232
133. Propos cassants sur la Magistrature, par Faguet (1910) .....	234
134. Les fonctionnaires budgétivores : une Revue catholique commente les débats parlementaires (1911) .....	236
135. Histoire vraie en forme d'apologue : le précepteur de l'Elysée promu au Conseil d'Etat .....	237

	PAGES
136. Le Chef de cabinet de Clemenceau fait sortir de leur léthargie les fonctionnaires du Ministère de la Guerre (1917) .....	239
137. Satire du Magistrat, par de Monzie (1931) .....	240
138. Le Rapport Daladier-Reynaud critique l'organisation de l'appareil administratif (1938) .....	242
139. Incapacités administratives pour faire face aux problèmes de l'urbanisme moderne. Le Corbusier accuse (1939) .....	243
140. L'Inspection des Finances, vue par l'un des siens (1939) .....	245
141. La bureaucratie militaire pendant la drôle de guerre .....	247
142. Que l'administration ne peut se passer d'écritures. Homélie aux jeunes des Chantiers de la Jeunesse (1941) .....	249
143. La Libération épure la fonction publique. Témoignage du Général de Gaulle .....	250
144. Philosophie d'une loi fondamentale : exposé des motifs de l'ordonnance de 1945 sur la fonction publique .....	251
145. Un instituteur gabonais, formé à la française, décrit son malaise (1959) ..	254
146. La révolution de l'électronique et les problèmes du personnel dans l'Administration (1963) .....	254
147. Les trois Communes de Paramé, Saint-Servan et Saint-Malo s'appêtent à fusionner. Le personnel municipal s'inquiète de son avenir (1967) .....	256
148. L'Informatique incite à la réforme administrative ; apportera-t-elle un nouvel état d'esprit ? Le Délégué à l'Informatique expose son plan (1968) .....	257

## QUATRIÈME PARTIE

## FORMATION D'UNE SCIENCE ADMINISTRATIVE

149. Domat, théoricien de l'Etat louis-quatorzien et juriste admiré par les libéraux du XIX <sup>e</sup> siècle, définit géométriquement la police des professions .....	267
150. En exposant au Corps Législatif la loi de l'An VIII, Roederer fixe une célèbre théorie du système administratif .....	268
151. Un essai de Science Administrative sous l'Empire : Bonnin définit l'esprit, la méthode et le programme de ses recherches (1812) .....	269
152. Un ancien Sous-Préfet anoblit la pratique administrative, qu'il propose en système (1812) .....	271
153. La référence à Louis XIV. Après les bouleversements de la Révolution et de l'Empire, Lemontey trace un tableau de la Monarchie administrative (1818) .....	273

	PAGES
154. Les équilibres de la centralisation, analysés par le Comte de La Borde (1821) .....	274
155. La France des fonctionnaires contre l'industrie. Un diagnostic de Dunoyer (1825) .....	277
156. Signification de la Révolution de Février : l'Etat peut-il efficacement prendre en charge les activités économiques ? M. Chevalier répond (1848) .....	280
157. L'activité de service public et la rationalité économique, d'après Bastiat .....	282
158. Comment la science de l'Histoire politique soutient l'exposé des problèmes dans un Rapport de synthèse sur les finances locales (1851) .....	285
159. La justice administrative et la liberté. Une page de Dareste sur ce thème classique (1862) .....	289
160. Tradition administrative et conservatisme architectural. Viollet-le-Duc se fait historien (1863) .....	292
161. Un adversaire du Programme de Nancy défend la centralisation (1866) ..	293
162. Réquisitoire d'un libéral contre la Science Administrative (1866) ...	295
163. L'esprit révolutionnaire contre la doctrine de l'An VIII. Proudhon parle de l'institution préfectorale (1851) .....	296
164. La mécanique de l'histoire administrative, selon Cournot (1872) ...	297
165. Réflexions politiques sur les enchaînements qui peuvent conduire le système d'organisation français aux catastrophes, par le Général Du Barail (1873) .....	299
166. Puissante synthèse de Dupont-White sur la centralisation (1876) ..	301
167. L'esprit libéral et le savoir administratif. Fondation d'une importante Revue spécialisée (1878) .....	304
168. Y a-t-il un lien entre l'expansion de la bureaucratie et le processus révolutionnaire ? Thèse de Le Play .....	306
169. Intérêt de l'étude comparée des institutions. Parallèle entre les Administrations locales de la France et de l'Angleterre (1884) .....	307
170. Remarques abstraites de Duguit sur le mot « administration » (1901) ...	309
171. L'interprétation des institutions administratives par les politiciens. « Pot-pourri » de Clemenceau sur le thème électoral de la décentralisation (1903) .....	310
172. Propos d'anticipation sur la bureaucratie, par Fouillée (1909) .....	312
173. Leroy-Beaulieu traite du fonctionariat (1911) .....	314
174. Prestige des Constituants de 1789 au XX <sup>e</sup> siècle. L'historien Aulard juge la division de la France en Départements (1913) .....	317
175. Le Dr Le Bon esquisse une analyse de la tyrannie moderne : le gouvernement des sociétés par les fonctionnaires (1913) .....	319

	PAGES
176. Exemple d'une matière capitale, mais politiquement névralgique : les traitements des fonctionnaires. Un homme d'expérience analyse avec bon sens la situation (1914) .....	320
177. L'Administration décapitée par la République. Léon Blum propose un monarque selon ses vues (1917) .....	323
178. Naissance du Fayolisme et de la propagande pour le rendement : la percée des organisateurs après la Grande Guerre. Fayol fait le procès de la politique du personnel aux P.T.T. (1921) .....	325
179. Le renouvellement des doctrines sur les questions traditionnelles. Chardon redistribue les rôles d'un Conseil d'Etat vraiment moderne (1927) .....	326
180. La diffusion en France, après la dernière guerre, des thèmes et des thèses de Max Weber .....	329
181. Les spécialistes en organisation, du secteur privé, décrivent la France enclavée dans ses traditions bureaucratiques (1966) .....	332