

MONNIER (F.), THUILLIER (G.), *Histoire de la bureaucratie, vérités et fictions*, Economica, 2010. 336 p. ISBN 978-2-7178-5809-9.

L'année 2010 annoncerait-elle le réveil d'une discipline délaissée? En effet, pas moins de trois ouvrages ont été cette année consacrés à l'histoire de l'administration¹. Si deux d'entre eux sont des manuels classiques (néanmoins attendus), l'histoire de la bureaucratie, proposée par Guy Thuillier et François Monnier inaugure une réflexion doctrinale sur la discipline, voie qui n'était plus guère explorée depuis le sursaut des années 1980, qui avait alors donné lieu à nombre de colloques et de publications d'envergure. Dans cet essai audacieux, les auteurs ambitionnent d'offrir à une discipline en mutation, les supports doctrinaux dont elle manque. Ce plaidoyer pour une nouvelle histoire de la bureaucratie, écrit par des hommes d'expérience, familiers des archives autant que des arcanes de la bureaucratie publique, s'enracine, et c'est là assurément l'originalité de la démarche proposée, dans la pratique administrative, afin de proposer méthode et outils qui renouvellent l'approche en la matière. Partant du constat affligeant d'une discipline en souffrance, nos auteurs explorent la voie d'un «savoir-être» historien, sans négliger la question essentielle des instruments d'un «savoir-faire».

I. L'état des lieux de la discipline

L'état des lieux de l'histoire de la bureaucratie, tel qu'il est dressé par nos auteurs, n'a rien d'encourageant. L'histoire administrative souffre en effet d'un manque de reconnaissance officielle, son enseignement se raréfie et elle ne parvient plus à attirer les jeunes chercheurs. Ceux-ci, sans doute effrayés par une discipline difficile à identifier, préfèrent s'en tenir aux voies plus classiques de l'histoire du droit, de la sociologie des organisations, ou encore de l'histoire idéologique voire militante, qui bien que fort utiles, ne peuvent rendre qu'imparfaitement compte de la spécificité de la matière. Il importe donc de dessiner les contours d'une histoire «carrefour», qui entretient avec les disciplines traditionnelles des échanges féconds, sans toutefois se confondre avec elles. L'historien de la bureaucratie ne saurait en effet rester sourd à l'histoire du droit, à l'histoire des mentalités, des techniques, de la santé, de l'éducation ou à l'histoire littéraire, à la science administrative ou encore à la sociologie, qui constituent autant de sources d'inspiration. La diversité des frontières fait la richesse de cette discipline, mais complique et retarde l'émergence de son identité propre. L'inexistence d'une grande synthèse en la matière et l'absence de « patron » indiquant avec assurance la voie à suivre, constituent assurément les indices d'une histoire qui n'est pas encore arrivée à maturité et qui peine à trouver sa place. Il est donc urgent, et c'est là l'ambition de l'ouvrage, de construire cette spécificité par une méthode et des outils propres, qui constitueraient le support doctrinal qui manque à la matière.

II. Une méthode: le « savoir-être » historien

L'état de la discipline conduit à renouveler en profondeur l'approche de l'histoire de la bureaucratie, par l'énoncé de principes novateurs qui induisent de nouvelles règles du jeu.

¹ K. WEIDENFELD, *Histoire du droit administratif du XIVe s à nos jours*, Economica, 2010. G. BIGOT, *L'administration française, droit et société*, t. I, 1789-1870, Litec, 2010. F. MONNIER, G. THUILLIER, *Histoire de la bureaucratie, vérités et fictions*, Economica, 2010.

Les principes que nos auteurs souhaitent promouvoir comme essence du travail historique tiennent en deux mots : probabilisme² et obsolescence³. La démarche est tout aussi déconcertante que le vocabulaire employé, tant il est rare de le trouver dans des essais doctrinaux. Il y est question de jeu, mais aussi de plaisir et de doute. Nos auteurs vantent les mérites de l'erreur, de l'incertain et de l'éphémère. L'exercice s'avère difficile pour un historien attaché à faire apparaître la vérité et à reconstruire solidement le passé. Pourtant, dans la mesure où le document le plus authentique ne peut jamais rendre compte de la réalité, ne renseigne que sur ce qui peut être montré, il importe d'admettre qu'on ne peut traiter que des apparences. L'histoire est incertaine et éphémère. L'historien doit en avoir conscience et n'exposer que le vraisemblable, sans jamais prétendre atteindre la vérité. D'autant que toute reconstruction historique, quelque honnête et rigoureuse qu'elle soit, reste subjective et contingente. L'historien ne peut échapper à ses propres préjugés et son œuvre est condamnée à plus ou moins long terme au dépérissement. Paradoxalement, moins l'historien se barde de certitudes, plus il se montre lucide sur les faiblesses de son travail, plus il assure la longévité de son œuvre. La défense de ce nouvel état d'esprit emporte la condamnation sévère des méthodes usitées jusque-là. Nos auteurs invitent donc à se garder du dogmatisme et du juridisme qui réduit l'histoire de la bureaucratie à une histoire normative, fonctionnelle ou organisationnelle. Ils refusent les excès du déterminisme qui consiste à tout expliquer par des systèmes rationnels, et qui conduit souvent à présenter une histoire simplifiée ou résumée.

Déterminant en conséquence les règles de conduite de l'historien qui s'attaque à cette discipline indéfinissable, les auteurs font du doute le nerf du travail historique. Accepter de cheminer loin des certitudes, renoncer à la sécurité voire à la satisfaction intellectuelle des systèmes établis et à la beauté des édifices construits selon des règles immuables, admettre la part d'irrationnel qu'apporte un homme avec ses rêves et ses résistances, conscientes ou involontaires et qui toujours infléchissent les principes établis, tels sont les premiers conseils offerts à l'historien de l'administration. L'histoire se conçoit alors comme la contestation de toute forme de vérité. L'historien est invité à trouver son propre chemin de liberté loin des idées reçues. Il doit se mettre en mesure de comprendre ce que le document lui enseigne, tout en ayant conscience du caractère fragmentaire et nécessairement provisoire de sa proposition. Ce n'est que fort de ses doutes et de ses insuffisances que l'historien trouvera la voie juste de sa créativité. Pour bien faire, il doit aussi avoir conscience des pièges qui se dressent sur son chemin. Nos auteurs naviguent alors à contre-courant, rappelant qu'il importe de considérer l'erreur plus que la vérité ; l'erreur d'interprétation bien sûr (celle que connaît tout historien) mais aussi l'erreur administrative, celle qui s'est glissée, volontairement ou non dans le document, mais qui vient enrichir l'interprétation, la rendre plus juste. L'érudition, si essentielle aux travaux d'histoire, ne se conçoit plus comme une abondance de détails venant révéler un savoir imposant, mais s'illustre au mieux dans la lucidité et la clairvoyance. L'historien érudit sait identifier les zones d'ombre de ses travaux et ose en faire part, initiant ainsi de nouvelles voies de recherche. Enfin, plutôt que simplifier l'histoire afin d'en produire un récit lisse, l'historien doit questionner les vérités mêmes les plus établies et ne pas hésiter à rendre compte de situations complexes, parfois inexplicables. Ne nous y trompons pas, le probabilisme n'interdit pas la rigueur, bien au contraire. Exigence, ténacité, perspicacité, prudence dans les questionnaires préalables autant que

² G. THUILLIER, *L'historien et le probabilisme*, Ministère de l'économie et des finances, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.

³ F. MONNIER, Communication présentée en séance publique devant l'académie des sciences morales et politiques, 26 septembre 2005.

dans la lecture et l'utilisation des sources font, autant que l'intuition, le talent de l'historien de la bureaucratie. Nos auteurs ne négligent pas non plus les questions plus concrètes et entendent offrir au chercheur ses outils de travail.

III. Des outils: les savoir-faire

Pour accompagner cette « révolution », l'ouvrage, et ce n'est pas le moindre de ses apports, propose à l'historien de la bureaucratie, une panoplie de moyens pratiques, dessinant un nouveau champ de recherche, proposant une politique des sources et anticipant sur la recherche à venir.

Déplorant que l'histoire administrative ait été souvent absorbée par l'histoire institutionnelle et normative, nos auteurs défendent une histoire vivante, incarnée et exploratoire, qui s'attache au quotidien de la vie des bureaux. C'est ainsi qu'ils incitent à s'intéresser aux personnalités. Qui veut faire la part de l'homme dans la machine administrative, ne peut négliger ni les chefs charismatiques, les meneurs, les inventeurs, les réformateurs, ni la masse des anonymes. De même que ne sauraient être négligées les choses ordinaires de la vie. L'histoire ne s'arrête pas à la porte des bureaux. Le fonctionnaire apporte au travail ses petits soucis, sa part de rêve et de frustrations, indépendants de son univers professionnel mais qui influencent sa conduite. Enfin, il faut aller jusqu'à saisir l'invisible bureaucratique, déceler le non-dit du document. Ces approches sont complexes, certes, mais dès lors que l'on adopte le probabilisme comme posture intellectuelle, rien n'empêche plus de s'aventurer sur ces terrains incertains.

Ces investigations sont toutefois rendues difficiles, faute de sources explicites en ces domaines; par définition, le quotidien et plus encore ce que l'on cherche à dissimuler, ne laissent pas de trace. Il est toutefois possible de trouver de nombreux indices dans de multiples documents, à condition de savoir les lire et de ne pas hésiter, là encore, à s'écarter des sentiers battus. Ainsi, il importe de diversifier les sources, d'inventorier celles qui s'avèrent utiles à l'histoire de l'administration (et nos auteurs proposent de nouvelles catégories), et surtout à s'engager dans une politique inédite de conservation, en archivant des documents que l'on aurait auparavant détruits (devis, notes de frais, pense-bête) et en constituant de nouveaux fonds d'archives orales. Surtout, et c'est là un conseil à suivre, l'historien ne doit pas hésiter à publier des recueils de documents. C'est une conception libérale de l'histoire que les chercheurs ignorent souvent, car elle ne leur permet pas, croient-ils, de révéler leur érudition. Et pourtant, en histoire de la bureaucratie, le document parle souvent de lui-même. Mieux vaut parfois donner à voir que chercher à tout expliquer artificiellement. D'autant que l'authenticité du document est la meilleure parade à l'obsolescence.

Dans le même esprit, l'avenir préoccupe nos auteurs qui défendent l'histoire prospective. Il faut anticiper la demande de demain, tant dans la conservation des sources que dans le choix des sujets de recherche. Renonçant à énumérer précisément les histoires « à naître », l'ouvrage tend à encourager la recherche innovante et propose un programme pour les années à venir. En dressant l'inventaire des secteurs à investir, nos auteurs certes dessinent un immense chantier, mais fournissent, et c'est là un apport inédit, une grille de recherche, qui pourra sans doute par la suite être complétée, voire améliorée, mais propre dès à présent à guider les travaux à venir dans la discipline. Il importe de s'attarder un instant sur ces propositions. Afin de mieux connaître le personnel de l'administration, des travaux doivent être menés sur les questions de la formation, du recrutement et de l'avancement des fonctionnaires, les traitements et les retraites. La gestion du personnel, ses effectifs ainsi que des catégories particulières, telles les femmes, ne doivent pas être oubliés. Ce qui fait la vie quotidienne du bureaucrate, vie privée

ou professionnelle, doit être exploré. Les gestes, les habitudes, les relations, les âges déterminent la part de l'homme dans l'acte administratif. De même, le langage administratif mérite d'être décrypté. Le secret administratif attend encore d'être étudié. On ne négligera pas non plus l'arsenal juridique, les règles autant que la pensée juridique de l'administration et le contentieux. Les documents chiffrés, comptes financiers ou statistiques, peuvent donner lieu à des analyses détaillées permettant de mesurer l'efficacité de l'administration. Les conditions de l'action administrative pourront être appréhendées par des monographies spécifiques portant sur les hauts fonctionnaires, les grands corps de l'Etat, le contrôle politique des ministres sur leur bureaux, les rapports avec le Parlement, ou encore la politique d'information menée par une administration soucieuse de contrôler l'opinion. Des travaux peuvent porter aussi sur le rôle économique de l'administration, sur les bureaucraties secondaires qui assurent des missions de service public. Les rapports de l'administration avec l'ensemble du corps social et l'image de l'administration peuvent encore donner lieu à de belles études. Enfin, dans une approche critique, il faudra envisager les syndicats de fonctionnaires, la presse administrative, les réformes administratives, les désordres aussi, la question du coût de l'administration, le formalisme, le temps administratif. Et n'oublions pas que l'histoire de l'histoire de l'administration reste à écrire, de même que celle de l'histoire de la science administrative. Planifier la recherche impose de poser la question préalable de la formation. Parce qu'il n'y a de bonne histoire de la bureaucratie qu'enracinée dans l'expérience de l'administration, il convient de favoriser la rencontre entre bureaucrates et chercheurs, de favoriser des travaux collectifs, tant dans les universités qu'au sein des comités d'histoire, trop peu nombreux encore, et dont l'activité est, pour certains, en sommeil.

L'ouvrage est donc novateur et son propos délibérément provocateur, puisque c'est paradoxalement loin des certitudes que l'histoire doit s'écrire, pour durer. La consécration du probabilisme inaugure ainsi une nouvelle éthique de l'historien, ce dernier étant invité à interroger ses propres pratiques afin de rénover en profondeur ses méthodes de travail.

NATHALIE GOEDERT

MOREU BALLONGA, José Luis, *Mito y realidad en el standum est chartae*. Prólogo de Luis Díez-Picazo. Civitas-Thomson Reuters, 2009. 351 pp.

El profesor José Luis Moreu Ballonga, Catedrático de Derecho civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y discípulo, como es bien sabido, del profesor José Luis Lacruz Berdejo, avanza en esta obra una propuesta que podría resultar, en cierto modo, sorprendente para un jurista actual: la necesidad de fijar dogmáticamente una regla jurídica (un brocardo), que dataría del siglo XIV y en torno a la cual parece que debería fundamentarse, al menos en una parte muy sustancial, y según la opinión común, el Derecho civil en vigor, hoy, en Aragón. El autor ha presentado también una especie de resumen de las conclusiones de su libro aquí comentado en su reciente trabajo «*Una reflexión crítica sobre la expansiva reforma legal del Derecho civil aragonés*», publicado en el Anuario de Derecho Civil, primer fascículo de 2010, pp. 5 a 45.

Se trata del conocido apotegma *standum est chartae*, aglutinante (en opinión del profesor Moreu) del pensamiento «costista» y de la doctrina más contemporánea dedicada al estudio del Derecho civil aragonés, aceptado acriticamente casi de forma unánime por esta en un sentido determinado (el formulado por Joaquín Costa) que presenta numerosos interrogantes de considerable interés. Uno de ellos sería el del grado de con-