



HAL
open science

Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres

Alain Chatriot

► **To cite this version:**

Alain Chatriot. Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres. *Entreprises et Histoire*, 2003, 3 (34), pp.84 - 97. 10.3917/eh.034.0084 . hal-03603762

HAL Id: hal-03603762

<https://sciencespo.hal.science/hal-03603762>

Submitted on 10 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

HENRI FAYOL

FAYOL, LES FAYOLIENS ET L'IMPOSSIBLE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DURANT L'ENTRE-DEUX-GUERRES

par Alain CHATRIOT

Maître de conférences, Collège de France

Henri Fayol s'est intéressé aux administrations publiques et il en a critiqué les modes de gestion. Cependant ses travaux, comme ceux de ses disciples, n'ont eu qu'un écho limité sur le thème de la réforme de l'Etat.

Théoricien et praticien de l'organisation, Henri Fayol s'est beaucoup intéressé aux fonctionnements et dysfonctionnements de l'État, de son administration et des services publics. Lorsqu'il préface en septembre 1921 l'ouvrage de l'universitaire Albert Schatz intitulé *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Henri Fayol écrit que « le public ne s'explique pas la persistance du mauvais fonctionnement de nos Services d'État » et, présentant un programme « d'action gouvernementale prêt à être appliqué », il peut se féliciter que sa « doctrine administrative » soit enfin

entendue par les acteurs politiques. Il doit cependant préciser que l'initiative vient du ministre de la Défense nationale de Belgique et ajoute, plus circonspect, que « son haut exemple fera peut-être revenir nos propres gouvernants de leurs préventions contre une méthode née de l'industrie et peut-être finiront-ils par se convaincre qu'au gouvernement comme à l'usine, il n'est pour réussir qu'une recette : administrer »⁽¹⁾.

Bien que la Première Guerre mondiale et l'entre-deux-guerres soient marquées par une réflexion globale sur la réforme de l'É-

(1) H. Fayol, « Préface », in A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, B. Grasset, 1922, pp. 5-23. Les citations sont extraites respectivement des pages 10, 6 et 5. Je remercie vivement Olivier Dard, François Denord, Patrick Fridenson et Claire Lemercier pour leurs remarques sur la première version de cet article.

tat, la doctrine d'Henri Fayol demeure peu reconnue dans les milieux administratifs et étatiques. Et si les publications et l'activité de Fayol ont fait l'objet de recherches⁽²⁾, son rapport à l'administration est resté en partie dans l'ombre, en dépit de quelques études pionnières⁽³⁾. Les publications de Fayol, nombreuses et dispersées, sont aujourd'hui bien inventoriées⁽⁴⁾. L'ensemble de ces sources imprimées et quelques archives complémentaires permettent de tenter de dresser un panorama de la réflexion fayolienne sur l'État et de réfléchir à sa difficile réception.

Le premier livre de Fayol, *Administration industrielle et générale*, ne pose que peu, dans sa version publiée, la question de l'État⁽⁵⁾. Il faut consulter les articles rassemblés en 1918 dans *L'éveil de l'esprit public* pour que son propos devienne plus explicite et surtout 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, les tabacs et allumettes (dans le cadre de la Commission Citroën) entre 1923 et 1925, ce dernier texte étant publié l'année

de son décès. À ces études connues il faut ajouter l'activité du Centre d'études administratives (CEA) créé en 1919⁽⁶⁾ et l'ensemble des commentaires contemporains sur les propositions de Fayol (en particulier dans les grandes revues intellectuelles et politiques des années 1920). C'est par la remise en contexte de ces réflexions et leur confrontation à d'autres initiatives que l'on peut mieux comprendre la réception finalement limitée dans les milieux administratifs des propositions innovantes et radicales de Fayol.

1. ŒUVRES ET ENQUÊTES D'HENRI FAYOL

Les publications de Fayol s'inscrivent indéniablement dans les suites du conflit mondial. Cependant, si l'on cite souvent le mot d'Albert Schatz : « Nous avons été sauvés malgré l'État »⁽⁷⁾, l'État n'est pas toujours critiqué pour ses interventions durant la guerre. Il est surtout discuté dès lors qu'il a dû transformer ses structures (par la création de nouveaux ministères et de nouveaux offices),

(2) Dans une bibliographie abondante, on peut se référer à la synthèse collective récente : J.-L. Peaucelle (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003, à F. Rigault, *Autorité, libéralisme et organisation : dynamiques du projet fayolien*, thèse de doctorat en sciences économiques, dir. B. Gazier, Université Paris I, 1988 et aux articles de D. Reid, « Genèse du fayolisme », *Sociologie du travail*, janvier 1986, pp. 75-93, et « Fayol : excès d'honneur ou excès d'indignité ? », *Revue française de gestion*, septembre-octobre 1988, pp. 151-159.

(3) Cf. surtout S. 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, pp. 123-168 et P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, pp. 232-235. G. Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980, note 41, p. 247, dans une présentation de la presse administrative, notait : « Il serait intéressant d'étudier les causes de la faible diffusion des idées de Fayol dans les milieux administratifs ». On doit aussi signaler l'étude récente, construite dans une toute autre perspective que notre recherche, de P. Napoli, « De Frédéric Le Play à Joseph Wilbois. Les métamorphoses de la gestion administrative », *Les Etudes Sociales*, n° 135-136, 1^{er} et 2^e semestres 2002, pp. 39-65.

(4) Jean-Louis Peaucelle a complété le travail pionnier de J. D. Breeze et A. G. Bedeian, « The Administrative Writings of Henri Fayol : a Bibliographic Investigation, 2nd Edition », *Public Administration Series : Bibliography*, novembre 1988, 20 p.

(5) Jean-Louis Peaucelle a montré par la publication des deux parties inédites de l'ouvrage projeté que Fayol avait aussi écrit sur l'armée française. J.-L. Peaucelle (dir.), *Henri Fayol...*, *op. cit.*

(6) J. D. Breeze, « Henri Fayol's Centre for Administrative Studies », *Journal of Management History*, I-3, 1995, pp. 37-62.

(7) A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale...*, *op. cit.*, p. 90.

s'adapter à la gestion des pénuries et au contrôle du ravitaillement, organiser l'effort de guerre⁽⁸⁾. C'est bien à l'occasion de la sortie de la guerre que les réflexions sur l'« industrialisation de l'État » ou la « réorganisation de l'administration » peuvent se développer. Elles se font dans différentes directions ; l'originalité fayolienne doit se comprendre par rapport aux fortes et influentes voix qui s'expriment alors dans le monde politique, intellectuel et juridique. Léon Blum, membre du Conseil d'Etat engagé à la tête de la SFIO, publie de façon anonyme en 1917 des *Lettres sur la réforme gouvernementale* dans lesquelles il réfléchit aux rôles respectifs des pouvoirs exécutif et législatif⁽⁹⁾. Dans le même temps, le constitutionnaliste Joseph Barthélemy met la question de la compétence des hommes politiques au cœur de son raisonnement institutionnel⁽¹⁰⁾ et le sociologue et juriste proche de la CGT Maxime Leroy réfléchit à la fois aux nouvelles méthodes de gouvernement et à une autre place pour les syndicats dans l'administration⁽¹¹⁾. Enfin des voix moins influentes construisent des réflexions proches de celles de Fayol sur la réforme administrative⁽¹²⁾.

Les premières publications de Fayol sur les administrations publiques sont écrites à

la fin du conflit et publiées d'abord dans le *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale* (4^e livraison de 1917), puis dans un ouvrage qu'il dirige : *L'éveil de l'esprit public*⁽¹³⁾. L'ouvrage promis à une postérité, *Administration industrielle et générale*⁽¹⁴⁾, ne parle en fait quasiment pas des administrations publiques ni des services publics. Il ne s'agit pas en effet de croire que la doctrine administrative soit un pur produit de la guerre, mais les problèmes d'organisation posés par celle-ci lui donnent indéniablement une autre visibilité⁽¹⁵⁾.

Au cours d'un « déjeuner-causerie » organisé le 10 janvier 1918 par le Cercle commercial et industriel de France, Fayol propose une réflexion sur « la réforme administrative des services publics »⁽¹⁶⁾. Citant le président de la République Poincaré et le ministre de la Guerre et président du Conseil Clemenceau, il déplore « l'insuffisance de direction générale, l'indépendance administrative de chaque ministre dans son département, l'absence de coordination, le souci excessif des intérêts électoraux, le manque d'unité de direction »⁽¹⁷⁾. Il propose une série de mesures simples pour rationaliser les services publics : « le programme d'action, le

(8) Cf. J. F. Godfrey, *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France 1914-1918*, New York, Berg, 1987, P. Fridenson (ed.), *The French Home Front 1914-1918*, Providence-Oxford, Berg, 1992 et S.D. Carls, *Louis Loucheur, 1872-1931 : ingénieur, homme d'Etat et modernisateur de la France*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000.

(9) L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, B. Grasset, 1936 [1917].

(10) J. Barthélemy, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1918.

(11) M. Leroy, *Pour gouverner*, Paris, B. Grasset, 1918.

(12) E. Faguet, *Le culte de l'incompétence... Et l'horreur des responsabilités*, Paris, B. Grasset, 1911. R. Favareille, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, A. Michel, 1919. A. Delemer, *Le bilan de l'étatisme*, Paris, Payot, 1922 (avec une préface de J. Bardoux).

(13) H. Fayol (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1918.

(14) H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1920 (extrait du *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, 3^e livraison de 1916).

(15) Stéphane Rials écrit ainsi : « La guerre n'a sans doute pas enfanté à proprement parler la doctrine administrative : mais elle lui a donné l'occasion de s'approfondir, elle lui a donné une audience, elle lui a donné le début d'une consécration ». S. Rials, *Administration et organisation...*, *op. cit.*, p. 89.

(16) H. Fayol (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, *op. cit.*, pp. 161-177.

(17) *Ibid.*, p. 165.

tableau d'organisation, la conférence des chefs de service, la passerelle, le chronométrage ». Dans le même volume, Fayol choisit de publier deux études sur « l'administration au front » rédigées par deux jeunes officiers, montrant ainsi le lien fort de ces études aux réflexions alors développées sur les théories du commandement.

Sur les raisons de cette vision sévère qui s'étend du fonctionnement des administrations à celui des monopoles d'Etat, on peut suivre Donald Reid lorsqu'il explique qu'à partir de sa propre expérience industrielle de directeur, Fayol « a « déplacé » son appréciation critique des problèmes qu'un conseil d'administration peut poser à un directeur général en la formulant dans ses études sur les entreprises publiques de l'industrie et du commerce. Dans ses analyses de ces établissements, Fayol prêtait une attention particulière aux entraves à la bonne gestion qui résultaient du comportement de ceux qui jouaient là structurellement un rôle équivalent à celui des actionnaires, autrement dit les ministères et le législateur »⁽¹⁸⁾.

En janvier 1920, Louis Deschamps, sous-secrétaire d'Etat, 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. Finalement peu étudié, ce rapport⁽¹⁹⁾ est particulièrement riche. Le débat sur l'industrialisation des PTT remonte à la fin du XIX^e siècle et se cristallise autour de l'aban-

don d'une conception fiscale des PTT, manifestée par la création d'un budget annexe auquel s'oppose longtemps le ministre des Finances⁽²⁰⁾. L'intervention de Fayol s'inscrit donc dans un débat plus large marqué par des prises de positions syndicales et parlementaires. Mais, si Fayol publie son rapport intitulé « L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT » en mars 1921 (il l'a peut-être remis à L. Deschamps dès le 4 novembre 1920), la loi du 30 juin 1923 qui crée le budget annexe des PTT est cependant bien loin d'être une simple conséquence des critiques fayoliennes⁽²¹⁾.

Le travail de Fayol sur les PTT⁽²²⁾ constitue sans doute sa principale enquête sur une administration publique. 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'Etat 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 »⁽²³⁾. La conclusion est aussi franche : « En attendant une réforme générale des services publics, il faut subir dans les PTT la gestion directe de l'Etat en cherchant à l'améliorer autant que possible. Je conseille d'aborder immédiate-

(18) D. Reid, « Fayol : excès d'honneur ou excès d'indignité ? », *art. cit.*, p. 152.

(19) M. Pesnel, « Quand Fayol mettait les PTT sur la sellette », *Cahiers d'histoire des PTT*, 1986, 1, pp. 59-69 et H. Bouquin, « 1921-1991. Fayol et le gouvernement des activités économiques de l'Etat », *Entreprises et Histoire*, 20, décembre 1998, pp. 143-145.

(20) M. Le Roux et B. Oger, « Aux origines du budget annexe des PTT », in N. Carré de Malberg (dir.), *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris, CHEFF, 2001, pp. 129-137.

(21) G. Boucot, « La grande usine des PTT, du budget annexe à l'autonomie budgétaire », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 novembre 1926, pp. 170-186.

(22) H. Fayol, « L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT », *Revue Politique et Parlementaire*, 316, 10 mars 1921, pp. 365-440 ; republié en ouvrage sous le même titre chez Dunod en 1921.

(23) *Ibid.*, p. 365.

ment 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 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 »⁽²⁴⁾. S'il ne s'agit pas ici de donner le détail de l'enquête et des propositions fayoliennes, ce style direct méritait d'être cité ; il explique aussi la difficile réception du diagnostic sévère ainsi énoncé.

L'enquête sur le monopole des tabacs et des allumettes⁽²⁵⁾ est intéressante car elle associe cette fois Henri Fayol à un travail collectif : une commande du ministre des Finances menée à bien par une Commission composée pour l'essentiel de hauts fonctionnaires⁽²⁶⁾. 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 (com-

mission 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 »⁽²⁷⁾.

Au rapport 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. Pour comprendre l'originalité de la position de Fayol, suivons son raisonnement : « La plupart des réformes envisagées par la Commission sont inspirées par l'expérience industrielle. Partant de l'idée que les procédés qui réussissent dans l'industrie privée

(24) *Ibid.*, pp. 439-440.

(25) J.-N. Retière, « Une entreprise d'Etat : la manufacture des tabacs de Nantes », *Entreprises et Histoire*, 6, septembre 1994, pp. 109-127 et « Vices patents et vertus ignorées de l'industrie d'Etat : le monopole des Tabacs vu par Fayol », in J.-L. Peaucelle (dir.), *Henri Fayol...*, *op. cit.*, pp. 193-206.

(26) Présidée par Charles Sergent, ancien sous-secrétaire d'État, président du conseil d'administration de la Banque de l'Union parisienne, la commission est composée du directeur général des manufactures de l'État, de celui des contributions indirectes, d'un inspecteur général des Finances, de Ternas, du directeur du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement, d'un ancien président de la Chambre de commerce de Paris, Georges Pascalis, d'un ingénieur-constructeur, André Citroën, de Fayol (présenté comme ingénieur), d'un membre de l'académie d'agriculture, Henri Hitier, et de deux inspecteurs généraux des manufactures de l'Etat ayant voix consultative (*Rapport présenté par M. André Citroën au nom de la Commission chargée d'étudier les questions concernant l'organisation et le fonctionnement des monopoles des Tabacs et des Allumettes*, Paris, Imprimerie nationale, 1925, p. 7).

(27) « 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). Les cahiers manuscrits originaux sont consultables aux archives de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (Centre d'Histoire de l'Europe du Vingtième Siècle), carton HF 5 bis.

doivent également réussir dans une industrie d'État, elle conseille d'appliquer au Monopole un certain nombre de procédés techniques, commerciaux et administratifs qui ont fait leurs preuves dans les entreprises privées. Ce postulat est contestable : tel procédé qui donne d'excellents résultats dans l'industrie privée est inapplicable dans une industrie d'État, ou n'y donne que de médiocres résultats »⁽²⁸⁾. Un an avant cette enquête, Fayol aimait encore citer au contraire une phrase d'Alexandre Millerand devenant président du Conseil, qui annonçait : « Je ne conçois pas que l'État puisse se gérer suivant d'autres règles générales que celles d'une entreprise industrielle bien menée »⁽²⁹⁾.

Sa sévérité est plus précise pour dénoncer les ambiguïtés du monopole des tabacs et allumettes ; il fait la liste des « influences spéciales [qui] agissent sur l'organisation et le fonctionnement administratif des industries d'État » : l'instabilité ministérielle, une réglementation excessive, l'absence du stimulant qu'est le bénéfice pour les entreprises prospères et de la sanction de faillite pour les firmes qui fonctionnent mal, la faiblesse devant les exigences abusives des syndicats (« le droit de commander est plus apparent que réel dans les Manufactures de l'Etat ; et le pouvoir de s'y faire obéir y est singulièrement réduit »⁽³⁰⁾) et l'intervention abusive des parlementaires. Finalement, Fayol ne se résout pas au rapport équilibré que remet

Citroën au nom de la Commission : « La Commission évitera donc de se prononcer sur la question de principe du monopole et remettra à une étude nouvelle le soin de trancher. Que fera-t-on de ses conseils ? Quelles réformes effectuera-t-on ? Quelles en seront les conséquences ? Autant de questions qui restent obscures pour la Commission et dont elle n'aura plus à s'occuper après avoir remis son rapport »⁽³¹⁾. Conforté dans ses analyses des monopoles publics, Fayol sort donc de ce travail collectif plein de doutes sur l'effectivité de ces propositions dans un monde administratif dont il refuse les logiques. L'évolution de la gestion des tabacs comme celle des PTT reste éloignée des projets fayoliens⁽³²⁾.

Conformément à ses prises de position dans la Commission Citroën, Fayol prend ses distances avec d'autres initiatives gouvernementales. Lorsque la Commission Marin (composée de deux parlementaires et de deux hauts fonctionnaires⁽³³⁾) 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 cri-

(28) « Note de M. Fayol », in *Rapport présenté par M. André Citroën...*, *op. cit.*, p. 165. À la page suivante, il insiste et écrit : « Croire que l'administration d'une industrie d'État peut fonctionner comme l'administration d'une industrie privée est une illusion que je ne partage pas » (p. 166). Sur la période postérieure, cf. P. Fridenson, « Atouts et limites de la modernisation par en haut : les entreprises nationalisées face à leurs critiques (1944-1986) », in P. Fridenson et A. Straus (dir.), *Le capitalisme français XIX^e-XX^e siècles. Blocages et dynamismes d'une croissance*, Paris, Fayard, 1987, pp. 175-194 (qui cite p. 176 le texte de Fayol).

(29) H. Fayol, « Préface », in A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale...*, *op. cit.*, p. 13.

(30) *Ibid.*, p. 169.

(31) *Ibid.*, p. 173.

(32) E. Allix, « Le monopole des tabacs », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 septembre 1928, pp. 417-434.

(33) Louis Marin, député ; Paul Magny, sénateur ; Maurice Bloch, procureur général près la Cour des Comptes, et Albert Tirman, conseiller d'Etat.

tiques, un but à atteindre, mais aucune indication des moyens à employer pour l'atteindre »⁽³⁴⁾. Il est vrai que la Commission Marin est prisonnière d'une contradiction : son programme de travail est très ambitieux⁽³⁵⁾ mais la volonté politique s'émousse entre son institution en août 1922 et la remise de son premier rapport le 10 décembre 1923. Les propositions échelonnées envisagent surtout des réformes des organes administratifs (en particulier avec les débats sur la régionalisation, la réorganisation des ministères et des sous-secrétariats d'État, les réformes de la police et de l'organisation militaire). La partie consacrée aux réformes du fonctionnement des services est moins importante et porte principalement sur la décentralisation et sur le monde colonial. Lorsque le rapport parle de « méthodes de travail de l'administration », ses auteurs pensent surtout aux procédures de l'administration face aux citoyens, justiciables, contribuables ou usagers⁽³⁶⁾. Enfin, ils reconnaissent les difficultés de la tâche à accomplir : « Nul ne doit, en effet, se cacher que, si chacun, au Parlement ou dans l'opinion, réclame des économies et des réformes, on les réclame avec entrain tant qu'elles restent vagues et générales : précisées, elles sont généralement repoussées avec vivacité. (...) L'administration a manifesté officiellement la résistance la plus passionnée à toute tentative de réforme »⁽³⁷⁾.

2. DES POSITIONS FAYOLIENNES COMMENTÉES, CRITIQUÉES OU IGNORÉES

Si l'influence directe des propositions de Fayol sur l'administration est limitée, on ne peut pas dire qu'elles ne soient pas connues. Plusieurs publications, émanant de différents milieux intellectuels, en rendent compte. Si la *Revue Politique et Parlementaire* a accueilli certains de ses textes et de ceux de ses disciples, l'œuvre de Fayol reçoit des échos aussi bien dans la *Revue de métaphysique et de morale* que dans la *Chronique sociale de France*⁽³⁸⁾. Parmi les premiers commentateurs des travaux de Fayol, certains mettent particulièrement en valeur les conséquences politiques de sa démonstration. Ainsi, Georges Lachapelle présente les dysfonctionnements de l'État : « [Les ministres] sont devenus membres du Gouvernement, c'est-à-dire du pouvoir exécutif, en commençant par se faire nommer députés ou sénateurs ; puis en prononçant des discours à la tribune du Parlement. Mais l'art de se faire élire et l'art de la parole n'ont aucun rapport avec la science de l'administration, avec la *capacité administrative*. Un avocat très éloquent ne sera pas nécessairement un homme d'État »⁽³⁹⁾.

(34) « Henri Fayol : textes inédits », *art. cit.*, p. 116 (texte du 6 janvier 1924).

(35) « La commission devait donc faire un *choix décisif* entre les propositions restées en balance ; coordonner un *plan général* de réformes logiques mis exactement au point ; organiser un *échelonnement* des opérations qui, seul, permet de réaliser pendant sa marche, transformations et progrès de la machine administrative. », *Premier rapport de la Commission des réformes instituée par le décret du 3 août 1922 adressé à M. le ministre des Finances, Journal officiel, Annexe*, 10 décembre 1923, p. 885. Sur ce rapport, peu étudié, cf. S. Rials, *Administration et organisation...*, *op. cit.*, pp. 184-192.

(36) *Premier rapport de la Commission de réformes...*, *op. cit.*, p. 948.

(37) *Ibid.*, p. 953.

(38) Cette liste qui n'est pas exhaustive a aussi pour but de compléter la série d'articles republiés par Fayol lui-même, in H. Fayol (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, *op. cit.*, pp. 213-286.

(39) G. Lachapelle, « Les idées de M. Henri Fayol (À propos d'un livre récent) », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juillet 1917, p. 110.

La *Chronique sociale de France*, revue catholique, accueille favorablement les thèses de Fayol. Elles sont d'abord présentées sous un jour favorable par Victor Carlhian : « Dans cette marée de livres et de revues qui prétendent systématiser les règles du succès en affaires, les ouvrages intéressants sont peu nombreux ; on chercherait en vain à extraire de la plupart des vues originales ou une apparence de doctrine. Nous mettons cependant à part ceux qui procèdent du mouvement d'idées auquel a donné lieu le livre de M. Fayol »⁽⁴⁰⁾. La revue publie même un entretien avec Fayol au début de 1925⁽⁴¹⁾. Dans ce texte, Fayol insiste sur la nécessaire réforme de la présidence du Conseil sans citer les autres réflexions qui existent alors sur ce thème. Il trouve là paradoxalement une de ses réelles convergences avec les préoccupations de nombreux hommes politiques et hauts fonctionnaires de l'époque⁽⁴²⁾. Les milieux catholiques paraissent approuver le discours fayolien et il est parfois cité lors des Semaines sociales de France, en particulier pour ses développements sur la figure du chef d'entreprise⁽⁴³⁾.

A l'opposé, le professeur de philosophie et durkheimien Georges Davy⁽⁴⁴⁾, dans la *Revue de Métaphysique et de Morale*, prend

une position sur « le problème de l'industrialisation de l'État » qui le différencie des projets fayoliens. Rappelant les théories saint-simonienne et proudhonienne, les projets de la CGT, des travailleurs intellectuels et de différents publicistes, il présente longuement la doctrine de Fayol et de ses collaborateurs. Davy est cependant distant face à ces propositions : « Craignons donc qu'industrialiser l'État, et en faire une entreprise selon les directions de M. Schatz, ce soit non pas seulement préconiser une utile réforme administrative, mais aussi et surtout amener l'État à changer de politique à la faveur du renouvellement des méthodes techniques »⁽⁴⁵⁾. Dénonçant en fait une dérive technocratique possible, il revendique une reconquête du politique.

Des juristes s'intéressent alors de près à l'idée de « réforme administrative », mais sans aucun point commun avec les fayoliens. Bernard Lavergne, professeur à la Faculté de droit de Lille et proche des milieux coopérateurs et de la gauche républicaine, peut écrire, comme Fayol et les siens, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, mais sans les citer. En 1922⁽⁴⁶⁾, il rend compte des travaux d'une commission informelle de réforme administrative qui a regroupé juristes et hauts fonctionnaires (Léon Brunschvicg, Henri

(40) V. Carlhian, « L'administration expérimentale », *Chronique sociale de France*, avril 1924 et mai 1924, pp. 277-292 et pp. 330-338.

(41) L.-M. du Crouzet, « Un entretien avec M. Fayol : la gestion des entreprises et l'outillage administratif », *Chronique sociale de France*, janvier 1925, pp. 10-26.

(42) N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », in M. O. Baruch et V. Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 109-126.

(43) L'auteur d'une thèse de droit sur les Semaines sociales (dont il défend les positions) écrit ainsi : « Les Semaines Sociales, rejoignant dans le domaine moral les idées de Fayol, ont toujours réclamé pour les chefs d'entreprise une éducation leur apprenant leur rôle propre en tant que chefs ». P. Finet, *Les Semaines Sociales de France, leur position dans quelques problèmes économiques*, Grenoble, Imp. Saint-Bruno, 1933, p. 90.

(44) Sociologue durkheimien, Georges Davy est proche du Centre de documentation sociale de l'École Normale Supérieure dirigé par Célestin Bouglé. J.-C. Marcel, *Le durkheimisme dans l'entre-deux-guerres*, Paris, PUF, 2001, pp. 219-289.

(45) G. Davy, « Le problème de l'industrialisation de l'État », *Revue de Métaphysique et de Morale*, 1924, 4, pp. 599-641.

(46) B. Lavergne, « Esquisse d'une réforme administrative », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1922, pp. 406-417.

Chardon, Charles Eisenmann, Henry Lichtenberger, Georges Bonnet, Aimé Berthod, Georges Guy-Grand et lui-même). Le même Bernard Lavergne poursuit sa réflexion dans une autre revue, philosophique, mais, lorsqu'on le critique pour les références qu'il mobilise, ce n'est pas pour le supposé oubli des écrits de Fayol, totalement absents de ces textes, mais pour des querelles de juristes en droit administratif⁽⁴⁷⁾.

Enfin, sur les affrontements autour des propositions rationalisatrices dans les monopoles d'État, un exemple précis peut être pris. A la fin des années 1920, le jeune Conseil National Economique (CNE), créé en 1925⁽⁴⁸⁾, réalise une grande série d'enquêtes sur l'outillage national (les infrastructures et les différentes branches de l'économie française) et, dans ce cadre, aborde la question des PTT. Le rapport, longtemps retardé, est très débattu et de ce fait un rapport complémentaire est demandé. Alors que le Conseil regroupe des syndicalistes ouvriers, patronaux, paysans et divers représentants d'associations, ses rapports commencent à cette date à être réalisés par des spécialistes extérieurs, le plus souvent hauts fonctionnaires (en particulier de jeunes membres du Conseil d'État). Le rapport complémentaire est confié à Jean Milhaud⁽⁴⁹⁾, jeune polytechnicien, membre du Service de l'organisation scientifique de la CGPF (la Confédération générale de la production française, l'ancêtre de l'actuel MEDEF). Milhaud est ouvertement partisan de méthodes utilisées dans l'industrie privée et en particulier attentif à une rationalisation des conditions de travail – il l'avait exprimé au cours d'une réflexion sur la rationalisa-

tion des services du secrétariat du Protectorat du Maroc en novembre-décembre 1929. Mais, lorsqu'il présente son rapport à la commission permanente du CNE, les membres en sont surpris. Le cégétiste Francis Million, proche collaborateur de Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT, estime que le rapporteur a débordé la mission qui lui était confiée et que le rapport contient « certaines idées qui ne peuvent être acceptées sans discussion par tous les membres de la Commission, notamment celles relatives au taylorisme »⁽⁵⁰⁾. Certains acteurs de ce lieu de négociation sociale se méfient des théories pouvant faire naître en son sein le conflit.

Ainsi, si les milieux catholiques sociaux sont assez réceptifs aux théories de Fayol, une partie au moins des cercles républicains et socialistes semblent plus méfiants face à un discours assimilé à une vision libérale de l'économie.

3. UNE POSTÉRITÉ LIMITÉE DANS LES MILIEUX ADMINISTRATIFS

Présentant le projet du Centre d'études administratives (CEA), à peine créé en 1918, Fayol s'explique ainsi : « Nous formerons une documentation qui rendra les études administratives plus faciles. Mon premier volume est une sorte de théorie générale ; il a besoin d'être accompagné d'un grand nombre d'exemples et de faits »⁽⁵¹⁾. Paul Vanuxem, polytechnicien, directeur d'une manufacture d'État en

(47) B. Lavergne, « Insuffisances et réforme de l'administration française », *Revue de Métaphysique et de Morale*, 1922, 1, pp. 101-127 ; G. Renard, « Lettre », *ibid.*, 1922, 2, pp. 253-257 et B. Lavergne, « Lettre », *ibid.*, pp. 257-259.

(48) A. Chatriot, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

(49) A. Weexsteen, *Le Conseil aux entreprises et à l'État en France. Le rôle de Jean Milhaud (1898-1991) dans la CEGOS et l'ITAP*, thèse de doctorat d'histoire, dir. P. Fridenson, EHESS, 1999.

(50) Procès-verbal de la commission permanente du 10 novembre 1930, Archives nationales, CE 95.

(51) H. Fayol (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, *op. cit.*, p. 175.

Belgique et adhérent à la Science sociale, une des sociétés héritières de Le Play, est l'organisateur du CEA, dont il résume le but : « recueillir et classer les faits, jeter un pont entre l'observation expérimentale et l'induction »⁽⁵²⁾. Le CEA devait coordonner un travail collectif. Les uns observent les faits et rédigent des fiches, les autres les classent et les interprètent. Les exemples publiés par la suite correspondent souvent à des « faits d'administration manquée », pour montrer que la méthode administrative bien employée aurait pu apporter des solutions. Le CEA édite progressivement toute une série d'ouvrages. Outre les trois ouvrages de Fayol⁽⁵³⁾ sont ainsi publiés les deux livres de Joseph Carlioz⁽⁵⁴⁾ et celui de Joseph Wilbois et Paul Vanuxem⁽⁵⁵⁾. Le second livre de Carlioz (un ingénieur centralien) sur le « gouvernement des entreprises » est issu de leçons professées à l'école des Hautes études commerciales, montrant un certain rayonnement de l'activité du CEA. Il est complété par un texte original du général de Pouydraguin sur le monde militaire⁽⁵⁶⁾.

La figure de Joseph Wilbois⁽⁵⁷⁾ est particulièrement intéressante dans ce milieu fayolien assez méconnu. Wilbois s'est consacré très tôt à l'enseignement orienté vers la pratique et professe à l'École des

Roches de 1904 à 1906. Après une longue mission en Russie, il fonde en 1913 le Club Action Pensée avec la volonté de former des « dirigeants intellectuels des affaires », puis en 1919 l'École d'administration et d'affaires. Il publie à partir de son enseignement dans cette école un *Vade-mecum du chef d'entreprise*⁽⁵⁸⁾. Son insertion dans le milieu industriel (et d'abord auprès des patrons chrétiens) est importante. Mais s'il prend le secrétariat du Comité national de l'organisation française après 1925 (donc après la fusion entre tayloriens et fayoliens), sa démarche personnelle, qui allie non sans éclectisme Le Play, Durkheim, Freud, Janet, Ribot, Lahy, Fayol et Bergson, le laisse en dehors de certains débats intellectuels. Malgré des livres originaux⁽⁵⁹⁾, son mélange paradoxal de fayolisme et de mysticisme en fait une voix assez isolée.

Jean Zapp, secrétaire général du CEA, publie dans la *Revue Politique et Parlementaire* une volumineuse étude sur la liquidation des stocks liés au premier conflit mondial⁽⁶⁰⁾. L'article se veut une démonstration de méthode reprenant les cinq principes fayoliens et les appliquant à une analyse 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

(52) P. Vanuxem, « Introduction théorique et pratique à l'étude de l'administration expérimentale », in H. Fayol (dir.), *L'éveil de l'esprit public...*, op. cit., p. 44.

(53) Il s'agit d'*Administration industrielle et générale*, de *L'éveil de l'esprit public* et de *L'incapacité industrielle de l'Etat. Les PTT*.

(54) J. Carlioz, *Administration et organisation commerciale*, Paris, Dunod et Pinat, 1918 et *Le gouvernement des entreprises commerciales et industrielles*, Paris, Dunod, 1921 (cet ouvrage est réédité en 1927 et 1940).

(55) J. Wilbois et P. Vanuxem, *Essai sur la conduite des affaires et la direction des hommes*, Paris, Payot, 1919.

(56) Gal de Pouydraguin, « La fonction administrative dans le monde militaire », in J. Carlioz, *Le gouvernement des entreprises...*, op. cit., pp. 305-316.

(57) B. Kalaora, « Le mysticisme technique de Joseph Wilbois », in Y. Cohen et R. Baudouï (dir.), *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*, Fontenay-aux-Roses, ENS Éditions, 1995, pp. 185-194.

(58) J. Wilbois, *Les Vade-mecum du chef d'entreprise*, Paris, Alcan, 1926-1934, 7 volumes.

(59) Indépendamment de nombreux ouvrages mystiques, son livre le plus intéressant porte sur les événements de juin 1936 : J. Wilbois, *La Nouvelle Organisation du travail*, Paris, Bloud et Gay, 1937.

(60) J. Zapp, « L'incapacité commerciale de l'État : la liquidation des stocks », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juin 1921, pp. 341-367.

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 »⁽⁶¹⁾. Le CEA, malgré ses publications, a une activité difficile à évaluer et qui semble assez coupée des sphères de la haute administration (malgré une communication d'un membre du Conseil d'État et proche de Léon Blum, Paul Grunebaum-Ballin⁽⁶²⁾). Il touche quelques milieux spécialisés comme l'Académie de Marine⁽⁶³⁾, ou encore s'intègre à l'entreprise des Semaines de la Monnaie lancées par Georges Valois⁽⁶⁴⁾ et certains hommes politiques⁽⁶⁵⁾.

Un des livres sans doute les plus reconnus écrits par un disciple de Fayol est celui publié en 1922 par un universitaire : Albert Schatz, alors professeur à la Faculté de droit de Lille, agrégé de sciences économique et politique. Si l'ouvrage n'appartient pas strictement à la série du CEA, il s'inscrit ouvertement dans la continuité (on peut même penser que, dans sa structure, il renvoie à l'ambition évoquée par Fayol lui-même en 1921 de donner un « projet de réforme générale des services publics »⁽⁶⁶⁾). Dans la préface, Fayol consacre ce livre comme un « programme d'action gouvernementale prêt à être appliqué ». Un des intérêts du livre de Schatz est qu'il se présente comme rationnel, détaché des passions politiques et syndicales qui entourent habituellement le discours sur l'État : « Il n'est œuvre ni d'érudition ni de parti et n'a

d'autre but que d'exposer clairement, avec une absolue indépendance, un moyen de porter remède à la crise où se débat, non sans péril, le gouvernement de la France »⁽⁶⁷⁾. Ce discours ultra-rationnel typique des fayoliens peut expliquer certaines résistances à leurs thèses. Quoique membre de la Faculté de droit, Schatz, spécialiste de science économique, n'est pas porteur de la culture du droit administratif de ses collègues publicistes ; son livre est construit comme une démonstration pour le « désencombrement de l'État ». Il trouve plus de références chez Tocqueville ou Bagehot que chez les publicistes français renommés à l'époque Duguit et Hauriou. Un gouvernement « désencombré » et véritablement dirigé : voici le programme que Schatz propose et résume ainsi, en écho typique à la période où il écrit : « 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" ».⁽⁶⁸⁾

L'influence des fayoliens dans les sciences administratives s'exprime sur le plan international par le biais des congrès. Absent du Premier congrès international des sciences administratives de Bruxelles en 1910, le fayolisme semble bien présent au

(61) *Ibid.*, p. 367.

(62) A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale...*, *op. cit.*, pp. 244-245.

(63) R. Mazerat, *La doctrine administrative. L'administration expérimentale, le fayolisme*, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1924.

(64) Georges Valois est à l'époque un publiciste de droite, attentif aux questions économiques et sociales. Cf. A. Douglas, *From Fascism to Libertarian Communism. Georges Valois against the Third Republic*, Berkeley, University of California Press, 1992.

(65) J. Zapp, « Les gestions industrielles de l'État », in *La politique financière et monétaire de la France. Rapports, travaux, vœux et résolutions, comptes rendus des séances de la Semaine de la Monnaie, 6-11 juin 1922*, Paris, F. Alcan et R. Lisbonne, Dunod, Plon et Nouvelle librairie nationale, 1922, pp. 441-464.

(66) H. Fayol, « L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT », *art. cit.*, p. 366.

(67) A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale...*, *op. cit.*, p. 24.

(68) *Ibid.*, p. 261.

deuxième congrès de 1923 à Bruxelles⁽⁶⁹⁾ et surtout à celui de 1927 à Paris⁽⁷⁰⁾. La 5^e section de ce congrès, intitulée « Préparation aux fonctions publiques – Perfectionnement des méthodes administratives », est en partie tenue par des fayoliens⁽⁷¹⁾. On trouve en effet parmi les rapporteurs Jean Zapp (« La rémunération des fonctionnaires »), le contrôleur général Chareyre (« A quoi tient l'infériorité des services d'État »), Henri Fayol (le fils, « La prévoyance dans les services publics »), F. Poujade (« L'organisation dans les services publics »), Joseph Carlioz (« Le commandement dans les services publics ») et Israël (« La coordination dans les services publics »). Enfin, le rapport général sur « Les méthodes de travail dans les administrations » est rédigé par Joseph Wilbois. Ce dernier commence son rapport par une formule péremptoire : « Les congressistes de 1927 sont trop unanimement convaincus de la doctrine fayolienne pour qu'il soit utile d'en présenter ici fût-ce un résumé »⁽⁷²⁾. Les conclusions qu'il établit reprennent les thèses fayoliennes : « Les entreprises publiques sont à cet égard inférieures aux entreprises privées ; cela tient à la grandeur des organismes administratifs où il est plus facile de violer les lois de la coordination, et à l'intrusion du politique dans l'administratif, ce qui est contraire aux lois de l'unité de direction et de l'unité de commandement. (...) Un premier progrès consisterait à répandre, à la tête des admi-

nistrations publiques, les principes grâce auxquels s'exercent normalement les cinq éléments de la fonction administrative, la prévoyance, l'organisation, le commandement, la coordination et le contrôle »⁽⁷³⁾.

Le Congrès de 1923 tenu à Bruxelles où Fayol est intervenu permet de préciser son influence dans les milieux administratifs belges. Malgré le faible nombre d'études et de sources sur cette question⁽⁷⁴⁾, il semble que la doctrine fayolienne ait été appliquée au ministère de la Défense nationale belge en 1921. Si le ministre Albert Devèze n'a pas gardé longtemps son maroquin, il a pu simplifier l'organigramme du ministère et supprimer des directions et des bureaux peu utiles. De même, associées aux propositions d'un fonctionnaire belge (De Vuyst), les propositions de Fayol sont appliquées dans un département du ministère de l'Agriculture. Les Chemins de fer de l'Etat, l'Office belge des chèques et virements postaux et la Caisse générale d'Epargne et de Retraite ont eux aussi connu l'influence des principes fayoliens dans les années 1920.

Des travaux juridiques français reviennent également sur les analyses de Fayol. Le doyen de la Faculté de droit de Paris, Henri Berthélemy, cite positivement les travaux de Fayol dans un article sur les services publics en 1923⁽⁷⁵⁾. Un ancien ingénieur des manufactures de l'État soutient en 1927 une thèse devant la Faculté de droit de Bordeaux sur

(69) Fayol y prononce une communication remarquée par différents observateurs : cf. L. D. White, « The Second International Congress of Public Administration », *The American Political Science Review*, 18, 2, mai 1924, pp. 384-388.

(70) S. Rials, *Administration et organisation*, op. cit., p. 141.

(71) *Rapport général présenté par la 5^e section*, Troisième congrès international des sciences administratives, Paris, juin 1927.

(72) *Ibid.*, p. 39.

(73) *Ibid.*, p. 57.

(74) Ce point comme les éléments présentés ici sont tirés de E. Geerkens, *La rationalisation dans l'industrie belge de l'entre-deux-guerres*, thèse de doctorat d'histoire, Université de Liège, 2002, 4 vol., en particulier pp. 188-192.

(75) H. Berthélemy, « Comment reconstituer les services publics ? », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 février 1923, pp. 189-202.

le monopole des tabacs⁽⁷⁶⁾. Alfred Lamarque explique dans son introduction qu'il a travaillé un an auprès de Fayol, « à une époque où le maître incomparable de la doctrine administrative cherchait à adapter aux services d'État les règles qui font le succès des affaires privées bien menées »⁽⁷⁷⁾. La démonstration, intégrant la réforme législative de 1926, reprend les thèmes chers à Fayol sur l'incapacité chronique de l'État à diriger ce monopole et sa conclusion est sans appel : « Aucune considération d'intérêt général ne peut non plus être invoquée pour justifier un monopole d'État sur le tabac. Il y a, au contraire, un intérêt majeur pour la bonne marche des services essentiels de l'État, à le désencombrer de ses services annexes que d'autres que lui peuvent assurer. Cet intérêt majeur concorde parfaitement ici avec l'amélioration du rendement fiscal... Nous ne pouvons dans ces conditions que conclure nettement en faveur de la gestion privée »⁽⁷⁸⁾. En mars 1929 est soutenue à la Faculté de droit de Paris une thèse sur « l'étatisme industriel » qui fait une bonne place aux travaux des fayoliens. L'objectif de la démonstration de ce juriste, Raymond d'Argila, consiste à expliquer qu'« il convient, pour peu que l'on veuille rétablir l'État dans sa force et dans sa solidité primitives et le garantir contre lui-même des excès où il se laisse facilement engluier, de

lui ôter, d'une manière ou d'une autre, les entreprises industrielles qu'il ne s'entend en rien, ni à organiser, ni à diriger, ni à exploiter »⁽⁷⁹⁾. Mais la connaissance des travaux de Fayol est parfois plus floue chez certains juristes qui ne lui accordent que quelques lignes dans de vastes panoramas sur l'organisation technique de l'État⁽⁸⁰⁾.

L'une des raisons de la faible réception des idées fayoliennes dans les milieux administratifs est enfin l'échec d'un mouvement plus large : celui des « relèves » réalistes des années 1920 et 1930⁽⁸¹⁾. Un discours de Fayol, peu de temps avant sa mort, indique que ses positions ne sont pas contradictoires avec celles de Taylor. Le CEA peut ainsi 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⁽⁸²⁾. 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⁽⁸³⁾, mais le soutien du monde politique reste très limité et les

(76) A. Lamarque, *Le monopole des tabacs, office d'Etat ou liberté ?*, Bordeaux, Imprimerie J. Bière, 1927. Lamarque a dans son jury le doyen Duguit, grand théoricien des services publics et proche des syndicats réformistes.

(77) *Ibid.*, p. 10. Il termine son éloge de Fayol ainsi : « Celui qui s'honorera toujours d'avoir été un de ses disciples s'incline devant sa mémoire vénérée, heureux s'il pouvait, par cet ouvrage directement inspiré de ses idées, intéresser le lecteur à la doctrine du maître » (p. 13).

(78) *Ibid.*, p. 154.

(79) R. d'Argila, *L'étatisme industriel*, Paris, Imprimerie du Montparnasse et de Persan-Beaumont, 1929, p. 191.

(80) P. Dubois-Richard, *L'organisation technique de l'État*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930. Dubois-Richard estropie d'ailleurs le nom de Fayol (p. 116).

(81) O. Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Paris, PUF, 2002.

(82) O. Dard écrit : « Entrés dans la place, il leur faut cependant imposer leurs méthodes et leurs idées, ce qui n'a rien d'évident, ces hommes du privé connaissant très mal les usages et les rouages de l'administration », *ibid.*, p. 249. Cf. aussi A. Moutet, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1997 et A. Weexsteen, *Le Conseil...*, *op. cit.*

(83) O. Dard, *Jean Coutrot de l'ingénieur au prophète*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises, 1999, pp. 291-330.

efforts de rénovation économique sont emportés dans les débats de politique sociale, puis dans la préparation du conflit mondial. Tous ces travaux et ces projets restent par contre très peu représentés dans les milieux parlementaires, qui discutent eux aussi durant toutes les années trente du thème de la réforme de l'État⁽⁸⁴⁾.

Malgré de nombreuses publications et des contacts à un haut niveau dans l'appareil d'État, les écrits de Fayol et de ceux qui s'en réclament restent peu discutés en France⁽⁸⁵⁾. Leurs thèmes et leurs visions se distinguent trop de la culture dominante chez les hauts fonctionnaires⁽⁸⁶⁾. La filiation parfois signalée entre les œuvres de juristes du XIX^e siècle et les projets fayoliens ne réduit pas ce décalage⁽⁸⁷⁾. L'opposition avec l'œuvre du conseiller d'État Henri Chardon est ici très nette⁽⁸⁸⁾. Le désaccord sur de nécessaires réformes ne s'articule pas sur des visions plus ou moins libérales et plus ou moins étatistes, il naît d'expériences distinctes et d'influences différentes. Fayol et la plupart des fayoliens ne disposent pas d'une connaissance suffisante de la machinerie administrative pour réfléchir sur les voies d'action possibles. On comprend mieux ainsi le divorce complet entre leurs élaborations doctrinales et les quelques réalisations alors effectuées en matière de

réforme administrative. Un même divorce existe avec les penseurs qui réfléchissent alors sur l'évolution du statut des services publics. Fayol s'intéresse à l'administration des PTT, aux tabacs et allumettes, mais reste étranger aux débats sur la nationalisation industrialisée (portée par la CGT), sur les régies et les offices ou aux discussions doctrinales des juristes sur le statut des services publics⁽⁸⁹⁾. Enfin, les projets de réforme de l'État touchant à la représentation des intérêts ou aux économies budgétaires ne sont jamais abordés précisément par Fayol. L'originalité même du discours fayolien, éloigné autant de celui des constitutionnalistes, des spécialistes de finances publiques que des syndicalistes, explique donc son faible écho dans un monde qui a pourtant conscience que des évolutions s'imposent. La réception s'effectue du côté administratif de manière décalée et en fait participe plus globalement à un changement des modalités de critique de l'État datant de l'entre-deux-guerres⁽⁹⁰⁾. Aux dénonciations d'un État lent, dispendieux et bureaucratique s'ajoute progressivement un nouveau contre-modèle de référence : celui de l'administration rationnelle, dont l'entreprise peut figurer un meilleur exemple de mise en œuvre. C'est bien ce débat français récurrent au XX^e siècle⁽⁹¹⁾ qu'éclairent d'un jour original les interventions fayoliennes des années 1920.

(84) A. Lanza, *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, Paris, PUF, 1968.

(85) Sur la réception américaine, très différente, cf. D. Reid, « Fayol : excès d'honneur ou excès d'indignité ? », *art. cit.*

(86) Les critiques contre l'enseignement donné aux polytechniciens ont pu lui aliéner une partie des ingénieurs (P. Morin, « Actualité de Fayol », in H. Fayol, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, éd. 1979, pp. 8-9), mais l'absence de liens avec le monde administratif paraît plus importante encore.

(87) On peut penser par exemple à A. Jullien, *Essai sur l'ordre, considéré dans l'administration publique et dans les sciences*, Paris, Baudouin frères, 1818. Cette thèse de l'influence des juristes du XIX^e siècle sur les idées fayoliennes a été développée par D. Martin, « Déjà vu : French Antecedents of Administration », *Public Administration Review*, 47, juillet-août 1987, pp. 297-303.

(88) H. 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 et pour une mise en perspective : V. 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.

(89) « La jurisprudence et la réforme silencieuse », in S. Rials, *Administration et organisation... op. cit.*, pp. 223-236.

(90) Cf. les remarques suggestives de P. Rosanvallon, *L'Etat en France... op. cit.*, p. 234.

(91) P. Bezès, *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative (1962-1997)*, 3 vol., thèse de doctorat de science politique, dir. J. Lagroye, IEP Paris, 2002.
