

tion des signes religieux à l'école présidée par Jean-Louis Debré, qui a également produit un rapport intitulé *La laïcité à l'école. Un principe républicain à réaffirmer*.

ET AILLEURS ?

Les commissions mises en place sous la V^e République font partie de son histoire puisqu'elles ont pu organiser des grandes messes de débat national et profiler des réformes fondatrices.

Il peut toutefois être étonnant de constater que notre pays n'a pas connu de commission, à l'instar de ce qui est pratiqué dans certains pays étrangers, à la confluence du politique, du juridique et de l'historique, dont la mission a consisté à changer l'état d'esprit d'une nation par rapport à son passé et à reconstruire la projection de celle-ci dans un pacte social apaisé et consensuel après un traumatisme immense ou les pages les plus sombres de son histoire. En effet, et toutes choses égales par ailleurs, la France n'a pas fait le choix de créer une commission « Vérité et réconciliation » après la Seconde Guerre mondiale. Celle mise en place en Afrique du Sud, même si son entreprise d'apaisement s'est heurtée à des obstacles résultant des circonstances de sa création – par exemple, l'impunité accordée à ceux qui confessaient publiquement leurs crimes – et si elle n'a pas suscité l'unanimité, le rapport final de la commission ayant été contesté par des représentants des deux bords, elle a eu des effets positifs indéniables sur les victimes.

C'est que la France semble mal à l'aise avec les commissions qui flirtent avec le juridictionnel. La commission présidentielle sur l'assassinat du président Kennedy, connue sous le nom de Commission Warren, créée par le président Lyndon Johnson en novembre 1963 pour enquêter sur les circonstances de l'assassinat du président Kennedy, et dont l'action a été structurante afin d'objectiver et dépassionner le débat national sur les circonstances singulières de cette mort, constitue une étrangeté, du point de vue de la France.

En définitive, et sous un angle rétrospectif, manque peut-être à la France une grande commission liée à l'appropriation de son Histoire et à la définition en commun des valeurs du vivre-ensemble. Peut-être que les années à venir verront sa création.

¹ Reproduits dans l'ouvrage *Sur l'État*.

² À titre d'exemple, la lettre de mission au professeur Sicard du président de la République française ne faisait pas mention de la consultation citoyenne qui a été menée.

³ P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, proximité, réflexivité*, Seuil, 2008.

GUIZOT ET LA « SOUVERAINETÉ DE LA RAISON » AUX ORIGINES D'UNE GOUVERNANCE FONDÉE SUR L'EXPERTISE

Auteur : **Jean-Miguel Pire**, directeur-adjoint de HISTARA (EA 7 347) à l'EPHE
Histoire de l'art, des représentations, des pratiques et des cultures administratives

Figure centrale de la monarchie de Juillet (1830-1848), son théoricien autant que son acteur principal, François Guizot (1787-1874) fait de la « souveraineté de la raison » la nouvelle source de la légitimité politique. Rompant avec les anciens modes de légitimation, il entend fonder l'action de l'État sur sa rationalité et sa capacité à répondre effectivement aux besoins de la société. S'impose alors une gouvernance pragmatique et éclairée où la connaissance scientifique de la société commence à être intégrée dans le processus de la décision publique.

Outre le développement d'enquêtes sociologiques, cette gouvernance rationnelle se manifeste par le recours croissant aux experts et à la création de commissions *ad hoc*. Les détenteurs d'un savoir scientifique, pratique ou empirique, ont alors vocation à intégrer officiellement et durablement le cœur du système politico-administratif. C'est le début d'une évolution que les pouvoirs publics ont constamment amplifiée et qui connaît aujourd'hui un niveau jamais atteint. L'un des principaux initiateurs de ce mouvement, Guizot, en est aussi le penseur incontournable. Ses nombreux écrits posent les bases théoriques d'un type de gouvernance appelé à devenir la clef de voûte de notre modernité politique.

“

*Les bases théoriques
d'un type de gouvernance
appelé à devenir
la clef de voûte de notre
modernité politique*

”

UNE AUTRE LECTURE HISTORIQUE DE LA MONARCHIE DE JUILLET

Régime décrié, la monarchie de Juillet porte dans la conscience historique française, le poids du désenchantement. À partir de 1830, les

derniers idéaux politiques semblent avoir définitivement fait naufrage pour laisser la place au règne d'un matérialisme hégémonique et sans pitié. Aux yeux de la postérité, le régime reste impardonnable d'avoir ainsi piétiné les idéaux démocratiques et permis le règne des banquiers, de la finance et de l'industrie. Mais une autre lecture historique est possible car, derrière les banquiers et les affairistes, la monarchie libérale s'est aussi largement appuyée sur les savants, les professeurs, les instituteurs.

Au nom de la raison

Moment de transition entre la geste révolutionnaire et l'avènement de la III^e République, il va jeter les bases de notre régime actuel fondé sur le parlementarisme et la rationalité. S'il refuse le suffrage universel, c'est au nom même de la *raison* dont il entend faire son unique horizon de légitimité. L'expérience a montré – et montrera à nouveau dès 1852 avec le Second Empire – qu'une extension du suffrage à tous

dans une population très majoritairement analphabète, conduit, à coup sûr, au plébiscite d'un pouvoir autoritaire. Pour les Libéraux de Juillet, avant d'en arriver au suffrage universel, il faut d'abord éduquer et répandre les lumières dans l'ensemble de la population afin que sa contribution à la vie publique soit celle d'une citoyenneté éclairée.

Ce sera l'ambition du volontarisme éducatif sans précédent mis en œuvre par Guizot avec sa loi de 1833 universalisant l'instruction primaire. Et c'est aussi une clé pour comprendre la théorie des « capacités » qui détermine que, littéralement, la conduite de la société doit être réservée à ceux qui s'en montrent effectivement « capables ». Ces « capacités » ne désignent pas seulement ceux qui paient l'impôt – et sont ainsi supposés être attachés à la stabilité de la société – mais aussi les talents intellectuels. Pour la première fois, une qualité formelle et vérifiable est substituée aux sources de légitimité des régimes précédents – le droit divin de l'Ancien Régime, l'élection révolutionnaire ou le plébiscite napoléonien. La monarchie de Juillet s'efforce de substituer à l'arbitraire, une rationalité qu'elle érige en mode de gouvernement. Tel qu'il est conceptualisé et mis en œuvre, ce principe de légitimité est largement inédit. On peut considérer qu'il fonde un mode d'action administrative qui a fini par s'imposer, peu ou prou, à tous les gouvernements démocratiques.

Ainsi, à côté de la légitimité formelle qui sera générée par le mécanisme démocratique, s'est d'abord imposée une légitimité *matérielle* fondée sur la pertinence et l'efficacité vérifiables de l'action publique. Sans doute, dans les temps les plus anciens, cette efficacité a-t-elle été *in fine* requise pour juger de l'action de toute autorité publique. Mais il revient à la monarchie de Juillet d'en avoir fait une source de légitimité explicite et officielle. En 1830, d'accessoire, la raison « efficace », accède au rang de qualité essentielle de l'action publique.

Trois grandes sources de légitimité

Ce legs méconnu transmis à notre modernité politique, continue de déterminer l'existence de trois grandes sources de légitimité : celle des élus, celle des juges et celle des « savants », c'est-à-dire l'ensemble des détenteurs de l'autorité intellectuelle : chercheurs, universitaires, experts, etc. Rarement analysée comme telle, cette troisième source de légitimité connaît pourtant de nos jours un accroissement exponentiel. Jamais l'État n'a autant eu recours aux lumières de l'expertise pour éclairer et préparer des décisions dont les conséquences lui échappent toujours davantage. En témoigne la création récente, notamment depuis 2012, des nombreux hauts conseils, hauts comités,

commissions, observatoires dont la composition fait systématiquement appel aux chercheurs et aux experts.

Cette inflation traduit le désir d'une gouvernance rationnelle, comme la crainte de toute erreur, de toute conséquence inopportune et, au fond, la volonté de supprimer tout risque. Jamais les gouvernements n'ont autant souhaité se décharger des conséquences de leur autorité sur des instances auxquelles déléguer le poids et la responsabilité de décisions trop dangereuses. Dans un monde devenu toujours plus complexe, et où la décision publique se périmait très vite, l'actualité de cette question est donc indubitable et il paraît utile de proposer un éclairage historique de cette orientation de la gouvernance.

En revenant sur la monarchie de Juillet, on peut espérer reconstituer l'un des fils perdus de notre généalogie institutionnelle et ainsi mieux comprendre la nécessité d'équilibrer la cohabitation de ces trois sources de légitimité. Il s'agira moins ici de détailler les innovations institutionnelles d'alors, que de montrer comment une telle évolution a pu se concevoir à l'époque, comment elle s'articule à la genèse de nos institutions parlementaires et démocratiques. Il fallait pour cela donner largement la parole à François Guizot, véritable inventeur du concept et de sa mise en œuvre.

UNE LÉGITIMITÉ EMPIRIQUE

Quand François Guizot paraît sur la scène politique au début de la Restauration, la France est parvenue au bout du cycle révolutionnaire et impérial. Il faut à présent ancrer les acquis de 1789 inaugurant un mode de gouvernement qui réponde aux exigences formulées par les Lumières. Il faut un pouvoir non seulement rationnel mais aussi qui fonde sa légitimité même dans la raison. Un gouvernement qui fonde d'abord son action sur l'observation des faits. Guizot écrit ainsi, dès 1816, au tout début de sa carrière de publiciste et alors que s'ouvrent avec la Restauration les trois décennies de la monarchie parlementaire :

« Une théorie, en politique comme dans toutes les autres sciences qui puisent leurs matériaux dans les faits, n'est autre chose que l'ensemble des principes généraux résultant de l'observation et de la comparaison de tous les faits qu'on a entrepris de réduire à une expression simple, et dont on veut connaître les rapports et les lois. De là résulte que tout gouvernement a sa théorie... Ainsi, quand on dit que le meilleur gouvernement est celui qui convient le mieux à l'état de la société qu'il doit régir, cela veut dire que le meilleur gouvernement est celui dont la théorie se fonde sur les faits dont l'ensemble constitue telle ou telle société déterminée. [...] Les hommes qui sont chargés de la direction de

l'ordre social, ont [...] un besoin impérieux de connaître et la théorie de la société qu'ils ont à gouverner, et la théorie des institutions qui sont leur moyen de gouvernement. J'entends par la théorie de la société, l'ensemble des faits qui constituent l'état de cette société et les lois d'après lesquelles ces faits s'unissent et coexistent. J'entends de même par la théorie des institutions, l'ensemble des principes auxquels ces institutions peuvent être rapportées, qui en font la base et en déterminent la nature. »¹²³

La souveraineté de la raison

Le bon gouvernement est donc celui qui indexe son action sur les seuls besoins de la société. Pour connaître ces besoins, le pouvoir est donc tenu de fouiller la société sans relâche ; la relation qu'il entretient avec elle relève ainsi de l'investigation sociologique. Ici réside la grande nouveauté de cette théorie. À l'âge des passions doit succéder, pour la politique, celui de la *raison*. Selon Guizot, le pouvoir doit désormais s'appuyer sur un savoir, sur des pratiques observables, qualifiables et quantifiables. Par conséquent, il doit être regardé comme une science et non plus comme un objet seulement soumis à l'arbitraire de ceux qui le possèdent. Savant-politique du régime, il conçoit et met en œuvre ce qu'il désigne comme la « souveraineté de la raison ». Dans un essai publié en 1820, *Du gouvernement de la France depuis la restauration et du ministère actuel*, alors que la Restauration donne les signes d'un retour à l'Ancien régime, Guizot place audacieusement le droit divin et la souveraineté populaire sur le même plan. Il s'agit pour lui d'y substituer un principe capable de les dépasser et de donner un fondement effectivement universel aux institutions nouvelles.

« Je ne crois ni au droit divin, ni à la souveraineté du peuple. Je crois à la souveraineté de la raison, de la justice et du droit : c'est là le souverain légitime que cherche le monde et qu'il cherchera toujours ; car la raison, la vérité, la justice ne résident nulle part complètes et infailibles. Nul homme, nulle réunion d'hommes ne les possèdent sans lacunes et sans limites. Les meilleures formes de gouvernement sont celles qui nous placent plus sûrement et nous font plus rapidement avancer sous l'empire de leur loi sainte. »¹²⁴

La raison de Guizot

La « raison » de Guizot n'a rien d'abstrait. Elle renvoie à un horizon mais aussi à une méthode, une exigence, un travail. Jamais acquise, elle doit se prouver sans cesse car, précise-t-il, « nul ne possède toute la raison et tous y ont part ». La nouveauté radicale vient ainsi de ce que le principe de la légitimité se voit vidé de toute dimension transcendante. Indexée sur un objet empirique, la légitimité n'est plus une donnée de départ mais le résultat d'une quête. Selon Guizot, désormais, « tout pouvoir est donc tenu

de prouver sa légitimité »¹²⁵. Et pour établir cette preuve, il lui faut d'abord démontrer la rationalité de son action et sa capacité à répondre aux besoins de la société dont il a la charge. En somme, pour être légitimes, les gouvernements doivent respecter deux conditions essentielles : « La première, qu'ils répondent, en une certaine mesure, aux besoins généraux et actuels des peuples, c'est-à-dire qu'ils possèdent une certaine part de la vraie légitimité ; la seconde, qu'en subissant l'action du temps ils aient reçu sa sanction. »¹²⁶

Guizot opère ainsi le passage d'un système politique dans lequel le pouvoir est tenu pour légitime en fonction de ce qu'il prétend être, en fonction des principes dont il se revendique, vers un système où cette légitimité relève désormais de ce qu'il fait. Il dépasse ainsi un débat dont les termes contradictoires appartiennent à la même économie de justification : la souveraineté de droit divin et la souveraineté du peuple relèvent en effet chacune d'une conception de la légitimité comme substance, comme acquis. La légitimité comme tâche, comme horizon permet le glissement d'une politique menée au nom d'idéaux, vers une politique rationnelle, opératoire, avérée seulement par les faits. Ainsi, écrit Guizot, « quand les institutions et les pouvoirs établis respectent et reproduisent les lois de la raison assez fidèlement pour satisfaire aux besoins généraux et actuels de la société, quand ils sont ainsi en harmonie soit avec son état matériel, soit avec le degré de développement moral où elle est parvenue, alors la société les juge légitimes ; ils le sont pour elles, dans la mesure de son imperfection et de la leur »¹²⁷.

Afin de répondre à la demande sociale, le gouvernement doit se concevoir en adéquation avec la société. Il doit rompre avec une tradition qui a toujours séparé radicalement la sphère étatique du reste de la société. Pour Guizot, il faut donc « que l'autorité renonce à prétendre exister isolément [...] son art consiste à trouver dans la société [...] le point d'appui dont il a besoin »¹²⁸. Car les « institutions ne sont rien pour elles-mêmes ; ce n'est point pour elles-mêmes qu'on les veut ; elles ont un but déterminé, une utilité pratique »¹²⁹. Dans cette quête d'une réponse aux besoins sociaux, le gouvernement doit avoir comme seule boussole le pragmatisme et l'efficacité. Il doit rechercher les solutions les plus efficaces car, écrit Guizot, « à coup sûr, il y a aussi une bonne manière de satisfaire à ces besoins sociaux ; il y a une bonne loi à faire, un bon parti à prendre, un bon jugement à prononcer. De quelque chose qu'il s'agisse, quel que soit l'intérêt mis en question, il y a en toute occasion une vérité qu'il faut connaître, et qui doit décider de la conduite »¹³⁰. Ce positivisme gouvernemental génère l'obligation de développer une connaissance méticuleuse de la société : « Il faut se saisir fortement de la société, étudier partout ce qu'elle désire. »¹³¹ Défendant un texte devant la chambre des

députés, Guizot affirme ainsi : « Les lois qui ne sont pas fondées sur la connaissance exacte et sérieuse des faits ont beau être écrites, délibérées, elles restent stériles, impuissantes ; elles n'ont pas de vie, elles n'ont pas ce qu'il faut pour prendre possession de la société. »¹³² Pour Guizot, une telle démarche – proprement heuristique – n'a rien d'accessoire. Elle doit même passer au premier plan de l'action publique car elle détermine toute chance de succès. « La première affaire du gouvernement, écrit ainsi Guizot, c'est de chercher [la] vérité, de découvrir ce qui est juste, raisonnable, ce qui convient à la société. Quand il l'a trouvée, il le proclame. Il faut alors qu'il tâche de la faire entrer dans les esprits, qu'il se fasse approuver des hommes sur lesquels il agit, qu'il les persuade qu'il a raison. »¹³³

S'APPUYER SUR LES « CAPACITÉS »

Pour chercher la vérité, le gouvernement doit s'appuyer sur ceux qui y dédient leur existence. Savant lui-même, Guizot développe une approche nouvelle de la relation qu'un pouvoir politique fondé sur la raison doit entretenir avec le monde scientifique. « Au point où nous sommes de la vie nationale, après les expériences que nous avons faites et les spectacles auxquels nous avons assisté, l'ordre et le pouvoir, loin d'avoir, parmi nous, rien à craindre du libre et sérieux développement scientifique de l'esprit humain, y trouveront de la force et de l'appui. »¹³⁴ La nécessité pour l'État, non seulement de ne pas se méfier, mais de soutenir le développement des sciences, est ici clairement énoncée. De la méfiance, il faut passer au compagnonnage.

Un État fondé sur les lumières doit cheminer de concert avec les savants. Il faut donc que « les forces vouées aux travaux intellectuels, les supériorités lettrées et savantes soient attirées vers le gouvernement, librement groupées autour de lui et amenées à vivre avec lui en rapport naturel et habituel »¹³⁵. Ces idées sont évidemment situées dans la continuité de la philosophie des Lumières. Quelques décennies plus tôt, c'est le Directoire qui avait engagé une politique de soutien à la recherche scientifique, notamment caractérisée par la création de l'Institut national. Guizot entend emprunter ce sillage pour renouer avec un certain esprit de concorde et de soutien mutuel entre le monde politique et le monde savant.

« J'entrai au ministère de l'Instruction publique profondément convaincu que c'est maintenant pour le gouvernement de la France, quelque nom qu'il porte, un intérêt éminent de se montrer, non seulement exempt de toute crainte, mais bienveillant et protecteur pour les travaux de l'esprit humain, aussi bien dans les sciences morales et politiques que dans les autres. Je ne connais guère, de nos jours, une situation plus

fausse et plus affaiblissante pour le pouvoir que d'être pris pour un adversaire méfiant et systématique de l'activité intellectuelle, même lorsque, étrangère à toute vue de circonstance ou de parti politique, elle ne s'applique qu'à la recherche générale et abstraite de la vérité. »¹³⁶

Nommé ministre de l'Instruction publique en 1832, il s'emploie à donner corps à ses conceptions.

« Dès que je regardai aux rapports du gouvernement avec les sciences, les lettres et les arts, mon sentiment fut qu'il fallait sortir ici de l'ornière administrative et agir autrement que par des commis et des instructions. Pour traiter convenablement avec les lettrés et les artistes, ce n'est pas assez d'une sympathie générale et protectrice ; il faut vivre avec eux dans des habitudes un peu intimes ; il faut leur témoigner et leur inspirer une confiance sans prétention et sans apprêts. L'esprit est une puissance libre et fière, et qui ne donne sincèrement sa bienveillance que lorsqu'elle se sent respectée dans sa dignité et sa liberté. C'est aussi une puissance qui veut être comprise et aimée ; elle attend de ses patrons autre chose que leurs faveurs ; elle n'est satisfaite et reconnaissante que lorsqu'elle rencontre en eux une appréciation intelligente et vive de ses mérites et de ses œuvres. C'était mon goût naturel de donner à mes rapports avec le monde lettré ce caractère. »¹³⁷

Les fondements d'un credo

Dès 1814, Guizot propose une réforme universitaire dans laquelle se dessinent les fondements de son credo en la matière. Permettre la

¹²³ F. Guizot, « Notes III » in Ancillon, *De la souveraineté et des formes de gouvernement*, Paris, 1816, p. 143-146.

¹²⁴ F. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la restauration et du ministère actuel*, Paris, 1820, p. 201.

¹²⁵ F. Guizot, *Philosophie politique*, Pierre Rosanvallon (éd. et préf.), Hachette, coll. « Pluriel », 1985 (1^{re} éd.), p. 371.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 351.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 349.

¹²⁸ F. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Claude Lefort (éd.), Belin, 1988, p. 116-118.

¹²⁹ F. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la restauration et du ministère actuel*, op. cit., p. 211-212.

¹³⁰ F. Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, Hachette, coll. « Pluriel », 1985, (1^{ère} éd., 1828-1832), p.

¹³¹ F. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, op. cit., p. 122.

¹³² Discours de M. Guizot, ministre de l'Instruction publique, dans la discussion générale du budget de l'Instruction publique, *Archives parlementaires de 1787 à 1860, recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, imprimé par ordre du Corps législatif*, J. Duval et E. Laurent (dir.), Deuxième série (1800 à 1860), Librairie administrative Paul Dupont, 1868, t. XC, Chambre des députés, 8 mai 1834, p. 98-99.

¹³³ F. Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, op. cit., p. 136.

¹³⁴ F. Guizot, *Mémoires pour servir l'histoire de mon temps*, Michel Lévy Frères, 1858-1867, t. III, p. 146-147.

¹³⁵ *Ibid.*, t. III, p. 16.

¹³⁶ *Ibid.*, t. III, p. 146-147.

¹³⁷ *Ibid.*, t. II, p. 64-65.

création d'un corps doté d'une large autonomie, créer les conditions d'un esprit à travers lequel les individus puissent se reconnaître mutuellement, s'unir et échanger : tels sont les fondements du préambule de l'ordonnance rédigée par lui et destinée à engager la réforme. Il y dénonce « l'unité apparente du corps enseignant qui [au moment de la création de l'université napoléonienne] cachait l'éparpillement et l'isolement des individus, l'absence de solidarité et d'esprit de corps, l'indifférence à la gloire de l'Université, la mort de toute émulation entre les établissements et les maîtres. » Pour Guizot, il faut établir entre les savants « des liens assez puissants pour [...] former de petites sociétés directement intéressées à leurs propres succès et accorder aux autorités qui doivent régir ces sociétés particulières, assez d'indépendance et de pouvoir pour exciter leur zèle »¹³⁸.

Un nouveau modèle se dessine ici pour organiser le monde savant. Après les hésitations de l'Ancien régime partagé entre autoritarisme et bienveillance, et après le volontarisme un peu bureaucratique du Directoire¹³⁹, Guizot propose un « juste milieu » conciliant la meilleure part du passé et du présent. Au fond, il s'agit de retrouver un peu de l'esprit des sociétés érudites et désintéressées d'avant 1789, pour l'insuffler à l'organisation de la science et de l'éducation conçue par la Révolution. Il faut conserver ce que les salons et les académies offraient autrefois, « cette variété et cette aménité de relations »¹⁴⁰, mais en même temps veiller à éviter ce « mécanisme bureaucratique qui règle et dirige bien les affaires d'ordre matériel, mais dont les affaires d'ordre moral ne sauraient s'accorder »¹⁴¹. Pour Guizot, les académies sont exemplaires d'une organisation qui ménage les droits de la liberté intellectuelle, les règles de la sociabilité élégante (tant au sens moral qu'au sens mondain du mot) et le souci d'œuvrer pour le bien commun.

Elles représentent « dans l'ordre intellectuel, le remède naturel et presque unique à ce grave défaut de notre société générale ; elles groupent sous un drapeau pacifique, sans leur imposer aucun joug, ni aucune unité factice, des hommes distingués qui, sans ce lien, resteraient absolument étrangers les uns aux autres ; et en les groupant, elles procurent à tous, avec les plaisirs de généreuses relations, des moyens d'influence et des garanties d'indépendance. Au dehors, elles attirent les esprits vers les études et les questions où ils peuvent s'exercer et se satisfaire sans se déchaîner ; elles les contiennent dans certaines limites de raison et de convenance en provoquant leur activité et en soutenant leur liberté »¹⁴².

En 1830, les académies et les sociétés savantes sont nombreuses mais elles demeurent souvent isolées. Il faut donc les réunir et favoriser la communication de leurs travaux, non seulement entre elles mais aussi en direction du public.

Or, toute initiative de l'État en leur direction est délicate car elle peut rapidement apparaître comme une tentative de contrôle politique. Guizot livre ainsi dans ses *Mémoires* une sorte de mode d'emploi des relations que la puissance doit entretenir avec le monde savant.

« Pour traiter convenablement avec les lettrés et les artistes, ce n'est pas assez d'une sympathie générale et protectrice ; il faut vivre avec eux dans des habitudes un peu intimes ; il faut leur témoigner et leur inspirer une confiance [...]. L'esprit est une puissance libre et fière, et qui ne donne sincèrement sa bienveillance que lorsqu'elle se sent respectée dans sa dignité et sa liberté. C'est aussi une puissance qui veut être comprise et aimée ; elle attend de ses patrons autre chose que leurs faveurs ; elle n'est satisfaite et reconnaissante que lorsqu'elle rencontre en eux une appréciation intelligente et vive de ses mérites et de ses œuvres. C'était mon goût naturel, conclut-il, de donner à mes rapports avec le monde lettré ce caractère. »¹⁴³

En proposant à Louis-Philippe, dès 1832, de reconstituer l'ancienne classe des Sciences morales et politiques, Guizot trouve l'occasion de matérialiser ces principes. Dès le moment où il est nommé ministre de l'Instruction publique, quinze jours lui suffisent pour mener à bien l'opération. Subdivision de l'Institut national créé en 1795 par le Directoire, la classe des sciences morales et politiques en est la pièce maîtresse en même temps que sa création la plus originale. Elle est conçue pour soutenir le développement d'une recherche favorisant les échanges entre toutes les disciplines¹⁴⁴. Bonaparte la supprime dès 1803 à la faveur d'une réorganisation qui place l'Institut sous le contrôle étroit du pouvoir politique. Il se méfie trop d'un organe chargé de transformer la politique en science et, par conséquent, capable de donner un cadre institutionnel et scientifique à la contestation éventuelle de son pouvoir. À lumière de ce passif, l'initiative de Guizot apparaît comme profondément libérale. La lettre qu'il adresse au roi Louis-Philippe à l'appui de sa proposition, ne laisse pas de doute sur la place qu'il lui semble nécessaire de donner à la science dans le nouveau régime. « Les motifs de cette proposition sont puisés dans les principes mêmes du gouvernement de Votre Majesté, de ce gouvernement qui s'appuie sur la raison publique [...] Les lumières deviennent de jour en jour l'une des meilleures garanties de l'ordre [...] et les sciences morales et politiques serviraient désormais [...] à affermir ce qu'elles ont jadis ébranlé. »¹⁴⁵ Progressivement peuplée par les amis du gouvernement, l'Académie soutient sans réserve la politique libérale de la monarchie de Juillet et, après 1848, se voit donc durablement discréditée par la communauté scientifique. Elle symbolise le projet libéral de rapprocher le pouvoir de la science, et aussi, d'une certaine façon, son inaccomplissement¹⁴⁶. Il n'en reste pas moins

¹³⁸ *Ibid.*, t. I, « Pièces historiques », p. 416.

¹³⁹ Outre l'Institut national, le Directoire crée le Muséum d'histoire naturelle, le Conservatoire national de musique, le Conservatoire des arts et métiers, l'École normale, l'École polytechnique, etc. L'ensemble de ces institutions est marqué par une orientation très administrative et bureaucratique assez inaccoutumée dans un monde intellectuel davantage caractérisé par le modèle académique, lequel privilégie plutôt les relations libres et informelles. Voir G. Gusdorf, *La conscience révolutionnaire des Idéologues*, Payot, 1978.

¹⁴⁰ F. Guizot, *Mémoires pour servir l'histoire de mon temps*, op. cit., t. II, p. 243.

¹⁴¹ *Ibid.*, t. III, p. 28.

¹⁴² *Ibid.*, t. II, p. 158-159.

¹⁴³ *Ibid.*, t. II, p. 64-66.

¹⁴⁴ Georges Gusdorf relève que « l'innovation majeure dans la structure de l'Institut national est la classe des Sciences Morales et Politiques, qui répond à une désignation récente. Jamais, nulle part, une institution savante n'avait été consacrée exclusivement à ce rassemblement de disciplines. La France, jusque-là en retard par rapport à plusieurs nations européennes en ce qui concerne les sciences politiques, juridiques, historiques, etc., comble d'un coup ce retard et s'affirme aux avant-postes de la connaissance. Or, la classe des sciences morales et politiques, cellule génératrice de l'Institut dans son ensemble, est l'emplacement privilégié où se groupent les Idéologues ; de là ils vont pouvoir animer toute l'expansion scientifique et culturelle du pays » (*La conscience révolutionnaire des idéologues*, op. cit., p. 308-309).

¹⁴⁵ Lettre proposant au roi le rétablissement de l'Académie des Sciences morales et politiques, publiée dans *Le Moniteur* du 24 octobre 1832.

¹⁴⁶ Sophie-Anne Leterrier écrit : « Si l'on tente un bilan des vingt premières années de l'existence de l'Académie des sciences morales et politiques, on ne peut qu'être frappé du décalage entre ses ambitions initiales et l'œuvre accomplie. Certes, l'Académie a contribué à définir les formes et les méthodes des sciences morales, a enrichi de recherches inédites la philosophie, le droit, l'économie politique, l'histoire. L'université de la III^e République poursuivra la tâche. Mais à côté de travaux remarquables, son refus des remises en cause fondamentales est visible, et elle semble s'être arrêtée en chemin, s'être confinée au rôle de Sénat de la République des lettres » (*L'institution des sciences morales (1795-1850)*, L'Harmattan, 1995, p. 333).

qu'elle initie une série d'enquêtes destinées à éclairer l'action publique. L'une des plus fameuses est celle conduite en 1842 par Villermé sur le travail des enfants dans les manufactures, qui jouera son rôle dans le vote de la première loi assurant la réglementation de ses abus.

ENTRE GOUVERNEMENT SOCIOLOGIQUE ET SOCIOLOGIE GOUVERNEMENTALE

Outre ces travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, les nombreuses enquêtes commanditées par la monarchie de Juillet au sujet de certaines de ses réformes, manifestent une véritable attirance du pouvoir pour la sociologie. Il n'est d'ailleurs pas excessif de dire qu'elles contribuent à la naissance de la discipline scientifique¹⁴⁷. L'application de la loi de 1833 sur l'instruction primaire¹⁴⁸ fait ainsi l'objet, à l'initiative de Guizot, d'une série d'enquêtes systématiques. S'il s'agit de recueillir les réactions suscitées par la réforme auprès des intéressés afin d'y apporter d'éventuelles améliorations, l'objectif est également dans la volonté gouvernementale de conférer au texte une importance significative au plan symbolique. Il faut faire comprendre, notamment aux instituteurs, combien l'extension universelle du savoir élémentaire constitue une priorité pour le pouvoir. « Cette laborieuse mesure, note Guizot dans ses Mémoires au sujet de cette enquête, n'eut pas seulement pour effet de me donner une connaissance plus complète et plus précise de l'état et des besoins de l'instruction primaire : elle fut, pour le public jusque dans les coins les plus reculés du pays, un témoignage vivant de l'active sollicitude du gouvernement pour l'éducation populaire, et elle remua fortement les instituteurs eux-mêmes en leur donnant le sentiment de l'intérêt qu'on leur portait et de la vigilance avec laquelle on les observait. »¹⁴⁹ Les résultats de l'enquête donnent lieu au *Rapport sur l'instruction primaire* (1834) puis au *Tableau de l'instruction primaire en France* (1837) de Paul Lorain, chef de bureau de l'instruction primaire sous Guizot. L'expérience reçoit, en outre, un prolongement institutionnel avec la création d'une inspection départementale de l'instruction primaire (Ord. 26 févr. 1835). Le principe de l'enquête sociologique s'intègre donc pleinement au processus visant à la rationalisation de l'action publique¹⁵⁰.

Avant Guizot, le principe de l'enquête est posé par Montalivet en 1831 lorsque, ministre de l'Intérieur, il envoie Tocqueville et Gustave de Beaumont en Amérique pour y étudier le système pénitentiaire¹⁵¹ ; de même ce ministre envoie-t-il le philosophe Victor Cousin en Prusse pour y étudier le système éducatif. Plus tard, en 1836, c'est le ministre du Commerce Hippolyte Passy qui mandate *Le Play* en Angleterre pour y enquêter sur les industries minières. Chacune de ces démarches veille à

s'entourer des garanties de scientificité propres à éclairer l'action gouvernementale. Le soutien apporté par le pouvoir au développement de la jeune science soulève toutefois la question de l'instrumentalisation politique et des conséquences engendrées par la confusion possible entre légitimité politique et légitimité scientifique¹⁵². Antoine Savoye n'en considère pas moins que « la finalité utilitaire de ces enquêtes officielles ne doit pas, cependant, masquer leur intérêt scientifique »¹⁵³.

Enquêtes, commissions et comités d'experts

À côté de ces enquêtes, la monarchie de Juillet va multiplier les commissions et autres comités d'experts. Toujours en activité en 2015, le Comité des travaux historiques et scientifiques crée par Guizot en 1834, est emblématique du contenu autant que de la forme de cette politique. Il incarne autant sa vision des responsabilités mémoriales de l'État, que l'efficacité d'un mode opératoire sanctionné par une longévité hors norme. Alors soucieux de donner à l'histoire les outils nécessaires à sa transformation en une véritable science, Guizot imagine la création d'un comité d'experts chargé de coordonner l'immense chantier de publication des principales archives françaises. Il s'agit d'offrir aux historiens des matériaux authentiques sur lesquels appuyer leurs travaux. L'enjeu revêt une dimension politique car l'objectif du régime est de pacifier la société française en relativisant ses conflits par une inscription dans l'histoire longue. Avec une démarche hégélienne, il s'agit pour le système libéral d'apparaître comme l'aboutissement de toutes les contradictions françaises, réconciliant l'Ancien Régime et la Révolution sous la bannière d'une histoire nationale unifiée. « Le 18 juillet dernier [1834], écrit Guizot dans son Rapport au Roi, j'ai formé, auprès du ministre de l'instruction publique, un comité où se réunissent quelques-uns des hommes les plus considérables par leur savoir et par le mérite de leurs travaux historiques. Ce comité sera spécialement chargé de surveiller et de diriger, de concert avec moi, tous les détails de cette vaste entreprise. »¹⁵⁴

Ce comité en préfigure une quantité d'autres qui vont progressivement permettre à l'action publique d'intégrer les experts dans le processus décisionnaire. Héritière de la monarchie de Juillet, la Troisième République poursuivra et amplifiera un mouvement qui correspond pleinement à sa propre sociologie. « République des professeurs »¹⁵⁵, elle compte une proportion inégalée de scientifiques parmi ses élites politiques et administratives. Après 1945, l'instauration du Commissariat général du Plan inscrit le redressement de la société dans une démarche volontairement rationalisée, qui fait largement appel aux capacités des experts dans tous les domaines. La complexité sans cesse croissante de la gestion des affaires publiques

¹⁴⁷ Dans un développement relatif à « l'État sociologue », de son livre *Le Moment Guizot*, Pierre Rosanvallon évoque l'engagement général que connaît le projet d'une « sociologisation » de la politique, lequel fait écho à « l'extraordinaire développement de toutes les tentatives qui visent à une approche mathématique des faits sociaux. [...] Laplace et Condorcet avaient ouvert la voie dès la fin du XVIII^e siècle à un mouvement qui s'amplifie sous la monarchie constitutionnelle. Le premier volume du Compte général de l'administration de la justice criminelle paraît en 1827. Thiers met en place en 1833 un système sophistiqué de statistiques concernant le commerce extérieur. Le premier tome de la Statistique générale de la France est publié en 1832. Des œuvres théoriques marquantes accompagnent ce progrès. André-Michel Guerry, directeur de la Statistique criminelle au ministère de la Justice, fait paraître en 1833 son Essai sur la statistique morale de la France. En 1829, la parution du premier numéro des Annales d'hygiène publique et de médecine légale par Parent-Duchâtelet, Villermé, Esquirol, Orfila, marque le début d'un prodigieux essor. Mais c'est bien sûr l'ouvrage de Quételet, Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale (1835) qui fait le plus grand pas en avant au niveau méthodologique, donnant naissance à la sociologie descriptive » (*Le moment Guizot*, Gallimard, 1985, p. 256-257).

¹⁴⁸ Texte fondateur de l'instruction primaire universelle en France, cette loi constitue l'un des piliers de l'action de Guizot dans les domaines de l'éducation et de la culture. Sans rendre l'école obligatoire mais en instituant la gratuité pour les enfants démunis, et en ordonnant la création d'une école primaire dans chaque commune avec obligation pour celle-ci de rémunérer un instituteur, cette réforme installe les conditions objectives d'une scolarisation massive. Jules Ferry lui rendra hommage, la présentant comme une base à ses propres réformes. Outre l'universalisation de l'instruction primaire, Guizot déploie une politique scientifique et mémoriale dont la cohérence permet d'évoquer un véritable « volontarisme culturel » précurseur des politiques culturelles contemporaines. Voir sur ce point, J.-M. Pire, *Sociologie d'un volontarisme culturel fondateur. Guizot et le gouvernement des esprits (1814-1841)*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2002, 270 p.

¹⁴⁹ F. Guizot, *Mémoires pour servir l'histoire de mon temps*, op. cit., t. III, p. 77.

¹⁵⁰ Dans la synthèse qu'il a consacré au sujet, Antoine Savoye écrit que « cette aspiration à une politique positive où la direction des Affaires publiques s'appuie sur une connaissance objective des faits, est partagée par plusieurs ministres de Louis-Philippe qui, en multipliant les enquêtes officielles, favorisent la sociologie débutante » (*Les débuts de la sociologie empirique*, Méridiens Klincksieck, 1994, p. 15).

¹⁵¹ Enquête dont Tocqueville étendra le propos et qui lui permettra d'écrire son monument *De la démocratie en Amérique*.

¹⁵² Pierre Rosanvallon note ainsi : « Avec [les enquêtes sociales de l'Académie des Sciences morales et politiques], l'État devient à la fois sociologue et juge de la sociologie. En même temps qu'il affirme son besoin de connaître les besoins et consacre ainsi ce qu'on n'appelle pas encore le sociologue comme un de ses indispensables auxiliaires, il prend en effet soin de distinguer la « bonne » sociologie. C'est sa contradiction. Il veut à la fois connaître, rendre manifeste, et maîtriser les effets d'un savoir autonome. Il oscille entre l'idéal d'un gouvernement scientifique et la tentation d'un gouvernement par la science. C'est pourquoi il finit insensiblement par ne plus savoir pourquoi il veut savoir, érigeant progressivement sa théorie de la société en juge des faits sociaux eux-mêmes. » (*Le moment Guizot*, op. cit., p. 261).

¹⁵³ A. Savoye, *Les débuts de la sociologie empirique*, op. cit., p. 14).

¹⁵⁴ F. Guizot, « Rapport au Roi sur les mesures prescrites pour la recherche et la publication des documents inédits relatifs à l'histoire de France (27 novembre 1834) » in *Collection de documents inédits sur l'histoire de France publiés par ordre du Roi et par les soins du ministre de l'Instruction publique*, Imprimerie nationale, 1835, p. 12-13.

¹⁵⁵ Titre du célèbre essai d'Albert Thibaudet paru en 1927, dressant le portrait d'un régime dominé par les enseignants et symbolisé par la présence à la tête du Cartel des Gauches, de « trois têtes normaliennes », Herriot, Painlevé et Blum.

incitera ensuite le pouvoir à s'entourer d'instances qui conféreront à l'expertise une place toujours plus importante dans les mécanismes de la décision publique. Il reviendra en particulier à la législature débutant en 2012, de multiplier les « Hauts Conseils » dans les domaines les plus variés¹⁵⁶.

LE NOUVEAU RÈGNE DE L'EFFICIENCE

La « souveraineté de la raison » de Guizot relevait d'une conception positiviste de la légitimité politique. Celle-ci n'était plus seulement la conséquence d'une adéquation aux grands principes. Désormais, elle sanctionnait aussi la recherche avérée de l'efficacité. Ce qui constituait donc un progrès indubitable dans notre histoire politique, apparut pourtant comme une régression. Car après la glorieuse geste révolutionnaire et impériale, l'avènement de ce positivisme glacé ne laissait plus guère d'espace au souffle moral soulevé par 1789. Un matérialisme pesant devait accompagner ce nouveau règne de l'efficacité. Et c'est peut-être ici qu'il faut chercher l'une des causes du rejet dont la monarchie de Juillet fait l'objet dans nos représentations historiques : la « contribution » de ce régime au désenchantement du politique.

Mais en 1830, la société française était épuisée par les grands idéaux. Elle réclamait d'abord la paix, le bien-être matériel et appelait un gouvernement au service de son développement. Au cours des dix-huit que va durer la monarchie de Juillet, la France fit donc l'expérience d'une gouvernance inédite, fondée sur l'efficacité gestionnaire. Le pouvoir étant enfin tenu, écrit Guizot, de « puiser son droit dans la conformité de ses actes avec la raison, la justice, le bien commun », il lui fallut aussi se résoudre à « puiser sans cesse la légitimité de son origine par l'excellence de sa nature »¹⁵⁷. Une fois théorisée et mise en œuvre, cette conception ne pourrait que s'enraciner dans la pratique gouvernementale. Il appartiendra à la Troisième République de lui donner tout son déploiement et de l'inscrire durablement dans nos institutions.

¹⁵⁶ Sont notamment créés, en 2012, le Haut Conseil du financement de la protection sociale, le Haut Conseil des finances publiques et, en 2013, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ils viennent s'ajouter aux Haut Conseil de la santé publique, Haut Conseil de la famille, Haut Conseil des biotechnologies, Haut Conseil à l'égalité, Haut Conseil à l'intégration, Haut Conseil du commissariat aux comptes, Haut Conseil de la stabilité financière, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Haut Conseil du dialogue social, etc. Ce sont près d'une centaine d'organismes de ce type qui sont rattachés au Premier ministre. À cela s'ajoutent les organismes semblables rattachés aux différents ministères.

¹⁵⁷ F. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, op.cit., p. 116-118.

LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC UNE INSTANCE PARTICIPATIVE AU SERVICE D'UN RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE

Auteur : **Pascal Touhari**, directeur de l'administration générale de la ville de Montreuil, chargé d'enseignements à l'université Paris-Est-Créteil

Même si cela peut sembler surprenant, la Commission nationale du débat public (CNDP) n'est pas l'autorité administrative indépendante la plus connue et pâtit même d'un certain déficit de notoriété. En effet, en dehors des commentateurs avertis ou des citoyens intéressés, il semblerait que rares soient les citoyens ayant connaissance de son existence. Qu'est-ce donc que cette Commission nationale du débat public ?

“

La CNDP permet la participation du citoyen, dans le cadre de débats publics organisés, à l'élaboration des grands projets nationaux

”

La CNDP se compose de 25 membres provenant d'horizons différents, parlementaires, élus locaux, membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, associations, patronat, syndicat, qui assurent son indépendance, notamment vis-à-vis des administrations et des maîtres d'ouvrage. Ces membres sont les premiers garants de sa neutralité et n'ont pas vocation à se prononcer sur le fond des projets. Ce sont eux qui, collégialement, prennent les décisions après examen des dossiers.

Si ce déficit de notoriété est sans nul doute problématique, il faut malgré tout remarquer que, depuis plusieurs années, la Commission met tout en œuvre pour diffuser ses travaux,

valoriser son rôle et son activité et finalement intéresser le citoyen à cette grande thématique qu'est le débat public. Ainsi, comme le souligne son président, M. Christian Leyrit, « La CNDP a près de vingt ans. Pendant cette longue période, notre société a profondément changé. Internet, les réseaux sociaux, les nouveaux médias ont bouleversé les pratiques d'information et de communication des citoyens, mettant les institutions au défi d'une réactivité quasi-instantanée. La décentralisation a transformé les conditions de la décision publique. Dans le même temps, la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions et la parole publique, vis-à-vis des experts et des grandes orientations socio-technologiques, s'est renforcée.

Face à ce double constat, j'ai fixé un objectif ambitieux à la CNDP pour les cinq années à venir : valoriser la grande richesse d'expériences accumulées et faire évoluer en profondeur l'institution, ses modes d'interventions, ses partenariats, bénéficier des expériences étrangères, l'ouvrir plus largement [...] »⁶². Malgré ce déficit de notoriété, il faut noter que dès les années 1970 et 1980, la France avait commencé à renforcer sa législation pour aller dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement. Les années 1990 ont vu apparaître de nombreux conflits autour des grands projets nationaux d'infrastructures de transport (notamment celui du TGV Méditerranée et du tunnel du Somport). C'est dans ce contexte social que la nécessité de faire participer le public à la réflexion sur les grandes opérations d'aménagement est apparue.