

# Quand la gauche négociait avec Sciences Po : le projet d'École nationale d'administration de Jean Zay

Pascal ORY<sup>1</sup>

## *En guise de préface*

*Jean-François Sirinelli et moi sommes associés dans l'esprit d'un certain nombre de lecteurs à la publication des « Intellectuels en France, de l'Affaire Dreyfus à nos jours », texte souvent réédité et plusieurs fois traduit mais, pour nous deux, livre à signification multiple. Sur le plan intellectuel il signifie l'installation au sein de la production historiographique française, pour quelques décennies, d'une problématique encore neuve au moment où il fut publié, et ce d'autant plus qu'elle renvoyait à une notion à l'élaboration et à la diffusion de laquelle la France avait contribué – au point de susciter perplexité ou agacement chez certains analystes étrangers, de culture anglo-saxonne principalement. Mais avant d'être ce terminus a quo ce livre avait été un terminus ad quem. Par son origine il était, d'abord, une commande de notre commun directeur de thèse, René Rémond, en charge d'une collection d'histoire contemporaine chez l'éditeur Armand Colin. Ce livre était donc livre de disciples, conviés par un maître libéral non à répéter ou à gloser l'œuvre de celui-ci mais à développer librement une réflexion originale, dont on nous attribuerait ensuite le seul mérite.*

*Or, dans le temps où nous composions cet opus à quatre mains – avec une répartition des tâches et des chapitres qui ne posa jamais aucun problème, il est sans doute utile de le préciser – ce rapport maître-disciple se manifestait aussi et d'abord par notre engagement, simultané, dans la production de l'un de ces énormes ouvrages dénommés « doctorats d'État », dont la principale caracté-*

---

1. Professeur émérite d'histoire contemporaine.

ristique était que leur auteur n'avait devant lui aucune limite de temps, donc d'espace -au point que certains s'y perdaient corps et âme. Le doctorat d'État disparut officiellement en 1984. Ceux qui, comme Jean-François et moi, étaient inscrits pouvaient évidemment toujours mener à bonne fin la thèse commencée sous l'« ancien régime » – ainsi fut-elle, de fait, désormais dénommée. Dans notre cas, bonne fin il y eut, pour l'un comme pour l'autre.

La rançon de cette liberté dans l'énormité – des thèses de dix, vingt, trente ans, épaisses de mille, deux mille, trois mille pages – était fréquemment leur non-édition en l'état. Dans mon cas la thèse<sup>2</sup> pesait ses 1 848 pages, beau symbole – je renonçai cependant à la gonfler d'annexes supplémentaires pour atteindre le chiffre de 1936, ce qui aurait sans doute agacé le jury – mais ampleur décourageante même pour les éditions Plon où Laurent Theis l'accueillit en 1991<sup>3</sup>. Pour arriver à une jauge de – quand même – 1 033 pages imprimées il fallut donc ici réduire, là retrancher.

Pour la réduction je fus aidé par un jeune relecteur qui allait devenir un éditeur et un biographe reconnu, Jean-Luc Barré. Le retranchement, quant à lui, se limita à un chapitre qui disposait à mes yeux d'une autonomie certaine au sein du vaste projet d'une histoire de la politique culturelle du Front populaire, compris dans la plus large acception de cette notion, dont le Front populaire fut, en effet, le berceau. J'avais bien l'intention d'ensuite publier à part ce chapitre, qui représentait à l'époque – comme, au reste, toute la thèse elle-même, accueillie d'abord, dans son projet, par un certain scepticisme – une mise au point originale. Cette originalité était due, assurément, à un choix théorique qui posait la cohérence de l'ensemble Création/Médiation/Loisir ; elle était aussi fondée sur le dépouillement d'archives jusqu'à non explorées, à commencer par celles que m'ouvrit avec une libéralité rare Madeleine Zay, veuve du ministre assassiné par Vichy. La publication de la thèse, qui ouvrit une vaste carrière à des recherches -les miennes, puis celles de cent autres – dans le domaine, jusqu'à elle inédit, de l'« histoire des politiques culturelles » eut pour (petit) effet pervers de renvoyer aux calendes grecques cette fameuse publication à part.

Aujourd'hui, ce moment d'hommage à mon frère de thèse – disons-le comme ça – m'a paru l'espace et le temps opportuns pour enfin clore, sans doute définitivement, mon cycle de l'histoire des politiques culturelles, tout en adres-

2. Pascal Ory, *La Politique culturelle du Front populaire français, 1935-1938*, Université Paris X-Nanterre, thèse pour le doctorat d'État, 1990, 1848 p.

3. Pascal Ory, *La Belle Illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire, 1935-1938* ; Paris, Plon, 1991, 1033 p. ; rééd. Paris, CNRS Éditions, 2016, 1038 p.

*sant un signe amical au professeur de Sciences Po Paris qu'il est devenu, puisqu'aussi bien le second protagoniste de cette histoire méconnue, face à l'État identifié à Léon Blum et, surtout, à Jean Zay, aura été l'École libre des sciences politiques, au début de la dernière décennie de son existence (1936-1945). Il s'était trouvé en effet qu'en regard des papiers de Jean Zay, que m'ouvrait pour la première fois sa veuve, j'eus la chance de pouvoir consulter une autre archive elle aussi encore inexplorée à l'époque, quelques années après avoir rencontré son déposant, le dernier directeur de Sciences Po : les papiers Roger Seydoux.*

*Pour cette publication retardée donc de vingt-sept ans j'ai non seulement profondément remanié le texte mais je l'ai aussi éclairé sur certains points de détail par le moyen d'un retour aux archives de la Fondation nationale des sciences politiques, celles que j'avais consultées pour la première fois trente-deux ans plus tôt. C'est ainsi que dans sa recherche même l'historien peut mesurer à quel point le temps, son temps de chercheur, se retrouve comme aboli.*

\* \* \*

Qu'une *École nationale d'administration*, pour reprendre la formulation du projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 1<sup>er</sup> août 1936<sup>4</sup>, ait été le seul établissement scolaire d'un type nouveau que le Front populaire ait mis en chantier n'est pas sans signification, et certes pas le fait du hasard. La volonté de « républicaniser » la haute administration appartient à toute une tradition des programmes de la gauche française, depuis la Révolution française. Elle avait abouti en 1848 à une éphémère expérience analogue – avec le même intitulé –, sous l'égide du ministre de l'Instruction publique de la Deuxième république, Hippolyte Carnot, dont la clôture, consécutive à la victoire du « Parti de l'Ordre », avait confirmé que sur ce point les familles conservatrice et libérale s'étaient associées pour refuser une institution unissant par trop, à leurs yeux, les deux traditions démocratique et étatique.

L'esprit de « réforme intellectuelle et morale » qui avait présidé aux débuts de la Troisième république avait accouché d'une autre solution, d'esprit profondément libéral, combinant une prolifération continue de concours spécialisés<sup>5</sup>, du recrutement des « rédacteurs » de minis-

4. *Journal officiel, Documents parlementaires, Chambre des députés, 1936, n° 945.*

5. Walter R. Sharp, observateur contemporain, avance, au début des années 1930, le chiffre de mille deux cents concours différents (cité par Ezra N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton, NJ, Princeton U.P., 1974, rééd. 2015, 460 p., p. 42.)

tère jusqu'aux grands corps de l'État, et leur préparation dans le cadre des facultés de droit pour la grande majorité d'entre eux et d'une nouvelle École libre – l'épithète compte – des sciences politiques, créée en 1872, pour les concours supérieurs. Établissement privé, marqué par ses origines protestantes et orléanistes, l'École faisait depuis ses origines l'objet d'une double critique, celle, sans cesse affaiblie, d'une droite traditionaliste – reprenons à René Rémond la formulation de « droite légitimiste » – et celle, sans cesse renforcée, des gauches jacobine et ouvrière, qui ne pouvaient y voir qu'un vivier de notables conservateurs, voire réactionnaires, et d'autant plus pernicieux qu'il exerçait un monopole de fait sur l'accès aux « grands corps » de l'État<sup>6</sup>, ce dont témoignaient les statistiques dont l'École libre ne manquait pas de se targuer<sup>7</sup>, jusqu'au moment où ces excellents résultats se retournaient contre elle en en faisant l'une des dernières Bastilles à prendre.

## L'hypothèse d'un Civil Service

*On nationalise les usines de guerre... Parmi elles, a-t-on compté l'École libre des sciences politiques?*, n'hésitait pas à demander l'auteur anonyme des *Propos du polisson*, publiés dans *L'Œuvre*<sup>8</sup>, organe représentatif, à l'époque, d'une gauche républicaine modérée mais pas modérément républicaine, laïque et volontiers pacifiste. C'était là mettre en avant, justement, un argument, peu perçu aujourd'hui, qui continuait à assimiler la haute fonction publique, le Quai d'Orsay en tête, à un repaire de va-t'en-guerre. Argument affaibli par le ralliement progressif des gros bataillons de la gauche à une « résistance » antifasciste qui n'exclut plus le recours à la guerre. En 1936 on était sûr de rallier un mouvement d'opinion plus large en dénonçant la collusion entre les conservateurs produits par le monopole de la Rue Saint-Guillaume et les intérêts financiers des *trusts* et des *Deux*

6. En 1938 les postes proposés dans ce cadre étaient au nombre de trente-deux (dont dix pour l'Inspection des finances, huit pour les Affaires étrangères et trois pour le Conseil d'État).

7. De 1900 à 1936 121 des 124 recrutements au Conseil d'État et 235 des 239 recrutements à l'Inspection des finances sont issus des rangs de l'École libre. Ces chiffres sont, lors du débat devant la Chambre autour du projet de loi, le 27 janvier 1938, retournés contre elle par le ministre comme par Pierre Vailland, l'orateur du Parti socialiste.

8. 4 mars 1937.

*cents familles*<sup>9</sup>. Plus encore que les communistes, habitués à dénoncer en bloc toutes les institutions établies et derrière elles les *Maîtres de la France*<sup>10</sup>, le thème mobilise toute une large mouvance, s'étendant des socialistes blumistes et paul-fauristes à l'aile gauche des radicaux, identifiée à de jeunes personnalités montantes comme Pierre Cot ou Jean Zay, en passant par la gauche indépendante des frontistes et des néo-socialistes. De cette attention témoigne un organe alors à l'apogée de son audience, *Le Populaire*, sous la plume, entre autres, d'Amédée Dunois<sup>11</sup>, ouvrant ses colonnes aux prises de position de toutes les générations de la famille socialiste, du vieux Francis Delaisi<sup>12</sup> aux jeunes dirigeants de la Fédération nationale des étudiants socialistes<sup>13</sup>. Électeurs et élus de ces organisations, dans lesquelles la proportion des fonctionnaires et des enseignants est importante, se révèlent sensibles à ce qui peut leur paraître moins encore comme un scandale que comme une anomalie, un archaïsme que l'instauration d'une formation publique devrait résoudre, dans la continuité de la politique scolaire des premiers âges de la Troisième république, qui avaient vu battues en brèche les positions dominantes de l'enseignement catholique.

La conjoncture des années 30 fournissait un aliment supplémentaire à la critique, à l'heure où l'héritage interventionniste de la Première Guerre mondiale se trouvait relayé, à travers le monde, par l'actualité étatiste des régimes autoritaires et totalitaires. Face à la Crise et, de manière plus ample, face à une évolution des sociétés interprétée comme le résultat de l'insuffisance des solutions libérales, chaque jour plus nombreuses s'élevaient les voix, de droite comme de gauche, appelant au volontarisme public et, par là, au renforcement des administrations publiques, éclairées par une connaissance plus fine, au-delà des seules disciplines juridiques, des questions économiques et sociales. Au sein de la SFIO, donc de

9. *La Flèche*, organe du frontisme, spécialisé dans cette dénonciation, fait de Sciences Po « L'École des trusts » (29 août 1936, titre d'un article signé « Auditor »). *Vendredi*, hebdomadaire identitaire du Front populaire, glose à plusieurs reprises sur le thème (13 novembre 1936, 8 janvier 1937...). Les critiques citent souvent l'exemple du président du conseil d'administration de l'École, Paul Tirard, conseiller d'État honoraire et membre de l'Institut mais aussi président du conseil d'administration de la société des Chemins de fer PO-Midi et de plusieurs autres entreprises privées.

10. Tel Jean Bruhat, dans *L'Humanité* du 30 mars 1937. Cf. aussi l'intervention de Georges Cogniot dans le débat du 27 janvier 1938). Les trois volumes de l'ouvrage à succès d'Augustin Hamon qui porte ce titre paraissent entre 1936 et 1938.

11. *Le Populaire*, 3 mars 1937.

12. *Ibid.*, 6 mars 1937.

13. 7 février 1937, 9 juin 1938.

l'équipe dirigeante du gouvernement Blum, c'était depuis quelques années le combat du petit mais très actif groupe des « techniciens socialistes », réunis au sein d'une union (UTS) dont l'animateur, le polytechnicien Jules Moch, était un proche de Léon Blum, qui en fera le secrétaire général de sa Présidence du conseil – fonction nouvelle, apparue en 1935.

L'élément décisif qui explique qu'on ait affaire ici à l'un des projets du Front populaire qui, bien qu'au final jamais mis en œuvre, aura continué sur son erre tout au long des trois années s'étendant des élections de 1936 à la déclaration de guerre de 1939, donc du gouvernement Blum au gouvernement Daladier, tient aux deux personnalités qui ont présidé respectivement à son lancement et à sa poursuite, moyennant de successifs avatars : le président du conseil de 1936 et le jeune ministre auquel il a confié en juin 1936, à la surprise générale et, d'abord, à celle de l'intéressé, les clés de la rue de Grenelle. Blum et Zay sont deux hommes politiques dont l'engagement à gauche s'est nourri de leur formation juridique. L'urgence accordée au dépôt du projet, juste après le vote des grandes lois fondatrices de juin 1936, tient entièrement à la volonté du premier, qui, lors du conseil national de la SFIO tenu le 11 mai 1936 – le premier après une victoire électorale qui, fait sans précédent, confie à un socialiste la présidence du conseil – mentionne explicitement la républicanisation de la haute fonction publique parmi les objectifs prioritaires de son futur gouvernement<sup>14</sup>. Le membre du Conseil d'État en congé, auteur, en 1918, au sortir de sa première expérience de cabinet ministériel, des *Lettres sur la réforme gouvernementale*, avait en octobre 1934, dans les colonnes du *Populaire*, consacré deux articles à la réforme des institutions politiques françaises. Cette double référence mérite d'être soulignée. Elle signe la proximité de Blum avec la problématique de « l'État moderne », portée par la revue du même nom, organe du réformisme administratif, dont Mer, trésorier-payeur général, adhérent de la CGT de Jouhaux, est l'un des deux animateurs, et éclaire le choix de celui-ci comme secrétaire général du Ministère des finances par le blumiste Vincent Auriol, qui avait commencé à travailler avec lui à l'époque du Cartel des gauches, où Auriol avait été élu le premier président socialiste de la Commission des finances de la Chambre. Quant au nom de Joseph Caillaux, président redouté de la Commission des finances du Sénat, sans l'accord duquel aucun projet de loi ne pouvait recevoir l'aval de la seconde chambre, mais aussi avocat

14. Cette priorité, lisible dans les documents d'époque, avait structuré, quarante ans plus tard, le témoignage de Jules Moch à l'auteur.

de l'institution, sur modèle anglais, d'un *Civil Service* à la française, il témoignait de ce que, sur cette question, une alliance pouvait s'ébaucher entre réformateurs par-delà les mouvantes frontières des coalitions gouvernementales en régime parlementaire. Ainsi la figure d'une « École polytechnique administrative », formulation utilisée dès avril 1930 dans les colonnes de *L'État moderne*, s'était-elle retrouvée reprise explicitement quatre ans plus tard par les auteurs du *Plan du 9 juillet*, œuvre d'un rassemblement de « non-conformistes », remise ensuite par la dynamique d'union du Rassemblement populaire ; ainsi le 31 août 1936 un quotidien, par ailleurs aussi peu suspect de sympathie pour le nouveau pouvoir, *Le Capital*, pouvait-il ouvrir ses colonnes à un plaidoyer en faveur d'une école nationale d'administration s'inspirant du modèle de l'École polytechnique. C'est dans cette logique que se situe la nomination, s'ajoutant à celle de Moch et à celle de Mer, de Jean Coutrot par Charles Spinasse, ministre de « l'Économie nationale », comme vice-président d'un éphémère Centre national d'organisation scientifique du travail. Et c'est à la lumière de tout ce qui précède qu'on doit noter que le projet du 1<sup>er</sup> août 1936 est déposé officiellement sur le bureau de la Chambre par le ministre de l'Éducation nationale (Jean Zay) mais signé par le président du Conseil et contresigné par pas moins de sept membres de son gouvernement, à savoir, outre Jean Zay, les ministres de l'Intérieur (Roger Salengro), de la Justice (Marc Rucart), de la Défense nationale et de la Guerre (Édouard Daladier) et les trois ministres d'État, représentant respectivement le Parti radical (Camille Chautemps), le Parti socialiste (Paul Faure) et l'Union socialiste républicaine (Maurice Viollette).

Le rôle de Zay était appelé à se renforcer dès lors qu'à partir de juin 1937 Blum et Moch ne siègent plus à l'Hôtel Matignon. Son appartenance au Parti radical et la compétence que se fit rapidement reconnaître ce jeune ministre – le plus jeune de toute l'histoire de la Troisième république – dans les divers domaines qui lui étaient impartis lui garantirent de rester rue de Grenelle jusqu'à la déclaration de guerre<sup>15</sup>. Ajoutons que le cabinet Zay n'était pas lui-même étranger à la problématique de la Réforme de l'État, à laquelle les « Jeunes-Turcs » du Parti radical étaient sensibles. Le directeur de cabinet du ministre, ces trois années durant, Marcel Abraham, a fait ses premières armes entre 1932 et 1934, dans le cadre d'un nouveau Cartel des gauches, comme chef de cabinet d'un précédent ministre

15. Il aurait pu y demeurer plus longtemps encore mais décida en septembre 1939 de s'engager sous les drapeaux, alors que la loi l'en dispensait.

réformiste, le premier en charge de l'« Éducation nationale » (la formule est de lui), le républicain-socialiste Anatole de Monzie, aux résultats décevants. Or c'est le même De Monzie, homme de gauche atypique séduit par les expériences autoritaires, qui a lancé en 1932 le projet ambitieux – et lui aussi décevant – d'une *Encyclopédie française*, confiée à Lucien Febvre, qu'il inaugure en 1935 par un volume dont il est le maître -au grand dam de Febvre, qui n'en peut mais –, consacré à *L'État moderne* et imprégné de l'esprit réformiste de la revue homonyme.

## Le projet A

L'acte initial de la réforme en délimite clairement la démarche. Le projet de loi proprement dit est des plus courts (deux articles). Dans la logique de ce qu'on prendra l'habitude d'appeler après-guerre une « loi-cadre », il pose simplement l'institution d'un « établissement public, relevant directement du Ministère de l'éducation nationale » et renvoie à des décrets pris en conseil des ministres « la liste des emplois réservés » et leurs conditions d'attribution. L'exposé des motifs qui précède ces articles expose, quant à lui, la philosophie du projet. S'il n'oublie pas de faire allusion au danger que représenterait pour un État démocratique le recrutement de ses « principaux serviteurs dans une classe privilégiée restreinte dont les intérêts et les sentiments peuvent ne pas coïncider avec ceux de l'ensemble de la Nation », l'essentiel en est consacré à intégrer le projet au grand plan de démocratisation scolaire lancé par le cabinet du ministre : le nombre infime des bourses dans les facultés de droit et le caractère payant de l'École libre aboutissent à une situation :

« Intolérable dans une démocratie puisque contraire au principe fondamental de l'égalité [...]. Il s'agit donc de compléter sur ce point essentiel l'œuvre démocratique poursuivie depuis de longues années par l'enseignement public et de prolonger en quelque sorte l'école unique ».

Cette dimension, qui ressurgira peu par la suite dans les méandres du débat politique, est clairement pour Zay essentielle. Tactiquement, elle s'effacera de plus en plus derrière l'argumentation pragmatique des modernistes qui préfère mettre en avant le paradoxe d'agents de l'administration générale ne bénéficiant d'aucune formation spéciale, contrairement aux cadres de l'armée ou des colonies, des grands corps techniques ou de l'Université, et recrutés par le moyen de concours éclatés, de valeur très inégale et trop spécialisés, en un temps où les fonctionnaires de l'État (et des

« hautes assemblées », précisait le projet) avaient à connaître de problèmes sensiblement plus complexes que ceux de leurs prédécesseurs, nécessitant des connaissances juridiques, économiques et sociales nouvelles.

Une note sans date, parvenue jusqu'à nous<sup>16</sup>, pose à la base du nouveau dispositif une *École polytechnique administrative* vouée à donner à ses élèves, recrutés par concours au niveau de la licence, *une culture générale administrative, historique et économique* sur deux ans, le corps enseignant étant composé à la fois d'universitaires et de fonctionnaires. À la sortie, les élèves seraient classés en fonction de notes combinant examen terminal et contrôle continu. Ils feraient leur choix par rang de sortie, le nombre des postes à l'entrée ayant été fixé suivant les besoins des services. Pour que ce projet ressemblât encore un peu plus au "concours externe" de 1945, il n'y manque même pas l'idée d'un stage, ici d'un an et demi, effectué dans le type d'administration choisi par l'élève<sup>17</sup>.

Quoi qu'il en soit, ce projet, dont tout porte à croire que Jules Moch était le principal auteur et qui présentait quelque ressemblance avec l'École polytechnique dont il était issu, n'allait pas être retenu par la Commission. Les réunions de celle-ci, peu nombreuses, tournèrent d'emblée autour d'un texte élaboré, selon toute vraisemblance, par les services de l'Éducation nationale, à qui passe déjà la main. Jean Zay a dû peser de tout son poids en ce sens, ce que confirme le fait que la présidence de la commission ait été donnée non à un conseiller d'État mais au directeur de l'Enseignement supérieur, Jacques Cavalier - nommé à ce poste, dix ans plus tôt, par le Cartel des Gauches -, le secrétariat étant lui aussi confié à un universitaire, l'historien Jean Maurain, détaché auprès du président du Sénat, Jules Jeanneney, dont il vient de devenir, en avril, le chef de cabinet.

L'originalité de ce projet<sup>18</sup> – que nous appellerons le projet A –, où l'on peut discerner en effet les préoccupations de l'Éducation nationale, était de poser le problème de l'ensemble de la formation administrative, non de se cantonner, dans une perspective plus politique, à la haute administration. L'intention était donc de concilier deux objectifs en apparence éloignés l'un de l'autre, voire contradictoires. Le recrutement des seuls grands corps de l'État (énumérés ainsi : Conseil d'État, Cour des comptes, Diplomatie et Consuls, Inspection des Finances, éventuellement Inspection des

16. A.N., F60 272.

17. Sur ce plan l'originalité de l'ENA de 1945 tiendra dans l'interposition dudit stage avant la scolarité proprement dite au sein de l'École.

18. Connu par le procès-verbal Maurain, A.N., F60 272.

services administratifs) laisserait en effet insoluble le « problème très grave que pose le recrutement des grandes administrations centrales et de certains services extérieurs », et celui des emplois administratifs en général. [Pour ce faire, le projet prévoyait deux sections, « normale » et supérieure », cette dernière section restant ouverte à des candidats libres. Note des éditeurs]

### **Premières inflexions : le projet B**

Ambitieux donc complexe, trop soucieux d'équilibrer les tendances contradictoires des réformistes pour ne pas coaliser contre lui bien des intérêts, le projet A allait bien vite non seulement se heurter aux objections des tenants du statu quo mais encore, à l'instar de l'« école unique » – grand projet du ministère visant à réaliser un tronc commun du « Second degré » – formulation nouvelle – entre la sixième et la seconde –, ne pas même réussir à rallier autour de lui toutes les composantes de la gauche.

On avancera l'hypothèse qu'on doit à Paul Grunebaum-Ballin le gauchissement opéré sur le sujet lors d'une réunion rue de Grenelle, tenue le 6 février 1937. Conseiller d'État, juriste de l'administration des Beaux-arts, Grunebaum-Ballin est, par ailleurs, une personnalité écoutée de la Ligue de l'enseignement et un ami intime de Léon Blum<sup>19</sup>. Cette séance nous est connue par les références qu'y fit Zay le 24 février suivant, devant la Commission de l'enseignement et des beaux-arts de la Chambre mais, surtout, par une note du conseiller d'État au ministre, datée du 10<sup>20</sup>. Cette nouvelle réunion, qui a les traits d'une seconde commission ad hoc, se tint sous la présidence du ministre, avec la participation des trois membres sans doute jugés les plus importants de la première, Cavalier, Leloup et Maurain. Le texte qui sortit de cette révision, avec, dit la note Grunebaum-Ballin, l'accord complet des participants à la réunion, radicalisait, sur le plan scolaire, le caractère unificateur du système, tout en introduisant une dimension ignorée par tous les projets antérieurs : la décentralisation.

Ainsi pouvait-on envisager pour les carrières dites du premier degré, à la place de la solution « parisienne » de 1936, une solution duale, distinguant

19. Sur ce personnage capital et méconnu, qui attend toujours son biographe : Pascal Ory, *op. cit.*, pp. 151-154.

20. AN, 667 AP 59.

une *École d'administration*, installée à Paris, recrutant chaque année cinquante élèves au maximum, pour une scolarité analogue à celle prévue par le projet A, et, d'autre part, plusieurs *instituts de préparation administrative*, rattachés à des universités de province, dans lesquels les non-classés en rang utile au concours parisien pourraient, à l'aide de bourses (les élèves de l'École seraient, eux, défrayés en totalité), préparer les concours présents et futurs (rédacteurs de ministère, « fonctions administratives locales ») par le moyen de programmes intégrant de « fortes études historiques et sociologiques ». À Paris l'institut serait remplacé par « le recours à l'auditorat libre à l'École. Pour les carrières supérieures de l'État » l'idée d'une section supérieure faisait place à celle d'un « Centre des hautes études administratives », sans doute inspiré du Centre des hautes études militaires, dont le concours d'entrée serait ouvert seulement à une trentaine de jeunes fonctionnaires de l'État, civils et militaires, ayant déjà un minimum d'expérience professionnelle – trois années, réduites à une seule pour les anciens élèves des Écoles normales supérieures, polytechnique et d'administration. Devant la commission de la Chambre Zay précisa que le Centre pourrait accueillir, lui aussi, des auditeurs libres, fonctionnaires, journalistes ou anciens parlementaires, par exemple, désireux d'y suivre un enseignement administratif de haut niveau. Il était donc désormais exclu que l'accès à la haute fonction publique pût intervenir dès la fin de la formation initiale : moyen de lutter contre le « mandarinat », comme le souhaitait la gauche syndicale, interprétable à droite comme une volonté de contrôle politique sur l'idéologie des candidats.

## Projet C

Un contreprojet détaillé, dont le principal auteur semble avoir été Gaston Cusin, membre du cabinet de Vincent Auriol, premier ministre socialiste en charge des Finances, fut élaboré. Cusin est un fonctionnaire des douanes promu par la formation interne. Étienne Weill-Raynal, normalien, militant socialiste, membre lui aussi d'un cabinet des Finances de 1936, y a sans doute aussi mis la main. Leur texte prend sur la question du degré supérieur l'exact contre-pied des deux projets ministériels, puisqu'il rétablit les concours de recrutement des grands corps ouverts à tous et, symétriquement, réduit l'École, accessible sur concours aux licenciés, normaliens, polytechniciens, médecins, à un ou deux ans de préparation à ceux-ci, sur les modèles respectivement de l'agrégation et des ENS. Ainsi

se trouvaient limités, aux yeux des auteurs, les risques, soulignés par eux aussi, de mandarinat administratif découlant d'une école à monopole.

### La contre-offensive

Quel que soit leur contenu, ces projets et contre-projets, connus ou devinés, ne pouvaient que renforcer dans leur hostilité ceux qui, plutôt qu'une réforme radicale, se seraient contentés de quelques aménagements, quand ils n'allaient pas, en privé, jusqu'à dénoncer sans nuance un *projet stupide*, comme l'ancien ministre François Piétri, « inspecteur des finances et réactionnaire ! », d'après ses propres dires, point d'exclamation compris<sup>21</sup>, actif animateur, à la Chambre, de la campagne de l'opposition. Là où le PSF ou l'Action française – celle-ci par la voix de son *Étudiant français* – montaient sans attendre au créneau pour défendre l'École libre, même sans l'aveu de celle-ci, *Le Temps* menait une campagne d'un ton plus modéré mais non moins négative, alimentée, ici et là, par la direction de l'École elle-même<sup>22</sup>. Quant aux grands corps, les plus favorables se retrouvaient du moins d'accord avec le vice-président du Conseil d'État, Théodore Tissier, qui, dans une lettre au Garde des sceaux datée du 31 octobre 1936<sup>23</sup>, ne reconnaissait la nécessité de mettre un terme au monopole de fait dont bénéficiaient pour le recrutement des fonctions publiques certaines institutions privées – « il appartient à l'État de remplir tout son rôle à cet égard, ce qu'il n'a pas fait jusqu'ici » – que pour mieux refuser le principe d'une école d'État à monopole de droit – et demander, quoi qu'il en fût, le maintien d'un concours distinct pour l'auditorat.

21. Lettre datée du 27 novembre 1937 à un *ami*, membre de la direction de l'École libre (Archives FNSP, 1 SP 52bis, dr 2, sdr b). L'auteur (prénom François, inspecteur des finances et député) est certainement Piétri. Il précise : « Mistler, de son côté, est assez déchaîné contre l'entreprise », et conclut : « Il semble qu'il valait peut-être mieux que je ne monte pas à la tribune [...] mais je fais, de la coulisse, ce qu'il faut ».

22. Comme le prouve le « projet d'article » recueilli dans les archives de l'École et, en effet, publié deux jours plus tard dans les colonnes du journal. Précisons que Jacques Chastenot n'est pas que le co-directeur du journal. Il est aussi un ancien élève de l'École, lauréat du concours du Quai d'Orsay, en même temps qu'administrateur de plusieurs sociétés liées au Comité central des Houillères de France, autrement dit l'exemple achevé du lien entre la Rue Saint-Guillaume et les milieux d'affaires dénoncé par la gauche.

23. Copie dans les archives de l'École libre (Archives FNSP, 1 SP 52, dr 3, sdr a).

Solidaires de cet esprit de corps, les voix autorisées des administrations centrales les plus directement concernées (Intérieur, Affaires étrangères, Justice) auraient, au témoignage de Zay<sup>24</sup>, été pleines de réticences particularistes.

L'essentiel de la campagne semble cependant avoir été sinon orchestré du moins documenté et centralisé par l'École, comme en témoignent aujourd'hui les dossiers, visiblement pas ou peu expurgés, confiés par Roger Seydoux, secrétaire général puis, à partir de 1938, sous-directeur de l'École libre, aux archives de la Fondation nationale des sciences politiques<sup>25</sup>. L'actif travail de lobbying auquel elle s'astreignit transparait en particulier dans l'abondance des notes cherchant à établir les listes des députés puis, à partir de 1938, des sénateurs susceptibles de défendre ses intérêts, et d'abord, stratégiquement, dans les rangs des groupes radicaux-socialistes.

## La négociation

Après, au sein de la Chambre en janvier 1938, d'un vote à la majorité d'un texte édulcoré, l'histoire du projet change nettement de figure. Plus rien n'en parviendra à la tribune, la commission sénatoriale de l'Enseignement, saisie du projet, ne mettant à le discuter aucune précipitation. La presse elle-même cesse d'en parler. En revanche, d'actives et subtiles négociations s'engagent, dès février 1938, entre l'École et le ministre, celui-ci reconnaissant l'efficace résistance de celle-là. L'École, de son côté, est désormais prête à concéder à l'État un droit de regard sur son fonctionnement, moyennant, au minimum, la reconnaissance de son rôle dans la préparation à l'École d'administration, au mieux une totale renonciation à l'idée même d'École.

Sur le fond, la principale critique de l'École libre portait désormais sur le fait que d'après elle le monopole supprimé à la sortie de l'École d'administration, réapparaissait à l'entrée du Centre, remettant donc tout autant en cause « le régime de libre et loyale concurrence » entre écoles diverses et universités (formule d'une note du 21 janvier 1938) dont elle affichait le principe. En revanche, comme le précisait déjà un « aide-mémoire » en date du 15 décembre 1937, elle était prête à accepter un « droit de regard » de

24. Jean Zay, *Souvenirs et solitude*, Paris, Belin, 2017, 567 p. p. 370.

25. La question est l'objet principalement des cartons 1 SP 52, 1 SP 52bis, 1 SP 53.

l'État sur son enseignement sous la forme, par exemple, de la participation d'administrateurs d'État à son conseil d'administration. Dès l'entrevue du 25 novembre Paul Tirard avait proposé que l'École préparât désormais à deux diplômes dont l'un, préparatoire à son tour au concours d'entrée à un « Centre de préparation supérieure aux fonctions de l'État », serait reconnu comme diplôme d'État.

### Réformateurs critiques

Projet A, B ou C, ce qui restait de l'idée initiale ne pouvait, quoi qu'il en fût, satisfaire deux familles d'opposants, assurément partisans d'une réforme mais critiques de la démarche ministérielle, les premiers *ab initio*, les seconds à partir du vote de la Chambre. Marc Bloch appartenait au premier groupe. Dans *L'Étrange défaite*, écrit en 1940, il parle d'un projet

« Mal venu. Mieux eût valu certainement favoriser, par des bourses, l'accès de tous aux fonctions administratives et en confier la préparation aux universités, selon le large système de culture générale, qui fait la force du Civil Service britannique. Mais l'idée première était juste. »<sup>26</sup>

Nourri d'une méfiance d'universitaire – par ailleurs normalien – devant toute « école spéciale », ce texte n'est pas très loin du jugement abrupt du vieux guesdiste Bracke – par ailleurs directeur d'études honoraire à l'École pratique des hautes études – qui, dans *Le Populaire* du 6 mars 1937, exprimait, « malgré toute (sa) sympathie pour le ministre et pour sa volonté », sa crainte « de déceler encore sous les formules de rédaction le grave et dangereux préjugé des "élites" à préparer, à séparer, à sélectionner ».

L'autre critique, dont le porte-parole est Michel Debré, est symétriquement inverse de la première. Au soir de sa vie le réformateur de 1945 dénoncera dans ses mémoires ces universitaires préoccupés moins de bâtir une institution correspondant aux besoins de l'État moderne que

26. *L'Étrange défaite*, Paris, Éditions de Franc-Tireur, 1946, 194 p., p. 177. La même argumentation sera reprise trois ans plus tard dans un article sur *La réforme de l'enseignement* pour les *Cahiers politiques* du mouvement de résistance Franc-tireur. L'esprit de routine y est accusé d'avoir conduit à « tracer le plan d'une nouvelle école spéciale [...] encore un peu mieux close que sa rivale ». Cet article est désormais annexé aux éditions de *L'Étrange défaite*.

d'abaisser l'École libre des sciences politiques<sup>27</sup>. Mais c'est au même jeune auditeur, dans tous les sens du mot, de la commission Cavalier que l'on doit à l'époque même, dans les colonnes de ce périodique de référence que pouvait être en l'espèce le *Recueil hebdomadaire* Dalloz<sup>28</sup>, le plus sévère réquisitoire, car le plus documenté, contre les deux séries de concessions du ministère. Le sens de ce texte, coloré de scepticisme sur les chances du projet, même édulcoré, d'aboutir en fin de compte, peut être lu en effet comme la défense et illustration du projet A.

Ainsi la formule décentralisée des instituts conduirait-elle à la dispersion des moyens intellectuels nécessaires, alors *qu'* « il est certain que l'enseignement de la science et de la technique administratives ne pourra être entièrement donné que dans la capitale », ainsi celle du Centre des hautes études recule-t-elle « l'entrée des jeunes fonctionnaires dans les services importants », ainsi – et surtout – l'amendement Mallarmé réduit-il à néant la principale originalité du projet, en conservant toute leur force aux particularismes de corps et aux conservatismes intellectuels. Il ne fait plus de doute, aux yeux de l'auteur, que le ravalement de l'École d'administration et du Centre au rang de « simples organismes de préparation aux concours déjà existants » risquait de compromettre la nécessaire homogénéisation des concours des ministères. Bref, et l'on retrouve ici la préoccupation des technocrates de gauche façon Jules Moch, « sans une réforme de l'administration, il est inutile d'espérer la réussite du nouvel établissement ». On le voit : c'est déjà là toute la philosophie qui présidera en 1945 à la mise en place, par l'auteur de l'article de 1938, du triptyque Instituts d'études politiques/ENA/ Centre des hautes études administratives, le tout sous l'égide du général de Gaulle. Celui-ci – ramenant significativement le projet à son seul second terme – lui rendra hommage en parlant dans ses *Mémoires de guerre* de cette École « sortie tout armée du cerveau et des travaux de mon conseiller Michel Debré »<sup>29</sup>.

\* \* \*

27. Le réformateur de 1945 pointe dans le projet de 1936 « la volonté de détruire l'École des sciences politiques et la gourmandise de certains professeurs de lettres ou de droit désireux d'accaparer un domaine où leur méconnaissance des réalités me paraissait à la fois éclatante et dangereuse pour l'État » (Michel Debré, *Trois républiques pour une France. Mémoires*, t. 1. *Combattre*, Paris, Albin Michel, 1984, p. 366).

28. 17 février 1938.

29. *Mémoires de guerre*, édition en un volume, Paris, Plon 1989, 888 p., p. 873.

Tout armée, assurément, mais parce que l'expérience grandeur nature du Front populaire avait permis de tester les forces et les faiblesses de ses avatars successifs. Sur ce terrain comme sur plusieurs autres la Libération aura mis en œuvre ce que le Front populaire avait imaginé, jamais à l'identique mais dans une évidente continuité intellectuelle. En même temps, ce rapprochement dit beaucoup sur l'incapacité d'un certain type de régime parlementaire à se donner les moyens d'une réforme ambitieuse, quelle qu'elle soit, comme sur les contradictions internes d'une certaine gauche, partagée entre modernisation et démocratisation et, au sein de celle-ci, entre méritocratie et formation continue. Ainsi s'éclairent mais aussi se dépassent les distinctions mises en avant par Philip Nord sur *Le New Deal français*<sup>30</sup> : pour des raisons strictement nationales (la continuité étatique française, le poids du Parti communiste) la convergence entre réformistes « de droite » et « de gauche », impossible en 1936, put, dix ans plus tard, s'opérer sur l'essentiel. Le début de la carrière politique d'un Michel Debré, l'apogée de celle d'un Jules Moch en sont de remarquables illustrations.

Peut-être le lien entre cet avant et cet après, qui relativise les affrontements d'avant la Guerre et la Défaite, l'Occupation et la Collaboration, la Résistance et la Libération – et, du coup, relativise aussi les discussions entre historiens sur les parts respectives de rupture et de continuité entre Avant-guerre, Vichy, Résistance et Après-guerre – se mesure-t-il dans un simple et modeste fait, passé totalement inaperçu mais qui a tout d'une fable, dont on laissera chaque lecteur tirer la morale. En 1946, Léon Blum est devenu l'auteur d'*À l'échelle humaine*, celui qui va dans quelques mois préfacer la traduction française de *The Managerial Revolution* de Burnham<sup>31</sup>, où est défendue la thèse du passage de « la souveraineté [...] du Parlement aux mains des bureaux ». Son autorité symbolique fait de lui le dernier président du gouvernement provisoire. Quand il constitue son équipe le chef de cabinet qu'il se choisit en tant que ministre des Affaires étrangères s'appelle Roger Seydoux.

30. Philip Nord, *France's New Deal* (2010), tr. fr. *Le New Deal français*, Paris, Perrin, 2016.

31. James Burnham, *The Managerial Revolution* (1941), tr. fr. *L'ère des organisateurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1947, préface de Léon Blum.