

QU'EST-CE QU'UN HAUT FONCTIONNAIRE ?

**Contribution à l'histoire des sources idéologiques
du modèle administratif français**

PAR

Raphaël DRAI

Professeur à l'université d'Amiens

I. — ADMINISTRATION DE POUVOIR ET ADMINISTRATION DE SERVICE

A) Incertitude des critères

Dans le cadre d'une recherche d'ensemble sur la haute fonction publique, la diversité des approches, juridique, sociologique et institutionnelle, risquerait de ressembler à une sorte de dispersion méthodologique si n'était également tentée sinon une définition, au sens exhaustif et terminal du mot, du moins une reconnaissance ou une identification plus précise de la notion elle-même. Cette tentative fera l'objet de la présente étude dont il nous faut néanmoins, en introduction, expliciter davantage les mobiles et la méthode particulière.

Ces motifs peuvent procéder d'abord d'une démarche théorique, ou fondamentaliste, en science administrative. Elite, *nomenklatura*¹, secte ou groupement d'intérêt collectif, la haute fonction publique provoque encore des sentiments où se mêlent la fascination et le rejet, la crainte

1. A. Wickham, S. Coignard, *La Nomenklatura française - Pouvoirs et privilèges des élites*, Belfond, 1986.

révérentielle devant les détenteurs du savoir et de la *techné* administrative, et aussi, de la part des « politiques », une tendance à l'instrumentalisation destinée à rappeler au haut fonctionnaire que son « élévation » reste liée aux déterminations du Droit Public et des grilles indiciaires², qu'elle reste, quoiqu'il en ait, privée de la véritable « altitude », celle que confère l'élection populaire.

Ces attitudes ne suffisent pas, cependant, à résorber la question posée par la science administrative. L'on vient d'évoquer les grilles indiciaires comme moyen de définition. Mais les appliquer telles quelles au sujet qui nous occupe, c'est confondre technique et méthode, car sur quels critères ces grilles indiciaires sont-elles à leur tour déterminées ? Une approche sociologique qui verrait le pouvoir partout, comme les panthéistes proclament l'omniprésence de Dieu, affirmerait que ces grilles ne sont que la projection des rapports de forces sociaux, tels qu'ils se reflètent dans ce « champ » particulier, ou dans ce corps : la fonction publique. Ces rapports de force hiérarchiseraient des fonctions particulières en plaçant au sommet de la pyramide celles qui servent surtout au contrôle de la société civile par l'État, et à la direction de ces fonctions les personnalités qui sont jugées (mais là encore sur quels critères ?) les plus aptes à contrôler l'instrument de contrôle.

Moins manichéennes, d'autres approches tendent à identifier le haut fonctionnaire comme celui qui, certes, occupe le sommet d'une hiérarchie, mais cela en raison de ses aptitudes particulières, antérieurement vérifiées par une série d'épreuves, intellectuelles et professionnelles, à la prise de décision³. La décision, à son tour, est définie comme l'acte qui engage et clôt une délibération, qui engage ainsi une action, et par là s'autorise à modifier la réalité.

Mais comme les critères de recrutement de la haute fonction publique ne sont toujours pas légitimés, le critère décisionnel ne l'est pas non plus complètement. L'aptitude décisionnelle reste entachée de l'hypothèque originelle : la partialité sociologique du recrutement conditionne des prises de décisions qui ne s'inscrivent, en fait, que dans un univers mental sectorisé, lui-même « reflet » des milieux sociaux d'où sont encore extraits la grande majorité des membres de la haute fonction publique.

Ces difficultés méthodologiques se confirment lorsqu'essayant d'affiner la méthode d'approche, en quittant les enquêtes quantitatives et les interprétations sociologisantes, l'on tente de recourir au questionnement psychologique⁴. Le peu de réalité que celui-ci découvre lorsqu'il se veut direct, est celle d'un « corps » qui érige les précautions de langage et

2. J.L. Bodiguel, J.L. Quermonne, *La Haute Fonction Publique sous la V^e République*, P.U.F., 1983.

3. B. Gournay, « L'influence de la Haute Administration sur l'action gouvernementale », in F. de Baecque et J.L. Quermonne, *Administration et Politique sous la V^e République*, Presses de la F.N.S.P., 1981, p. 225.

4. M.C. Kessler, « La Psychologie des Hauts Fonctionnaires : Les Directeurs d'Administration Centrale », in *Psychologie et Science Administrative*, P.U.F., 1985, p. 197. Cf. également R. Catherine, *Le Fonctionnaire français*, Sirey, 1973, p. 183.

l'ambiguïté de la pensée en règles d'or, et qui se pare des vertus de la neutralité ou de l'objectivité sans réussir à persuader l'enquêteur qu'il ne s'agit pas du meilleur camouflage d'une volonté de puissance qui n'ose guère s'avouer pour ne pas se faire repérer. Par suite, les approches précédentes se brouillent rétroactivement et rétrospectivement : comment valider le critère « décisionnel » lorsque les hommes de décision ne laissent que fort difficilement discerner leurs appartenances et leurs préférences politiques en abandonnant à l'enquêteur la responsabilité de l'interprétation ? L'alternance politique de 1981 a-t-elle modifié cette réalité ? Il ne le semble pas ⁵. Doit-on dès lors parler d'une « stratégie du brouillard » de la part de la haute fonction publique ? Si l'on a pu dire des « petits » employés et les « petits » fonctionnaires que l'ombre était leur élément naturel, doit-on conclure que la pénombre est celui des hauts fonctionnaires ? Pourtant, de temps en temps, des éclairages qui se veulent crus sont dirigés vers cette pénombre-là, soit qu'il s'agisse de dénoncer les privilèges professionnels et économiques, les intérêts corporatistes d'un groupe prétendument voué à l'intérêt général, soit que l'on veuille rappeler à tels hauts fonctionnaires, sur le point de succomber à la tentation politicienne, s'ils ne sont déjà engagés à servir tel ou tel parti politique, que l'obligation de réserve est un élément essentiel de leur déontologie et de leur comportement, qu'elle ne saurait leur servir de camouflage pour se livrer à des activités pour lesquelles ils ne sont exposés à aucune des sanctions qui, normalement, découlent de l'engagement politique ⁶.

B) *Administration et historicité*

Pareille situation n'aurait, en somme, qu'un intérêt journalistique, ou strictement méthodologique, si en fait elle n'engendrait d'autres préoccupations à partir de quoi il nous faudra définir une approche spécifique du débat.

Les premières, qu'on a soulignées ailleurs ⁷, tiennent aux circonstances socio-économiques de la France actuelle. Dans une société marquée par de fortes inégalités sociales et par les disqualifications existentielles provoquées par un chômage tenace — dont la croissance semble toutefois avoir été arrêtée — l'identification de la haute fonction publique, non pas seulement à un groupe de privilégiés, mais de privilégiés qui ne justifieraient pas leur état par leurs résultats, tend à constituer une zone sociologique potentiellement conflictuelle. A l'instar de la France d'avant la Révolution qui reprochait à la Noblesse non pas tant son statut d'exception mais le caractère injustifié et donc insupportable de ce statut ⁸. Des conflits de

5. *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-85*, P.U.F., 1986.

6. *Le Monde*, 13-3-1985.

7. « Le dialogue administratif », in *La Communication Administration-Administrés*, P.U.F., 1983.

8. Taine, *Les Origines de la France Contemporaine*.

légitimité risquent ainsi de faire naître des conflits d'autorité, générateurs à leur tour de collisions politiques. C'est par exemple, un aspect de la pensée de Clausewitz à propos des causes internes de la guerre, trop mal connu⁹.

Le second groupe de préoccupations est lié à la résurgence de la notion d'éthique dans le discours public actuel¹⁰, qu'il s'agisse, dans la différenciation des programmes politiques, de justifier une politique d'opposition par référence à des « valeurs », plus ou moins fidèlement incarnées, ou de la régulation des évolutions biotechnologiques face à un droit dont les capacités régulatrices sont lacunaires et contestées.

La référence à l'éthique de ce seul point de vue, présente une double incidence pour notre propos : l'une, indirecte, incite à reformuler dans des termes sans doute plus nets la problématique de la légitimité que l'on vient d'évoquer. De l'ambiguïté des positions à l'immoralisme des attitudes, le pas risque d'être vite franchi avec les jugements correspondants. Ainsi, en même temps que s'élabore une exigence d'aptitude psychologique à l'égard du fonctionnaire et donc de compétence particulière, sur ce plan, à l'égard du haut fonctionnaire, voit-on en émerger une autre, encore périphérique : l'exigence morale, dont le contenu risque cependant d'être singulièrement malaisé à déterminer. L'on sait, à ce propos, combien les conceptions de Durkheim apparaissent, en ce sens, « idéalistes » au regard de l'analyse concrète des attitudes et des références — pour autant, répétons-le, qu'on puisse les identifier clairement — de la haute fonction publique¹¹ « réelle ».

Mais l'on ne saurait non plus méconnaître l'authenticité de l'éthique de service qui anime d'autres titulaires des postes les plus élevés de l'Administration, ni la prévalence, dans leurs comportements, de l'intérêt général¹². Ces hauts fonctionnaires doivent-ils pour autant être considérés comme des idéalistes naïfs, des prêtres à la vocation rentrée ? Et si leur « profil » et leurs attitudes s'inscrivaient dans une tradition qu'il est possible de reconstituer, même si elle semble ignorée, méconnue, ou minorée par des analyses qui procèdent d'une vision trop unilatérale des sources idéologiques du modèle administratif français ? Paradoxalement, c'est précisément cette référence à l'éthique qui ouvre notre propre perspective méthodologique pour une approche plus affinée du « type » haut fonctionnaire, qui l'ouvre heuristiquement, et non par raccroc.

Précisons notre angle de vue. La définition d'un champ de recherche ne saurait s'accomplir uniquement dans un espace simpliste, en étudiant, par exemple, une population considérée dans une sorte de contemporanéité fantasmatique. L'insérer également dans le temps, est-ce pour autant

9. Peter Paret, *Clausewitz and the state*, Princeton, 1985.

10. A propos notamment du Comité National d'Éthique.

11. P. Birnbaum, *Dimensions du Pouvoir*, P.U.F., 1984.

12. F. Bloch-Lainé, *Profession : Fonctionnaire*, Seuil, 1976, et Marcel Savreux, *L'homme à tout faire de la République. Le destin insolite du Préfet*, A. Lefevre, 1977.

recourir à la méthode dite historique ? Qui nierait que l'histoire de la haute fonction publique, celle de son (ou de ses) origine(s), les grandes phases qui ont marqué sa forme propre, ne se révèlent riches d'information ? Grâce à l'Histoire, peuvent se révéler, sinon des invariants, en tous cas des tendances, ou même des constantes, dont certaines, en effet, apparaissent si prégnantes qu'elles font du modèle administratif français une variante, ou une variation du « modèle » administratif romain par exemple, pour autant qu'on puisse le redécouvrir à partir de ses métamorphoses¹³.

Il nous semble ainsi que trois approches devraient être conjuguées pour approcher d'un peu plus près la connaissance du type « haut fonctionnaire ». L'une sociologique, sur laquelle nous ne reviendrons pas et dont nous considérons acquises les données essentielles, met en évidence leurs origines sociales, les connotations idéologiques qui leur sont attachées¹⁴, les filières qu'elles déterminent ; l'autre, historique, nous rappelle que l'Administration a une histoire qui est, en France, celle de l'unification d'un territoire et de l'homogénéisation d'une population par le moyen prévalent, sa dernière instance, de la force ; la troisième enfin que l'on a pu qualifier d'anamnèse, et qui tend à dégager de l'explication historique quelques données jugées encore plus particulièrement significatives pour notre recherche.

Précisons cette troisième approche à partir de deux données, linguistique et métaphorique. L'un des grades les plus élevés de la fonction publique, celui sur lequel se fonde en général le type du haut fonctionnaire, est ou était celui de Préfet, devenu commissaire de la République. Or Préfet désigne sinon la pure translation institutionnelle, en tous cas la transposition linguistique du latin *Praefectus*. Une approche historique « classique » s'attacherait alors à discerner la filiation de ce terme, ses « générations » dans l'histoire de l'Administration. L'approche que nous élaborons ici prend en compte cet élément historique mais l'oriente et l'explique de façon un peu différente. Si Préfet renvoie à *Praefectus*, *Praefectus* renvoie à un certain type d'administration elle-même effectrice d'une véritable conception du monde et d'un système de croyances, voire même d'un « modèle » ayant une forte cohésion, ou logique, interne¹⁵. Par suite, c'est en éclairant et cette conception et ce système que l'on pourrait mieux comprendre, en retour, ce que fut un *Praefectus*, et partant ce qu'est un Préfet, antécédant immédiat du Commissaire de la République, dans la sémantique administrative actuelle.

De même, la métaphore « sacerdotale »¹⁶ utilisée à propos de la haute fonction publique pour en illustrer les rites, les finalités, et le mystère, ne devrait pas être amputée de sa composante historique littérale.

13. P. Legendre, *L'empire de la Vérité*, Fayard 1983.

14. Cf. *Administration et Politique sous la V^e République*.

15. Léon Homo, *Les Institutions Politiques Romaines. De la Cité à l'Etat*, Albin Michel, 1972.

16. *Pour nationaliser l'Etat*, Seuil, 1968.

C'est bien sur le modèle ecclésial que l'administration française s'est en grande partie constituée, en essayant d'intégrer les éléments de puissance et de légitimation issus du Droit Canon et de la hiérarchie pontificale, et ceux extraits du Droit Romain dont on doit rappeler qu'il s'est véritablement constitué en corpus au Moyen Age, notamment par l'action des légistes royalistes.

Ainsi se discernent progressivement les deux sources idéologiques du modèle administratif français où se constituera, ou se reconstituera le type du haut fonctionnaire qu'autrement l'on ne définirait qu'en termes topologiques : le *haut* s'opposant au *bas* dans une relation de domination politique et de surqualification existentielle. Mais il nous faut apporter une précision supplémentaire. Est-il encore possible de remonter plus haut que le modèle administratif romain et le modèle ecclésial puisque, comme on le verra, le modèle romain a été directement influencé par le modèle égyptien pharaonique¹⁷ et le modèle ecclésial par le modèle administratif de l'Israël d'avant l'exil^{17 bis}. Il nous faut identifier clairement ces deux sources non seulement parce qu'elles constituent la mémoire consciente et inconsciente de ce « champ », mais aussi, et surtout, parce qu'elles se sont révélées totalement incompatibles, et nous reconnaitrons les conséquences de cette incompatibilité sur la typologie des hauts fonctionnaires contemporains, leurs valeurs, leurs conduites, conjonctives ou disjonctives, envers la société civile. Car cette opération d'anamnèse institutionnelle n'a pas pour seul but de reconstituer la filiation d'une typologie qui serait autrement intemporelle et amnésique. Cette anamnèse comporte une incidence politologique essentielle. L'incompatibilité entre ces deux modèles d'administration n'est pas celle de deux cultures opposées parce que concurrentes en raison de leur ressemblance même. Au contraire, cette incompatibilité s'est voulue fondée sur l'inaptitude à l'historicité du modèle administratif pharaonique à quoi s'identifièrent Alexandre, César, leurs successeurs et leurs imitateurs¹⁸.

Tel apparaît alors l'objectif principal de la présente étude : certes contribuer à mieux connaître une typologie administrative, à partir de son histoire idéologique ou intellectuelle, mais ensuite, à partir de cette typologie à rappeler l'interaction histoire ↔ société ↔ administration, interaction qui risquerait d'être perdue de vue par des approches sectorielles qui se veulent descriptives mais qui font de la sociologie de l'administration une discipline amnésique et comme abstraite des turbulences politiques ou des crises latentes que l'observateur doit savoir discerner.

17. Léon Homo, *op. cit.*

17 bis. Renan, *Les Apôtres*, O.C. Calmann Levy, tome IV.

18. C. Saulnier, « Les titulatures pharaoniques des empereurs romains », *Revue de l'Histoire du Droit*, 1984, p. 7.

II. — ROME OU L'ADMINISTRATION EMANATISTE

A) *De la République à l'Empire : la prévalence du pouvoir*

Les filiations idéologiques se tissent ici en réseaux embrouillés qu'il faut dénouer et reconstituer avec patience. Quel sera notre point de départ explicite ? On raconte que Napoléon Bonaparte cherchant quelles pourraient être les références historiques susceptibles d'introduire son action dans une tradition — au lieu de la laisser exposée à l'accusation d'usurpation par lesquelles les monarques d'Europe tentaient de la disqualifier, s'en ouvrit à Talleyrand. La réponse de celui-ci fut sans équivoque : Rome ^{18 bis}. Pourquoi ? Parce que, si l'on peut dire, la généalogie chrétienne et biblique était déjà investie par les monarques européens. Il fallait trouver une autre filiation — ou filière historique légitimante. Au surplus, Rome restait vivace dans l'imaginaire politique, juridique et administratif de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e siècle. A Rome, Napoléon empruntera des rites, des gestes, son étiquette, ses terminologies et ses modèles architecturaux, notamment les arcs de triomphe. Mais aussi certains éléments de son vocabulaire institutionnel : le Consulat, le Tribunat et les Préfets d'Empire. Si les thermidoriens qui avaient exécuté Saint-Just et Robespierre s'étaient, eux, identifiés à Brutus, voici que César résuscitait contre toute attente, après l'attentat parricide, et la Rome Impériale avec lui, contre la mythique Rome Républicaine, ses valeurs et ses institutions ¹⁹.

Ainsi la référence romaine, l'une des deux sources idéologiques du modèle administratif français, est-elle marquée elle-même par l'opposition de deux « formes » : la République et l'Empire. En quoi cette opposition concerne-t-elle la typologie contemporaine des hauts fonctionnaires ? En fait, la République et l'Empire ne se distinguent pas seulement comme deux phases successives d'un processus historique autrement indifférencié ²⁰. La République et l'Empire se distinguent par les modalités différences de la *gouvernabilité* que ces régimes mettent en œuvre, la République se voulant plus « éthique » et consensuelle, sous les réserves que l'on reconnaîtra, l'Empire plus cosmocratique et rationnel. L'histoire et la sociologie historique de l'Antiquité nous ont rendu attentifs, à cet égard, à trois séries de faits :

1) La République romaine est sous-administrée. Essentiellement municipale, l'administration est confiée à des notables qui l'exercent finalement à leur seul profit. Ce n'est pas qu'ils n'accordent au « peuple » du pain et des jeux mais ces gratifications, alimentaires et ludiques,

18 bis. J. Orieux, *Talleyrand*, Flammarion.

19. P. Vidal-Naquet, « Le mirage grec et la Révolution française », *Esprit*, décembre 1975.

20. P. Veyne, *Le Pain et le Cirque*, Seuil, 1976.

constituent l'étrange système qualifié d'*évergétisme*, fondé sur la dépossession politique d'un peuple qui ne l'est que de nom et qui doit, pour ainsi dire, acquiescer à sa dépossession, sans quoi il la refuserait et ce serait le désordre.

2) L'administration reste limitée, territorialement, et distendue, car elle ne prétend pas régir la totalité de la vie publique. Par ailleurs, elle constitue un amateurisme. Des titulaires des charges municipales, il n'est pas exigé un professionnalisme qui les eût fait élire sur des critères de compétence, juridique ou économique. Ces « hauts fonctionnaires » sont des notables cooptés.

3) Cependant, il serait inexact de croire que ce dispositif était idéologiquement confus ou « primitif ». Au contraire : son idéologie fut *élaborée* et ne veut le céder en rien à la philosophie grecque. En ce point, l'on ne peut éviter d'évoquer Cicéron. Ses écrits sur les « Offices »²¹, sur « La République » et « Les Lois »²², reflètent avec netteté le contenu de cette idéologie mais aussi la disjonction de l'idéal et des valeurs d'avec la réalité des pratiques. La terminologie de l'Administration doit nous y rendre également attentifs. Sous l'Ancien Régime, les titulaires de certaines charges administratives étaient désignés par le terme « officier ». Mais qu'est-ce qu'un officier ? A la suite des travaux de R. Mousnier ou de B. Porchnev et de P. Goubert l'on se représente les officiers comme des titulaires d'emplois qui sont surtout pour leurs titulaires des occasions de profit personnel, à charge pour eux d'exécuter les ordres et volontés du monarque, et particulièrement de réprimer si nécessaire les « émois » du bas peuple. Dans la pensée de Cicéron, le mot Office est beaucoup moins dégradé conceptuellement même si, dans la pratique, il renvoie à des réalités analogues. Office, originellement, renvoie à une véritable cosmogonie telle que Cicéron l'expose dans « le rêve de Scipion ». L'univers y est mobile, pluriel, ouvert, constitué par le mouvement de neuf sphères intégrées vers la plus haute des sublinités. Comprendre leur agencement et leur mouvement c'est accéder à rien moins qu'à la connaissance de la divinité. Mais l'*officium* ne se résorbe pas dans cette sublime cosmogonie. Il doit — théoriquement — impliquer son titulaire dans un ordre social présentant les deux caractères suivant : 1) la recherche du juste, qui ne se confond pas avec l'utile entendu de manière égocentrée et privatiste ; 2) la représentation de la réalité humaine telle une communauté élargie en une véritable « humanité » (*humanitas*) qui place chacun de ses membres au même plan ontologique. A ce degré de philosophie, l'*officium* est surtout un service orienté vers autrui et mettant en œuvre une vision altruiste et œcuménique de la société.

Où la contradiction de la pensée cicéronienne se décèle-t-elle ? En vérité cet œcuménisme n'est au fond que verbal. Cette restriction s'énonce clairement lorsqu'il s'agit, par exemple, de porter un jugement sur l'institution des tribuns de la plèbe. Loin d'en reconnaître, sans réserve, la légitimité,

21. Edition Les Belles Lettres, 1970.

22. Garnier, Edition bilingue.

les interlocuteurs du dialogue cicéronien l'admettent comme un pis aller, la part du feu, ou la part du diable, consentis pour éviter les troubles de l'ordre « social » et les perturbations des dispositifs économiques ^{22 bis}.

Dès lors, l'évaluation d'un tel système hésite entre une appréciation d'abord épistémologique — dans ce cas, comme on l'a dit, on y discernerait une contradiction de ses institutions et de ses procédés de rationalisation — et un jugement de valeur : ce système serait alors non pas une exigence de réalisation sociale mais un mode nouveau de contemplation narcissique, à thématique éthique. Le titulaire de l'*officium* s'imagine être au service du bien commun et tente de s'en persuader. En termes psychanalytiques l'on dirait que l'idéal du moi tente de subvertir ou de suborner le sur-moi considéré comme l'instance représentative des valeurs de justice et de la loi d'équité reconnues formellement dans l'intégralité et l'intégrité de leurs significations ²³. Dans tous les cas, contradiction et hypocrisie idéologiques restent significatives en tant qu'elles laissent percevoir et pressentir une crise du système institutionnel qui ne serait plus capable de les intégrer et de les perpétuer. En fait, ces contradictions seront un temps occultées par l'émergence, le développement et la consolidation du système impérial et de son administration spécifique, avec le type de hauts fonctionnaires correspondant à cette administration là. Mais elle finiront par miner le système impérial lui-même et conduire l'empire romain à la scission, puis à l'éclatement — ce qui ne signifie pas à son anéantissement puisqu'en matière d'inconscient institutionnel souvent le mort saisit le vif et ressuscite en se métamorphosant ²⁴.

Quels sont alors au regard du thème qui nous occupe les traits caractéristiques de la haute administration impériale ?

B) *Cosmocratie impériale et Ratio administrative*

On ne saurait la décrire sans la rapporter au système cosmogonique dont elle doit être la projection institutionnelle et le système effecteur. Au centre d'une telle cosmogonie l'on découvre alors non plus les neuf sphères cicéroniennes mais l'image unique et sacralisée, l'idole impériale, le divin César. Le processus d'idolâtrisation ne nous retiendra ici qu'en tant qu'il consacre le renversement du vecteur de la créativité : l'Empereur n'est pas le relais d'une source de vie qui lui serait antérieure, extérieure et supérieure, il est source de vie. Il n'est pas l'image du cosmos. Il est le cosmos comme le révèle avec une totale ostentation la symbolique du Palais de Néron que Tacite décrit ²⁵ :

^{22 bis}. *Les lois*, op. cit. p. 168.

²³. J. Lacan, *Les Psychoses*, Seuil, 1981.

²⁴. Cf. notre ouvrage, *La Politique de l'Inconscient*, Payot, 1979.

²⁵. Cité par Léon Homo, *Rome Impériale et l'Urbanisme dans l'Antiquité*, Albin Michel, 1971, p. 284.

« Néron mit à profit la destruction de sa patrie et bâtit un palais où l'or et les pierres n'étaient pas ce qui étonnait davantage. Ce luxe est depuis longtemps ordinaire et commun, mais il enfermait des champs cultivés, des lacs, des solitudes artificielles, bois, esplanades, lointains. Ces ouvrages étaient conçus et dirigés par Celer et Sevens, dont l'audacieuse imagination demandait à l'art ce que refusait la nature et se jouait capricieusement des ressources du prince. » « Pour en faire connaître l'étendue et la magnificence, il suffira de dire que, dans le vestibule, la statue colossale de Néron s'élevait à cent vingt pieds de haut ; que les portiques à trois rangs de colonnes avaient un mille de longueur ; qu'il renfermait une pièce d'eau semblable à une mer bordée d'édifices qui paraissaient former autant de villes ; qu'on y voyait des champs de blé, des vignobles, des pâturages, des forêts peuplées de troupeaux et d'animaux sauvages de toute espèce. Dans les diverses parties de l'édifice, tout était doré et enrichi de pierres et de coquillages à grosses perles. Les salles à manger avaient pour plafonds des tablettes d'ivoire mobiles qui par différents tuyaux répandaient sur les convives des parfums et des fleurs. La principale pièce était ronde et, jour et nuit, elle tournait sans relâche pour imiter le mouvement du monde. Les bains étaient alimentés par les eaux de la mer et par celles d'Albula. Lorsque, après l'avoir achevé, Néron inaugura son palais, tout l'éloge qu'il en fit se réduisit à ces mots : "Je commence enfin à être logé comme un homme". »

Par suite, le système social de la Rome Impériale sera d'inspiration non pas relationnelle mais *émanatiste*. Tout émane de la personne sacrée de l'Empereur. Tout doit procéder de son autorité. Mais il s'agit d'un émanatisme unilatéral, conceptuellement dégradé, qu'il ne faudrait pas confondre, par exemple, avec l'émanatisme plotinien²⁶ où, si la réalité procède en effet de l'Un originaire, elle peut se retourner sur et vers lui, et par là établir avec lui une relation. Un tel retournement n'est pas concevable dans l'idéologie impériale. L'empereur est et se veut cosmocrate. Son Administration sera donc, elle aussi, cosmocratique.

C'est dans un tel contexte qu'apparaissent les véritables hauts fonctionnaires, nommément les trois grands Préfets romains chargés respectivement de l'intendance, du fisc et de la police. Certes, ils sont désignés pour assumer des fonctions jugées indispensables pour le bon ordre et la sauvegarde de Rome. Mais leur légitimité ne procède pas immédiatement de leur service. Elle procède de la seule volonté de l'Empereur et si celui-ci a été désigné par le peuple, ou par ses porte-parole, cette désignation emporte *de facto* sinon *de jure* dépossession de ceux qui l'ont prononcée²⁷.

La haute fonction publique romaine participe directement de ce système de dépossession progressive, et du patriciat et de la plèbe. Pendant un temps, Rome connaîtra ainsi un double système administratif : municipal et sénatorial — avec les droits que nous avons reconnus — et impérial. Ce dernier, finalement, éliminera ses concurrents et s'imposera avec l'idéologie de l'impérium, mais monopolisé, de l'impérium devenu celui du seul César divinisé²⁸.

26. E. Amado-Levy-Valensi, *Les Niveaux de l'Etre*, P.U.F., 1962.

27. P. Veyne, *op. cit.*

28. Léon Homo, *Les institutions politiques romaines*, *op. cit.*

On observera, en même temps, la mise en retrait de la philosophie des valeurs exaltées dans la pensée de Cicéron au profit d'une philosophie de la rationalité et de l'efficacité. Celle-ci, au demeurant, ne découle pas seulement d'*a priori* idéologiques mais des exigences de la réalité impériale. L'Empire recouvre un territoire de plus en plus vaste qu'il faut contrôler efficacement, à la manière militaire, et à partir l'un centre, Rome, qui se métamorphose du fait même de cette expansion.

Ainsi voit-on apparaître un corps de fonctionnaires désormais permanents et professionnels, rémunérés par l'Empereur qui s'assure du monopole de leur activité et, par l'exigence de fidélité, de celui de leur état d'esprit. Une allégeance en principe sans réserves. La dénomination de ces fonctionnaires et leur hiérarchisation sont particulièrement significatives. Ces fonctionnaires sont nommés *rationales*²⁹. Se développe ainsi une administration de la *Ratio*. Par exemple, l'ensemble du personnel de bureau chargé des écritures et de la comptabilité avec la caisse sur laquelle est payée la *familia Caesaris* constitue la *Ratio aquarum*. On notera aussi la *Ratio Urbica*. A leur tête, dans l'ordre civil, les préfets ; leur légitimité naît exclusivement de leur plus ou moins grande proximité avec l'Empereur dont ils sont bien les émanations directes.

Doit-on pour autant considérer pareille administration avec ses hauts fonctionnaires, comme l'expression de la *Ratio philosophique*, de la raison suprême ? Il convient de faire une distinction entre rationalisation technique et ratio au sens philosophique. La rationalisation technique est incontestable au regard des objectifs de l'Empire. Elle s'analyse surtout en une recherche de l'adéquation maximale entre des objectifs incontestés — ils sont déterminés par l'oracle impérial — et les moyens qui sont requis pour les atteindre. Un vaste territoire devait en effet s'administrer autrement qu'une République, puissante certes, mais circonscrite au Latium. L'efficacité dans la transmission et l'exécution des ordres exigeait que ces *rationales* se comportent tels de pures émanations de l'empereur, sans jugement propre. Par ailleurs, l'administration même de la ville de Rome menacée d'embolie par le développement de l'Empire exigeait également de profondes modifications : élargissement des voies de circulation, réglementation de la sécurité, modification des circuits d'alimentation, rationalisation des services d'état civil et, par suite, un élargissement du corps des agents publics dont il fallait s'assurer, par une organisation hiérarchisée, de l'efficacité et de la docilité³⁰. Cependant, l'on ne doit pas perdre de vue que cette rationalisation — où les affranchis jouèrent un rôle considérable — pouvait assujettir l'administration rationalisée au service d'un Empereur mégalomane, un Néron, un Tibère, un Caligula. Cette rationalité instrumentale était relayée par les hauts fonctionnaires chargés du Bien commun, de la *Res Publica*, mais en tant qu'ils s'identifiaient aux volontés du cosmocrate, définies par lui seul³¹.

29. Léon Homo, *Rome Impériale, op. cit.*, p. 191.

30. Léon Homo, *Rome Impériale, op. cit.*, p. 248.

31. Léon Homo, *Rome Impériale, op. cit.*, p. 285.

On a voulu voir dans la transformation impériale de l'administration romaine l'influence du modèle administratif égyptien qui fascina en effet tant les potentats romains que les empereurs grecs³². Cette influence fut incontestable. Il semble pourtant que l'Empire romain n'ait emprunté au « modèle » égyptien que les éléments qui confortaient son aspiration à la puissance, et non pas d'autres éléments qu'on qualifiera, faute de mieux, d'éthiques, dont il reste plus que des traces, notamment dans la « littérature » administrative de l'Égypte Antique, comme on peut la lire dans ces « instructions au Vizir » : « Vois ! quand un plaignant vient de haute ou basse Égypte ... c'est à toi de veiller à ce que tout soit fait selon la loi, que tout soit fait selon les règlements qui le concernent ... que chacun ait son droit. Vois ! un *Sar* doit vivre à visage découvert. Vois ! c'est la sécurité pour un *Sar* d'agir selon la règle en donnant réponse au plaignant. Celui qui est jugé ne doit pas dire : on ne m'a pas donné mon droit. »³³ Dans cette littérature, le plus élevé des hauts fonctionnaires est, sans contester le fidèle exécutant du Pharaon, mais il doit également respecter une autre hiérarchie : celle de valeurs qui se caractérisent par le souci prééminent de la justice.

On aurait pu imaginer que la chute de l'Empire et l'expansion du christianisme allaient modifier ce système, comme pouvaient le laisser prévoir les formes prises par la diffusion du christianisme, puis par l'organisation de l'Église primitive. Le christianisme se diffusa dans l'Empire romain, à partir des communautés juives, organisées, elles, selon un modèle totalement différent de celui qui prévalait à Rome puisque ces communautés étaient normalement administrées par des responsables élus qui devaient exercer leur charge hors de toute référence cosmocratique³⁴, et sans esprit de domination ni de supériorité hiérarchique, comme on le verra lorsque nous étudierons le système administratif hébreu.

Cependant, la prégnance du modèle cosmocratique, et de l'administration hiérarchique et de puissance, finiront par prévaloir à l'intérieur de l'Église mais aussi, sans doute par mimétisation réciproque, dans l'Empire romain-chrétien, comme on le vérifiera à la fois par l'histoire des institutions de l'Empire constantinien et des institutions de l'Empire byzantin³⁵. A cet égard les textes recueillis dans le Code Théodosien apparaissent d'une importance considérable.

On y constate en effet que l'Empereur est, de nouveau, divinisé. Cette divinisation se reconnaît dans son titre suprême, son appareil et surtout dans le dispositif administratif qui doit assurer la transmission et l'exécution de ses ordres³⁶. L'Empereur est nommé désigné du

32. Arthur Weigall, *Alexandre le Grand*, P.B. Payot, 1976.

33. A. Moret, *Le Nil et la Civilisation de l'Égypte*, Paris, 1925, p. 331.

34. Renan, *op. cit.*

35. Louis Brehier, *Les institutions de l'Empire Byzantin*, Albin Michel, 1970. Cf. également A. Ducellier, *Le drame de Byzance. Idéal et échec d'une société chrétienne*, Hachette, 1976.

36. Cf. *The Theodosian Code*, Princeton University Press, 1952, Tractors and Quaestors, p. 122 a. 10.

titre de *Divinité*. Divinisation paradoxale dont on ne perçoit plus les justifications dans le texte de l'Évangile, surtout si l'on continue d'en faire un développement des conceptions institutionnelles d'Israël, mais dont on discerne toutefois l'intention syncrétique. Le salut de l'Empereur constantinien traduit en fait la résistance et la persistance du modèle impérial romain, pharaonisé ou orientalisé, et, toujours, la prégnance du modèle cosmocratique.

Ce dernier caractère se projette dans le vêtement impérial, notamment sur cette cape où sont brodés le soleil, la lune et les étoiles, cape dont les hauts dignitaires lorsqu'ils sont admis à l'Audience doivent baiser le bas : signe de l'obédience irréversible des créatures envers le créateur... Ce dispositif symbolique est intentionnel. L'Empereur doit rester entouré de mystère, tandis que ses paroles sont assimilées à rien moins que des oracles. Oracles sans contestation possible qui doivent être transmis par un système hiérarchique émanatiste à partir de la personne sacrale du *Basileus*³⁷.

L'ordre de préséance — sur lequel revient si souvent le Code Théodosien — traduit cet émanatisme qui se veut rigoureux et intransgressible. Le haut fonctionnaire l'est d'autant plus qu'il se trouve dans la plus grande proximité par rapport au cosmocrate, identifié au successeur de César et de Jésus, et qui incarne l'*axis mundi*³⁸.

A ce propos, deux remarques : 1) le caractère intransgressible, fixiste, de cette hiérarchie n'a pas qu'une raison « religieuse ». Elle est aussi stratégique et clientéliste. La nomination est une récompense et une source de profit qui doit respecter une stricte logique interne. Sans quoi le marché de la fidélité risque de se fausser et l'ordre impérial se voir contesté ; 2) l'administration reste auto-centrée, en solution de continuité avec ce peuple qui finalement supporte le coût de la machine administrative organisant sa dépossession politique. On observe, en effet, dans le Code Théodosien, que les nominations, surtout aux plus hauts degrés de la hiérarchie, s'accompagnent d'exemptions fiscales et de privilèges de tous ordres consommant la séparation entre le peuple et une administration qui n'était pas sienne mais à laquelle il ne voyait guère d'alternative lorsqu'il lui arrivait de se révolter. Cette alternative était-elle concevable ? Certainement si l'on tient compte des très nombreux échanges entre Rome et la Judée : selon la tradition juive c'est un romain converti, Onkelos, qui est l'auteur de la paraphrase araméenne des Écritures saintes, de la *Torah*³⁹.

37. Louis Brehier, *Vie et Mort de Byzance*, Albin Michel, 1972.

38. *The Theodosian Code*, p. 174. Cf. également A. Aymard et J. Auboyer, *L'Orient et la Grèce antique*, P.U.F., Quadrige, 1985.

39. *Talmud de Babylone*.

III. — ASPECTS DE L'ADMINISTRATION HEBRAÏQUE

A) Une généalogie méconnue

Evoquer à présent les sources hébraïques du modèle administratif français exige, on l'imagine aisément, une clarification méthodologique préalable tant la culture juive dans son ensemble a été occultée dans l'Europe occidentale, ce qui a eu pour conséquence directe de couper cette Europe d'une partie de sa mémoire, et peut-être de la priver aussi de quelques orientations fondamentales⁴⁰.

Il est légitime d'évoquer ces sources sur le seul plan historique. En parlant, comme on l'a fait plus haut, de la manière dont le christianisme s'est répandu en Europe puis en Asie Mineure, l'on a déjà fait allusion au réseau des synagogues disséminées dans l'Empire romain et de la manière dont elles étaient administrées. Par la suite, le syncrétisme de l'idéologie impériale a surtout mis en évidence les rites et les ordres de l'administration mythologique antérieurs à l'apparition du christianisme. Les sources bibliques nous sont ainsi apparues de manière dérivée, déformée, et comme en arrière-plan. C'est cet arrière-plan qu'il convient de rapprocher à présent de notre regard pour une découverte plus directe, car l'analyse historique de l'administration française, qui tend à la montrer comme une variante du modèle romain ne devrait pas, cependant, faire oublier la présence de ces références hébraïques-là tout au long de son histoire. Nous retiendrons à cet égard deux corpus particulièrement importants.

Le premier, paru en 1686, s'intitule *De la Politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte*⁴¹. Cet ouvrage de Bossuet paraît fondamental à plus d'un titre. Par son contexte politique d'abord. Dans la monarchie absolue de Louis XIV, monarchie qu'on a pu qualifier de « païenne » tant le roi y était érigé en idole, Bossuet rédige ce considérable traité qui, à première vue apparaît comme un ouvrage de doctrine destiné à fournir à Louis XIV et à son administration les rationalisations théologiques de leur pouvoir. En fait, le propos de Bossuet est beaucoup moins simple. S'il va de soi qu'il n'accorde pas sa préférence à l'état républicain, il serait difficile de lire intégralement *La Politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte* comme le *Leviathan* de Hobbes ou le *Traité des Offices* de Loyseau, deux « sommes » au service d'une unique idée : faire du pouvoir le garant suprême de l'ordre, et de la hiérarchie, l'expression naturelle de cet ordre dans la société. Dans *La Politique tirée des propres paroles de l'Écriture Sainte* Bossuet se démarque des références au droit romain invoquées par les légistes de la

40. Marcel Simon, *Verus Israël*, De Boccard, 1966. Cf. également notre étude, « La prétendue loi hébraïque du talion », in *Le Droit en procès*, P.U.F., 1983.

41. O.C., Edit. Migne, 1985 tome II.

monarchie. Les textes qu'il cite prioritairement sont ceux de la Bible et plus particulièrement ceux de l'Ancien Testament dont il ne cesse de rappeler deux thèmes insistants : 1) la nécessaire subordination de l'autorité royale à l'autorité de Dieu — et donc le rejet de la conception impériale, cosmocratique, de l'autorité monarchique qui n'aurait son centre qu'en elle-même ; 2) la justification de l'exercice du pouvoir royal, directement ou par l'intermédiaire de son administration, par la recherche et la réalisation de la justice : sans quoi la légitimité de ce pouvoir et de cette administration serait altérée. Disposer d'une haute charge ou être titulaire d'un office supérieur, c'est assumer d'abord une haute responsabilité. La référence directe à l'Ancien Testament réinstaure ce que l'on appellera la dimension prophétique de la pensée politique française, dimension qui n'avait pu y émerger ou qui en avait été exclue par les rationalisations du droit romain ressuscité. Si, par exemple, l'on peut considérer le juge comme un haut fonctionnaire, ou comme le détenteur d'un des plus hauts offices du système administratif royal, il faut alors accepter le plein sens des déclarations de Bossuet portant sur le primat absolu du respect de la justice, valeur correspondant à une exigence divine. Sans doute la monarchie est-elle la forme politique légitime, mais sa légitimité n'est pas inconditionnelle. Le pouvoir doit être monarchique certes, mais la monarchie, ses serviteurs et officiers ne sont légitimes qu'à la condition d'être les effecteurs de la volonté de Dieu qui est le Dieu de la justice, contre l'iniquité.

On notera, en outre, qu'à la même période l'auteur du *Télémaque*, Fénelon, médite sur l'*amour passif*⁴² et sur les nécessaires limitations du « moi », autrement exalté, hypostasié par l'idéologie monarchiste de Louis XIV qui la projetait dans l'obsession du titrage héraldique faisant d'une charge ou d'un office une façon de se différencier, par séparation, du peuple avant tout.

S'il est également vrai que les propos de Bossuet ou de Fénelon sont restés à peu près lettre morte, ils ne pouvaient être directement attaqués ou contestés au risque, pour les auteurs de tels propos, de passer pour profanateurs de la parole de Dieu. Ils furent en fait neutralisés par ce que l'on pourrait appeler une non-observation passive. Le modèle administratif français tend alors de nouveau à se développer selon les deux critères essentiels de l'Empire romain, même christianisé : la volonté oraculaire du Roi, l'attitude rationalisatrice de ses serviteurs et notamment des titulaires des hautes charges dont il est la seule source.

Pourtant l'Europe des idées des XVI^e et XVII^e siècles avait eu à connaître directement de la spécificité des conceptions bibliques en matière « cosmique » et sociale. Pour éclairer cette phase mal connue de l'histoire des idéologies de l'administration, il nous faut parler ici d'une période curieuse de l'histoire des idées en Europe, celle dite de la

42. Editions de la Pléiade, 1983, pp. 613 et 690. Cf. également F. Varillon, *Fénelon et le pur amour*, Seuil, 1986.

Kabbale chrétienne dont l'influence a été jugée considérable sur des esprits de la dimension de Bruno, de Marlowe, de Shakespeare, de Dürer ⁴³.

En quoi la Kabbale chrétienne concerne-t-elle très directement l'histoire idéologique de l'administration française ? C'est qu'elle exprime des représentations de l'univers d'où sont exclues les idées de subordination et de hiérarchie au profit des deux idées d'harmonie et d'interaction. Ce point paraît d'autant plus décisif que l'une des sources de la pensée hiérarchique médiévale se trouve dans la doctrine de Jean de Salisbury ⁴⁴, elle-même inspirée des Ecrits du Pseudo-Denys ⁴⁵ dit Denys l'Aréopagyte. La doctrine du Pseudo-Denys présente pour nous une importance essentielle en raison de ses contradictions internes et de son mode d'élaboration. Ses contradictions se reconnaissent en ce que, pour Denys l'Aréopagyte, le Nom de Dieu, considéré comme la source du savoir — et donc du pouvoir — absolu, est inconnaissable dans son essence. Par conséquent nul ne saurait se prévaloir de cette connaissance absolue, d'une totale maîtrise de la *Ratio* suprême qui ne peut qu'être entrevue. Mais par ailleurs, Denys l'Aréopagite, dans d'autres écrits, élaborera une représentation doublement hiérarchiste de la création et de l'institution ecclésiastique. La création émane de ce qu'il nomme une Théarchie, autrement dit une hiérarchie de puissances divines placées les unes par rapport aux autres dans une relation de subordination. Par là même, le Pseudo-Denys sacralise l'idée même de hiérarchie et la rend intangible, intransgressible. Elle devient une véritable catégorie juridique et mentale à quoi doit correspondre la hiérarchie sacerdotale qui est à la fois l'image et l'institution effectrice de la Théarchie dont elle procède, qui la justifie et à quoi elle emprunte ses caractères de sacralité ainsi que sa forme dogmatique.

En analysant de près les textes du Pseudo-Denys on observe en fait une double déformation de leurs références scripturaires. Déformation linguistique d'abord : le passage de la référence hébraïque originelle au grec et au latin se fait dans le sens du renforcement des idées de pouvoir et de subordination. Altération conceptuelle également puisque dans le texte originel de la *Torah*, les Lévites et les Prêtres (les *cohanim*) auxquels Denys se réfère ne constituent pas une hiérarchie et surtout pas une hiérarchie séparée du reste du peuple. Au contraire, ils y sont, d'une part, diffusés, sans territoire propre et, par ailleurs, ils sont chargés, entre autre, d'assumer le *rapprochement* continu du peuple et de ce Dieu dont il est dit qu'il réside — non pas dans un temple — mais en leur sein. Et c'est pourquoi l'un des plus grands esprits de la tradition juive, le Maharal de Prague (1512-1609), rappellera (dans son ouvrage *Or H'adash, La Lumière*

43. L'ouvrage fondamental sur cette question est celui de l'auteur de *L'Art de la Mémoire*, France Yates. Cf. *The Occult Philosophy in the Elizabethan Age*, Routledge and Kegan Paul, 1979. Le mot Kabbale doit être débarrassé de ses connotations mystiques et ésotériques. Il est formé sur la racine KBL qui désigne, en hébreu, la *réception* d'une tradition et d'une connaissance transmise.

44. Georges Duby, *Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Gallimard, 1977.

45. Cf. *Œuvres complètes du Pseudo Denys l'Aréopagyte*, Aubier, 1980.

nouvelle ⁴⁶⁾ qu'en fait c'est le roi ainsi que son administration qui procèdent du peuple et non pas l'inverse. Sans quoi c'est rien moins que la logique et l'ordre de la création qui sont mis en cause.

Or le courant dit de la Kabbale chrétienne — dont il semble que certains de ses représentants aient au moins une fois rencontré à Prague le Maharal — a tenté précisément de faire prévaloir cette vocation-là du rapport création → royauté → administration → peuple. A l'encontre du schème hiérarchiste, elle tentera de faire prévaloir une vision harmonique et « systémique » de l'univers avec non pas une hiérarchie spatialisée et bipolarisée en « haut » et « bas », mais des intégrations et des interactions de niveaux, la notion d'interaction étant par essence contradictoire avec celle de pouvoir unilatéral procédant par oracles et injonctions qui se voudraient sans réponse. L'on comprend qu'une telle doctrine ait suscité de très fortes réactions, qu'elle fut marginalisée et ses auteurs condamnés au silence ou à un prosélytisme clandestin, non seulement parce qu'ils se raccordaient, de manière même indirecte, à la pensée juive, réputée caduque et diabolisée, mais encore parce qu'ils mettaient en cause dans son principe même l'idée de hiérarchie dont on soulignera au demeurant qu'elle est désignée par un vocable qui n'appartient ni à la langue grecque ni à la langue latine originelles. Hiérarchie est un vocable curieux qui condense deux termes : le mot grec *hiéros*, qui désigne le sacré, et le mot *arché* qui désignait à l'origine le commencement et qui finit par désigner le commandement ⁴⁷⁾. La hiérarchie ce serait alors le droit au commandement par la gradation de la participation au sacré. Notion totalement contradictoire avec les références bibliques puisque, nous l'avons vu dans le texte de la *Torah*, Dieu est réputé résider parmi le peuple ⁴⁸⁾ sans distinction de classe ni de rang dès lors que sont réunies les conditions de sa présence : l'édification d'une société de justice qui soit à la fois (cause et effet du respect de la justice) une société *ouverte*. Un roi s'il doit être désigné, ainsi que son administration, doivent être pris du « milieu de leurs frères » ⁴⁹⁾. La relation de fraternité et celle de hiérarchie ne peuvent être conciliable, et l'on ne saurait considérer que le terme ultime du trinôme révolutionnaire : liberté, égalité, *fraternité*, ne soit à cet égard qu'une allusion purement affective.

Après la reconstitution nécessairement cursive de cette filiation historique, il paraît nécessaire à présent de redécouvrir plus directement le corpus du Droit public juif auquel elle conduit chronologiquement et épistémologiquement, car nous ne saurions nous contenter de rappeler à la suite d'historiens aussi éminents que Folz ou Alphen ⁵⁰⁾ qu'un Charlemagne, par exemple, s'identifiait directement aux rois David et Salomon,

46. O.C. Jérusalem.

47. Cf. notre étude, « Psychanalyse et philosophie politique ». A paraître dans l'*Encyclopédie philosophique*, P.U.F.

48. *Exode*, Chap. 25, v. 8.

49. *Deutéronome*, Chap. XVI.

50. R. Folz, *Le couronnement de Charlemagne*, Gallimard, 1968 et L. Halphen, *Charlemagne et l'empire carolingien*, Albin Michel, 1972.

ni que le roi Frédéric II de Hohenstaufen⁵¹, après son élection, se mit à danser en croyant lui aussi s'identifier au roi David dansant devant l'Arche Sainte, ni que les plus belles cathédrales de France comportaient avec les statues des saints de la chrétienté celles de la généalogie des rois issus de David, le rejeton de Jesse auquel les Evangiles raccordaient la naissance de Jésus. Seules nous retiendront ici les données qui concernent le modèle administratif français. Le modèle administratif biblique sera donc considéré dans trois directions et à trois périodes différentes — mais en continuité — de l'histoire d'Israël : la période du désert, la royauté davidique et salomonienne, la période post-exilique.

B) *L'Administration de responsabilité*

A l'époque de Moïse, les premiers administrateurs qui furent choisis furent des juges. Qu'est-ce qui les distingue du modèle administratif pharaonien que le peuple d'Israël vient de récuser, précisément en quittant l'Égypte⁵² ? D'abord, à propos des fondements de la légitimité, que Moïse n'est pas Pharaon. Il n'est pas homme de pouvoir, mais littéralement *manhig* et *nabi*, conducteur et prophète. Le mot *manhig* est totalement démarqué des comportements de pouvoir. Il signifie direction réfléchie, réflexion et responsabilité ; quant au prophétisme il ne renvoie pas à l'auto-conviction de l'illuminé, qui déclare incarner la parole de Dieu dont il s'érigerait en oracle impérieux, mais à l'idée d'interlocution avec la parole divine qu'il ne s'agit pas de capter pour soi seul mais de diffuser dans le peuple ayant accédé à la conscience et aux modalités pratiques de l'état de droit.

Que le *manhig* ne soit pas auto-suffisant mais qu'il soit placé *entre* Dieu et le peuple, cela se déduit de la disposition même de Dieu, du peuple et de Moïse lors du don de la loi, de l'instauration publique de l'État de droit, faite à titre *gratuit*, et qui se démarque donc de toute idée d'exploitation ou de rentabilisation du savoir juridique et de la compétence institutionnelle qu'il fonde⁵³.

Moïse n'est pas le « justicier » mais l'avant-dernière instance d'un dispositif juridictionnel qui se caractérise à la fois par sa densité et par les qualités des personnalités qui le prennent en charge. Par sa densité : le mode de désignation des administrateurs-juges (régulateurs sociaux) ne se fait pas selon une logique hiérarchique comme le laisse penser une lecture fautive du livre de l'Exode, ni par une série de sélections successives, mais au contraire par plusieurs choix concomitants : responsables de mille, responsables de cent, de cinquante et responsables de dizaines. Il ne s'agit pas alors de désigner un administrateur par mille, ce qui eût fait 600 juges-administrateurs, puis sur ces 600 juges, 60 autres juges.

51. Benoist Mechin, *Frédéric de Hohenstaufen*, Librairie Académique Perrin, 1983.

52. Raphaël Draï, *La Sortie d'Égypte : L'invention de la Liberté*, Fayard, 1986.

53. Maharal de Prague, *Netsah Israël*, O.C. Jérusalem .

Cela aurait abouti à l'impossibilité de désigner des juges-administrateurs pour les dizaines. Mais simultanément des juges-administrateurs par dizaines, soit 6 000 juges, puis par cinquantaines, soit 12 000 juges, puis par centaines soit 6 000 juges, puis par milliers, soit 600 juges : donc au total 78 600 juges-administrateurs⁵⁴.

Pourquoi cette densité, en effet, étonnante ne pouvait être considérée dans l'intentionnalité immédiate du projet, comme une saturation, celle d'un appareil parasitant le corps social ? Précisément en raison des qualités des administrateurs-juges. Ceux-ci ne sont pas nommés par Moïse mais désignés, choisis par tout le peuple, et non pas dans une seule partie de celui-ci. En fonction de quels critères ? Ce sont des hommes de courage, en charge d'un projet et d'une historicité. Ils « craignent Dieu » et non pas Moïse. Ils sont hommes de vérité et réfractaires à toute corruption. A ce titre, ils apparaissent aptes à rendre la justice, autrement dit non pas à départager des intérêts mais à réduire des fractures sociales⁵⁵.

On remarque donc que les critères de compétence ne sont pas seulement techniques, qu'ils ne s'ordonnent pas autour d'une seule rationalité instrumentale, elle-même dégradation d'une *ratio* plus large, psychologiquement et affectivement. L'efficacité recherchée n'est pas celle d'un appareil, considéré comme fin en soi, mais celle de la régulation du peuple à partir de son Etat de droit. L'administration n'est pas une technique ou, pire, une technologie mais une façon de faire progresser l'être-ensemble du peuple sans se couper de lui en se situant dans une hiérarchie, eût-elle été évergétiste. Et c'est à cette condition, comme on l'a vu, que Dieu déclare pouvoir être présent dans le peuple. L'histoire ultérieure d'Israël a montré les tentatives de ce peuple pour réaliser ce schéma, ses échecs et ses reprises jamais découragées en ce sens. Examinons à présent la seconde période historique celle de la Royauté salomonienne qui nous intéresse en raison d'une part de l'identification des rois de France aux deux grandes figures de la Royauté davidique mais surtout en raison de ce que nous pouvons apprendre de l'administration salomonienne elle-même notamment lors de la construction du Temple de Jérusalem dont on se demandera s'il correspond à une variante de paradigme centre-périphérie, à quoi s'ordonnerait une administration hiérarchique et sacrale.

Considérons en premier lieu les circonstances et conditions de l'intronisation de Salomon⁵⁶. Nous y reconnaitrons des traits absolument opposés à ceux de l'institution cosmocratique. C'est d'abord en songe⁵⁷ que les conditions de cette intronisation sont définies. L'aptitude à rêver, dans la psychologie biblique, traduit toujours la communicabilité intérieure de la psyché au lieu qu'elle soit opacifiée par le refoulement. Mais il faut au surplus examiner le contenu même du rêve, autrement dit l'objet de désir de régner et sa projection dans l'institution royale. On observera que

54. Commentaire de S.R. Hirsch, sur *Exode*, Chap. XVIII.

55. Cf. « La prétendue Loi hébraïque du Talion », *op. cit.*, p. 87.

56. *I. Rois III*,

57. Cf. Gaston Bachelard, *La poétique de la rêverie*, P.U.F., 1974. A rapprocher de la littérature juridico-sapientiale du Moyen Age. Cf. *Le Songe du Vergier*.

Salomon se situe dans une lignée, celle du Roi David, son père, auquel il n'entend pas se substituer mais à qui il souhaite succéder, ce roi qui s'est qualifié par les aptitudes suivantes, toutes relationnelles, non égo-centrées, puisqu'il s'est comporté « en vérité, en justice et en droiture de cœur ». Par suite, la demande de Salomon, qui se considère comme « un adolescent ne sachant aller et venir », portera sur l'obtention de qualités analogues. Parce qu'il se trouve au sein du peuple et non pas au-dessus de lui, dans une position de domination, et que ce peuple il doit le conduire en justice, alors il souhaite obtenir « un cœur écoutant pour discerner entre le bien et le mal, de sorte qu'il soit apte à juger le peuple de Dieu, peuple considérable ».

Cette demande-là est agréée par Dieu dans la suite du rêve, d'un Dieu qui dès lors ne saurait être considéré comme le pôle et la figure identificatoires d'un désir de toute puissance. Mais considérons plus attentivement les motifs de cet agrément. La demande fut jugée bonne parce qu'en tout premier lieu elle n'a pas été formulée au profit de Salomon : « Tu n'as pas demandé *pour toi* des jours nombreux et tu n'as pas demandé la richesse ». Elle n'a eu, non plus, pour but l'obtention d'un pouvoir qui serve une volonté de vengeance : « et tu n'as pas demandé l'âme de tes ennemis ». Ce que Salomon a demandé c'est la capacité d'écoute pour être capable de comprendre et de juger. Par suite il lui sera accordé à cette fin « un cœur savant et intelligent, incomparable », et ce qu'il n'a pas demandé lui sera conféré de surcroît « richesse et gloire et longue vie ». A condition qu'il se comporte à l'instar de son père David dans le respect de l'Etat de droit. Et observons encore qu'il n'est pas fait mention de l'opportunité d'exercer une vengeance sur ses rivaux dynastiques et ses ennemis politiques⁵⁸. C'est juste après cette intronisation intellectuelle et spirituelle que le récit biblique fait se succéder deux épisodes significatifs.

Le premier est universellement connu : il concerne ce que l'on nomme le jugement de Salomon en commentant, en général, un contre-sens à son propos⁵⁹. Selon le cliché habituel, le jugement de Salomon consiste en cas de litige à départager, à parts strictement égales, l'objet du procès, en divisant en deux ce sur quoi porte la revendication. En l'occurrence, les plaignantes étaient deux prostituées qui réclamaient le même enfant. Or Salomon se sert de la menace de bipartition pour faire apparaître le désir de vie et le désir de mort des deux plaignantes. L'attribution de l'enfant *entier et vivant* se fait précisément à celle qui avait préféré la survie de l'enfant, et donc sa propre dépossession, à un partage qui eût mis fin à l'existence du nouveau-né. Le jugement de Salomon illustre ainsi la complexité de la justice mais aussi l'intelligence de sa finalité qui permet de réduire cette complexité, au lieu de la considérer comme une donnée indépassable à quoi il faudrait adopter une institution devenant elle aussi de plus en plus complexe et opaque.

58. Eclairage pour le moins inattendu sur la légitimité de ce qu'il est convenu d'appeler « le *Spoils-system* »...

59. *I. Rois* III. 16. Commentaire judiciaire de J. Carbonnier, in *Flexible droit*.

Le second épisode ^{59 bis}, tout aussi important quoique moins célèbre, se place dans la continuité logique et narrative du précédent car il concerne la nomination des hauts fonctionnaires constituant la maison du Roi. Il faut préciser ici une caractéristique des procédés narratifs du récit biblique : lorsque dans un passage de la Bible se trouvent récapitulés des séries de noms, ce n'est point pour en dresser le catalogue formel mais parce que ces noms désignent à la fois des symboles et des fonctions, et qu'ensemble ils forment des réseaux de sens qu'il faut expliciter. Il est donc particulièrement important d'en découvrir la signification car c'est elle qui indique la spécificité du poste nommé d'un terme autrement générique, en l'occurrence *sar*, Prince ou haut fonctionnaire.

Dans la catégorie « *Sar* » se trouvent les hauts fonctionnaires suivants : *Azariah* fils de *Tsadok* le Cohen autrement dit : Aide de Dieu fils de justice, le Prêtre, ensuite *Elikoref* et *Ah'iyah* fils de *Chicha*, autrement dit mon Dieu — incite et mon Frère Dieu — fils de six, gens de livres ; et *Josaphat* fils de *Ah'iloud*, autrement dit Dieu-juge, fils de mon frère est important, secrétaire, ou plus exactement mémorisateur ; et *Benyahou* fils de *Yeo Yada*, autrement dit fils de Dieu fils de Dieu-sait, sur l'armée ; et *Sadok* et *Abiyatar* autrement dit Justice et mon Père ajoute, Prêtres, et *Azarayahou* fils de *Natan* ; Dieu aide, fils de Donne, sur les intendants, et *Zabod* fils de *Natan* (autrement dit flux de Don), Prochain du Roi.

Tout ce passage se développe ensuite selon la même logique sémiologique. Les différentes parties en royaume sont confiées à 12 intendants dont chacun porte également un de ces noms fonction et symbole relationnels. On observera plus particulièrement à propos de l'entourage immédiat du roi la consécution institutionnelle suivante : 1) En premier lieu le Prêtre-Cohen dont le nom désigne la présence du divin et ainsi l'auto-limitation du roi ; 2) ensuite les responsables de l'Écrit, donc de la constance de la parole ; 3) puis le responsable de la mémoire et de l'histoire ; 4) puis le responsable de l'armée, qui n'est donc pas placé en première ligne mais est « encadré » par 5) d'autres Cohanim dont les noms particuliers ont déjà été explicités ; 6) ensuite par les intendants responsables des flux (et non de la rétention) économiques. On soulignera enfin que la personnalité qui s'approche le plus du Roi : se nomme littéralement le *Prochain*, celui qui avait pour charge de le rappeler sans cesse à la relationalité essentielle de sa charge qui, autrement, ne tarderait guère à se dégrader dans le solipsisme et en monologue. Contraste saisissant avec la cosmocratie byzantine par exemple où la seule personne en droit de s'approcher du cosmocrate sera un ennuque, tandis que son conseil immédiat s'appellera « les silencieux... » ⁶⁰. À propos de la haute administration salomonienne on notera en outre que le réseau de sens qu'elle constitue, au lieu d'être un dispositif fonctionnel, anonyme et machinique, se particularise par le croisement des deux dimensions parentale et fraternelle telles qu'elles apparaissent dans les noms propres des hauts fonctionnaires.

^{59 bis}. I. Rois IV.

⁶⁰. Brehier, *Vie et mort de Byzance*.

Ce « modèle » administratif forme alors circuit avec son environnement politique et sociétal qui se caractérise à son tour par des traits suivants ⁶¹ :

1) la table du Roi était non pas isolée, dans un recoin du Palais, mais ouverte ;

2) l'armée n'avait alors qu'une mission de dissuasion et certainement pas de dévolution du pouvoir ;

3) la société est qualifiée par la conscience de la *singularité* de chacun de ses membres (« chacun en sécurité sous sa vigne et son figuier, de Dan jusqu'à Beethlem ») mais aussi par la conscience de constituer un *ensemble* : « tout le peuple mangeait et buvait et était tout à la joie », d'autant que la paix régnait dans la région où le Roi Salomon était devenu célèbre et recherché non pour sa force mais pour son savoir et sa sagesse.

C'est dans ces conditions qu'est entreprise la construction du Temple. Il est important d'examiner les modalités de sa consécration et de sa sanctification une fois qu'il eut été édifié sans qu'aucun instrument de fer (symbole de violence) n'eût touché les pierres qui avaient servi à l'élever. On observe que le Temple ne constitue pas un centre dans lequel Dieu résiderait, centre sacralisé, absolutisé, constituant son environnement en périphérie progressivement anémiée. Au contraire : le principe essentiel qui conditionne la présence de Dieu reste le respect de l'Etat de droit, la conjonction du Roi et de l'administration avec le peuple, et la conjonctivité interne du peuple : « cette maison que tu construis, j'y serai présent si tu marches selon mes principes et si tu accomplis mes jugements, si tu observes tous mes commandements pour y accorder ta conduite alors j'accomplirai mes paroles à ton égard, dites à David ton Père. Et je serai présent au cœur des enfants d'Israël et je n'abandonnerai pas mon peuple Israël ⁶² ».

On peut se demander quelle était la raison de ce rappel venant après le songe d'intronisation. Affirmer que tout bon conseil est toujours bon à entendre de nouveau ne suffit pas. En réalité, ce rappel était déjà destiné à faire prendre conscience à Salomon que les conditions mêmes de l'édification du Temple révélaient une régression par rapport à l'engagement premier et au dispositif administratif qu'il avait inspiré. Cette édification fut entreprise par des contingents d'hommes eux-mêmes dirigés par des fonctionnaires dont les noms désormais *ne sont plus mentionnés* ⁶³. Sauf un seul : *Adoniram*, ce qui signifie « mon maître est élevé », dénomination ambiguë puisque le maître ici peut désigner Salomon qui aurait ainsi reconstitué dans le peuple une administration de maîtrise, centrée sur sa seule personne.

61. Du point de vue de l'analyse institutionnelle, ce commentaire peut être utilement éclairé par l'étude de G. Dumézil, « L'idéologie trifonctionnelle des Indo-Européens et la Bible », in *Mythe et Epopée*, tome 3, Gallimard, 1973, p. 338.

62. I. Rois VI. Sur le sens institutionnel et symbolique du Temple d'Israël, cf. Dov Hercenberg, *La Parole et la représentation : Essai sur l'esthétique biblique*, C.I.R.E.L., 1985.

63. I. Rois.

En fait le dispositif salomonien va progressivement se dégrader. La subordination et l'exaltation institutionnelle l'emporteront sur la rationalité, ce dont le livre de l'Ecclésiaste a gardé la mémoire : « si tu vois l'oppression de l'indigent et la négation de toute justice dans l'Etat (*Medina*), ne t'étonne pas de la chose car au-dessus d'un haut placé (*gavao*), un plus haut placé veille et de plus haut placés au-dessus d'eux »⁶⁴. Le terme hébreu *gavao* signifie à la fois la supériorité hiérarchique et la bouffissure narcissique. Quelles furent les causes de cette dégradation et ses conséquences les plus importantes ? D'abord le mariage de Salomon avec la fille de Pharaon Nechao, mariage qui l'incita à importer en Israël les usages, les rites et les modèles institutionnels de l'Egypte pharaonique dont le peuple d'Israël s'était séparé (il est à cet égard significatif que la date de la construction du Temple eût été fixée à partir de la sortie d'Egypte^{64 bis}). Mais aussi par la régression personnelle du Roi Salomon, régression marquée par l'hégémonie et l'intelligence pratique et discursive, de la *techné* sur les autres qualités affectives et intellectuelles qualifiant l'aptitude à la Royauté biblique : « la sagesse et la rectitude du cœur ». Pour Salomon l'exercice de la royauté était devenu une technique au service du développement désormais erratique d'un pouvoir narcissiquement exalté. Cette régression contribuera à provoquer finalement le schisme d'Israël, sa subjugation par l'Assyrie et la déportation en Babylonie de la plus grande partie de ses habitants⁶⁵.

L'Exil, ainsi, sera l'occasion d'une réflexion approfondie sur les atteintes à l'Etat de droit qui l'avaient provoqué et notamment sur les dispositifs institutionnels destinés à préserver cet Etat de droit, relationnel et non hiérarchiste.

C'est pourquoi, pour conclure, nous voudrions produire deux textes significatifs de la Loi orale et de la codification Maïmonidienne, concernant d'une part l'ordre des priorités (et non des préséances, au sens protocolaire) dans l'attribution des responsabilités institutionnelles, et d'autre part la façon dont ces responsabilités devaient être exercées.

C) Signification de l'ordre des Priorités

La logique des priorités se trouve bien explicitée dans le Traité *Orayot* du Talmud⁶⁶ qui traite des erreurs qui peuvent être commises par les prêtres et les juges dans l'exercice de leurs fonctions. Le Chapitre 13 b nous semble particulièrement significatif et nous en donnons la traduction

64. *Ecclésiaste*.

64 bis. *I. Rois VI*.

65. André Neher, *Jérémie*, Stock.

66. Le Talmud constitue l'ensemble de la transcription, dite Loi orale, des commentaires de la loi écrite (*Torah*). Il est formé essentiellement par la *Michna*, explication organique de la *Torah* et de la *Guemara*, discussion polylogale de la *Michna*. Deux *Talmud* se proposent aux commentateurs, celui de Jérusalem et celui de Babylone.

substantielle comme élément d'analyse comparatiste avec le Traité sur la Théarchie de Denys l'Aréopagite ou d'autres textes du Code Théodosien.

« L'on enseigne : si un homme, son père et son maître sont en captivité, cet homme aura priorité sur son maître et son maître sur son père. Toutefois la mère aura priorité sur eux tous. Un sage aura priorité sur un Roi d'Israël parce que si un sage décède personne ne peut le remplacer. Mais si un Roi décède tout Israël est éligible pour le remplacer. Un grand prêtre est prioritaire à l'égard d'un Prophète comme il est dit : que le grand Prêtre et Natan le Prophète l'oignent ... Un grand Prêtre oint est prioritaire par rapport au prêtre désigné par des signes extérieurs. Le Prêtre oint a priorité pour la guerre sur le chef des prêtres ordinaires, celui-ci sur l'Amarkal (c'est-à-dire sur celui qui a compétence générale) et celui-ci sur le Trésorier du Temple, celui-ci sur le chef de la garde, le chef de la garde sur celui de la garde ordinaire et celui-ci sur le prêtre ordinaire. »

Liste protocolaire reconstituant une hiérarchie des honneurs et du pouvoir ? Non, car le terme araméen que nous traduisons par priorité n'est pas la préposition *sur* qui indique en effet une relation hiérarchique caractérisée par la bipolarité haut/bas (ce que le texte araméen eût rendu par la préposition *âl*). Le mot exact est *kodem* qui désigné en fait le relais de responsabilités successives. C'est en fonction de cette logique-là qu'un tel dispositif institutionnel doit être analysé.

Et c'est d'ailleurs pour éviter toute ambiguïté que la Michna suivante précise : « Le prêtre est avant le lévite, le lévite avant un israélite, un israélite, avant un enfant de mère non juive, celui-ci avant un diacre, celui-ci avant un prosélyte, celui-ci avant un esclave libéré. *Mais cet ordre ne vaut que si tous sont par ailleurs égaux* ». En quoi consiste cette égalité soudainement rappelée comme si la seule nécessité d'avoir à énoncer une succession comportait le risque de laisser reparaitre une hiérarchie ? Le Talmud répond : « ce qui signifie que si le fils de la mère non juive est un *Talmid hakham*, un savant, et le grand Prêtre un ignorant, l'homme né d'une mère non juive, mais savant, a priorité sur le Grand Prêtre. »

On voit que cette logique est sans équivoque. La fonction institutionnelle exercée au plus haut niveau ne saurait être considérée comme une manière définitive de classement, sans obligation propre, ni vérification permanente, dans une hiérarchie éternisée. Au contraire. La disposition des responsables est sans cesse soumise aux reclassements suscités par leur progression intellectuelle et affective, et par la plus grande aptitude à assumer au mieux l'État de droit.

Au terme de cette analyse l'on peut également se demander si finalement dans le schéma, la *Gestalt* hiérarchique ne finirait pas par se reproduire en érigeant le savoir en pouvoir. Le savoir devenant pouvoir, le détenteur de la connaissance finirait tout de même par se subordonner ceux qui n'ont pas cette connaissance en partige — ou pour reprendre dans une autre perspective le terme exact de la Guemara, qui ne seraient pas « égaux ».

C'est pourquoi l'on ne peut dissocier dans l'analyse institutionnelle, le Textete du Talmud, l'exposé de la loi et ce que l'on nomme les *Pirkei*

Avot, les chapitres des Pères, placés en général à la fin du *Traité Sanhedrin*⁶⁷ pour rappeler qu'une théorie juridique ne doit pas être dissociée de la pratique interhumaine destinée à en empêcher la dogmatisation. Aussi les *Pirkei Avot* qui concernent ce que l'on appelle le *Derekh Eretz* — littéralement la pratique de la Terre — disposent⁶⁸ : « Tout homme dont les actions sont plus nombreuses que sa science, sa science subsistera. Mais celui dont la science déborde les actions, sa science ne subsistera pas. Tout homme qui trouve agrément auprès des hommes trouve aussi agrément auprès de Dieu. Mais tout homme qui ne trouve pas agrément auprès des hommes ne trouve pas non plus d'agrément auprès de Dieu. »

C'est le principe que reprend Maïmonide dans sa codification fondamentale, le *Michnei Torah* (chapitre 25) : « Il est interdit à quiconque de diriger le public par contrainte et par exaltation d'esprit. Il convient de le faire par humilité et par respect (des valeurs qui le dépassent). Et tout administrateur qui provoquera une crainte indue sur le public sans justification majeure, sera sanctionné. Et il ne lui sera pas donné de fils savant en matière de loi (Job. XXXIII. 24.)⁶⁹. Et de même il lui est interdit de le diriger avec désinvolture quand bien même il serait de la « Plebe ». Qu'il n'abuse pas non plus de son pouvoir sur les responsables du peuple saint quand bien même ils seraient simples d'esprit ou affaiblis. Les enfants d'Abraham, d'Isaac et de Jacob, sont ceux du Dieu que j'ai fait sortir d'Égypte pour la liberté. Par conséquent le juge pour ce qui le concerne, devra faire preuve de patience et de tolérance. »

On le voit nettement, le dispositif hébraïque ne considère comme haut fonctionnaire que celui qui s'authentifie en tant que tel non par l'exercice d'un pouvoir, direct ou non, ni par la monopolisation d'une compétence elle-même issue d'un savoir qu'il entendrait n'utiliser qu'à son seul profit. Le haut fonctionnaire s'authentifie certes par un savoir mais qui soit orienté par le souci de préserver la relationalité du peuple, et c'est pourquoi le savoir se nomme en vérité, sagesse, cette orientation elle-même n'étant qu'une métaphore pour désigner l'autolimitation du narcissisme subjectif et individuel, et cette rectitude particulière qu'est la rectitude du cœur.

L'enjeu de cette élaboration juridique, institutionnelle et psychologique, n'est pas formel, il concerne l'historicité même du peuple, son orientation vers l'avenir ou au contraire sa dérive catastrophique. Comme l'indique encore le Talmud dans son mode d'expression particulier : « le jour où Salomon épousa la fille de Pharaon un ange jeta un bâton dans la Méditerranée autour de quoi s'alluvionnent des terres sur lesquelles Rome fut fondée ». Rome qui finalement détruisit la souveraineté d'Israël, avant de disparaître à son tour pour ne ressusciter que dans nos investissements juridiques inconscients, eux-mêmes déterminés par la lutte pour le pouvoir, suprême⁷⁰.

67. L'un des *Traités* les plus essentiels pour l'approche du Droit Public d'Israël.

68. *Chap. III* v. 10.

69. Edition du Mossad Harav Kook, Jérusalem.

70. *Talmud de Babylone. Traité Chabbat.*



Et en fait tel était l'objet de cette étude comparatiste. Partir d'un trouble institutionnel dont la science administrative perçoit de mieux en mieux l'ampleur et la nature pour le raccorder à une interrogation plus philosophique sur la primauté de la puissance et du pouvoir dans les institutions contemporaines, lorsque ce pouvoir et cette puissance n'osant plus se prévaloir de la force brute se réfèrent à un savoir et à une compétence autonomisés, absolutisés, qui altèrent le sens originel de la *Ratio* elle-même, *Ratio* qui dans son sens le plus originel ne se réduisait pas à une technologie érigée en finalité et obsédée par le désir de maîtrise.

Dégager les deux sources idéologiques du modèle administratif français ce n'est donc pas formuler les termes d'un choix théorique implicitement normatif. C'est reconsidérer, comme on y a insisté, la liaison entre Société, Administration et historicité, dans un temps où, comme l'a dit Heidegger, l'histoire est rare⁷¹, tandis que se discernent les itérations des modèles de force infiniment capables de neutraliser telle ou telle crise, ou choc, qui avait paru les mettre, ne fût-ce qu'un temps, en question.

71. *Chemins qui ne mènent nulle part*, Idées, Gallimard, 1980.