

# « Fonctions régaliennes de l'État » en République ?

par Roland LAFFITTE

Article mis en ligne le 8 décembre 2020,  
dernière mise à jour le 9 décembre 2020

Voici un message que je diffusai le mercredi 2 décembre 2020 sur *Facebook* :

Régalien ? Vous avez dit régalien ?

Mot bêtement emprunté à l'anglais *regalian*, littéralement « belonging to relating to a monarch » (*Oxford dictionary*).

Cela ne vous dérange-t-il pas de parler de « ministères régaliens » en République ?

Cela traduit une chose : la souveraineté populaire est bien une référence creuse ; nous sommes bien non pas en République, mais en monarchie élective...

Un *post* – pour utiliser le lexique *made in facebook* qui appartient à une nouvelle vague de submersion de notre langue par le franco-anglais –, étant nécessairement bref, et donc, quand il s'agit de notions complexes, par trop abrupt, mon propos ramassé sur le terme *régalien* dans ce média a immédiatement suscité réactions et commentaires, suffisamment nombreux et intéressants pour qu'on s'y arrête. Ils peuvent être regroupés en deux thèmes :

- \* le terme *régalien* ne vient pas d'anglais ;
- \* les mots évoluent et il est inutile de se battre, au nom de l'étymologie savante, contre les acceptions nouvelles qu'ils peuvent prendre.

Je me dois donc de revenir sur le sujet non seulement en reprenant les réponses parcellaires que j'ai faites au coup par coup, mais surtout en les intégrant dans une étude plus complète de la question que j'ai abordée un peu à la hussarde.

## Du latin au français et à l'anglais

Nous avons, à l'origine, l'étymon latin *regalis*, qui dérive de *rex*, *-gis* et signifie : 1. « royal, de roi » ; et 2. « royal, digne d'un roi »<sup>1</sup>. Ce mot a donné, dès l'ancien français, *royal*, attesté en 1256 dans le registre commun et, dès le moyen français, *régalien*, attesté en 1356 dans le lexique juridique, directement ressourcé au latin<sup>2</sup>. La langue anglaise hérite de ces mots du français : *royal* est attesté au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle, et *regalian* un peu plus tard<sup>3</sup>.

Ici deux remarques :

---

<sup>1</sup> Cf. Gaffiot, qui cite abondamment Cicéron, 1332.

<sup>2</sup> Von Wartburg, *FEW (Französisches Etymologisches Wörterbuch)*, X, 201-204.

<sup>3</sup> L'*Oxford English & Spanish Dictionary* en ligne donne : « Early 19th century from French *régalien*, from Latin *regalis* “regal”. » Cela me paraît bien tard, mais je n'ai pas sous la main, du fait de la crise sanitaire covidienne, l'*OED (Oxford English Dictionary)* en 20 volumes, qui recense dans le détail les premières occurrences des chaque terme.

1. *Jura regalia* est une expression juridique médiévale qui décrivait les droits appartenant exclusivement au roi, fussent-ils essentiels à sa souveraineté (*jura majora, jura essentialia*), comme l'autorité royale, ou accidentels (*jura minora, jura accidentalia*), comme les droits de chasse, de pêche et d'exploitation minière. En français, on a entendu, au sens restreint, le *droit de régale* comme les prérogatives du souverain d'inférer sur celles de l'Église, notamment dans la nomination des évêques.

2. Le terme *regalia*, directement repris du latin, est utilisé en français, comme l'indique le *TLFi* (*Trésor de la langue française* en ligne), comme en anglais pour signifier « un ensemble d'objets symboliques de la monarchie », ou si l'on « les attributs du pouvoir royal », comme la couronne, le globe, le sceptre », etc.<sup>4</sup>

## Un terme d'Ancien régime en France

L'abolition de la monarchie le 21 septembre 1792 arrache la souveraineté au roi pour la confier au peuple, ce qui se traduit immédiatement dans la langue française : celle-ci verse le terme *régalien* dans le lexique de l'Ancien régime. C'est ce que l'on peut lire chez deux économistes connus. Le premier est Michel Chevalier, qui livre le droit de battre monnaie comme exemple de *droit régalien* : « Lorsque l'autorité royale se fut affermie, la possession d'un hôtel-des-monnaies fut réservée à peu près exclusivement aux rois, dont en effet le certificat devait être supposé plus valable que celui des seigneurs, et le droit de battre monnaie fut déclaré *régalien*. Dans ces temps d'ignorance brutale et de pouvoir absolu, on imagina, ou l'on fit semblant de croire que c'était la figure du monarque, ou tout autre signe apposé en vertu de son autorité souveraine qui faisait la valeur de la monnaie<sup>5</sup> ». Le second économiste est son gendre, Paul Leroy-Baulieu, également célèbre, qui écrit à la génération suivante : « L'État, qui n'était pas alors distinct du souverain, tirait ses ressources de ses domaines propres, de droits régaliens ou de suzeraineté et des redevances que lui payaient les diverses catégories de sujets<sup>6</sup>. » C'est la raison pour laquelle on peut lire chez Joseph Proudhon ce jugement : « Dans un système démocratique, la douane, institution d'origine seigneuriale et régaliennne, est donc chose odieuse et contradictoire »<sup>7</sup>.

Il n'est pas la peine d'entrer dans le détail de l'inspection des dictionnaires de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le Boiste, le Lavaux ou le Landais, puis des dictionnaires encyclopédiques de la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle et des siècles suivants, comme le Bescherelle, le Lachâtre ou le Larousse, ou des dictionnaires de la langue française de la même période, qu'il s'agisse du Larousse ou du Robert, pour pouvoir affirmer que, partout, même au cours des éclipses monarchiques ou impériales de la République du XIX<sup>e</sup> siècle, le terme *régalien* renvoie à l'Ancien régime.

---

<sup>4</sup> Cf. « régalien », dans le *TLFi* (*Trésor de langue française* en ligne), s.v.

<sup>5</sup> Michel Chevalier, *Cours d'économie politique, 3<sup>e</sup> volume : La monnaie*, Paris : Capelle, 1850, 24.

<sup>6</sup> Leroy-Beaulieu, Paul. *Traité de la science des finances*. 2 vol., 1877, éd. Guillaumain & Cie, et Félix Alcan, 1906, II. : *Des revenus publics*, 11.

<sup>7</sup> Joseph Proudhon, *Système des contradictions économiques*, 2 vol., Paris : Guillaumain & Cie, II, 1846, 6, d'ailleurs cité par le *TLFi*.

Notons toutefois que si le Landais, dans ses éditions successives, de 1834 à 1852, suivi par Bescherelle, dans toutes ses éditions consultées, de 1851 à 1874, reste, au regard de l'usage actuel, imprécis en donnant pour l'adjectif *régalien* : « se dit s'un droit rattaché à la souveraineté », l'édition du Larousse de 1922 éditée par Claude Auger précise bien que ce terme « se disait autrefois des droits attachés à la souveraineté royale ». Quand on parle de *souveraineté*, il s'agit dans tous ces cas non pas d'une caractérisation horizontale, territoriale, mais d'un rapport vertical, celui qui s'établit entre l'État et le peuple, et qui répond à la question de la légitimité interne à la société, donc politique, le *souverain* ne pouvant donc être entendue que comme synonyme de *monarque* ou de *roi*.

Pour résumer, voici la définition du mot *régalien* que donne le *Grand Larousse de la langue française* (1971-1978) : 1. « qui appartient à la royauté, qui est le propre de la royauté », et 2. « royal, de roi », et « digne d'un roi, royal ».

## Une nouvelle acception venue de l'anglais

L'expression *fonctions régaliennes de l'État* se réfère expressément à la théorie libérale exprimée par Adam Smith qui les présente de la sorte en 1776 dans *The Wealth of nations* :

The first duty of the sovereign, that of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies, can be performed only by means of a military force<sup>8</sup>.

The second duty of the sovereign, that of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice, requires two very different degrees of expense in the different periods of society<sup>9</sup>.

The third and last duty of the sovereign or commonwealth, is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual, or small number of individuals; and which it, therefore, cannot be expected that any individual, or small number of individuals, should erect or maintain<sup>10</sup>.

Je note que le père de l'économie politique classique ne fait que décrire, dans sa célèbre triade des trois *droits du souverain*, qui est nécessairement pour lui le monarque, le contenu de la vieille notion de *jura majora* ou *essentialia*.

Le traité d'Adam Smith, qui est la Bible de l'économie libérale, a très tôt été traduit en français, dès 1778, et a connu de nombreuses éditions. L'expression « duty of the sovereign » y est rendue tout naturellement par « devoir du souverain »<sup>11</sup>. Mais le concept ne mord pas en France.

---

<sup>8</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London : W. Stahan & T. Cadell, 1776, vol. II, Book V, Ch. I, Part 1: *Of the Expense of Defense*, 291.

<sup>9</sup> Adam Smith, *An Inquiry...*, déjà cité, vol. II, Part II, *Of the Expense of Justice*, 305.

<sup>10</sup> Adam Smith, *An Inquiry...*, déjà cité, Book V, Ch. I, Part III, *Of the Expense of public Works and public Institutions*, 329.

<sup>11</sup> Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, trad. du Comte Germain Garnier entièrement revue et corrigée ; et précédée d'une notice biographique par M. Blanqui,... ; avec les commentaires de Buchanan, G. Garnier, Mac Culloch... [et al.] ; augmentée de notes inédites de Jean-Baptiste Say ; et d'éclaircissements historiques par M. Blanqui, Paris : Guillaumin, 1843, vol. II, 340, 362 et 375.

Jean Baptiste Say, qui est le modeste pendant d'Adam Smith et le maître de l'économie politique classique en France, ne reprend pas cette expression en 1803 dans *Traité d'économie politique*<sup>12</sup>. Pas plus que ne le fait en 1819 Jean de Sismondi dans ses *Nouveaux principes d'économie politique*<sup>13</sup>. Pas davantage encore qu'en 1837 Adolphe Blanqui, le frère du révolutionnaire, dans son *Histoire de l'économie politique*<sup>14</sup>. On ne peut pourtant dire de ce dernier qu'il ne connaît pas Adam Smith puisque qu'on lui doit la relecture et la présentation de son traité dans l'édition de 1843<sup>15</sup>, mainte fois reprise. On ne trouve pas enfin cette expression dans les œuvres des décennies suivantes, ni chez Michel Chevalier ni chez Paul Leroy-Beaulieu, dont j'ai parlé précédemment.

La fameuse triade des *devoirs du souverains* ou *fonctions régaliennes* d'Adam Smith est encore ignorée des travaux d'économistes qui font partie du bagage des hauts fonctionnaires et du personnel politique français formé jusqu'aux années 1970, comme John Meynard Keynes<sup>16</sup> et Paul Samuelson, prix Nobel 1970<sup>17</sup>.

## Des expressions nouvelles en français, venues d'outre-Atlantique

Le sommet des chefs d'États à Tokyo en juillet 1979, puis la nomination en août de Paul Volcker à la tête de la FED, qui marque l'arrivée des monétaristes à la tête de cette institution, signifient une véritable rupture avec les pratiques d'inspiration keynésienne de la période précédente. Margaret Thatcher est déjà depuis le mois de mai 1979 Première ministre du Royaume-Uni, et Ronald Reagan va devenir président des États-Unis en janvier 1981. Sous l'inspiration de George Friedman et de Friedrich Hayek, on tire alors à boulets rouges sur les politiques keynésiennes nées de la crise des années 1930, et prône le désengagement à tout-va de l'État de l'économie. C'est au point où même l'émission de monnaie ne doit plus être considérée comme un privilège étatique. C'est dans cette ambiance hyperlibérale prévalente que les théoriciens de l'économie et de la « démocratie de marché » retournent, comme à l'Évangile, à Adam Smith pour définir les fonctions de l'État et que reviennent en usage les expressions comme *droits du souverain* ou *fonctions régaliennes*.

La France négocie ce virage intellectuel avec un retard de quelques années. Les lois de décentralisation de 1982-1983 ne font aucune référence aux *fonctions régaliennes de l'État*. Elles distinguent seulement la *fonction publique d'État*, la *fonction publique hospitalière* et la

---

<sup>12</sup> Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses*, 2 vol., Paris : chez Deterville, An XI (1803).

<sup>13</sup> Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique, ou de la richesse dans ses rapports avec la population*, Paris : Delaunay, 1819.

<sup>14</sup> Jérôme-Adolphe Blanqui, *Histoire de l'économie politique en Europe depuis les anciens jusqu'à nos jours, suivie d'une bibliographie raisonnée des principaux ouvrages d'économie politique*, 2 vol., Paris : Guillaumin & Cie, 1837.

<sup>15</sup> Voir plus haut, n. 11.

<sup>16</sup> Voir John Meynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London : Macmillan & Co., 1936.

<sup>17</sup> Voir notamment Paul Anthony Samuelson, *The Collected Scientific Papers*, ed. Janis Murray, 7 vol., Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1966-2011.

*fonction publique territoriale* ou parle de *compétences* respectives de l'État et des collectivités locales<sup>18</sup>. C'est après leur élaboration qu'un tournant libéral est négocié, et en deux temps : celui du second gouvernement de Pierre Mauroy en 1983, puis celui, plus accusé, du gouvernement de Laurent Fabius en 1984. Peu après, les privatisations commencent en 1986 sous le gouvernement de cohabitation dirigé par Jacques Chirac. Une question centrale qui anime économistes et politiques convertis au libéralisme anglo-saxon pour qui l'idée même d'économie administrée par l'État est une véritable hérésie gouvernementale, une question centrale est de préciser quelles tâches doivent rester en propre à l'État.

Dans un entretien accordé en 1987, à la question malicieuse d'un journaliste lui demandant : « Auriez-vous l'idée de dénationaliser l'armée ? », François Mitterrand répond<sup>19</sup> :

« Non, je pense. C'est que l'armée répond à un devoir évident, un besoin collectif. Eh bien, c'est cet intérêt collectif qui doit présider au partage entre le privé et le public ».

Si la sémantique reste encore traditionnelle au sommet de l'État, commencent toutefois à fleurir une myriade de publications employant le nouveau lexique venu d'outre-Atlantique. À titre d'exemples, un journaliste constate en 1990 : « Les peuples des pays de l'Est, pas plus que ceux de l'Ouest, ne semblent prêts à accepter le libéralisme sauvage, qui réduit l'État à ses fonctions régaliennes et laisse face à face les agents économiques privés<sup>20</sup> » ; une chercheuse du CNRS, qui n'hésite pas à parler en 1992 du « nouveau catéchisme de la Banque mondiale », décrit le « processus de privatisation des fonctions régaliennes de l'État »<sup>21</sup> ; un séminaire organisé dans le cadre de l'Académie de Lyon est consacré en 2010 à « l'administration des fonctions régaliennes de l'État »<sup>22</sup> ; enfin, pour arrêter là cette liste d'exemple, un juriste publie en 2008 une étude d'importance qui traite de l'« externalisation du pouvoir régalien »<sup>23</sup>.

Dès lors, les hautes instances de l'État elles-mêmes succombent à la mode. Un document émanant en 2012 du Conseil constitutionnel parle ainsi de la « dimension régaliennne » du service public<sup>24</sup>. Très peu après, en 2014, se tient sous l'égide du Conseil d'État une conférence intitulée : « L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité »<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ou loi Defferre.

<sup>19</sup> « Sur l'exercice du pouvoir et l'idéologie », entretien accordé par François Mitterrand à Jean-François Bizot, publié dans *Actuel* le 04/12/1987, et en ligne sur le site de l'Élysée.

<sup>20</sup> Voir « Où en est la politique économique ? L'ordinateur et le supermarché », dans *Le Monde* du 27/11/1990.

<sup>21</sup> Béatrice Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, n°39, mars 1998.

<sup>22</sup> Académie de Lyon, École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) / Délégation académique à la formation des personnels d'encadrement (DAFPE), « L'administration des fonctions régaliennes de l'État », séminaire du 05/03/2010.

<sup>23</sup> Frédéric Rouvillois, *L'externalisation, ou comment recentrer l'État sur ses compétences essentielles*, Paris : Fondation pour l'innovation politique, 2008.

<sup>24</sup> Norbert Foulquier, Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, et Frédéric Rolin, Professeur à l'Université Paris Ouest-Nanterre, « Constitution et service public », dans les *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 37, octobre 2012.

<sup>25</sup> Cette conférence se tient au cours d'un cycle intitulé *Où va l'État ?*, organisé par le Conseil d'État, le mercredi 9 juillet 2014.



On peut encore signaler qu'en se référant à la Constitution de 1958, et à la loi du 13 juillet 1983, dite *loi Le Pors*, portant droits et obligations des fonctionnaires, deux documents officiels qui ne contiennent naturellement, ni l'un ni l'autre, le terme *régalien*, une proposition de loi est présentée en 2018 comme « visant à réserver le statut de la fonction publique aux agents exerçant une fonction régalienn<sup>26</sup> ». Désormais l'expression et ses équivalents portent bel et bien le sceau officiel de la République.

Nous pouvions encore lire, dans l'édition de 1992 du *Dictionnaire historique de la langue française* du Robert :

Le langage politique moderne l'emploie [le terme *régalien*] à propos d'un pouvoir absolu, sans contrôle démocratique.

L'enrichissement lexical résultant de l'onde langagière du libéralisme anglo-saxon est sanctionné par le *Dictionnaire de l'Académie française*. Celui-ci donnait, dans sa 8<sup>e</sup> édition, datée 1935, du mot *régalien* ce qui suit :

Qui appartient à la royauté. Il n'est usité que dans cette locution : *Droit régalien*, Droit afférent à l'exercice de la souveraineté. *Le droit de battre monnaie est un droit régalien*.

Mais voici que, sanctionnant l'irruption des expressions *fonctions régalienn* et *ministères régaliens* dans la 9<sup>e</sup> édition, qui vient seulement de finir les entrées de lettre /R/, l'Académie apporte la précision suivante :

« Par extension. Se dit de ce qui est inhérent à l'exercice du pouvoir souverain. La justice, la sécurité, la défense sont par excellence les fonctions régaliennes de l'État. En France, le président de la République a le droit régalien d'accepter ou non l'élection d'un académicien. Fig. et péj. S'arroger des privilèges régaliens.

## Une confusion sémantique révélatrice

Le terme *régalien* est à présent l'objet d'un tel engouement qu'il s'avère impossible de le cantonner dans l'acception première où le concevait Adam Smith. Nous entendons de plus en plus parler de *fonctions régaliennes de l'État* dans un sens où elles dépassent progressivement les fonctions d'autorité traditionnelles avec lesquelles elles sont apparues : levée des impôts, justice, police, armée et diplomatie, pour englober, chez nombre de journalistes et d'hommes politiques, l'instruction publique, la santé, le logement, voire l'environnement, etc., c'est-à-dire de simples tâches d'administration des activités sociales dans une forme collective et, en fin de parcours, toutes les fonctions de l'exécutif. En d'autres termes, l'usage actuel tend à conférer à toutes les activités gouvernementales, et à tout gouvernement, une nature *régalienn*.

Sans verser dans la philosophie du droit ou être spécialiste du droit constitutionnel, on peut quand même rappeler, tout naïvement, la Constitution de 1958, en son Art. 3<sup>27</sup> :

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

<sup>26</sup> Assemblée nationale, Proposition de loi n° 794 écrite par Dion Cinieri, présentée le 21./03/2018.

<sup>27</sup> *Constitution* du 4 octobre 1958, sur le site *Légifrance*.

Je sais bien que l'on caractérise la V<sup>e</sup> République comme une *monarchie républicaine*, mais c'est un trait polémique, non un attribut de droit constitutionnel ou un concept de philosophie politique. J'ajoute que la confusion entre monarchie et république est encore amplifiée par le fait que les fonds financiers d'État sont désormais nommés, à la manière de l'économie politique anglo-saxonne, *fonds souverains*, contribuant aussi à déplacer de la sorte la souveraineté du peuple sur l'exécutif. L'embrouillamini est désormais tel qu'un brave citoyen comme René Dausière, député de 1988 à 2017, peut se laisser aller à exprimer, en parlant de l'actuel locataire de l'Élysée<sup>28</sup> :

Pour la première fois depuis la Révolution française, le budget du souverain est transparent et contrôlé.

Quand un ci-devant représentant du peuple ne sait pas à qui il doit rendre des comptes *in fine*, au peuple ou au chef de l'exécutif, représentant suprême du peuple souverain, nous voilà dans de beaux draps !

Il faut à présent conclure. En affirmant tout de go, par conséquent de façon elliptique, que, dans son acception actuelle, le mot *régalien* est un emprunt à l'anglais, j'ai suscité des interrogations tout à fait compréhensibles. Il s'agit naturellement d'un emprunt de sens, non du vocable lui-même. Mais j'espère que ce long développement aura apporté quelques lumières sur le sujet.

Je ne suis pas seul à m'être interrogé sur l'emploi du terme *régalien*. Une haut-fonctionnaire chargée de mission à l'Institut de la gestion publique et du développement économique du ministère de l'Économie, des finances et de la fonction publique parlait en 1992 d'un « jeu de mots amusant d'un État régalien qui se veut une république »<sup>29</sup>. Je ne peux davantage que personne, avec ma petite plume ou ma petite voix, aller à contre-courant de l'usage massif des mots, mais il n'est pas interdit de réfléchir sur leurs acceptions nouvelles.

Il faut bien le relever comme une évidence, au-delà du caractère plaisant qui vient d'être évoqué : après deux siècles de révolution politique qui a arraché, en théorie, la souveraineté au monarque pour la transférer au peuple, l'acception nouvelle et élargie du mot *régalien* est terriblement révélatrice de la tendance à oublier la souveraineté populaire au profit d'une monarchie élective bien peu démocratique.

---

<sup>28</sup> Cf. Pierre Wolf-Mandroux, « René Dosière : “Nos élus sont plus honnêtes qu'avant” », sur le site de *La Croix*, le 09/06/2017.

<sup>29</sup> Sylvie Trosa, « L'Etat est-il encore régalien ou devient-il un réseau social ? », *Pyramides* n° 25 (2013), en ligne, § 54.