Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich 1870–1945
Les figures de l'État en Allemagne et en France

deutsches historisches **institut** *historique allemand*

paris

Pariser Historische Studien

herausgegeben vom
Deutschen Historischen Institut Paris

Band 72

R. Oldenbourg Verlag München 2006

Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich

1870–1945

Les figures de l'État en Allemagne et en France

herausgegeben von
Alain Chatriot und Dieter Gosewinkel

R. Oldenbourg Verlag München 2006

Pariser Historische Studien

Herausgeber: Prof. Dr. Werner PARAVICINI

Redaktion: Veronika VOLLMER

Institutslogo: Heinrich PARAVICINI, unter Verwendung eines Motivs am Hôtel Duret de Chevry

Anschrift: Deutsches Historisches Institut (Institut historique allemand)

Hôtel Duret de Chevry, 8, rue du Parc-Royal, F-75003 Paris

Gefördert mit Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2006 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: http://www.oldenbourg.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf, München
Umschlagabbildung: »Lehrer und Schüler: Bismarck und Louis Napoleon von Frankreich – ein Jünger der Staatskunst verabschiedet sich von seinem Meister, um selbstständig das Geschäft zu betreiben.« Holzstich aus dem Kladderadatsch, 1862. Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz.
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Gesamtherstellung: Druckhaus »Thomas Müntzer« GmbH, Bad Langensalza

ISBN 13: 978-3-486-57671-9
ISBN 10: 3-486-57671-2
ISSN 0479-5997

INHALT

Alain CHATRIOT
Introduction I. L'État, un objet paradoxalement neuf pour l'histoire politique contemporaine française 7

Dieter GOSEWINKEL
Introduction II. Histoire et historiographie de l'État en France et en Allemagne 19

Les fonctionnaires, fondement de l'État?

Moritz FÖLLMER
Les hauts fonctionnaires et la construction de la nation. Une comparaison entre la France et la Prusse de 1900 aux années 1920 (mit deutscher Zusammenfassung) 33

Marie-Bénédicte DAVIET-VINCENT
Anciennes et nouvelles élites dans l'administration sous la République de Weimar: trois fronts contre le monopole des juristes (mit deutscher Zusammenfassung) 57

Arnaud-Dominique HOUTE
Le gendarme national face à la société française (1870–1914): du service de l'État au service du public? (mit deutscher Zusammenfassung) 77

Un laboratoire pour les légitimités étatiques

Isabelle MERLE
L'État français, le droit et la violence coloniale: le régime de l'indigénat (mit deutscher Zusammenfassung) 97

Michael PESEK
Die Grenzen des kolonialen Staates in Deutsch-Ostafrika, 1890–1914 (avec résumé français) 117

Philippe HAMMAN
Figures de l'État dans l'entre-deux: le Reichsland d'Alsace-Lorraine, »laboratoire« d'une politique de germanisation entre la France et l'Allemagne (1871–1918) (mit deutscher Zusammenfassung) 141

L'État face à la société

Kathrin KOLLMEIER
»Hinaus mit allen Störenfrieden!« – Der disziplinarrechtliche Ausschluß aus der Hitler-Jugend als Ausgrenzung aus der NS-Volksgemeinschaft (avec résumé français) 161

Petra OVERATH
Transfer als Verengung? Zur internationalen Diskussion über den Geburtenrückgang in Frankreich in Texten von Fernand Boverat, Roderich von Ungern-Sternberg sowie Joseph John Spengler in den späten 30er Jahren des 20. Jahrhunderts (avec résumé français) 185

L'État et l'économie

Gabriel GALVEZ-BEHAR
L'État et l'invention: une comparaison franco-allemande des cadres de la propriété industrielle à la fin du XIX^{e} siècle (mit deutscher Zusammenfassung) 215

Arne RADTKE-DELACOR
Die »gelenkte Wirtschaft« in Frankreich. Versuch einer vergleichenden Untersuchung der technokratischen Strukturen der NS-Besatzungsmacht und des Vichy-Regimes (1940–1944) (avec résumé français)..... 235

L'État: théories et représentations

Christoph SCHÖNBERGER
»L'État« de la théorie générale de l'État. Remarques comparatives sur une discipline spécifiquement allemande (mit deutscher Zusammenfassung) ... 257

Alain CHATRIOT
Marianne et Germania: les figures postales de la souveraineté en Allemagne et en France 1870–1949 (mit deutscher Zusammenfassung) 277

Patrick FRIDENSON
Einsprachigkeit oder Mehrsprachigkeit in den Netzwerken der europäischen Forschung 295

Auswahlbibliographie 299
Personenregister 309
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 312

ALAIN CHATRIOT

INTRODUCTION I
L'ÉTAT, UN OBJET PARADOXALEMENT NEUF POUR L'HISTOIRE POLITIQUE CONTEMPORAINE FRANÇAISE

»Le très petit nombre des travaux consacrés à l'histoire de l'État français contraste singulièrement avec la vigueur des jugements qui s'expriment à son propos. D'où le décalage: l'État comme problème politique, ou comme phénomène bureaucratique, est au cœur des passions partisanes et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique«[1]. Ce constat paradoxal dressé par Pierre Rosanvallon à la fin des années 1980 sur l'historiographie de l'État en France n'a, par chance, aujourd'hui plus la même actualité. Saisir ces changements historiographiques[2] a le mérite de montrer que, confrontée aux autres sciences sociales et à des questionnements de natures diverses, l'histoire contemporaine a su renouveler ses méthodes et ses interrogations et faire de l'État un objet central pour une histoire politique très différente de celle longtemps pratiquée. S'il ne s'agit pas ici de dresser un panorama des travaux récents, on veut sommairement expliquer comment, dans le cas français, se manifeste cette volonté de réinterroger les figures de l'État et en tirer une série de thèmes qui constituent autant de programmes de recherches. Car il s'agit bien, pour prendre une expression imagée, »d'ouvrir la boîte noire« de l'État afin d'en discuter précisément les figures: c'est-à-dire tout à la fois, les structures, les lieux, les réseaux, les acteurs et les pratiques[3].

[1] Initialement publié dans Jacques LE GOFF (dir.), L'État et les pouvoirs, 2e vol. de: André BURGUIÈRE, Jacques REVEL (dir.), Histoire de la France. Les chapitres sont complétés et publiés par Pierre ROSANVALLON, L'État en France de 1789 à nos jours, Paris 1990, p. 9.

[2] Ce court texte n'a pas de prétention à l'exhaustivité mais souhaite juste mettre en perspective des travaux classiques et des recherches récentes en français sur le thème de l'État.

[3] On peut rappeler ici l'influence de Michel Foucault sur de nombreux travaux et recherches. Il expliquait ainsi à la fin de ses cours récemment publiés sa vision d'une histoire des pratiques de l'État et de la gouvernementalité: »L'histoire de l'État doit pouvoir se faire à partir de la pratique même des hommes, à partir de ce qu'ils font et de la manière dont ils pensent. [...] En fait, une analyse en termes de micro-pouvoirs rejoint sans aucune difficulté l'analyse de problèmes comme ceux du gouvernement et de l'État «, Michel FOUCAULT, Sécurité, territoire, population, cours au Collège de France (1977–1978), Paris 2004, p. 366.

Une nouvelle historiographie

Pourquoi cette »boîte noire« fut-elle si longtemps fermée en France? La question n'est pas simple mais pour parler rapidement, on peut dire que l'histoire sociale quantitative a longtemps renvoyé l'État au rang des objets dignes d'une histoire politique dépassée[4] (il n'est qu'à voir que certains manuels d'histoire sociale récents continuent d'oublier l'État comme l'acteur central d'une confrontation au social et comme une figure de l'institution de la société). L'histoire politique dont on a parfois trop sommairement clamé le renouveau s'intéressait surtout à l'histoire de la vie politique (aux partis, aux élections, à l'opinion publique)[5]. Les sciences administratives[6] ou l'histoire bureaucratique[7], peu développées en France, restaient trop souvent seulement descriptives, même si certaines démarches étaient novatrices[8]. Et enfin, la science politique française traditionnelle mettait surtout l'accent sur des enjeux de sociologie politique (partisane, électorale...). Ainsi, tandis que l'État et son histoire passionnaient les médiévistes et les modernistes[9], les contemporanéistes oubliaient l'étude d'un »monstre froid« au nom d'autres priorités historiographiques. Quatre inflexions visibles dans l'historiographie française méritent ici d'être rappelées.

La première est celle ouverte par la synthèse proposée par Pierre Rosanvallon à la fin des années 1980[10]. Énonçant des principes de méthode pour l'histoire de l'État (déglobalisation, hiérarchisation, articulation et totalisation), il proposait quatre figures de l'État pour structurer sa démonstration: le »Léviathan démocratique«, l'»instituteur du social«, la »providence« et le »régulateur de l'économie«. Le politique est alors entendu comme une catégorie englo-

[4] Cf. l'analyse de Jacques Julliard en 1974: »L'histoire politique a mauvaise presse chez les historiens français«, dans: Jacques LE GOFF, Pierre NORA (dir.), Faire de l'histoire, Paris 1986, t. II, p. 305.

[5] René REMOND (dir.), Pour une histoire politique, Paris 1988.

[6] Bernard GOURNAY, L'Administration française, 1, Administrations centrales, bibliographie commentée, Paris 1961 (Fondation nationale des sciences politiques).

[7] La masse des publications est ici inversement proportionnelle à l'interrogation méthodologique sur les enjeux de cette histoire de l'État. Cf. Guy THUILLIER, La Bureaucratie en France aux XIX[e] et XX[e] siècles, Paris 1987.

[8] Pierre LEGENDRE, Trésor historique de l'État en France: l'Administration classique, Paris 1992 et Françoise DREYFUS, L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIII[e]–XX[e] siècle, Paris 2000.

[9] Jean-Frédéric SCHAUB, L'histoire politique sans l'État: mutations et reformulations, dans: Carlos BARROS (dir.), Historia a debate, t. III, Actes du congrès international de 1993, Saint-Jacques de Compostelle 1995, p. 217–235.

[10] ROSANVALLON, L'État en France.

bante qui ne se réduit en rien à la simple histoire des idées[11]. Il est intéressant de noter que la première version de cette synthèse s'inscrivait dans un ouvrage collectif où les travaux d'historiens spécialistes d'autres périodes apportaient leurs propres historiographies. Ainsi, les études de certains médiévistes et de nombreux modernistes ont aidé à produire une vision plus complexe du politique, soucieuse aussi bien des forces sociales que des constructions juridiques, des questions conceptuelles que des luttes d'intérêts[12].

La science politique, sous l'impulsion de quelques professeurs (Pierre Birnbaum, Jacques Chevallier ou Michel Offerlé en France, Theda Skocpol[13] aux États-Unis, entre autres), s'est aussi saisie de l'objet »État«. Amorçant toute une série de recherches neuves aux frontières entre science politique et histoire, c'est une quasi-école qui s'est construite en France autour de la revendication d'une »socio-histoire« du politique qui met au cœur de ses préoccupations l'État et ses différentes réalisations[14].

L'histoire économique et sociale s'est aussi illustrée sur ce domaine. Les études maintenant classiques de Christophe Charle sur les élites de la III^e^ République[15] ou de Michel Margairaz sur la politique économique et financière entre 1930 et 1960[16] ont là encore montré la voie à d'autres travaux. Les réflexions de Patrick Fridenson sur les organisations[17], confrontant histoire et sciences de gestion, ont permis des rapprochements inattendus entre l'histoire des entreprises et l'histoire de l'État. D'autres approches ont également réfléchi aux apports de l'histoire du genre à l'histoire de l'État et proposé une autre vision des fonctionnaires[18]. C'est ainsi que toute une nouvelle série d'objets

[11] Pierre Rosanvallon note ainsi »l'impossibilité de s'en tenir à une paresseuse histoire des idées dessinant un fil continu entre des positions inscrites dans des contextes très différents et ayant connu des échos fort variables«, Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France, Paris 1998, p. 123.

[12] Parmi de nombreux travaux, on peut se guider avec Fanny COSANDEY, Robert DESCIMON, L'absolutisme en France: histoire et historiographie, Paris 2002.

[13] Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER, Theda SKOCPOL (dir.), Bringing the State Back In, Cambridge 1985.

[14] Pour une synthèse, cf. Yves DÉLOYE, Sociologie historique du politique, Paris 2003. Une publication collective récente témoigne de la réinvention d'objets dans ce cadre: Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI, Gilles POLLET (dir.), Les sciences de gouvernement, Paris 2003; et des journées d'études ont permis la confrontation avec les historiens: Science politique/Histoire coorganisées par Michel Offerlé et Henry Rousso, IEP de Paris, 4, 5 et 6 mars 2004.

[15] Christophe CHARLE, Les Élites de la République, 1880–1900, Paris 1987.

[16] Michel MARGAIRAZ, L'État, les finances et l'économie, histoire d'une conversion 1932–1952, 2 vol., Paris 1991.

[17] Patrick FRIDENSON, Les organisations, un nouvel objet, Annales E.S.C., 6 (1989) p. 1461–1477 et Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation, Cahiers du Centre de recherches historiques, 25 (2000) p. 149–156.

[18] Linda L. CLARK, The Rise of Professional Women in France. Gender and Public Administration since 1830, Cambridge 2000.

sont peu à peu apparus (comme par exemple la consommation[19]), relayés d'ailleurs par des dialogues avec la sociologie[20].

Enfin, dernière rupture: l'apparition d'une nouvelle histoire politique prenant l'État au sérieux. Sa particularité première a été de repolitiser l'histoire de l'administration et, par leurs travaux personnels comme par les initiatives collectives qu'ils ont dirigées, Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert ont ici été en pointe[21]. S'interrogeant aussi bien sur les rapports entre administration et politique que sur les pratiques des fonctionnaires, cette démarche a fait surgir des objets méconnus qui n'oublient ni le monde colonial, ni les domaines économiques et sociaux, ni les grandes crises (guerres ou épurations), ni les aspects de compétence et de professionnalisation, ni même une interrogation intellectuelle sur l'État de droit et la démocratie.

La diversité de l'histoire de l'État

Penser l'État et l'administration en historien nécessite une réflexion sur la complexité des formes étatiques. Indéniablement, si par commodité de langage on parle de »l'État« avec un E majuscule et au singulier, il convient souvent de préciser par des adjectifs qualificatifs de quel État il s'agit. Les formes de l'État obligent à s'interroger sur ses différents corps administratifs, sur ses différents lieux (et sa présence en ces lieux, avec les questions de centralisation et de décentralisation[22]), et sur ses différentes fonctions. Les élites administratives, leurs formations et leurs projets commencent à être bien connus des spécialistes de sciences sociales[23]. De même, l'histoire de certains corps

[19] Alain CHATRIOT, Marie-Emmanuelle CHESSEL, Matthew HILTON (dir.), Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX[e] siècle, Paris 2004.

[20] Histoire de l'État, dans: Actes de la recherche en sciences sociales 116–117 (1997) et Science de l'État, dans: Actes de la recherche en sciences sociales 133 (2000).

[21] Marc Olivier BARUCH, Vincent DUCLERT (dir.), Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875–1945, Paris 2000.

[22] Patrice CARO, Olivier DARD, Jean-Claude DAUMAS (dir.), La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats, Rennes 2002.

[23] Dominique CHAGNOLLAUD, Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires (XVIII[e]–XX[e] siècle), Paris 1991; Vincent DUBOIS, Delphine DULONG (dir.), La question technocratique: de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique, Strasbourg 1999; Jean-Michel EYMERI, La fabrique des énarques, Paris 2001; Olivier DARD, Le rendez-vous manqué des relèves des années trente, Paris 2002 et Claire ANDRIEU, Pour l'amour de la République. Le club Jean-Moulin. 1958–1970, Paris 2002.

administratifs, confrontés à des crises (et en particulier à la Seconde Guerre mondiale), constitue un champ de recherche récemment parcouru[24].

Décrire la complexité des formes ne suffit pas à saisir les pratiques de l'État: il faut saisir l'État dans son fonctionnement, tant durant des »temps ordinaires« que durant des phases de crises. L'influence des guerres, des crises politiques et sociales, les apports des sciences de gouvernement sont autant d'entrées qui méritent d'être prises en compte. L'ordre colonial, avec son droit et ses codes, ses pratiques administratives et judiciaires, sa diversité, est un espace privilégié pour des études sur les expériences politiques et administratives françaises au miroir déformant de ces pratiques exceptionnelles[25].

Les interventions de l'État dans les domaines économiques et sociaux constituent à n'en pas douter un morceau de choix pour le renouveau des études sur l'administration. Réfléchir au service public et à l'intérêt général, aux modalités de la mise en place d'une équité sociale ou de politiques assurantielles, saisir les variations de doctrines, d'institutions et de politiques en ces domaines permet, là aussi, d'éviter une histoire descriptive et souvent désincarnée de l'État. Comprendre le fonctionnement d'un corps spécifique de fonctionnaires comme celui des inspecteurs du travail[26] ou les formes d'intervention administrative dans les politiques sociales[27] et dans des politiques économiques comme celle de la réduction du temps de travail[28] ou celle des retraites[29] oblige ainsi à souligner directement les liens entre histoire de l'État et histoire économique. Les travaux sur l'histoire de l'État-providence, et en particulier sur le cas français, sont aujourd'hui nombreux[30].

Parler de l'État en histoire sociale ne peut, d'autre part, se faire au prix d'un oubli de la société. Dans le cas français, le discours de l'État jacobin[31] est –

[24] Marc Olivier BARUCH, Vincent GUIGUENO (dir.), Le choix des X: l'École polytechnique et les polytechniciens, 1939–1945, Paris 2000 et Alain BANCAUD, Une exception ordinaire: la magistrature en France, 1930–1950, Paris 2002.

[25] L'État et les pratiques administratives en régime colonial: l'exemple français, milieu XIX^e siècle–milieu XX^e siècle, dans: Outre-mers. Revue d'histoire (2003) p. 338–339 et Sujets d'Empire dans: Genèses 53 (2003).

[26] Vincent VIET, Les voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914, 2 vol., Paris 1994.

[27] Sandrine KOTT, L'État social allemand: représentations et pratiques, Paris 1995 et Bénédicte ZIMMERMANN, La constitution du chômage en Allemagne: entre professions et territoires, Paris 2001.

[28] Patrick FRIDENSON, Bénédicte REYNAUD (dir.), La France et le temps de travail (1814–2004), Paris 2004.

[29] Bruno DUMONS, Gilles POLLET, L'État et les retraites, genèse d'une politique, Paris 1994.

[30] Paul V. DUTTON, Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France, 1914–1947, Cambridge 2002.

[31] Pierre ROSANVALLON, Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, Paris 2004.

nous sommes quelques-uns à le penser – pour une part un mythe, qui, comme tous les mythes, a aussi son efficacité dans l'ordre des représentations. Ce mythe nous intéresse également en ce qu'il censure ou favorise certains discours ou encore maintient des institutions comme les chambres de commerce ou le Musée social dans une extrême discrétion[32]. Les lieux de contact, conflictuel ou institutionnalisé, entre l'État (gouvernement, administration, Parlement) et les acteurs sociaux constituent ainsi des terrains passionnants et sans doute prioritaires à étudier[33].

Enfin, les régulations juridiques, longtemps ignorées par les historiens contemporanéistes car jugées trop techniques, sont des objets tout aussi cruciaux pour mettre au jour d'autres »figures de l'État«. Le renouveau récent des études sur les normes économiques montre ainsi que, loin d'une opposition entre codes rigides et liberté des acteurs, on peut retrouver tout un continuum passant par les »usages« ou la jurisprudence des tribunaux de commerce, avec une véritable complémentarité entre lois générales et espaces de négociations laissés aux acteurs, espaces eux-mêmes plus ou moins contrôlés par l'État. De même, les études sur le droit renouvellent considérablement les interrogations sur la nationalité et la citoyenneté[34] ou sur la formation des grandes régulations sociales et judiciaires[35]. C'est l'étude de cet espace intermédiaire dans toute sa diversité qui peut seule permettre de réellement comprendre les politiques publiques, aussi bien dans leur genèse et leur formulation que dans leur mise en œuvre réelle et donc toujours en partie négociée.

L'exemple de l'étude d'une institution: le CNE

Pour tenter de mettre en pratique cette vision large d'une histoire de l'État et de ses formes consultatives, on peut prendre l'exemple de notre étude réalisée sur le Conseil national économique (CNE): une institution de la France de

[32] Claire LEMERCIER, Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803–1853, Paris 2003 et Janet HORNE, Le Musée social. Aux origines de l'État providence, Paris 2004.

[33] On note la démarche collective et pionnière de Christian TOPALOV (dir.), Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914, Paris 1999.

[34] Emmanuelle SAADA, La question des métis dans les colonies françaises: socio-histoire d'une catégorie juridique (Indochine et autres territoires de l'Empire français, années 1890–années 1950), thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 2001.

[35] Pierre LASCOUMES, Pierrette PONCELA, Pierre LENOEL, Au nom de l'ordre, une histoire politique du code pénal, Paris 1989 et Jean-Louis HALPÉRIN, Histoire du droit privé français depuis 1804, Paris 1996.

l'entre-deux-guerres à l'interface entre l'Administration et la société[36]. Travailler ainsi sur une institution répond à plusieurs soucis. Le premier correspond à la taille de l'objet: le volume d'archives et les techniques des sciences sociales que l'on peut mobiliser en font une bonne échelle d'analyse heuristique. Sur le plan de l'analyse, ce niveau »méso« (entre le micro de l'individuel et le macro du social) permet l'étude de relations plus complexes. En effet, les institutions ne sont jamais de simples reflets de rapports de forces sociaux: c'est bien sous le mode de l'interaction entre normes, transactions et pratiques sociales que doit se situer la recherche et la compréhension des phénomènes[37].

Pour comprendre le fonctionnement du CNE et son importance comme corps intermédiaire entre l'État et la société, il faut saisir tout à la fois quatre dimensions: son rapport à l'État (son origine, son autonomie et sa puissance relatives); sa légitimité représentative (avec l'étude des conflits sur sa composition et de la gestion des protestations; la représentativité est un des fondements de sa reconnaissance); sa capacité à produire un discours d'expertise (construit avec méthode et susceptible d'être entendu) et sa dynamique organisationnelle (son expansion ou son déclin, les origines de ses membres et les phénomènes d'apprentissage collectif). Si cette recherche concerne à la fois le corporatisme, la réforme de l'État, la politique économique et les négociations sociales, elle permet aussi, à partir de l'expérience institutionnelle qu'est le CNE, de réfléchir aux relations entre représentation des intérêts et expertise économique. La désignation et l'origine des membres du Conseil, les méthodes de travail et d'enquête, les formes de délibération, la question de la publicité des débats, les différents types de compétences et d'informations mobilisées sont autant d'éléments qui, mis en parallèle avec les débats théoriques et constitutionnels, permettent d'interroger la forme politique ainsi instituée.

Ces questions sont d'autant moins anodines que la création même d'une institution comme le CNE n'a rien eu d'évident. Aux difficultés liées à toute innovation institutionnelle s'ajoutent celles spécifiques à l'organisation de la représentation des intérêts. La construction de l'institution ne s'arrête donc pas le jour de sa naissance. L'obtention d'un statut législatif après une création par décret, les soutiens administratifs mobilisés, l'autonomie variable du Conseil par rapport aux autres institutions, son organisation interne qui se met en place progressivement, tout cela représente des conquêtes non linéaires, qui dessinent la figure de l'institution. De même, sa légitimité n'est pas immédiatement acquise. La décision de mise en place du CNE est prise dans le cadre d'un conflit politique, avec des oppositions émanant de certaines forces syndicales.

[36] Alain CHATRIOT, La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924–1940, Paris 2002.

[37] Jacques REVEL, L'institution et le social, dans: Bernard LEPETIT (dir.), Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale, Paris 1995, p. 63–84.

Répondre aux critiques exprimées contre le CNE est dès lors une des tâches constantes de ses membres et de son secrétariat général. Cette réponse passe notamment par l'action concrète du Conseil: son travail sur des questions économiques et sociales. Le choix des questions soumises au Conseil permet de restituer les grands débats économiques et sociaux de la France des années 1920 et 1930: le logement, la rationalisation industrielle, la situation des différentes branches de l'économie tant industrielles qu'agricoles, l'organisation du crédit ou encore la politique de la main-d'œuvre. La perception de la crise et les lois sociales de 1936 sont ainsi observées à travers les discours tenus par les grands patrons, et les syndicalistes, cégétistes ou chrétiens, dans le cadre de cette institution.

Le suivi des principales figures du Conseil national économique (Léon Jouhaux pour la CGT, Henri de Peyerimhoff pour le patronat, Georges Cahen-Salvador comme haut fonctionnaire) permet également de réfléchir à la fonction de »lieu de rencontre« entre acteurs politiques, administratifs, syndicaux et économiques que remplit un tel conseil. Les membres du CNE se félicitent en effet souvent de l'»atmosphère« et de l'»esprit« de l'institution, même si des conflits n'en sont pas absents. Les liens, formels et informels, établis entre partenaires sociaux et agents de l'État doivent ici être soulignés.

Le Conseil national économique a ainsi rempli une triple fonction en complément des structures politiques traditionnelles. Il a permis la représentation et l'expression des intérêts économiques et sociaux, en constituant un organisme officiel composé de syndicalistes ouvriers et patronaux et de représentants d'associations. Il a été un lieu de réflexion et d'expertise économiques, fournissant à l'administration et au Parlement des informations, et surtout des conclusions sur lesquelles les acteurs économiques et sociaux se sont accordés après des procédures d'enquête. Il a pu être un lieu de médiation, en particulier lors des procédures de négociation sociale pour lesquelles il fut mobilisé à partir de 1936. Il est ainsi un des lieux d'élaboration des normes économiques et sociales de la France de l'entre-deux-guerres.

Le Conseil national économique constitue une expérience d'institution répondant à la demande de représentation sociale et de réformes, qui s'inscrit dans une histoire longue des corps intermédiaires économiques et sociaux en France. Les comparaisons avec les expériences étrangères sont tout autant révélatrices du fonctionnement des conseils économiques que pour ce qu'elles apprennent sur les systèmes politiques, administratifs et syndicaux des différents pays. La question prend aujourd'hui tout son sens dans le cadre de la construction européenne et des actuelles initiatives communes des conseils économiques nationaux, de la Commission de Bruxelles et du Conseil de l'Europe. À travers de tels changements d'échelle, on peut saisir l'ensemble des registres possibles d'institutionnalisation des forces syndicales et sociales.

Une histoire »globale« et comparative

Parler d'histoire »globale« à propos de cette histoire de l'État ne consiste donc pas tant à proclamer un énième retour victorieux de l'histoire politique mais à signaler que les questions de l'histoire politique sont invariablement liées à des questions d'histoire sociale, d'histoire économique, d'histoire juridique ou d'histoire culturelle. Dans une telle vision, l'attention aux dimensions matérielles de l'histoire de l'État tient aussi une place[38]. Les lieux, les budgets, les préséances et protocoles, le fonctionnement des secrétariats et les pratiques administratives les plus quotidiennes éclairent la légitimité et l'efficacité d'un bon nombre d'institutions.

Dans cette logique, les archives les plus classiques peuvent prendre un sens différent. Ainsi, la production juridique et normative longtemps quelque peu dédaignée par les historiens peut être passionnante à analyser. À partir de terrains de recherche concernant le gouvernement du maréchal Pétain et ses administrations, Marc Olivier Baruch l'a très bien montré. Dans son travail de doctorat, il livre ainsi une analyse à la fois simple, précise et originale par rapport à la tonalité historiographique longtemps dominante:

> La norme est la matière même de la production administrative, de sorte que le papier est le premier des témoins de l'activité d'une administration. Nous sommes certes conscient qu'il serait hasardeux de confondre un texte officiel avec le contenu de la politique qu'il entend régir, dans la mesure où il y a entre eux toute la distance entre intentionnalité et réalité. Le texte est néanmoins déjà utile comme révélateur de cette intentionnalité, et il l'est d'autant plus que l'on descend dans la hiérarchie des normes. Ce que la loi entend faire – les exposés des motifs sont à cet égard souvent des textes qui méritent intérêt – le décret le précise et la circulaire l'explicite et plus encore si, comme c'est souvent le cas dans plusieurs séries d'archives que nous avons consultées, les dossiers conservent la trace des versions préparatoires, des transmissions entre services et brouillons. Conservée dans la forme où elle fut produite, l'archive administrative doit non seulement être lue pour ce qu'elle contient, mais aussi être interrogée sur ce qu'elle ne dit pas. Le vide d'un dossier peut être en soi un élément d'information, et il convient d'interroger le document non seulement dans son contexte [...] mais aussi dans sa forme[39]

L'archive étatique est en effet d'abord le témoignage du travail même de l'État[40].

Comprendre l'État comme un objet plein pour une histoire affranchie de barrières sous-disciplinaires trop strictes implique donc de réfléchir à des pluralités de type de sources possibles, y compris bien sûr les images, tant la

[38] Cf. l'étude de Pierre PIAZZA, Naissance de la carte nationale d'identité, Paris 2004.
[39] Marc Olivier BARUCH, Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944, Paris 1997, p. 16–17.
[40] Sophie COEURÉ, Vincent DUCLERT, Les archives, Paris 2001.

question de la représentation de la politique et de l'État est toujours une question primordiale pour tous les régimes[41]. L'étude peut aussi porter, avec l'aide d'une histoire des sciences très renouvelée[42], sur une vision de l'État comme producteur de savoirs sur la société, créateur d'institutions et de politiques scientifiques[43]. Des secteurs spécifiques, comme par exemple celui de l'espionnage et du renseignement, commencent à être bien analysés[44]. Des aspects d'apparence plus classique ne doivent pas non plus rebuter l'analyse et les études de structures administratives méritent d'être revivifiées. Les démarches souvent plus commémoratives que scientifiques de certaines administrations (parfois secondées en France par l'existence de Comités d'histoire ministériels) ne doivent pas occulter que les administrations centrales et territoriales sont aujourd'hui paradoxalement mal connues ou que certains grands corps de l'État attendent encore l'écriture de leur histoire. De même les réflexions sur l'État de droit et les questions de légitimité (faites par les juristes et les philosophes) peuvent aider à mieux poser certaines interrogations sur le sens du service de l'État[45].

Enfin, et c'est là un de ses intérêts les plus notables, une telle histoire de l'État oblige au comparatisme. De nombreuses études permettent aujourd'hui de mieux comprendre en particulier les États totalitaires, non pas seulement dans leurs principes et doctrines politiques mais bien dans leur fonctionnement administratif[46]. Le renouvellement s'inscrit ici au cœur de l'interrogation sur le totalitarisme en abordant concrètement les questions du consentement, de la

[41] Par exemple Alain CHATRIOT, Michel COSTE, Les timbres-poste, dans: Vincent DUCLERT, Christophe PROCHASSON (dir.), Dictionnaire critique de la République, Paris 2002, p. 972–977.

[42] Dominique PESTRE, Pour une histoire sociale et culturelle des sciences. Nouvelles définitions, nouveaux objets, nouvelles pratiques, Annales HSS 3 (1995) p. 487–522.

[43] Paul-André ROSENTAL, L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930–1960), Paris 2003.

[44] Alain DEWERPE, Espion: une anthropologie historique du secret d'État contemporain, Paris 1994 et Sébastien LAURENT, Pour une autre histoire de l'État. Le secret, l'information politique et le renseignement, Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 83 (2004) p. 173–184.

[45] Marie-Joëlle REDOR, De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879–1914, Aix-en-Provence 1992; Olivier BEAUD, La puissance de l'État, Paris 1994; Michel TROPER, Pour une théorie juridique de l'État, Paris 1994 et Eric DESMONS, Droit et devoir de résistance en droit interne: contribution à une théorie du droit positif, Paris 1999.

[46] Parmi une littérature abondante et sur trois exemples différents: Jane CAPLAN, Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany, New-York/Oxford 1998; Jean-Yves DORMAGEN, Les administrations parallèles dans la configuration étatique italienne (1912–1956), thèse de science politique, université Paris I, 2000 et Les pratiques administratives en Union soviétique 1920–1960, dossier sous la direction de Sabine DULLIN et Catherine GOUSSEFF, Les Cahiers du monde russe, 44 (2003) S. 2–3.

désobéissance, des marges de manœuvre, des formes d'encadrement du social par le politique.

Enrichie par les apports des historiographies étrangères comme par ceux des spécialistes d'autres périodes historiques et d'autres disciplines (au premier titre, la science politique renouvelée), l'histoire de l'État contemporain constitue donc un bon chantier d'expérimentation pour une histoire politique élargie qui n'oublie ni sa dimension sociale, ni les représentations des acteurs, ni les contraintes juridiques, ni les débats conceptuels.

DIETER GOSEWINKEL

INTRODUCTION II
HISTOIRE ET HISTORIOGRAPHIE DE L'ÉTAT EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE*

Peu de concepts ont autant relié l'univers des idées politiques et l'histoire de la France et de l'Allemagne que l'»État«. La conception d'un État stable, hiérarchisé et aux rouages bien huilés, selon le modèle de l'absolutisme français, a exercé une longue attraction et a servi durablement de modèle sous le Saint Empire romain germanique, comme il a influencé le développement de l'État territorial de l'Empire allemand. Les deux pays ont conféré à l'État une signification centrale, pour ainsi dire mythique, dans l'émergence, la légitimation et la stabilisation de l'ordre politique. Mais si le concept d'»État« est important dans les deux pays, il y a prédominé à des époques différentes. Alors qu'après 1789 l'hégémonie du concept »État« faiblit en France, elle s'établit dans la langue politico-sociale de l'Allemagne. En France, les termes de »république« et d'»empire« passent alors au premier plan, et ce n'est qu'après 1800 qu'un État allemand, précisément un État-nation transcendant les États territoriaux, devient l'objectif politique central. Il n'est possible de parler d'un ›État allemand‹ que depuis la césure de 1870/71, point initial des recherches de cet ouvrage. Ce ›retard‹ de l'État allemand peut contribuer à expliquer pourquoi les historiographies des deux États ont réagi différemment aux efforts de démystification de l'État, à son éviction par des approches interprétatives sociohistoriques, ainsi qu'à sa déconstruction historico-culturelle. En France, on a en somme porté moins d'attention à l'État, tant son existence et sa signification étaient assurées. En Allemagne en revanche, il est toujours resté l'objet de l'intérêt historiographique, du fait même de la précarité de son existence et de sa fragilité politique.

Les efforts visant à créer un État (centralisé) en Allemagne, l'expansion du pouvoir, la destruction et la segmentation de cet État entre 1870 et 1945, reflètent un mouvement politique incessant qui s'accompagne d'une démultiplication du champ notionnel. Au terme »Staat« (État avec un grand E), la langue allemande accole une multitude de dérivés et de distinctions sémantiques pour spécifier l'État: »Rechtsstaat« (État de droit), »Kulturstaat« (État culturel), »Machtstaat« (État de force), »Nationalstaat« (État-nation), »Wirtschaftsstaat« (État économique) »Volksstaat« (État populaire) »Sozialstaat« (État social) et enfin le »tota-

* Traduit de l'allemand par Valentine Meunier.

ler Staat«, l'État total du national-socialisme[1]. Cette diversité reflète d'une part l'effort continuel pour s'assurer de l'existence de l'État sous toutes ses facettes, et traduit d'autre part la conception d'un État omniprésent, qui intervient dans tous les domaines en les structurant et en les dirigeant.

Traditions et nouvelles approches de l'historiographie allemande sur l'État

La continuité de la »science politique« (Staatswissenschaft) allemande, de la science de l'État en tant qu'axe de recherche fondamentalement interdisciplinaire[2] s'incarne dans la revue »Der Staat«, avec son sous-titre »Revue de la théorie de l'État et de l'histoire constitutionnelle, de droit public allemand et européen«. Fondée en 1962 par Gerhard Oestreich, Ernst Forsthoff et Hans Barion, cette revue perpétue la tradition de combiner des travaux de théorie politique, historiques et constitutionnalistes avec l'objet »État«. D'un point de vue de l'histoire des sciences[3], il est possible de tracer des lignes de continuité partant de cette revue et menant à l'ouverture disciplinaire et méthodologique de l'analyse scientifique de l'État depuis le début du XX^{e} siècle. Avec l'affaiblissement du positivisme en droit public, l'essor de la sociologie historique de l'État chez Max Weber et Georg Jellinek, l'histoire constitutionnelle comparative de Otto Hintze, et finalement avec l'ouverture de la science juridique publiciste à la philosophie, à la théologie et à la science politique balbutiante, grâce à des personnalités telles que Rudolf Smend, Carl Schmitt et Hermann Heller, émergea sous la République de Weimar une science de l'État, qui prit au sérieux les principes de l'histoire des idées et de la sociologie et servit à interpréter les institutions de droit public. Les ouvrages de Carl Schmitt tout particulièrement, dont la réception, transmise pour l'essentiel par la théorie institutionnelle de Maurice Hauriou, influença également la science française de l'État. Les écrits de Schmitt sont ceux qui ont le plus profondément marqué le débat autour de »l'État« dans la revue et plus largement. Constamment réédités et maintes fois traduits, ses écrits sur l'État ont beaucoup d'influence dans de nombreux pays d'Europe. L'œuvre de Schmitt divise le débat scientifique plus que celle de tout

[1] Reinhart KOSELLECK, Préface à l'article Staat und Souveränität, dans: Geschichtliche Grundbegriffe, t. 6, Stuttgart 1990, p. 1–4 (3).

[2] Cf. aussi la revue »Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft«, qui paraît depuis 1844 (à partir de 1985 sous le titre »Journal of institutional and theoretical economics«).

[3] Sur la science allemande de l'État au XIX^{e} siècle, cf. David F. LINDENFELD, The Practical Imagination. The German Sciences of State in the Nineteenth Century, Chicago, Londres 1997.

autre publiciste allemand du XX[e] siècle[4]. Ernst-Wolfgang Böckenförde, qui a durablement influencé la revue depuis sa création, incarne d'une manière toute particulière la vaste ambition scientifique qui entend saisir les fondements théoriques et philosophiques; historiques et constitutionnels ainsi que les références théologiques de l'État. Les ouvrages de Böckenförde[5] vont de la théorie de l'État antique à la théorie démocratique de la Loi fondamentale. Ils analysent l'État du constitutionnalisme allemand, de la République de Weimar et du national-socialisme tout autant que les structures fondamentales de »l'association d'États« – le Staatenverbund selon le terme de la Cour constitutionnelle fédérale allemande – que forme l'Union européenne. Böckenförde personnifie une spécificité de ›l'étaticité‹ allemande après 1945, à la croisée de la science: l'extraordinaire importance de la juridiction constitutionnelle et donc des chercheurs en droit public, qui peuvent être nommés juges à la Cour constitutionnelle fédérale et de là peser sur la jurisprudence de la plus haute juridiction allemande par leurs positions scientifiques. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Dieter Grimm[6] et Paul Kirchhof[7], par exemple, font partie des publicistes qui, en leur qualité de juges à la Cour constitutionnelle, ont conjointement influé sur l'interprétation du droit constitutionnel en vigueur grâce à leurs ouvrages théoriques et historiques.

Si ce débat sur l'État est traditionnellement modelé par des juristes intimement liés à l'État par leur discipline scientifique et leur pratique professionnelle, on relève depuis les années 1980 une tendance croissante des sciences sociales à réintégrer l'État comme un objet d'analyse légitime et digne d'intérêt dans leur

[4] Après 1945, une vaste littérature a paru sur Carl SCHMITT, rassemblée par des membres de l'école de Schmitt sous le titre »Schmittiana«. Outre les biographies, il faut notamment mentionner les ouvrages qui, recourant aux méthodes d'une »intellectual history«, placent Schmitt au centre d'un réseau intellectuel. Dans cette perspective cf. en particulier Dirk van LAAK, Gespräche in der Sicherheit des Schweigens. Carl Schmitt in der politischen Geistesgeschichte der frühen Bundesrepublik, Berlin [2]2002; par ailleurs, ID., Glossarium. Aufzeichnungen der Jahre 1947–1951, Berlin 1991.

[5] Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, Gesetz und gesetzgebende Gewalt: Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, Berlin [2]1981; ID., Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie: Antike und Mittelalter, Tübingen 2002; ID., Staat, Gesellschaft, Freiheit: Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Francfort/M. 1976; ID., Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Francfort/M. 1991; ID., Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Francfort/M. 1991; ID., Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Francfort/M. 1999.

[6] Dieter GRIMM, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Francfort/M. [3]1995; ID., Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Francfort/M. 1987; ID., Zukunft der Verfassung, Francfort/M. 1991.

[7] Paul KIRCHHOF tout particulièrement grâce à l'ouvrage fondamental qu'il a dirigé avec Josef ISENSEE, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 10 vols, Heidelberg 1987–2000.

débat. Sous la devise »Bringing the State Back in«, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, chercheurs américains en sciences sociales, ont montré que la problématique de l'État, compris comme acteur et institution structurant la société, avait connu une »envolée« à partir du milieu des années 1970 dans la littérature des sciences sociales. Ils rappelèrent la longue tradition des recherches sur l'État moderne, d'Alexis de Tocqueville, Max Weber et Otto Hintze aux marxistes de toutes tendances, même si ces derniers adoptent une attitude critique à l'égard de l'État. Ils firent remarquer que l'État »avait [longtemps] été considéré comme un concept obsolète, lié à des recherches juridiques formalistes austères et poussiéreuses, se consacrant aux particularismes nationaux des principes constitutionnels«[8]. Mais c'était précisément ce qui était en train de changer: de plus en plus de travaux historiques et comparatifs étaient entrepris, qui considéraient l'État comme un facteur »autonome« de la politique, doté d'un véritable pouvoir de forger la société. Ces travaux pensaient l'État dans une perspective macrosociologique comme »une configuration de l'organisation et de l'action« influençant »la signification et les méthodes de la politique pour tous les groupes et classes de la société«[9].

Il existe de multiples raisons expliquant la résurgence de l'intérêt, depuis lors ininterrompu, pour l'État et pour son histoire. Nous en retiendrons deux ici. Première raison: le revirement méthodologique que les sciences humaines et sociales ont connu depuis la fin des années 1970. Les sciences humaines et sociales intégrèrent certaines méthodes des »sciences de la culture« (Kulturwissenschaft). Le »processus de la civilisation« étayé par les théories de Norbert Elias[10], accrût l'intérêt porté à l'État dans l'histoire culturelle. Conforté par les influences de l'anthropologie sociale[11], on s'écartait de l'analyse institutionnelle pour se concentrer sur les formes de représentation de l'État, sur les modèles et

[8] Theda SKOCPOL, Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research, dans: ID., Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER (dir.), Bringing the State back in, Cambridge 1985, p. 4.

[9] Ibid. p. 28.

[10] Norbert ELIAS, Was ist Soziologie?, München [6]1991, p.139–140; ID., Studien über die Deutschen. Machtkämpfe und Habitusentwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Francfort/M. 1992.

[11] Alexandra PRZYREMBEL, »Rassenschande«: Sexualität, »Rasse« und das »Jüdische« vor NS-Gerichten in den Jahren 1935 bis 1945, dans: Historische Anthropologie 12 (2004) p. 338–354; Jürgen MARTSCHUKAT, Der »Maßstab für die geistige Bildungsstufe eines Volkes und die Moralität eines Zeitalters«. Die Todesstrafe in Diskurs und Praxis im 18. und 19. Jahrhundert, dans: Historische Anthropologie 9 (2001) p. 1–26; Dorothee WIERLING, Über die Liebe zum Staat – der Fall der DDR, dans: Historische Anthropologie 8 (2000) p. 236–263; Christiane EIFERT, Die kleinen Könige. Zu Selbstverständnis und Herrschaftspraxis brandenburgischer Landräte im 19. Jahrhundert, dans: Historische Anthropologie 7 (1999) p. 381–403; pour un exemple en histoire contemporaine: Edouard CONTE, Cornelia ESSNER, La Quête de la Race. Une anthropologie du nazisme, Paris 1995.

les symboles du pouvoir[12]. Elias contribua aussi à définir la notion de »figuration«, entendue comme instrument pour surmonter l'antagonisme normatif entre la société et l'individu, dont le titre de ce volume »Figures de l'État – Figurationen des Staates« porte la trace.

Parallèlement à la croissance des méthodes et des objets des sciences de la culture, l'histoire et l'analyse structurelle de la société perdit l'hégémonie qu'elle avait acquise entre la fin des années 1950 à la fin des années 1970. La société en tant que paradigme central de la recherche en histoire et en sciences sociales perdit son statut avant-gardiste. Ce fut la fin du triomphe de l'histoire sociale entendue comme une méthode dans laquelle l'État constituait un facteur historique parmi d'autres, souvent interprété par rapport à la société et à ses forces actives[13]. En abandonnant son statut avant-gardiste et, dans un champ scientifique de plus en plus défini par le pluralisme méthodologique, l'histoire sociale laissa place à des recherches qui une ou deux décennies auparavant auraient encore été taxées d'étatisme anachronique. Dans la foulée d'une »nouvelle histoire politique«[14], des travaux historiques émergèrent, qui ne se contentaient pas de postuler l'État comme une unité de mesure, mais l'interrogeaient comme une entité, une structure historiquement variable d'organisation et d'institutions et qui en étudiaient le fonctionnement social.

Seconde raison de la renaissance de l'État en sciences humaines et sociales: les changements structurels, et pour certains radicaux, qui se produisirent dans la sphère de l'expérience politique. Les bouleversements révolutionnaires en Europe de l'Est, la rapidité époustouflante de la chute des systèmes étatiques centralisés que l'on croyait fermement structurés, la formation nouvelle, accélérée et souvent violente, du système étatique en Europe centrale et orientale, sont autant d'événements qui avivèrent l'intérêt pour l'émergence, la fonction et les modes de fonctionnement des États, ainsi que l'indique la multitude de recherches sur la transformation[15] des États post-communistes. Parallèlement aux bouleversements

[12] Les travaux de l'historien de l'art Horst Bredekamp en constituent un excellent exemple, en particulier Horst BREDEKAMP, Thomas Hobbes. Der Leviathan: das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder 1651–2001, Berlin [2] 2003.

[13] Jürgen KOCKA, Sozialgeschichte. Begriff, Entwicklung, Probleme, Göttingen 1977; Hans-Ulrich WEHLER, Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära, 1700–1815. Deutsche Gesellschaftsgeschichte t. 1, Munich 1987.

[14] Ute FREVERT, Heinz-Gerhard HAUPT, Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Francfort/M. 2005; Michael MAURER, Neue Themen und Methoden der Geschichtswissenschaft, Stuttgart 2003.

[15] Günther HEYDEMANN, Gunther MAI, Werner MÜLLER (dir.), Revolution und Transformation in der DDR 1989/90, Berlin 1999; Helmut WIESENTHAL, Die Transformation der DDR. Verfahren und Resultate, Gütersloh 1999; ID. (dir.), Einheit als Privileg. Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands, Francfort/M. 1996; Christof EHRHART, Transformation in Ungarn und in der DDR. Eine vergleichende Analyse, Opladen 1998; Ellen BOS, Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden 2004; Sten BERGLUND, Frank H.

externes des États, l'attention se porta progressivement sur les profondes transformations structurelles internes de l'État ›(post)moderne‹. Ce furent désormais les nouvelles formes gouvernementales et administratives, par-delà les fonctions traditionnelles du pouvoir et de la souveraineté, qui formèrent le cœur des analyses. L'État coopératif, ›dégraissé‹ et décentralisé tint lieu de modèle à un nouveau courant de recherche, qui rassembla des chercheurs en droit et en sciences sociales[16] de toutes disciplines. Le »government«, objet de recherche décrié, laissa place à un nouveau paradigme bien plus au goût du jour, la »governance«. Ces recherches ont également pour partie recours à des arguments historiques et dessinent des lignes d'évolution historiques qui mènent à l'État coopératif. Il en va de même pour une troisième évolution qui modifie profondément l'ordre public contemporain: l'implantation de formes d'organisation et d'institutions trans- et supranationales. L'organisation qu'est l'Union européenne, entre État et super-État, que le droit public peine à catégoriser, et les multiples brèches transnationales dans la souveraineté étatique (nationale) ont stimulé la recherche de parallèles et de modèles historiques. Dès lors, l'attention s'est déportée sur la dite première phase de globalisation au tournant du XIX[e] au XX[e] siècle[17], sur les formes d'organisations internationales de l'entre-deux-guerres ou sur une période plus ancienne encore, la constellation étatique du Saint Empire romain germanique[18].

Le champ thématique: du droit public à l'État colonial

La science juridique joue un rôle central dans l'historiographie allemande sur l'État. En effet, le concept allemand de l'État a ceci de spécifique qu'il est un concept juridique. C'est l'hypothèse que démontre Christoph Möllers pour

AAREBROT, Henri VOGT et al., Challenges to Democracy. Eastern Europe ten years after the collaps of communism, Celtenham 2001; David S. MASON, James R. KLUEGEL, Ludmila KHAKHULINA, Marketing democracy. Changing opinion about inequality and politics in East Central Europe, Lanham 2000.

[16] Une recherche d'ores et déjà incontournable, par ex. Richard BELLAMY, Alex WARLEIGH (dir.), Citizenship and governance in the European Union, Londres 2001; de premier ordre dans le domaine de la science juridique: Gunnar Folke SCHUPPERT, Staatswissenschaften, Baden-Baden 2003.

[17] Sidney POLLARD, Free Trade, Protectionism, and the World Economy, dans: Martin GEYER, Johannes PAULMANN (dir.), The Mechanics of Internationalism, Londres 2001, p. 27–54; Martin GEYER, One Language for the World: The Metric System, International Coinage, Gold Standard, and the Rise of Internationalism, 1850–1900, dans: ID. (dir.), Mechanics of Internationalism, p. 55–92; Madeleine HERREN, Governmental Internationalism and the Beginning of a New World Order in the Late Nineteenth-Century Europe, dans: GEYER, PAULMANN (dir.), Mechanics of Internationalism, p. 121–144.

[18] Heinz DUCHHARDT, Balance of Power and Pentarchie. Internationale Beziehungen 1700–1785. Handbuch der Geschichte der Internationalen Beziehungen, t. 4, Paderborn 1997.

l'histoire dogmatique du droit public, de l'Empire à la Loi fondamentale[19]. L'ambitieuse »Histoire du droit public en Allemagne« (»Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland«) de Michael Stolleis nous offre également une remarquable histoire de la science (juridique) de l'État, qui a atteint une renommée internationale. Des débuts des temps modernes à l'époque actuelle, elle tisse un lien entre l'histoire juridique dogmatique et l'histoire politique des institutions étatiques[20].

Un point de fuite central des recherches historiques sur l'histoire de l'État allemand est et reste le national-socialisme, l'expérience de la ruine et de l'effondrement d'un ordre institutionnel juridique public très subtil. Aux travaux pionniers, en particulier ceux de Bernd Rüthers et de Michael Stolleis[21], succédèrent bientôt de nouvelles recherches méthodologiques[22], ainsi qu'un projet de recherche de l'Institut Max-Planck d'histoire du droit européen, qui replaçait l'État du national-socialisme[23] dans le contexte d'un large projet comparatif à l'échelle européenne sur »L'Europe de la dictature. Contrôle économique et droit«[24]. L'historiographie des États dictatoriaux de l'Europe du XX^{e} siècle y est traitée dans une perspective interdisciplinaire, par des juristes, historiens et politologues, et s'appuie entre autres sur l'approche sociologique de la théorie systémique de Niklas Luhmann[25]. Parallèlement, d'autres recherches se font jour qui insistent plus sur les transformations structurelles des institutions et sur le caractère discriminatoire de l'État nazi, soulignant en particulier la polycratie et l'État racial[26].

[19] Dans une brillante monographie: Christoph MÖLLERS, Staat als Argument, Munich 2000 (Münchener Universitätsschriften, vol. 154).

[20] Michael STOLLEIS, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, 4 t. (les trois premiers tomes parus), Munich 1988–1999; traduction française du premier tome par Michel SENELLART: Histoire du droit public en Allemagne: la théorie du droit public impérial et la science de la police, 1600–1800, Paris 1998.

[21] Bernd RÜTHERS, Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus. Heidelberg ^{5}1997; Michael STOLLEIS, Gemeinwohl und Minimalkonsens. Öffentliche und private Interessen in der Demokratie, dans: Aus Politik und Zeitgeschichte 28 (1978) p. 3.

[22] Oliver LEPSIUS, Die gegensatzaufhebende Begriffsbildung: Methodenentwicklungen in der Weimarer Republik und ihr Verhältnis zur Ideologisierung der Rechtswissenschaft im Nationalsozialismus, Munich 1994.

[23] Dieter GOSEWINKEL (dir.), Wirtschaftskontrolle und Recht in der nationalsozialistischen Diktatur, Francfort/M. 2005.

[24] Gerd BENDER, Rainer Maria KIESOW, Dieter SIMON (dir.), Das Europa der Diktatur. Steuerung, Wirtschaft, Recht, Baden-Baden 2002.

[25] Cf. sur cette question également la revue publiée par l'Institut Max-Planck d'histoire du droit européen »Rechtsgeschichte«; Niklas LUHMANN, Das Recht der Gesellschaft, Francfort/M. 1993.

[26] Dieter REBENTISCH, Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System, Göttingen 1986; Michael BURLEIGH, Wolfgang WIPPERMANN, The Racial State: Germany 1933–1945, Cambridge 1994.

Alors que ces études se concentrent sur l'État dans son sens institutionnel, d'autres recherches s'efforcent d'appréhender l'ensemble des »systèmes d'ordre« sous l'angle d'une histoire des idées inédite et élargie. Une nouvelle collection de publications en histoire s'y consacre, dont la parution la plus récente fait ressortir combien la continuité de »la pensée de l'État« se perpétue à l'époque de l'après Seconde Guerre mondiale[27].

Certaines études, qui puisent leur argumentation dans l'histoire des processus politiques et sociaux, retracent l'évolution des genres spécifiques de l'État, déconstruisant et nuançant dès lors le concept générique de l'»État«. Ces dernières jouent un rôle particulier dans l'historiographie allemande de l'État. Certaines recherches sur l'histoire de l'État de droit mettent par exemple en lumière le passage de l'État de droit formel à l'État de droit matériel[28] ou encore perpétuent la tradition d'une historiographie allemande qui se concentre sur l'État social[29]. Avec la ›Wende‹ de 1989, l'historiographie de la genèse et du développement de l'État-nation allemand a pris un nouvel élan. L'unification de l'Allemagne a de nouveau posé la question politique particulièrement corrosive de la spécificité nationale qu'est la formation ›tardive‹ de l'État-nation et, ce faisant, celle du »Sonderweg« allemand par rapport à l'évolution occidentale[30]. Enfin, les »postcolonial studies« ont ouvert une conjoncture nouvelle aux recherches qui s'intéressaient à la constitution et aux modes de fonctionnement de l'État colonial allemand. Les travaux sur l'organisation (juridique)[31] et l'infrastructure[32] de l'État colonial reposent la question de la

[27] Frieder GÜNTHER, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970, Munich 2004 (Ordnungssysteme. Studien zur Ideengeschichte der Neuzeit, vol. 15); Andreas ANTER, Die Macht der Ordnung, Tübingen 2004; Lutz RAPHAEL, Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert, Francfort/M. 2000.

[28] Dieter GOSEWINKEL, Adolf Arndt. Die Wiederbegründung des Rechtsstaats aus dem Geist der Sozialdemokratie (1945–1961), Bonn 1991; cf. également Edin ŠARČEVIĆ, Der Rechtsstaat, Leipzig 1996.

[29] Hartmut KAELBLE, Günther SCHMID (dir.), Das europäische Sozialmodell, Berlin 2004 (WZB-Jahrbuch 2004); Christoph CONRAD, Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930, Göttingen 1994; dans une perspective française: Sandrine KOTT, L'État social allemand: représentations et pratiques, Paris, Berlin 1995 et Bénédicte ZIMMERMANN, La constitution du chômage en Allemagne: entre professions et territoires, Paris 2001.

[30] Heinrich August WINKLER, Der lange Weg nach Westen. 2 vol., Munich 2000; Hans-Ulrich WEHLER, Nationalismus: Geschichte Formen Folgen, Munich ²2004; voir aussi la réédition de Theodor SCHIEDER, Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem im modernen Europa, dirigée par Otto DANN et Hans-Ulrich WEHLER, Göttingen ²1992.

[31] Marc GROHMANN, Exotische Verfassung. Die Kompetenzen des Reichstags für die deutschen Kolonien in Gesetzgebung und Staatsrechtswissenschaft des Kaiserreichs (1880–1914), Tübingen 2001; Rüdiger VOIGT, Peter SACK (dir.), Kolonialisierung des Rechts, Baden-Baden 2001; Norbert Berthold WAGNER, Die deutschen Schutzgebiete. Erwerb, Organisation, Verlust aus juristischer Sicht, Baden-Baden 2002.

continuité de manière inédite, en analysant les rétroactions du pouvoir colonial de l'Empire allemand sur le système politique au sein de l'Empire, en particulier sur les institutions de l'État racial nazi[33].

Les recherches sur une institution étatique: l'exemple de la citoyenneté

Un objet de recherche, dont différentes disciplines se sont saisies dans les années 1990, relie l'historiographie du droit public, de l'État-nation et de l'État social: l'histoire de la nationalité et de la citoyenneté allemande. La nationalité en tant qu'institution juridique décidait de l'inclusion ou de l'exclusion de l'individu dans ou hors de l'État. Elle transmettait des droits civiques, politiques et sociaux fondamentaux qui donnaient la possibilité à l'individu de prendre part à la vie économique, politique et socioculturelle, et déterminaient dès lors la répartition des chances élémentaires de l'existence. Le système de droit public de l'inclusion et de l'exclusion était-il étroitement lié à des modèles spécifiquement nationaux de l'émergence de l'État-nation et du nationalisme? Au début des années 1990, certains chercheurs proposèrent une nouvelle version, plus nuancée, de la thèse du »Sonderweg« allemand, qui expliquait la politique de la nationalité et de la naturalisation, apparemment particulièrement restrictive, par un concept allemand de la nation, ethnoculturel et hostile à l'assimilation et l'opposait au modèle politique français de la nation et de la nationalité, particulièrement assimilateur[34].

Mais de nouvelles recherches montrent le flou et les distorsions de cette opposition. La confrontation idéal-typique de deux modèles de l'État-nation selon les méthodes de la sociologie historique omet la contingence des configurations politiques et sociales, qui ont forgé les singularités et les radicalisations de l'État-nation ainsi que sa politique de la nationalité[35]. »L'État« en Allemagne est issu des États territoriaux. Au début du XIX[e] siècle, ce n'était ni un

[32] Dirk van LAAK, Imperiale Infrastruktur, Deutsche Planungen für eine Erschließung Afrikas, 1880–1960, Paderborn 2004.

[33] Sur ce point, Birthe KUNDRUS, Moderne Imperialisten. Das Kaiserreich im Spiegel seiner Kolonien, Vienne 2003; ID., Von Windhoek nach Nürnberg? Koloniale »Mischehenverbote« und die nationalsozialistische Rassengesetzgebung, dans: ID. (dir.), Phantasiereiche. Zur Kulturgeschichte des deutschen Kolonialismus, Francfort/M. 2003, p. 110–134.

[34] Rogers BRUBAKER, Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge 1992.

[35] Dieter GOSEWINKEL, Einbürgern und ausschließen, Göttingen [2]2003; ID., Staatsangehörigkeit in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert, dans: Christoph CONRAD, Jürgen KOCKA (dir.), Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Hamburg 2001, p. 48–62.

État centralisé ni national, contrairement à l'État de la Révolution française. Jusqu'en 1866, les États de la structure lâche qu'a été la Confédération germanique se sont traités réciproquement comme des pays étrangers. Ce n'est qu'après la révolution avortée de 1848 et la fondation de l'Empire allemand en 1871 qu'il devint nécessaire de donner une définition en droit public de »l'Allemand«. Il fallut attendre le dernier tiers du XIX[e] siècle pour que s'accomplisse un processus de ›nationalisation‹, dans lequel les critères définissant qui était et devait devenir Allemand s'uniformisèrent progressivement, se ›nationalisèrent‹, sous la pression de l'hégémonie politique prussienne. Cette situation politique et géographique particulière du ›tardif‹ État-nation – comparé aux autres grands États européens – avec ses frontières ouvertes au cœur de l'Europe, généra des mécanismes régulateurs spécifiques de la politique publique en matière de nationalité et de migration. D'une part, l'État industriel en plein essor attira énormément d'immigrés en Allemagne, issus notamment des régions pauvres d'Europe centrale et orientale, à la recherche d'un lieu de résidence sûr et d'un travail. De l'autre, l'immigration issue des régions majoritairement polonaises d'Autriche et de Russie coïncida avec les âpres luttes des nationalités que se sont livrées au sein de l'Empire allemand la majorité germanophone d'un côté, et la minorité polonaise mais aussi danoise de l'autre. Les réflexes de rejets nationaux, religieux et antisémites s'associèrent à une politique de la nationalité, au sein de laquelle la bureaucratie allemande, en majorité protestante, posa de nombreux obstacles à la naturalisation d'immigrés polonais de confession juive et catholique en particulier, mais également à celle d'autres immigrés, les politiquement indésirables par exemple.

Dans cette situation, le principe de la filiation qui régissait la nationalité changea de fonction. À l'origine introduit, sous influence française[36], comme instrument de la modernisation étatique, de la détermination exacte de l'appartenance nationale à une époque de mobilisation territoriale, il se mua dans l'État-nation allemand en régulateur central de l'immigration et de la naturalisation. Mais à l'antithèse de l'idée d'une évolution linéaire de l'État-nation allemand, le principe ethnoculturel de la nationalité ne régnait pas encore avant la Première Guerre mondiale. Influencée par des conceptions de l'égalitarisme national, la loi sur l'Empire et la nationalité de 1913, qui définit la nationalité allemande tout au long du XX[e] siècle, subordonnait les ambitions nationales de la »communauté ethnique« (Volksgemeinschaft) aux exigences militaro-nationales de la »communauté de défense« (Wehrgemeinschaft). Ce n'est qu'avec la Première Guerre mondiale et la radicalisation des représentations de la violence, du nationalisme et de l'antisémitisme que se dégagea un accès à l'adoption d'un principe »ethnique« (völkisch) et raciste de la nationalité

[36] Pour plus de détails dans une perspective française, se reporter à Patrick WEIL, Qu'est-ce qu'un Français?, Paris 2002.

allemande. L'amputation territoriale et la discrimination nationale de l'Empire allemand, l'organisation d'un irrédentisme des Allemands de l'étranger et la gravité de la double crise politique et économique sous la République de Weimar contribuèrent massivement à ce que le national-socialisme réduise à néant deux éléments fondamentaux de ›l'étaticité moderne‹: l'égalité constitutionnelle et l'obligation de protéger tous les membres de l'État. Les effets de radicalisation due à l'instabilité idéelle et territoriale de l'État-nation, à son hétérogénéité politico-culturelle et à ses conflits identitaires, ainsi qu'à la violence de la guerre et à la dépression économique, contribuèrent à définir les critères de l'appartenance à l'État de manière plus restrictive et plus essentialiste que ne le proposait le principe territorial de la France, politiquement plus ouvert. Avec la garantie de la stabilité des frontières territoriales de l'État-nation allemand après 1989, le fossé entre les deux traditions stato-nationales commença à se réduire: selon le nouveau droit de la nationalité allemand entré en vigueur en 2000, l'appartenance à l'État ne découle plus uniquement de la filiation, mais aussi de la stabilité du lien avec le territoire étatique.

Par-delà les frontières

Depuis les années 1980, depuis le »cultural turn« en sciences humaines et sociales, depuis le tournant politique en Europe et l'obligation que la ›Wende‹ imposa de s'ouvrir aux thèmes globaux et mondiaux, les perspectives de la recherche sur l'État se sont aussi transformées. Inspiré par les méthodes de l'anthropologie historique, James Scott a proposé sa brillante analyse de l'État qui domestique et catégorise: l'État de »l'ultra modernité autoritaire«[37]. Tout comme Scott, Dirk van Laak s'intéresse aux discours sur la planification et l'infrastructure étatique et met en relief les continuités des planifications infrastructurelles coloniales, des origines de la colonisation allemande jusqu'aux projets d'aide humanitaire de l'après Seconde Guerre mondiale[38]. Également inspirées par les méthodes de l'anthropologie historique sur les débuts des temps modernes, des recherches étudient désormais les formes et les symboles de la représentation étatique que Johannes Paulmann[39], avec une méthodologie remarquable, analyse au prisme des rituels de rencontres de monarques durant

[37] James C. SCOTT, Seeing like a State, New Haven, Londres 1998.
[38] Dirk van LAAK, Imperiale Infrastruktur, Deutsche Planungen für eine Erschließung Afrikas, 1880/1960, Paderborn 2004.
[39] Johannes PAULMANN, Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg, Paderborn 2004.

le ›long XIX[e] siècle‹. De nouvelles approches historiques interrogent aussi la genèse et les modes de fonctionnement de la statistique nationale[40].

Outre de nouvelles méthodes, certains thèmes prétendument en marge des activités de l'État, comme par exemple le travail des services secrets[41], attirent aussi la curiosité des historiens. Karl Schlögel, quant à lui, ramène la catégorie de l'espace au centre de la science historique allemande et analyse, entre autres, l'importance des conceptions spatiales et de la cartographie dans la délimitation et la politique des États-nations[42].

Enfin, les travaux sur l'histoire de l'État allemand franchissent de plus en plus ses frontières et prennent une optique comparative. D'un côté, la comparaison traditionnelle entre la France et l'Allemagne se perpétue avec les recherches de Jakob Vogel sur le »culte de la nation en armes« sous l'Empire et la III[e] république, ainsi que celles de Moritz Föllmer sur les industriels et hauts fonctionnaires en France et en Allemagne[43]. À la lumière d'une institution étatique commune – le service du travail obligatoire pour les hommes – Kiran Patel mène une comparaison entre la politique sociale de l'Allemagne nazie et celle des USA durant le New Deal. Dans son ensemble, l'historiographie récente de l'État tend vers la recherche de relations transnationales: vers la comparaison et le transfert d'institutions étatiques, de références théoriques et de modèles de mentalité. Cette perspective, partie de l'Europe[44], s'étend progressivement à l'histoire globale[45]. L'État européen entendu comme une tradition institutionnelle qui, au cours de la politique coloniale du XIX[e] siècle, s'imposa sur une grande partie de la planète jusqu'à une époque avancée de l'ère postcoloniale, pourrait constituer un sujet qui intégrerait les figures de l'État en Allemagne et en France, afin de les replacer par la suite dans une perspective comparative plus large.

[40] Adam TOOZE, Statistics and the German state, 1900/1945, Cambridge 2001.

[41] Christof MAUCH, Schattenkrieg gegen Hitler. Das Dritte Reich im Visier der amerikanischen Geheimdienste 1941/1945, Stuttgart 1999.

[42] Karl SCHLÖGEL, Im Raume lesen wir die Zeit, Munich 2003; sur la cartographie ethnographique: Morgane LABBÉ, La carte ethnographique de l'Empire autrichien: la multinationalité dans »L'Ordre des Choses«, in: Comité français de cartographie 180 (2004) p. 71–84.

[43] Jakob VOGEL, Nationen im Gleichschritt. Der Kult der »Nation in Waffen« in Deutschland und Frankreich, 1871–1914, Göttingen 1997; Moritz FÖLLMER, Die Verteidigung der bürgerlichen Nation. Industrielle und hohe Beamte in Deutschland und Frankreich 1900–1930, Göttingen 2003.

[44] Pour une approche globale, cf. l'ample recherche de Wolfgang REINHARDT, Geschichte der Staatsgewalt, München [2]2000. Pour une esquisse de l'évolution de la démocratie en Europe vers la démocratie européenne, cf. Hartmut KAELBLE, Wege zur Demokratie, Stuttgart, Munich 2001.

[45] James SCOTT, Seeing like a State; pour une ébauche programmatique: Jürgen OSTERHAMMEL, Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen, Munich [2]2004.

LES FONCTIONNAIRES, FONDEMENT DE L'ÉTAT?