

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 partisans et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique¹. 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 historiographiques² 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 pratiques³.

¹ Initialement publié dans Jacques LE GOFF (dir.), *L'État et les pouvoirs*, 2^e 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 dépassée⁴ (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 administratives⁶ ou l'histoire bureaucratique⁷, peu développées en France, restaient trop souvent seulement descriptives, même si certaines démarches étaient novatrices⁸. 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 modernistes⁹, 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 Rosanvalon à la fin des années 1980¹⁰. 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 idées¹¹. 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'intérêts¹².

La science politique, sous l'impulsion de quelques professeurs (Pierre Birnbaum, Jacques Chevallier ou Michel Offerlé en France, Theda Skocpol¹³ 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 réalisations¹⁴.

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 République¹⁵ ou de Michel Margairaz sur la politique économique et financière entre 1930 et 1960¹⁶ ont là encore montré la voie à d'autres travaux. Les réflexions de Patrick Fridenson sur les organisations¹⁷, 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 fonctionnaires¹⁸. 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 Élités 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 consommation¹⁹), relayés d'ailleurs par des dialogues avec la sociologie²⁰.

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 pointe²¹. 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 décentralisation²²), et sur ses différentes fonctions. Les élites administratives, leurs formations et leurs projets commencent à être bien connus des spécialistes de sciences sociales²³. 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 parcouru²⁴.

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 exceptionnelles²⁵.

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 travail²⁶ ou les formes d'intervention administrative dans les politiques sociales²⁷ et dans des politiques économiques comme celle de la réduction du temps de travail²⁸ ou celle des retraites²⁹ 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 nombreux³⁰.

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 jacobin³¹ 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 discrétion³². 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 étudier³³.

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 renouvelent considérablement les interrogations sur la nationalité et la citoyenneté³⁴ ou sur la formation des grandes régulations sociales et judiciaires³⁵. 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 LASCOURMES, 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 société³⁶. 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 »mésos« (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 phénomènes³⁷.

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 place³⁸. 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'explique 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 forme³⁹

L'archive étatique est en effet d'abord le témoignage du travail même de l'État⁴⁰.

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 régimes⁴¹. L'étude peut aussi porter, avec l'aide d'une histoire des sciences très renouvelée⁴², sur une vision de l'État comme producteur de savoirs sur la société, créateur d'institutions et de politiques scientifiques⁴³. Des secteurs spécifiques, comme par exemple celui de l'espionnage et du renseignement, commencent à être bien analysés⁴⁴. 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'État⁴⁵.

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 administratif⁴⁶. 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.

