

HACHETTE
Littératures

Bertrand Badie
Pierre Birnbaum

Sociologie de l'État



Pluriel

SOCIOLOGIE

Facebook : *La culture ne s'hérite pas elle se conquiert*

Bertrand Badie est professeur à l'université de Clermont-Ferrand I et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris.

Pierre Birnbaum est professeur à l'université de Paris I et à l'Institut d'études politiques de Paris.

AUTRES OUVRAGES DE BERTRAND BADIE :

Stratégie de la grève. Pour une approche fonctionnaliste du Parti communiste français, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

Le Développement politique, Paris, Economica, 1978.

Lexique de sociologie politique, Paris, PUF, 1979 (en collaboration avec Jacques Gerstlé).

AUTRES OUVRAGES DE PIERRE BIRNBAUM :

Sociologie de Tocqueville, PUF, 1969.

La Structure du pouvoir aux États-Unis, PUF, 1971.

La Fin du politique, éd. du Seuil, 1975.

Les Sommets de l'État, éd. du Seuil, 1977.

La Classe dirigeante française, en collaboration avec Charles Barucq, Michel Bellaïche et Alain Marie, PUF, 1978.

Le Peuple et les Gros, Grasset, 1979.

La Logique de l'État, Fayard, 1982.

RECUEILS ET OUVRAGES COLLECTIFS :

Sociologie politique, en collaboration avec François Chazel, Armand Colin, 1971, nouvelle édition remaniée, 1978.

Théorie sociologique, en collaboration avec François Chazel, PUF, 1971.

Le Pouvoir politique, Dalloz, 1975.

Critique des pratiques politiques, en collaboration avec Jean-Marie Vincent, Galilée, 1978.

Democracy, Consensus and Social Contract, en collaboration avec Jack Lively et Geraint Parry, Sage, 1978.

Collection *Pluriel*, fondée par Georges Liébert
et dirigée par Pierre Vallaud

BERTRAND BADIE - PIERRE BIRNBAUM

Sociologie de l'État

Nouvelle édition
augmentée d'une préface



BIBLIOTHÈQUE DE L'USTL	
Cote	306.2 BAD
Niv.	A
Salle	L
Invt.	337215

GRASSET

Sommaire

<i>Préface à la seconde édition</i>	7
<i>Introduction</i>	9
Première partie :	
L'État dans la théorie sociologique	13
Deuxième partie :	
États, sociétés et histoire	109
Troisième partie :	
État, centre et pouvoir dans les sociétés contemporaines	169
<i>Conclusion</i>	219
<i>Critiques et commentaires</i>	223
<i>Table des matières</i>	239

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

© Éditions Grasset et Fasquelle, 1979.

© Éditions Grasset et Fasquelle, 1982, pour la préface.

Préface à la seconde édition

Cet ouvrage avait pour but de clarifier l'usage d'un concept : celui d'État. Utilisé de manière trop générale et sans précaution théorique, appliqué de manière uniforme à tous les systèmes politiques, au point de se vider de tout contenu propre, le concept d'État tend à perdre, dans l'analyse politique contemporaine, toute dimension heuristique. Ne reposant sur aucune définition claire, il désigne presque toujours l'étape ultime d'un processus de centralisation des structures politiques qui est perçu plus ou moins explicitement comme la loi commune à l'évolution de toutes les sociétés.

Si on se tourne, en revanche, vers la théorie sociologique, on s'aperçoit qu'elle a toujours conçu l'État de manière plus restrictive : par-delà leurs différences, les grandes traditions sociologiques distinguent toutes clairement l'État de la notion de centre politique. En tenant compte également, pour élaborer ce concept, de l'idée de différenciation, elles lui donnent un caractère plus opératoire.

On est, dans ces conditions, placé devant une alternative : ou on se contente d'une définition large et donc inutile de l'État, ou on s'inspire des perspectives dégagées par la théorie sociologique, et on doit alors constater que l'État n'est pas un fait d'histoire universelle, mais bien le produit d'une crise de l'histoire à laquelle les sociétés prémodernes ont été plus ou moins exposées. Cependant, s'il n'est plus possible de soutenir qu'il y a un État partout, il n'est pas

d'avantage de notre intention de prétendre que sa construction est limitée à un seul pays ou même à un petit nombre : des histoires particulières mènent à des processus sociaux d'étatisation qui sont çà et là plus ou moins marqués.

Ce livre a été élaboré à un moment où, particulièrement dans les pays anglo-saxons, s'exprimait le besoin de confronter l'État à l'histoire : la partie probablement la plus novatrice de la théorie politique s'en faisait écho. De nos jours, la crise qui affecte de manière plus générale les grands modèles issus de la théorie sociologique semble marquer à son tour ce courant de réflexion. Elle suscite du même coup le retour à des analyses plus traditionnelles, s'inspirant, dans leurs méthodes, de l'individualisme méthodologique ou d'une simple démarche empirique, et s'orientant bien souvent, dans leur projet, en fonction de considérations purement normatives.

Cette évolution tient pour beaucoup aux difficultés méthodologiques propres à la sociologie historique et aux incertitudes épistémologiques qui l'accompagnent. L'abandon de la réflexion théorique n'est pourtant pas la meilleure des solutions : nous nous sommes proposé, dans ce livre, d'élaborer un modèle d'analyse destiné à dégager différents moments et différents lieux d'articulation entre l'histoire des sociétés et les processus de construction étatique. En se nourrissant toujours de l'histoire, la sociologie de l'État devrait maintenant éviter de recréer un nouvel évolutionnisme de type politique, un type d'État spécifique une fois construit demeurant toujours identique à lui-même ; on pourrait notamment s'interroger sur les conditions de transformation d'un type d'État en un autre.

Juillet 1982.

Introduction

La sociologie se trouve de nos jours tout entière confrontée à l'histoire. Devenue à l'époque contemporaine une discipline scientifique, elle a eu tendance à oublier la dimension historique que certains de ses pères fondateurs avaient donnée à leurs travaux. Elle a été dès lors dominée soit par une perspective d'origine organiciste qui l'engageait dans des analyses portant sur le système social considéré comme un ensemble en équilibre demeurant identique à lui-même, soit par une approche microsociologique qui la menait vers l'étude des petits groupes au sein desquels se déroulent de multiples formes d'interaction sociale. Dans un cas comme dans l'autre, la sociologie devenait indifférente à l'histoire et se détournait en même temps des phénomènes de domination. Cette coupure s'est révélée particulièrement profonde dans une large partie de la sociologie américaine contemporaine qui, en dépit de sa grande richesse, est restée délibérément ahistorique.

En France, il y a déjà plusieurs décennies, ce sont au contraire les historiens qui, en s'inspirant parfois des travaux des sociologues, leur ont emprunté leurs méthodes pour les appliquer à l'étude du devenir des sociétés. De nos jours, les choses paraissent se renverser : ce sont désormais les sociologues qui tentent d'intégrer à leurs analyses les travaux des historiens. La sociologie devient historique : elle applique ses propres modèles aux don-

nées de l'histoire. Ce mouvement, largement amorcé dans la sociologie politique anglo-saxonne qui la première a pris conscience de l'importance des travaux historiques du sociologue Max Weber, a suscité des recherches d'une étonnante richesse. Il est urgent qu'à son tour la sociologie française redécouvre réellement l'histoire.

Seule, en particulier, cette nouvelle orientation peut favoriser l'écllosion d'une véritable sociologie de l'État. Longtemps abandonné aux philosophes et aux juristes, l'État relève en effet plutôt d'une approche sociologique. Non parce qu'il serait déterminé dans son organisation et son fonctionnement par un quelconque déterminisme social, comme le donne à croire trop souvent un certain sociologisme réducteur, mais parce qu'il est lui-même un fait social. Acteur du système social, l'État est lié à l'histoire de ce système mais n'en a pas moins sa propre histoire.

Seule une démarche comparative profondément renouvelée pourra en rendre compte. Elle suppose l'application des multiples paradigmes de la théorie sociologique aux analyses fournies par les historiens ayant réfléchi aussi bien sur les structures de l'État-cité que sur celles des Empires, des États absolutistes ou encore des États contemporains. Elle implique aussi une lecture différente de leurs propres efforts de théorisation. Les questions que pose le sociologue à ce propos diffèrent en effet de celles que formule l'historien.

Les auteurs de cet ouvrage ont déjà été confrontés à ces difficultés de méthode que certains, en France, résolvent rapidement en demandant simplement au sociologue de s'effacer devant l'historien ou, au mieux, de changer d'appellation. L'un s'est auparavant penché sur le problème du développement politique pour donner une explication sociologique à ce phénomène historique. L'autre s'est efforcé de renouveler l'interprétation de la transformation du pouvoir au cours de l'histoire récente de la société française. D'où l'idée de ce nouveau livre, largement redevable aux travaux déjà réalisés par les historiens.

Reste que la sociologie historique se révèle encore très fragile. Elle repose sur des analyses de seconde main d'une littérature démesurée et parfois hétérogène. Elle prétend aussi tout à la fois connaître l'histoire des États et en donner une interprétation sociologique. Autant de difficultés que les auteurs n'ont certainement pas réussi à surmonter. Ils ont tenté malgré tout de poser quelques jalons supplémentaires, de dessiner quelques perspectives théoriques. Car il devient urgent d'essayer de construire une sociologie de l'État qui s'interroge sur sa genèse et ses transformations, sur la pluralité de ses formes et l'inégalité de son développement.

L'ÉTAT DANS LA THÉORIE
SOCIOLOGIQUE

CHAPITRE PREMIER

Les intuitions de la sociologie classique

A. *Les deux théories de l'État dans la pensée de Marx*

Qu'y a-t-il de commun entre les deux affirmations suivantes de Marx ? La première, où il énonce de manière absolue et uniforme que « la structure économique de la société [est] la base concrète sur laquelle s'élève une superstructure juridique et politique¹ » ; la seconde, où, après avoir estimé que d'autres pourront développer leurs recherches à partir de ses propres travaux, il reconnaît que les futurs marxistes pourront s'inspirer du *Capital* pour faire progresser leurs analyses dans tous les domaines, « à l'exception peut-être du rapport entre les diverses formes d'État et les différentes structures économiques de la société² ».

La première se trouve, avec d'autres, à l'origine du marxisme vulgaire qui domine largement, aussi bien chez les tenants de la III^e Internationale qui interprètent l'État en termes économistes et réductionnistes que chez leurs nombreux épigones contemporains. A quelques retouches près, cette métaphore spatiale ne cesse encore aujourd'hui d'être présente dans les discours dès sévères

1. Karl Marx, *Préface à la contribution à la critique de l'économie politique*, Éd. Sociales, 1957, p. 4.

2. Karl Marx, *Lettres à Kugelmann*, Éd. Sociales, 1971, p. 30.

théoriciens qui croient l'enrichir à coups d'« autonomie », de « médiation » ou de « dépendance en dernière instance ». Devenu souvent simple discours, le marxisme fonctionne désormais malheureusement comme un jeu purement conceptuel, une machine productrice de nouvelles métaphores, tirées de lectures hardies des textes mais toujours ignorantes de la diversité extrême du réel aperçue par Marx lui-même. Dans cette tradition bien établie, et quelles que soient ses variantes contemporaines, l'État, toujours identique à lui-même dans toutes les sociétés capitalistes, fait sans cesse figure d'agent fidèle d'un capital qui aurait parfois l'intelligence de lui concéder quelque autonomie, assurant ainsi de manière toujours plus fonctionnelle sa propre domination.

A raisonner ainsi, on refuse de reconnaître en Marx l'un des fondateurs de la sociologie de l'État. Or, pour lui, dans les différentes sociétés, les États prennent des formes différentes. Mieux encore, et cette citation pourrait paradoxalement servir d'exergue à ce livre tout entier, pour lui, « "l'État actuel" change avec la frontière. Il est, dans l'empire prusso-allemand, autre qu'en Suisse et en Angleterre, autre qu'aux États-Unis. "L'État actuel" est, par conséquent, une fiction¹ ». On ne doit plus parler de l'État, mais bien analyser les divers types d'État qui se sont constitués dans chacune des sociétés en fonction de leur propre histoire. Les pays que cite Marx dans cette phrase saisissante ont pourtant tous des systèmes économiques de type capitaliste ; leur État n'en diffère pas moins profondément². Ce point essentiel n'a jamais été pris en considération par les commentateurs français de l'œuvre de Marx, trop attachés à présenter une vision économiste et réductionniste de ses écrits.

De manière étonnamment prémonitoire par rapport aux orientations de la sociologie de l'État qui seront évo-

1. Karl Marx, *Critique des programmes socialistes de Gotha et d'Erfurt*, Éd. Spartacus, 1948, p. 34.

2. Voir la 3^e partie de ce livre.

quées dans les prochains chapitres, Marx remarque qu'aux États-Unis « la société bourgeoise n'a pas surgi du féodalisme, mais est partie d'elle-même ; les rapports modernes ne sont pas le résultat d'un développement séculaire mais le point de départ d'une évolution nouvelle ; l'État, sans égard aucun aux structures nationales antérieures, a été d'emblée soumis à la société bourgeoise et à son mode de production et ne peut donc prétendre constituer une fin en soi¹ ». Marx se montre attentif aux conséquences de la féodalité sur lesquelles insiste tant la sociologie historique contemporaine lorsqu'elle se penche sur l'origine des États fortement développés de l'Europe continentale. Dans la mesure où l'État n'a pas eu à se dégager de structures féodales, il n'a pu, aux États-Unis, devenir une « fin en soi » et, pourrait-on dire, « prétendre » à l'indépendance par rapport à la société civile ; il lui est donc demeuré soumis et, comme on l'observe plus loin, encore aujourd'hui l'État est resté dans ce pays un État minimum.

Au contraire, Marx souligne qu'en Prusse on se trouve en présence d'« un État qui n'est qu'un despotisme militaire à armature bureaucratique et à blindage policier, serti dans une bordure de formes parlementaires avec des mélanges d'éléments féodaux² ». Les sociétés qui ont connu un passé féodal donnent par conséquent naissance à un État bureaucraté qui parvient à dominer la société civile et n'est nullement le simple instrument d'une bourgeoisie dominante. Encore au XIX^e siècle et en fonction de son propre passé, l'État, en Prusse, demeure « oppressif, indépendant, une force sacrée à l'écart de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, ne se dégradant nullement en un vulgaire instrument de la société bourgeoise³ ». Ces différents textes ne sont

1. Karl Marx, *Fondements de la critique de l'économie politique*, Anthropos, 1968, 2^e vol., p. 545.

2. Karl Marx, *Critique des programmes socialistes de Gotha et d'Erfurt*, op. cit., p. 35.

3. Karl Marx, *Nouvelle Gazette rhénane*, Éd. Sociales.

jamais cités par les commentateurs français ; ils démentent trop leur interprétation réductionniste et fermée à toute démarche sociologique.

Marx, au contraire, dans ces textes et dans bien d'autres, nous présente les premiers éléments d'une théorie de l'État attentive à la pluralité des trajectoires historiques. Ainsi se dessine peu à peu un modèle sociologique de l'État qui est aux antipodes de la trop fameuse métaphore déterministe, réductionniste, étrangère à toute perspective historique, de l'infrastructure et de la superstructure. Dans la pensée de Marx, c'est la féodalité définie de façon très restrictive qui apparaît comme la variable essentielle dans la construction d'un type d'État particulier. C'est donc bien déjà chez lui une variable sociopolitique qui détermine la nature de l'État et non les seuls rapports de production. Aux États-Unis, l'absence de passé féodal conduit à la « soumission » de l'État à la société civile et donc à la bourgeoisie ; en Prusse, au contraire, le passé féodal explique non seulement le fait que l'État ne saurait devenir l'instrument de la bourgeoisie, mais aussi sa « prétention à l'indépendance ».

Notons que pour Marx, cette « indépendance » de l'État se fonde sur la maîtrise de la bureaucratie civile et d'un fort appareil militaire et policier. L'État ne peut en effet prétendre à l'indépendance que dans la mesure où il parvient à s'assurer des ressources spécifiques¹. Loin de n'être, comme on le croit trop souvent, qu'un simple rapport entre des classes sociales, une condensation de leur relation, l'État, dans l'esprit de Marx, lorsqu'il réussit véritablement à se développer en fonction de variables de nature politique, apparaît bien comme une institution. Pour lui, « c'est un grand progrès que de considérer l'État politique comme un organisme² ». Cette

1. Sur ce modèle de la prétention de l'État à l'indépendance, voir Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Seuil, 1977, chap. 1.

2. Karl Marx, *Critique de la philosophie de l'État de Hegel*, Costes, 1948, p. 30.

« trouvaille » de Hegel lui paraît essentielle car elle permet de mettre l'accent sur la bureaucratie grâce à laquelle l'État va prétendre régenter la société civile. En matérialiste, Marx ne dédaigne pas l'œuvre supposée purement idéaliste de Hegel. Là encore, une lecture attentive laisse peu de place à une interprétation aussi hâtive que dogmatique. Selon Marx, « Hegel part de la séparation de la "société civile" et de l'"État politique" comme de deux oppositions fixes, de deux sphères réellement différentes. Cette séparation existe, il est vrai, *réellement*, dans l'État moderne¹ ». En se séparant de la société civile, sous l'influence de circonstances historiques politiques particulières, l'État va réussir à se différencier en s'appuyant sur un appareil bureaucratique. Plus attentifs encore à l'extrême diversité des trajectoires historiques, les sociologues contemporains aboutiront à des conclusions identiques et nous offriront une typologie encore plus satisfaisante.

On sait, bien sûr, que Marx accuse Hegel de ne pas voir que la bureaucratie ne peut que « protéger la généralité *imaginaire* de l'intérêt particulier, pour protéger la particularité *imaginaire* de l'intérêt général² », de ne pas réfléchir sur le « contenu » de la bureaucratie³ ; il en vient même à proposer sa suppression pour peu que l'intérêt particulier devienne réellement l'intérêt général⁴. Une société réconciliée avec elle-même n'a en effet besoin, comme il le soutiendra souvent dans des textes programmatiques, ni d'un État ni encore moins d'une bureaucratie. Mais ne retenir que cette analyse ne permet guère de rendre justice à la réflexion de Marx. Annonçant les travaux de Weber sur la bureaucratie, Marx examine avec beaucoup de précision l'apparition de ces structures bureaucratiques « réelles », l'État se constituant « en puissance réelle et [devenant] son pro-

1. *Ibid.*, p. 151.

2. *Ibid.*, p. 100.

3. *Ibid.*, p. 98.

4. *Ibid.*, p. 104.

pre contenu matériel¹ ». A partir de ce moment-là, « l'État prend conscience de lui-même, la vie politique cherche à étouffer ses conditions primordiales, la société bourgeoise et ses éléments, pour s'ériger en vie générique véritable et absolue de l'homme² ».

Weber se penchera plus tard sur la Prusse pour construire son modèle de la bureaucratie ; dans le même sens, Marx utilise les analyses de Hegel, qui se rapportent elles aussi à la Prusse, pour étudier le mode de recrutement des fonctionnaires, le développement des concours, l'apparition d'une hiérarchie interne à l'organisation, fondée sur la compétence ; autant d'éléments qui facilitent, comme le remarquent les sociologues contemporains, l'autonomisation de l'État³. Marx décrit de manière très vive ce processus de différenciation bureaucratique de l'État : « L'identité qu'il [Hegel] a construite entre la société civile et l'État, c'est l'identité de deux armées ennemies, où tout soldat a la possibilité de devenir par "désertion" membre de l'armée "ennemie" ; il est vrai que Hegel trace ainsi un tableau de la situation empirique présente⁴. » Pour Marx, Hegel n'est pas un vulgaire idéaliste et sa description de la bureaucratie ne renvoie pas seulement à l'imaginaire. Analysant l'œuvre de Hegel, Marx soutient même « que la plupart des paragraphes pourraient figurer mot à mot dans le code civil prussien⁵ ».

On sait pourtant que Marx qualifie Liebknecht « d'individu vraiment trop bête » lorsque celui-ci, éditant Hegel, le présente comme celui qui a découvert et glorifié l'idée « royal-prussienne » de l'État⁶. Alors que Marx a lui-même admis que l'œuvre de Hegel correspond à la réalité de l'État prussien, il voit également en Hegel le

1. *Ibid.*, p. 101.

2. Karl Marx, *La Question juive*, 10/18, UGE, 1968, pp. 27-28.

3. Karl Marx, *Critique de la philosophie de l'État de Hegel*, *op. cit.*, p. 113.

4. *Ibid.*, p. 109.

5. *Ibid.*, p. 97.

6. Cité par Eric Weil, *Hegel et l'État*, Vrin, 1950, p. 15.

théoricien de la conception bourgeoise de l'État. Attitude profondément contradictoire qui se révèle aussi lorsque Marx admet qu'en Prusse, l'État, en raison du poids de la féodalité, domine la société, tout en demandant : « Que reste-t-il à l'État politique en opposition à cet être [il s'agit de la propriété privée] ? L'illusion de déterminer là où il est déterminé. Il brise, il est vrai, la volonté de la famille et de la société mais uniquement pour donner l'existence à la volonté de la propriété privée qui n'a ni famille ni société¹. » Une telle observation annule évidemment le modèle sociologique élaboré précédemment par Marx puisque, dorénavant, la Prusse ne se distingue plus, par exemple, des États-Unis. Dans un cas comme dans l'autre, l'État se trouve lié à la propriété privée, que la société ait connu ou non un passé féodal. Pis encore : après avoir avancé, avec une étonnante intuition sociologique, que l'État prussien n'avait rien de commun avec l'État suisse et que tous deux se différenciaient des États anglais ou encore américain, Marx ajoute : « Cependant les divers États des divers pays civilisés, en dépit de leur diversité, de leurs formes, ont tous ceci de commun qu'ils reposent sur le sol de la moderne société bourgeoise, seulement plus ou moins développée au point de vue capitaliste. Certains caractères essentiels leur sont par là communs². »

Après avoir décrit avec beaucoup d'imagination les trajectoires opposées suivies, par exemple, par l'Angleterre, la Prusse et les États-Unis, voilà que Marx revient à une vision mécaniste qui rappelle la traditionnelle métaphore si souvent évoquée, abandonnant du même coup la richesse de ses démonstrations antérieures³. Ce

1. Karl Marx, *Critique de la philosophie de l'État de Hegel*, *op. cit.*, p. 205.

2. Karl Marx, *Critique des programmes socialistes de Gotha et d'Erfurt*, *op. cit.*, p. 34.

3. John Maguire décrit remarquablement ces deux aspects de l'œuvre de Marx. Son livre est le seul ouvrage fondamental sur l'analyse marxiste de la politique. *Marx's Theory of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, pp. 199 et suiv. Sur ce point, voir aussi

double mouvement de pensée se marque également dans son analyse de l'État bonapartiste. Les textes ici sont plus connus même si les plus forts d'entre eux sont rarement cités, tant ils diffèrent de la traditionnelle métaphore. Marx souligne ainsi qu'en France, « où le pouvoir exécutif dispose d'une armée de fonctionnaires de plus d'un demi-million de personnes [...] où l'État enserre, contrôle, régleme, surveille et tient en tutelle la société civile¹ », « la bourgeoisie avait fait l'apothéose du sabre et c'est le sabre qui la domine² ». C'est pourquoi « toutes les classes s'agenouillèrent, également impuisantes et muettes, devant les crosses des fusils³ ».

De même qu'en Prusse l'État bureaucratise était selon Marx devenu indépendant de la société, de même en France, « la machine d'État s'est si bien renforcée en face de la société bourgeoise » que « l'État semble être devenu complètement indépendant⁴ ». Marx insiste à plusieurs reprises sur ce point à ses yeux essentiel : « Bonaparte, en tant que pouvoir exécutif, [...] s'est rendu indépendant de la société⁵ ». Ces analyses, peu souvent prises en considération, témoignent de la permanence de la première perspective dans laquelle s'est engagé Marx et qui le conduit à mettre en lumière le degré de différenciation par lequel l'État peut, dans certaines circonstances historiques, se séparer réellement de la société civile. Les commentateurs estiment presque toujours que ce modèle qu'ils qualifient de « bonapartiste », en en limitant ainsi l'ampleur, correspond pour Marx à une situation exceptionnelle qui s'explique soit par un équilibre provisoire s'établissant entre les classes sociales antagonistes (il est vrai que, selon Engels, « exception-

Shlomo Avineri, *The Social and Political Thought of Karl Marx*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, chap. 2.

1. Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, Pauvert, 1964, p. 274.

2. *Ibid.*, pp. 342-343.

3. *Ibid.*, p. 346.

4. *Ibid.*, p. 348.

5. *Ibid.*, p. 359.

nellement, il se présente pourtant des périodes où les classes en lutte sont si près de s'équilibrer que le pouvoir de l'État, comme pseudo-médiateur, garde pour un temps une certaine indépendance vis-à-vis de l'une et de l'autre¹ », soit par une défaillance provisoire dans l'hégémonie qu'exerce la classe dirigeante au sein de la société civile².

Dans ces deux hypothèses, le modèle « bonapartiste », utilisé pour nommer le processus de différenciation de l'État, explique son indépendance, présentée toujours comme momentanée, par des considérations infrastructurales. Il nous semble pourtant plus fructueux de réfléchir sur l'ensemble des textes où Marx affirme le caractère historique et bien « réel » de l'indépendance de l'État qu'il ne limite pas, pour sa part, à l'exceptionnelle période bonapartiste. Dans cette perspective, l'indépendance de l'État se comprend comme le résultat d'un processus général de différenciation qui survient dans certaines sociétés au passé féodal (exemple de la Prusse et de la France ; contre-exemple des États-Unis) et qui pousse à la séparation du lieu du politique, à la division des fonctions comme conséquence d'un mécanisme global de division du travail. Lequel donne naissance, dans ce lieu particulier, à une forte organisation bureaucratique.

Intuition exceptionnelle qui préserve du recours à la traditionnelle métaphore : c'est la division du travail et non la propriété privée des moyens de production qui rend compte de la naissance de l'État. Cette idée, appelée à devenir essentielle dans les théories sociologiques contemporaines de l'État, se trouve particulièrement explicitée dans *L'Idéologie allemande*. Selon Marx, c'est la division du travail qui conditionne tant la formation des

1. Friedrich Engels, *L'Origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, Éd. Sociales, 1966, p. 157.

2. Alain Rouquié, « L'hypothèse "bonapartiste" et l'émergence des systèmes politiques semi-compétitifs », *Revue française de science politique*, déc. 1975, p. 109.

classes sociales que celle de l'État¹ : « La plus grande division du travail matériel et intellectuel est la séparation de la ville et de la campagne. L'opposition entre la ville et la campagne fait son apparition avec le passage de la barbarie à la civilisation. » Il est vrai que Marx n'approuve pas le développement de la division du travail car elle mutile « l'homme riche, l'aliène et justifie la domination qui s'exerce sur lui ». À l'opposé des sociologues contemporains de l'État, Marx condamne cette division du travail qui conduit à la différenciation des structures et empêche, à ses yeux, la réconciliation de la société avec elle-même, l'avènement d'une nouvelle communauté. Mais s'il refuse les conséquences d'une division du travail qu'il estime indispensable d'abolir, il n'en constate pas moins son existence. Marx va pourtant s'éloigner encore davantage d'une vision fonctionnelle d'un État réellement différencié qu'il a pourtant été tenté d'adopter. La machine bureaucratique qui s'est construite en France ou en Prusse afin d'assurer l'indépendance de l'État se révèle en fait à ses yeux profondément dysfonctionnelle. Loin d'être issu d'une division du travail rationnelle, l'État bureaucratique conserverait les marques de son origine parasitaire.

Pour Marx, l'État représente désormais un « effroyable corps parasite qui recouvre comme d'une membrane le corps de la société française et en bouche tous les pores² ». Dépourvu de tout aspect fonctionnel, instrument purement parasite, il est entièrement entre les mains des classes dominantes³. Marx ne cesse de le dénoncer : l'État, à ses yeux, est une « excroissance parasitaire », « l'orgie de tous les éléments canoniques », « l'avorton surnaturel de la société », « un boa constrict-

1. Karl Marx, Friedrich Engels, *L'Idéologie allemande*, Éd. Sociales, 1965, 1^{re} partie, pp. 35 et 57.

2. Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, op. cit., p. 346, voir aussi p. 274.

3. Karl Marx, *La Guerre civile en France*, premier essai de rédaction, Éd. Sociales, 1953, pp. 188-189.

tor » dont le personnel est un « grouillement de vermine » qui exploite le peuple, des « sycophantes grassement payés¹ ». Au lieu d'être nécessaire à l'autonomisation de l'État, la bureaucratie n'apparaît plus que comme un phénomène parasitaire². Elle ne peut plus justifier l'indépendance de l'État ; on comprend mal, en sens inverse, pour quelle raison la bourgeoisie a besoin d'une telle bureaucratie, aussi peu efficace.

Marx ne s'intéresse plus à la bureaucratie comme organisation institutionnalisée issue d'une division fonctionnelle du travail : il ne voit plus en elle qu'un instrument inutile de la bourgeoisie. Du coup, l'État napoléonien « ne plane pas dans les airs³ », il perd toute indépendance : « Le pouvoir d'État, qui semblait planer bien haut au-dessus de la société, était cependant lui-même le plus grand scandale de cette société et en même temps le foyer de toutes les corruptions [...] le bonapartisme est la forme la plus prostituée et dernière à la fois de ce pouvoir d'État que la société bourgeoise naissante avait entrepris de parfaire comme l'outil de sa propre émancipation du féodalisme⁴. » Oubliées la sociologie politique de l'État, la différence de trajectoires historiques en fonction de la présence ou de l'absence d'un passé féodal : dans un pays comme dans un autre, dorénavant « l'État est l'État de la classe la plus puissante, de celle qui domine au point de vue économique et qui, grâce à lui, devient aussi classe politiquement dominante⁵ ». Pour Marx, « le gouvernement moderne n'est qu'un comité qui gère les affaires communes de la classe bourgeoise tout entière⁶ ». On pourrait multiplier les cita-

1. *Ibid.*, pp. 210-212 et p. 214.

2. Claude Lefort, *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, Genève, Droz, 1971, pp. 289-292.

3. Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*, op. cit., p. 348.

4. Karl Marx, *La Guerre civile en France*, op. cit., p. 41.

5. Friedrich Engels, *L'Origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, op. cit., p. 157.

6. Karl Marx-Friedrich Engels, *Manifeste du parti communiste*, Éd. Sociales, 1966, pp. 32-33.

tions qui impliquent une approche réductionniste de l'État. La double théorie de l'État — celle qui met l'accent sur l'indépendance réelle tant par rapport à la société civile dans son ensemble que par rapport à la bourgeoisie comme classe dominante, celle au contraire qui ne voit plus en l'État qu'un instrument « servile¹ » des forces socio-économiques les plus puissantes — semble s'évanouir. Seule subsiste la seconde dimension, responsable jusqu'à nos jours de toutes les interprétations économistes de l'État qui lui déniaient toute réalité spécifique, quelle que soit la marge d'autonomie que l'on veut bien lui reconnaître. Cette perspective réductionniste de l'État mène très logiquement à une conception évolutionniste de son histoire. Dans la mesure où l'apparition de l'État se trouve maintenant liée à la naissance de la propriété privée qui brise l'harmonie supposée des sociétés communautaires, l'État se voit dépourvu de toute histoire propre : il surgit, se développe et doit disparaître, connaissant ainsi le même destin que le capitalisme qui succède à la communauté antique, à l'esclavage et au mode de production féodal, avant de céder lui-même la place au communisme. La fin de l'État se confond par conséquent avec celle de la société capitaliste : selon Engels, « l'intervention d'un pouvoir d'État dans les rapports sociaux devient superflue dans un domaine après l'autre et entre alors naturellement en sommeil. Le gouvernement des personnes fait place à l'administration des choses et à la direction des opérations de production² ». Du coup, l'État trouve sa place « au musée des antiquités, à côté du rouet et de la hache de bronze³ ».

Son histoire se trouvant liée à celle de la propriété privée (sauf dans le cas exceptionnel du despotisme

oriental¹), il se forme et se développe en fonction des seuls impératifs du capital et des caprices de ses détenteurs ; dans cette ultime présentation de l'histoire de l'État, ce dernier connaît dorénavant un devenir linéaire et toujours identique, indifférent à la trajectoire propre de chacune des sociétés dans le cadre desquelles il prend son envol avant de disparaître.

B. Durkheim, *la division du travail et l'État*

Durkheim, le père de la sociologie moderne, est souvent présenté comme l'anti-Marx, le sociologue du conservatisme, de l'intégration, du consensus. Dans l'imagerie naïve, Marx est par excellence le théoricien du conflit, de l'opposition entre les groupes sociaux, des transformations historiques inéluctables ; Durkheim fait au contraire figure d'apôtre des sociétés industrielles pacifiées et stables qui connaîtraient un développement harmonieux. La théorie marxiste se trouve ainsi ramenée à la lutte des classes, la théorie durkheimienne à la société industrielle. Or, comme on s'est déjà efforcé de le montrer, cette imagerie mutilait gravement l'œuvre de Marx ; on peut ajouter qu'elle ne rend pas justice à celle de Durkheim.

Il est vrai que Durkheim, aux antipodes de la perspective marxiste, a surtout analysé le développement des sociétés provoqué par une division croissante du travail. Marx ne considère celle-ci comme une variable essen-

1. John Maguire, *Marx's Theory of Politics*, op. cit., pp. 24-26.
2. Friedrich Engels, *Anti-Dühring*, Éd. Sociales, 1973, p. 320.
3. Friedrich Engels, *L'Origine de la famille, de la propriété privée et de l'État*, op. cit., p. 159.

1. Voir Maurice Godelier. « La notion de "mode de production asiatique" et les schémas marxistes d'évolution des sociétés », *Cahiers du CERM*. Henri Lefebvre met lui aussi l'accent sur les diverses approches de l'État dans l'œuvre de Marx (*De l'État*, UGE, 1976, t. I, chap. 7). Il est aussi l'un des rares marxistes contemporains à prendre au sérieux la diversité des types d'État modernes (*De l'État*, op. cit., t. I, p. 99).

tielle que dans certaines de ses œuvres de jeunesse, alors que Durkheim estime qu'elle permet de rendre compte à elle seule de la transformation des systèmes sociaux. En ce sens, la pensée de Durkheim demeure profondément influencée par les conceptions organicistes qui prévalaient au XIX^e siècle et qui voyaient dans la division du travail le principe explicatif de l'histoire des sociétés, celles-ci se développant, de même que les systèmes biologiques, par une spécialisation sans cesse plus poussée de leurs organes qui assument chacun des fonctions spécifiques.

Durkheim s'est pourtant éloigné à juste titre d'un organicisme absolu qui identifie trop complètement le corps biologique au corps social en montrant, par exemple, comment dans la société les structures peuvent changer de fonction. Il rompt par conséquent l'identité organe-fonction à partir de laquelle se sont construites la plupart des théories traditionalistes et organicistes, ainsi chez de Bonald ou de Maistre, faisant dès lors de la division du travail l'instrument de la modernité et non du conservatisme. Tandis que les traditionalistes refusent les transformations historiques qui laminent l'ancienne répartition du pouvoir, et demandent le retour à la division supposée naturelle des fonctions qui la légitimait, Durkheim montre au contraire comment la division sans cesse plus poussée du travail implique l'apparition de nouvelles structures et, par conséquent, de nouvelles formes de pouvoir.

D'où l'apparition de l'État moderne. Durkheim souligne comment « plus les sociétés se développent, plus l'État se développe ; ses fonctions deviennent plus nombreuses, pénètrent davantage toutes les autres fonctions sociales qu'il concentre et unifie par cela même. Les progrès de la centralisation sont parallèles aux progrès de la civilisation. Que l'on compare l'État d'aujourd'hui, dans une grande nation comme la France, l'Allemagne, l'Italie, avec ce qu'il était au Moyen Âge, on verra que d'une manière absolument continue le mouvement se fait dans le même sens... On peut dire qu'il n'y a pas de

loi historique mieux établie¹ ». Durkheim formule ainsi une conception évolutionniste de la transformation des sociétés, la nécessaire division du travail menant inéluctablement à l'apparition de l'État. Attentif à la spécificité de certaines trajectoires historiques, il montre pourtant, de même que Marx, la similitude de destin que connaissent certaines sociétés où se développe tout particulièrement l'État. Mais comme il s'intéresse davantage à l'origine lointaine des systèmes sociaux et qu'il se penche surtout sur des ouvrages d'anthropologie, il perçoit moins bien que Marx l'extrême diversité des processus modernes de centralisation politique et adhère davantage encore à une conception souvent étroitement évolutionniste de la formation de l'État. Celui-ci est supposé se développer partout et toujours selon des lois identiques.

Aux yeux de Durkheim, la centralisation et la construction de l'État apparaissent par conséquent comme des processus identiques. Pour lui, l'État résulte d'une nécessaire division du travail ; il ne voit pas qu'en fonction de circonstances historiques particulières, certaines sociétés peuvent donner simplement naissance à un centre politique. Il ne perçoit donc ni ce qui sépare la France de l'Italie ni ce qui les oppose toutes deux à d'autres types de sociétés comme la société américaine.

À de rares moments pourtant, Durkheim semble vouloir adopter une perspective moins linéaire. Il déclare par exemple que « tous les États ne sont pas de même nature² », qu'« il ne faut pas confondre les espèces de sociétés avec les différentes formes d'États : deux sociétés peuvent être de types différents, tout en étant gouvernées de la même façon³ » ; il estime que

1. Émile Durkheim, *Textes*, Éditions de Minuit, 1975, t. III, p. 170.

2. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, PUF, 1950, p. 8.

3. Émile Durkheim, *Montesquieu et Rousseau*, Marcel Rivière, 1966, p. 36.

l'histoire¹ doit fournir à la sociologie de l'État d'« utiles indications² » ; il s'interroge sur la particularité des États fédératifs par rapport aux autres types d'États³, et en vient même à remarquer que « l'État russe n'est pas un produit de la société mais lui est, au contraire, extérieur. C'est du dehors qu'il a toujours cherché à agir sur elle. On remarquera l'analogie entre cette situation et celle que nous signalions l'an dernier dans l'État chinois⁴ ».

Malheureusement, cette approche non évolutionniste de l'État est si radicalement contraire à sa conception de la division du travail, définie comme un processus uniforme devant mener partout et de la même manière à une meilleure répartition des fonctions, qu'il ne tente jamais de la mener à son terme : elle remettrait trop en question sa foi dans le progrès qui mène normalement à une société industrielle intégrée, harmonieuse, dans laquelle l'État partout et toujours exerce des fonctions spécifiques.

Selon Durkheim, en définitive, l'État est un « phénomène normal » qui « résulte des progrès mêmes de la division du travail⁵ ». On connaît sa célèbre interprétation de l'histoire des systèmes sociaux : pour lui, dans les sociétés qui ne connaissent pas de division du travail, la solidarité ne peut naître de la division des tâches et résulte d'une forte contrainte externe exercée par la coutume, la religion et l'ensemble des représentations collectives ; cette solidarité mécanique est donc la conséquence d'un fort contrôle social. Au contraire, au fur et

1. Sur l'attention que Durkheim porte à l'histoire, voir Robert Bellah, « Durkheim and History », in Robert Nisbet, *Émile Durkheim*, Prentice Hall, New Jersey, 1965.

2. Émile Durkheim, *La Science sociale et l'action*, textes présentés par Jean-Claude Filloux, PUF, 1970, p. 202.

3. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, op. cit., p. 58.

4. Émile Durkheim, *Textes*, op. cit., vol. 3, p. 238. Voir aussi pp. 257 et 263.

5. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, PUF, 1960, p. 201.

à mesure que s'accroît la densité sociale, on assiste à une indispensable division du travail qui favorise l'écllosion d'une solidarité organique, liée à une répartition fonctionnelle des tâches : la solidarité résulte dorénavant de l'interdépendance des acteurs et non de la contrainte externe. Les représentations collectives diminuent d'intensité, le contrôle social perd de sa force et l'État peut enfin se développer comme un « organe distinct ».

La création de l'État se marque par l'apparition de nouvelles règles juridiques : son autonomisation conduit par exemple au développement du droit administratif. Annonçant les travaux contemporains de sociologie politique, Durkheim remarque que « l'histoire montre en effet que, d'une manière régulière, le droit administratif est d'autant plus développé que les sociétés appartiennent à un type plus élevé¹ ». Pour lui, « si nous continuons à emprunter à la biologie un langage qui, pour être métaphorique, n'en est pas moins commode, nous dirons qu'elles [les règles administratives] réglementent la façon dont fonctionne le système cérébro-spinal de l'organisme social. C'est ce système que, dans la langue courante, on désigne sous le nom d'État² ».

Retrouvant l'inspiration toquevillienne, Durkheim retrace l'histoire de l'État perçu comme force unique de centralisation ; il montre comment l'État « étend progressivement sur toute la surface du territoire un réseau de plus en plus serré et complexe de ramifications qui se substituent aux organes locaux préexistants ou se les assimilent³ », comment il en arrive à contrôler l'éducation, les voies de communication, à créer des services de statistiques pour mieux organiser son action dans le temps⁴. Dans son activité « normale », l'État doit exercer ces différentes fonctions car il est l'organe de la « ré-

1. *Ibid.*, pp. 199-200.

2. *Ibid.*, p. 198.

3. *Ibid.*, p. 200.

4. *Ibid.*

flexion » et de la « délibération¹ » ; il fait figure d'un « cerveau » qui contrôle un certain nombre d'activités² : « La fonction essentielle de l'État, nous dit Durkheim, est de penser. »

L'État apparaît désormais comme l'organe de la rationalité ; c'est pourquoi il ne doit pas rester « à la remorque » des citoyens : son rôle « n'est pas d'exprimer la pensée irréfléchie de la foule mais de surajouter à cette pensée irréfléchie une pensée plus méditée et qui, par suite, ne peut pas n'être pas différente³ ». Durkheim semble donc légitimer le pouvoir grandissant de l'État en le considérant comme un instrument fonctionnel ; c'est pourquoi certains commentateurs ont vu dans le succès de la sociologie durkheimienne sous la III^e République, dans son introduction au sein des Écoles normales, le témoignage de son utilisation par le pouvoir politique en place qui cherche à s'autonomiser, à lutter contre la puissance de l'Église et à marquer ainsi sa spécificité en tentant de se différencier des diverses forces qui composent la société civile⁴. En insistant aussi bien sur le développement du droit administratif que sur la lutte en faveur de la laïcité, Durkheim relève deux des attributs principaux de tout véritable État. Dans le même sens, il montre comment l'État parvient à diminuer l'emprise des groupes sur les individus : pour lui, « la fonction essentielle de l'État est de libérer les personnalités individuelles. Par cela seul qu'il contient les sociétés élémentaires qu'il comprend, il les empêche d'exercer sur l'individu l'influence compressive qu'elles

1. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, op. cit., pp. 95-96.

2. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, op. cit., p. 205. Voir Jean-Claude Filloux, *Durkheim et le Socialisme*, Genève, Droz, 1977, chap. 6.

3. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, op. cit., pp. 111-113.

4. Voir par exemple Melvin Richter « Durkheim's Politics and Political Theory », in Kurt Wolff, *Émile Durkheim, Essays on Sociology and Philosophy*, Londres, 1964, p. 172. Voir aussi Victor Karady, « Durkheim, les sciences sociales et l'Université : bilan d'un semi-échec », *Revue française de sociologie*, avril-juin 1976.

exerceraient autrement¹ ». Selon Durkheim, « plus l'État est fort, plus l'individu est respecté² ».

La construction de l'État entraîne donc l'émancipation des citoyens qui échappent au contrôle des périphéries, aux allégeances locales comme à la tutelle de l'Église. Telle est bien la volonté de cet État qui se construit sous la III^e République, qui combat l'Église, envoie ses instituteurs porter la bonne parole républicaine au plus profond des provinces, tente de nationaliser la vie politique locale et entend de construire une bureaucratie ; pour Durkheim, « voilà ce qui définit l'État. C'est un groupe de fonctionnaires *sui generis*³ », liés par l'« autorité », la « hiérarchie⁴ ». Comme Weber, Durkheim analyse longuement la formation d'un appareil bureaucratique autonomisé qui permet l'institutionnalisation de l'État. Il montre comment les agents de l'État doivent agir selon « l'intérêt général », comment leur comportement, jusque dans leur vie privée, se trouve déterminé par leur fonction, comment le fonctionnaire doit privilégier son statut d'agent de l'État au détriment de sa qualité de citoyen. Poussant jusqu'au bout cette logique, Durkheim s'oppose même à la syndicalisation des fonctionnaires, qui fait pénétrer les revendications de la société civile au sein de l'État, celui-ci devant au contraire en être séparé pour demeurer l'instrument pur de la pensée « claire » et rationnelle⁵.

Devenu, grâce à une division sans cesse plus poussée du travail, un « organe distinct de la société », l'État se trouve donc dorénavant « au-dessus de tout », des « castes, classes, corporations, coteries de toute sorte, toutes

1. Émile Durkheim, *Leçons de sociologie*, op. cit., p. 77.

2. *Ibid.*, p. 71.

3. *Ibid.*, p. 61.

4. Émile Durkheim, *Textes*, op. cit., vol. 3, p. 210.

5. Voir Émile Durkheim, « L'État » in *Textes*, op. cit., vol. 3. Voir aussi « Débat sur le rapport entre les fonctionnaires et l'État » in *Textes*, op. cit., vol. 3.

personnes économiques¹ ». La division du travail normale mène ainsi tout à la fois à la construction de l'État et à l'émancipation des citoyens. Au contraire, pour Marx, la division du travail est toujours productrice d'aliénation ; même s'il reconnaît lui aussi qu'elle conduit à la formation d'une bureaucratie, elle doit selon lui être combattue. De plus, tandis que pour Durkheim la division du travail normale permet à l'État d'échapper à tous les contrôles, y compris à ceux que pourrait exercer une classe sociale, selon Marx « tous les organes de l'État deviennent des oreilles, des yeux, des bras et des jambes qui permettent aux propriétaires d'agir² ». Pour l'un, l'État est l'instrument fonctionnel de la société moderne, pour l'autre le plus souvent l'agent de la bourgeoisie : les conceptions marxiste et durkheimienne de l'État paraissent donc diverger totalement³.

Durkheim retrouve pourtant tout à la fois l'inspiration marxiste et toquevillienne lorsqu'il se rend compte que la croissance trop forte de l'État peut le conduire à prétendre dominer l'ensemble de la société civile. Pour lui, « une société composée d'une poussière d'individus inorganisés, qu'un État hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir, constitue une véritable monstruosité sociologique⁴ ». De même, dans *Le Suicide*, Durkheim soutient que « tandis que l'État s'enfle et s'hypertrophie pour arriver à enserrer assez fortement les individus, mais sans y parvenir, ceux-ci, sans liens entre eux, roulent les uns sur les autres comme autant de molécules liquides, forces qui les retiennent, les fixent et les organisent⁵ ».

L'analyse de Durkheim se révèle alors aussi proche de

1. *Ibid.*, p. 177.

2. Karl Marx, « La loi sur les vols de bois », in *Œuvres philosophiques*, Costes, 1937, t. V, p. 135.

3. Voir Pierre Birnbaum, « La conception durkheimienne de l'État ; l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, avril-juin 1976.

4. Émile Durkheim, *De la division du travail social*, op. cit., p. 32.

5. Émile Durkheim, *Le Suicide*, PUF, 1960, p. 448.

celle de Marx qui montrait lui aussi comment l'État « enserre et tient en tutelle » l'ensemble de la société civile, que de celle de Tocqueville pour qui on aperçoit « un pouvoir central immense qui a attiré et englouti dans son unité toutes les parcelles d'autorité et d'influence qui étaient auparavant dispersées dans une foule de pouvoirs secondaires, d'ordres, de classes, de professions, de familles et d'individus et comme éparpillées dans tout le corps social¹ ».

Pourtant, en réalité, la perspective de Durkheim prolonge davantage celle de Tocqueville car, pour l'un comme pour l'autre, le despotisme de l'État trouve son origine dans la naissance d'une société de masse profondément atomisée, où nul groupe primaire ou intermédiaire, nulle association ou corporation ne vient limiter le pouvoir de l'institution étatique. La filiation Durkheim-Tocqueville apparaît ici dans toute son ampleur : ils sont l'un comme l'autre les théoriciens de la société de masse et non ceux de la société de classes².

Au contraire, lorsque Marx, à propos du bonapartisme, évoque la possibilité d'un despotisme étatique, il l'explique non à l'aide du modèle de la société de masse mais bien en fonction d'un certain rapport entre les classes : pour lui, l'État prétend à l'indépendance en tentant de dominer l'ensemble des classes sociales et non en atomisant la société civile. Cette prétention n'est d'ailleurs que provisoire — l'État rétablissant presque nécessairement des relations privilégiées avec la classe sociale dominante —, alors qu'elle paraît moins limitée dans le temps aussi bien chez Tocqueville que chez Durkheim ; pour eux, une fois la société atomisée, plus rien ne vient menacer l'indépendance de l'État.

La division du travail normale ne mène donc pas tou-

1. A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1952, p. 85.

2. Voir Robert Nisbet, *The Sociological Tradition*, Londres, Heinemann, 1966 et Pierre Birnbaum, *Sociologie de Tocqueville*, PUF, chap. 7.

jours à un simple État fonctionnel. Durkheim reconnaît de plus qu'en dépit de la division du travail, les sociétés modernes peuvent connaître un développement « pathologique », lorsque subsistent entre les classes sociales des relations si inégalitaires qu'elles empêchent toute adéquation entre la fonction exercée par les acteurs et leur compétence propre. Pour lui, la division du travail « contrainte », provoquée par le maintien de la transmission héréditaire de la richesse¹, compromet le surgissement d'une nouvelle solidarité organique. Dans ce sens, même si ce n'est pas, comme chez Marx, la propriété privée des moyens de production qui provoque cette évolution pathologique mais simplement la distribution non méritocratique des talents, cette évolution dysfonctionnelle se trouve à nouveau expliquée par un certain type d'infrastructure² et non par la trajectoire historique propre à une société spécifique. Confronté à ce développement pathologique dont il reconnaît lui-même la possibilité, Durkheim, aussi bien dans *La Division du travail social* que dans les *Leçons de sociologie*, n'ose pas s'interroger sur ses conséquences politiques et ne remet pas en question la nature de l'État dans une telle société. Alors même qu'à partir de prémisses différentes il pourrait aboutir à des conclusions assez proches de celles de Marx — en montrant par exemple comment, dans une société aussi peu méritocratique que la société capitaliste, l'État est loin d'être simplement l'organe fonctionnel de la « pensée claire » —, Durkheim n'ose franchir ce pas. Il se contente de remettre l'accent sur le caractère pathologique que revêt infailliblement l'État dans une société de masse ; il préfère demeurer silencieux sur les

1. Selon Durkheim : « Si une classe de la société est obligée, pour vivre, de faire accepter à tout prix ses services, tandis que l'autre peut s'en passer, grâce aux ressources dont elle dispose et qui pourtant ne sont pas nécessairement dues à quelque supériorité sociale, la seconde fait injustement la loi à la première. » *De la division du travail social*, op. cit., p. 378.

2. Anthony Giddens, « Durkheim's Political Sociology », in *Studies in Social and Political Theory*, Londres, Hutchinson, 1977, p. 269.

fonctions qu'il assume dans une société de classes. Tandis que Marx privilégie l'un de ses deux modèles de l'État en établissant une relation étroite entre celui-ci et une classe sociale dominante, Durkheim met surtout l'accent sur sa conception de la division du travail « normale », qui lui permet de considérer l'État comme un simple organe fonctionnel. Comme l'un et l'autre présentent une double conception du moteur de la transformation des sociétés, comme ils se montrent en partie conscients de la pluralité des formes d'État, produits de trajectoires historiques spécifiques, ils auraient pu, tous deux, abandonner entièrement toute vision évolutionniste de l'histoire qui mène infailliblement à une conception réductionniste de l'État. Comme on se propose de le montrer maintenant, ce dilemme est également celui de Weber et d'une partie importante de la sociologie contemporaine.

C. Weber, l'État et la rationalité occidentale

En dépit de leur richesse, les théories marxiste et durkheimienne de l'État demeurent par conséquent inachevées ; comme l'État n'occupe pas dans les préoccupations de Marx et de Durkheim une place centrale, leurs réflexions sur la naissance et la construction de cette institution restent tout à la fois fragiles et contradictoires. L'État apparaît au contraire comme une figure essentielle dans l'œuvre de Max Weber, qui est véritablement à l'origine de la sociologie politique moderne.

Le grand sociologue allemand est le premier à considérer les phénomènes politiques comme des faits particuliers ayant leur logique propre et connaissant une histoire spécifique. Le politique ne s'explique plus, comme dans les modèles généraux de Marx ou de Durkheim, par les rapports de production ou par la division du tra-

vail : il trouve dorénavant en lui-même ses propres déterminants. À partir de Weber, la sociologie historique se trouve sollicitée pour rendre compte de la réalité des phénomènes politiques à partir d'un « matérialisme¹ » politique ou militaire qui se révèle tout aussi puissant que le matérialisme économique. Ce ne sont plus les seuls moyens de production qui influencent le changement des systèmes sociaux, ce sont tout autant les moyens d'administration².

Weber s'intéresse avant tout à la nature des faits de domination, de subordination, d'autorité, de puissance ou de pouvoir. Il reconstruit l'histoire des sociétés en mettant en lumière la transformation de leur mode de gouvernement, la féodalité, par exemple, s'expliquant par un certain type de contrôle des moyens matériels de domination, par la propriété privée des instruments de violence et l'appropriation diffuse des moyens d'administration.

Influencée peut-être davantage par les œuvres de Marx ou de Durkheim, la sociologie française n'a longtemps accordé que peu d'importance aux travaux de Weber et, lorsqu'elle a bien voulu les prendre en considération, elle n'en a retenu que la dimension méthodologique, la manière dont est appréhendé le système social, le rôle joué par les valeurs, ou encore la présentation qui est donnée de la bureaucratie. Or l'œuvre de Weber constitue surtout la première utilisation systématique de matériaux historiques et c'est dans cette perspective féconde qu'il nous propose une véritable sociologie des faits de domination et, par conséquent aussi, de l'État.

À l'opposé des grands modèles évolutionnistes du XIX^e siècle, Weber met en œuvre une méthode analytique et tente de construire des typologies. Il analyse des

1. Hans Gerth et C. Wright Mills, *From Max Weber*, New York, Oxford University Press, 1958, p. 47.

2. Anthony Giddens, *Capitalism and Modern Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, p. 234.

formes de relations sociales qui existent, à des degrés divers, dans toutes les sociétés ; il n'essaie donc pas, dans un premier temps, d'écrire l'histoire de ces sociétés. On sait que Weber distingue trois grands types de domination légitime, celle qui présente un caractère charismatique, celle qui a un caractère traditionnel, celle enfin qui repose sur une dimension rationnelle et qui s'exprime, par exemple, à travers l'État. Ces trois grands types de domination ne se succèdent pas les uns les autres.

Sans prétendre analyser ici l'ensemble de la sociologie weberienne des formes de domination, retenons que pour lui la domination charismatique s'explique par la qualité extraordinaire d'un personnage « doué de forces ou de caractères surnaturels ou surhumains » qui peut être considéré comme « envoyé de Dieu » et en conséquence traité comme un « chef » (*Führer*¹). D'emblée, Weber met l'accent sur le pouvoir « étranger à l'économie » du chef charismatique. Il souligne à quel point ce type de pouvoir se trouve également dépourvu de toute direction administrative et s'oppose, de ce point de vue, aussi bien à la domination traditionnelle qu'à la domination rationnelle. Weber s'interroge ensuite sur la « routinisation » du charisme qui s'exprime par exemple au moment où est ouverte la succession du chef ; mais, hostile à tout évolutionnisme, il souligne pourtant que la transformation du pouvoir charismatique peut s'infléchir aussi bien vers la domination traditionnelle que vers la bureaucratisation. L'histoire ne connaît donc pas de loi unique.

À partir d'un grand nombre d'exemples historiques, Weber montre aussi comment cette routinisation permet une adaptation aux nécessités économiques, loin que ce soient celles-ci qui déterminent l'apparition du pouvoir charismatique. Il s'attarde tout particulièrement sur la féodalité comme mode de routinisation d'un tel pouvoir en distinguant la féodalité de fiefs (contrat personnel et libre) et la féodalité de bénéfices (qui résulte de la couverture

1. Max Weber, *Économie et Société*, Plon, t. I, 1971, pp. 249 et suiv.

économique par des acteurs sociaux des besoins du seigneur et qui se fait jour, d'après Weber, principalement au Moyen-Orient islamique ou aux Indes). Les processus historiques mènent par conséquent à des devenir multiples.

Weber ne limite d'ailleurs pas à de lointaines sociétés l'apparition et la transformation de la domination charismatique. Il la reconnaît, par exemple, à travers la démocratie plébiscitaire de Cromwell, de Robespierre ou de Napoléon, c'est-à-dire dans des pouvoirs qui se sont pourtant dotés d'une direction administrative. À l'opposé d'une interprétation marxiste vulgaire, il affirme enfin que « les pouvoirs plébiscitaires affaiblissent facilement la rationalité (formelle) de l'économie, pour autant que la dépendance où leur légitimité se trouve à l'égard de la foi et de l'abandon des masses les oblige, à l'inverse, à défendre économiquement des postulats matériels de justice¹ ». Présente à travers toute l'histoire, la domination charismatique confère donc à son détenteur un pouvoir réel qui peut soit mener à de nouvelles formes de stratification sociale, soit, dans le cas d'un charisme anti-autoritaire, conduire à des mesures économiques favorables au peuple et mises en œuvre par l'utilisation d'une administration déjà institutionnalisée. La domination charismatique remplit par conséquent un grand nombre de fonctions ; elle peut également donner naissance à divers types de systèmes politiques qui lui succéderont sans qu'il y ait pourtant de l'un à l'autre aucune évolution nécessaire².

On s'est attardé sur l'exemple de la domination charismatique car elle témoigne de la manière dont Weber rend compte de la construction d'une institution, le charisme cédant la place à différents genres de pouvoir impersonnels, ceux-ci pouvant également voir naître en leur sein de nouvelles formes de charisme jusque dans des institutions très structurées (exemple des chefs de

1. Max Weber, *Économie et Société*, op. cit., p. 277.

2. Voir Max Weber, *On Charisma and Institution Building*, édité par Samuel Eisenstadt, Chicago, University of Chicago Press, 1968.

parti). Ce cas témoigne à lui seul de la vision sociologique profondément anti-évolutionniste de Weber, qui l'éloigne aussi bien du modèle général de Marx que de la conception durkheimienne de l'évolution normale des sociétés.

La domination traditionnelle semble pourtant déjà davantage située dans le temps et paraît véritablement incompatible avec les sociétés modernes. Elle apparaît lorsque la domination « s'appuie, et qu'elle est ainsi admise, sur le caractère sacré de dispositions transmises par le temps¹ ». Retenons surtout ici que ce type de pouvoir s'exprime souvent par la puissance patrimoniale du seigneur qui contrôle son administration en entretenant à sa table ses serviteurs, en les rémunérant en nature ou en leur attribuant un fief.

C'est contre les conséquences de ce recrutement patrimonial que va se réaliser la construction de l'État, grâce à la mise en place d'une forme « légale » de domination. Cette troisième grande catégorie de domination conclut une analyse typologique qui devrait mettre Weber à l'abri de toute conception étroitement évolutionniste de l'histoire. Or, en formulant ce dernier genre de domination, il renoue involontairement avec ce même évolutionnisme qui a marqué de son empreinte la plupart des grandes philosophies sociales du XIX^e siècle et auquel n'échapperont pas un grand nombre de sociologues contemporains.

Pour Weber, « dans tous les domaines (État, Église, armée, parti, entreprise économique, groupement d'intérêts, association, fondation, etc.), le développement des formes "modernes" de groupement s'identifie tout simplement au développement et à la progression constante de l'administration bureaucratique : la naissance de celle-ci est, pour ainsi dire, la spore de l'État occidental moderne² ». Selon lui, « le grand État moderne dépend techniquement de manière absolue de sa base bureau-

1. Max Weber, *Économie et Société*, op. cit., p. 232.

2. Max Weber, *Économie et Société*, op. cit., p. 229.

cratique. Plus l'État s'accroît et davantage il se trouve dans une telle situation¹. La typologie passe désormais au second plan. Les sociétés modernes se caractérisent par l'émergence de la seule domination légale qui se révèle surtout à travers la formation et le développement d'une bureaucratie institutionnalisée, instrument véritable de l'État contemporain.

« Nous entendons par État, déclare Weber, une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque, et tant que, sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime². » Dans de nombreux textes, l'auteur d'*Économie et Société* analyse longuement ces deux instruments essentiels de l'État que sont à ses yeux la violence légitime et l'administration. Il montre comment la sortie de la féodalité se réalise à l'aide de la concentration des pouvoirs militaires, par le recours à un certain type d'armée qui ne dépend plus des liens de vassalité mais du paiement régulier de la solde par le seigneur. Il souligne aussi comment l'État « moderne » parvient à « exproprier les puissances "privées" indépendantes qui, à côté de lui, détiennent un pouvoir administratif³ ». On peut, par conséquent, avancer que, selon Weber, un État réussit à se développer, à devenir moderne lorsqu'il met un terme à tout patrimonialisme et coupe définitivement l'exercice des fonctions étatiques civiles et militaires de tout lien de propriété éventuel au bénéfice de leurs détenteurs.

La naissance de l'État, c'est la fin du patrimonialisme : l'institution étatique se sépare alors de la société, elle se différencie et s'institutionnalise. Mais pour mener à bien ce processus, l'État doit pouvoir rémunérer ses

1. Max Weber, « Bureaucracy », in *From Max Weber, op. cit.*, p. 211. Sur l'apparition d'une conception développementaliste dans l'œuvre de Weber, voir Reinhard Bendix, *Max Weber, an Intellectual Portrait*, Londres, Methuen, 1966, pp. 387 et suivantes.

2. Max Weber, *Économie et Société, op. cit.*, p. 57.

3. Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Plon, 1959, p. 107.

fonctionnaires afin que ceux-ci s'identifient véritablement à leur fonction et s'éloignent, en terme de rôle, de leur appartenance sociale. Weber se montre conscient que seule la naissance d'une économie monétaire permet à l'État de verser à ses fonctionnaires un salaire régulier : son avènement favorise la destruction de toute forme de pouvoir traditionnel. Il distingue ainsi la véritable bureaucratie moderne et fonctionnelle des grands appareils administratifs d'Égypte ou de Chine, où d'importantes bureaucraties dépendaient encore d'une économie de subsistance. Les fonctionnaires étant dans ce dernier cas payés en nature, une bureaucratie authentique ne peut apparaître et l'État lui-même ne parvient pas à se développer¹.

La naissance de l'État dépend donc d'un certain type d'économie mais, dans l'esprit de Weber, l'État ne fait nullement figure d'une quelconque superstructure. Comme il le souligne encore pour mieux se démarquer des théories réductionnistes de l'État, « de même qu'à son stade de développement actuel le capitalisme requiert la bureaucratie — bien que l'un et l'autre soient issus de racines historiques différentes —, de même celui-là représente le fondement économique le plus rationnel grâce auquel celle-ci peut exister sous sa forme la plus rationnelle parce qu'il lui permet, par la fiscalité, de disposer des moyens financiers nécessaires² ». Le développement de l'État n'est donc pas la simple conséquence de la formation du capitalisme, ou encore de l'évolution normale de la division du travail. État, bureaucratie et capitalisme se développent seulement de manière concomitante.

On doit bien sûr remarquer que, pour Weber, la bureaucratie résulte, de même que pour Durkheim, de la division du travail croissante propre au monde occidental. Pour l'un comme pour l'autre, la bureaucratie et

1. Max Weber, « Bureaucracy », in *From Max Weber, op. cit.*, pp. 204 et suiv.

2. Max Weber, *Économie et Société, op. cit.*, p. 230.

donc la formation de l'État illustrent la rationalisation sans cesse plus poussée de l'Occident et non l'expression d'un rapport de forces sociales. Mais, à la différence de Durkheim, Weber examine la division du travail politique en elle-même et ne l'identifie pas à un processus général ; il tente de mettre en lumière la spécificité du fait politique « État » en recherchant les conditions historiques de sa création comme forme particulière de pouvoir politique résultant d'un processus de différenciation propre au monde occidental.

L'évolutionnisme webérien, parallèle de ce point de vue aux évolutionnismes marxiste ou durkheimien, aboutit donc à l'État et à son instrument privilégié, la bureaucratie, dont Weber va présenter la théorie. On n'insistera pas ici sur ce modèle bien connu. Rappelons simplement que la bureaucratie se présente comme une organisation au sein de laquelle les acteurs occupent des fonctions liées à leur compétence propre, certifiée par des critères méritocratiques. Nommés de la sorte à ces fonctions de manière neutre, les acteurs entretiennent entre eux des relations d'autorité impersonnelles déterminées par une hiérarchie préétablie : une telle domination est donc bien de type légal. Elle repose sur une organisation des tâches tout à la fois rationnelle et légitime. Dans une telle institution, qui obéit uniquement à ses propres critères, les fonctionnaires bénéficient d'une stabilité de carrière qui leur permet d'intérioriser davantage leur rôle.

On a souvent souligné les insuffisances d'un tel modèle, qui ne rend pas compte des dysfonctions qui peuvent se produire au sein de la bureaucratie, des conflits qui peuvent s'y développer, etc¹. On voudrait surtout retenir que la bureaucratie incarne aux yeux de Weber l'aboutissement du principe de rationalité qui oriente, selon lui, l'activité du monde occidental, qu'elle repré-

1. Voir, par exemple, Peter Blau, « Weber's Theory of Bureaucracy » in Max Weber, Dennis Wrong, ed., Prentice Hall, New Jersey, 1970 ou Martin Albrow, *Bureaucracy*, Londres, Macmillan, 1970, chap. 3.

sente par excellence le processus de dissociation d'avec la sphère de propriété, à l'œuvre dans ces sociétés développées et conduisant à un nouveau type de légitimité. La bureaucratie incarne alors l'épanouissement d'une structure universaliste qui doit permettre à l'État de mener à bien sa mission au service de l'ensemble de la collectivité. Ce type idéal de la bureaucratie est responsable des interprétations les plus habituelles de la pensée de Weber, qui voient simplement en ce dernier le chantre de la rationalité et qui utilisent son œuvre pour vanter les mérites d'une organisation étatique bureaucratifiée qui serait seule capable, en fonction de ses règles de légalité, de défendre le bien public. Les apôtres de la société post-industrielle, en s'inspirant de Weber, vont même jusqu'à affirmer qu'une telle bureaucratie contribue à limiter les conflits sociaux et explique l'aspect paisible des sociétés occidentales — qui apparaissent, dans ces conditions, comme le terme obligatoire de l'évolution des systèmes sociaux qui en diffèrent encore. L'évolutionnisme présent dans la pensée de Weber contribue à justifier ainsi une certaine forme d'ethnocentrisme.

Cette interprétation de la théorie webérienne rend justice au type idéal de la bureaucratie élaboré par l'auteur d'*Économie et Société*, mais elle ignore ses analyses historiques et concrètes qui démontrent toutes comment, dans les faits et de multiples points de vue, la bureaucratie étatique diffère profondément du modèle proposé. Étudiant la structure du pouvoir dans la société allemande, Weber souligne le pouvoir quasi absolu qu'y exercent les Junkers, qui marquent de leur « empreinte » l'institution étatique ; il met en lumière le caractère autoritaire que revêt dans ce pays le capitalisme, étant donné la forte influence de l'aristocratie rurale qui apparaît comme « la classe politique contrôlant l'État allemand le plus avancé », c'est-à-dire la Prusse¹. En Allemagne, la bureaucratie ne s'est donc pas rendue indé-

1. Max Weber, « Capitalism and Rural Society in Germany », in *From Max Weber, op. cit.*, p. 373.

pendante de la propriété : elle ne peut guère prétendre incarner la rationalité comme le pensaient encore de nombreux contemporains de Weber¹. La domination exclusive de l'aristocratie terrienne a en effet empêché tant le développement de la bourgeoisie et du capitalisme que celui, concomitant, de la véritable bureaucratie. Allant peut-être encore plus loin cette fois que Marx lui-même, il met à jour, par des analyses très précises, l'étroite fusion qui unit l'aristocratie à l'État. Il montre ainsi comment la « féodalisation » du capital bourgeois prévient l'autonomisation de l'institution bureaucratique et empêche l'État d'accomplir sa fonction rationnelle.

Dans le même sens, Weber remarque que « les hauts fonctionnaires de l'institution bureaucratique russe, de même que les chefs de l'armée, se recrutent principalement, à l'exemple des autres pays, parmi les propriétaires² ». La Russie connaît donc elle aussi un régime absolutiste peu propice là encore au développement d'un État réellement différencié et qui freine également l'épanouissement du capitalisme. Des analyses semblables se trouvent naturellement aux antipodes du modèle webérien classique de la bureaucratie. Non seulement celle-ci ne forme plus un ensemble fonctionnel et autonome mais, de plus, elle n'apparaît plus comme le résultat inévitable d'une évolution unique.

Weber s'éloigne aussi de son type idéal de la bureaucratie en insistant sur le fait que cette dernière peut devenir pathologique en débordant de sa propre sphère d'activité. À l'aide de nombreux exemples empiriques, il montre comment l'administration en vient à se politiser, abandonnant dès lors sa dimension rationnelle et neutre. En France, par exemple, les préfets sont des « fonction-

1. De ce point de vue, au tournant du siècle, Weber est infiniment plus critique à l'égard de la bureaucratie que ne le sont la plupart des théoriciens allemands qui lui sont contemporains. Voir David Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Londres, Allen and Unwin, 1974, pp. 19 et suiv. et chap. 6. L'auteur analyse de manière très pertinente les textes historiques de Weber.

2. Cité par David Beetham, *op. cit.*, p. 199.

naires politiques » ; de même en Allemagne, depuis Bismarck, s'est réalisée une fusion entre les rôles de fonctionnaire et d'homme politique. Pour Weber, de telles pratiques constituent des aberrations car elles contribuent à diminuer l'aspect fonctionnel de la bureaucratie en faisant des fonctionnaires des partisans. Weber combat ce « régime des fonctionnaires » car, selon lui, « les fonctionnaires qui ont moralement un sens très élevé de leur métier sont nécessairement de mauvais hommes politiques¹ ».

Il faut enfin mettre l'accent sur un certain nombre de remarques formulées par Max Weber, qui démentent elles aussi l'interprétation trop strictement évolutionniste de son œuvre que l'on continue trop souvent à présenter. Une étude attentive de sa longue étude intitulée « Bureaucratie » révèle en effet à quel point il se montre sensible aux nombreux exemples historiques qui, jusqu'au sein du monde occidental, viennent infirmer son modèle théorique. D'emblée, il affirme qu'« il est inexact de penser que chaque grand État véritable a donné naissance à une administration bureaucratique² ». Il en veut pour preuve le fait que l'Empire romain — de même qu'à l'époque contemporaine l'Empire britannique — a connu une très faible bureaucratisation. En insistant sur le cas anglais, il nous offre un argument de choix pour récuser toute interprétation évolutionniste de sa pensée. « L'État anglais, nous dit-il, n'a pas connu un développement de la bureaucratie comme sur le continent, il est resté une administration de notables³. » Il ne possède donc pas d'armée centrale développée et se trouve dépourvu de tout droit administratif, autant d'éléments qui caractérisent les États bureaucratifiés du continent⁴. Dans le même sens, il met l'accent sur le fait que les États-Unis, qui n'ont pas connu d'aristocratie, ont

1. Max Weber, *Le Savant et le Politique*, *op. cit.*, p. 129.

2. Max Weber, « Bureaucracy », in *From Max Weber*, *op. cit.*

3. *Ibid.*, pp. 210-211.

4. *Ibid.*, pp. 211-218.

longtemps pu échapper aux problèmes auxquels se trouve confronté l'État allemand¹.

Quelle distance entre le Weber qui proclame que « partout l'État moderne connaît une bureaucratisation croissante² » dont il trace le modèle et celui qui se montre attentif à la pluralité des modes d'évolution ! Longtemps, la sociologie politique moderne n'a pas échappé à de semblables contradictions.

CHAPITRE II

L'échec de la sociologie dominante contemporaine

Au xx^e siècle, la sociologie politique a d'abord paru vouloir se désintéresser de l'État. Qu'elle ait trouvé son inspiration chez l'un ou chez l'autre de ses pères fondateurs, elle a, dans un premier temps, renoncé à prolonger les multiples modèles qu'ils proposaient. Mises à part certaines recherches particulières (telles celles de Gramsci), la sociologie politique marxiste est demeurée longtemps quasi inexistante : l'économisme de la III^e Internationale et de ses propagandistes l'a laissée le plus souvent muette. La sociologie politique durkheimienne ne s'est jamais non plus véritablement développée au sein de l'école française : ses membres ont préféré tourner leurs regards vers les sociétés primitives, étudier les religions, l'éducation ou même les faits économiques. Tout au contraire, la sociologie politique webérienne est restée constamment vivace, mais elle a principalement suscité des travaux portant sur la bureaucratie ou sur les partis politiques.

La sociologie politique qui va s'élaborer entre les deux guerres et jusqu'à la fin des années 50, principalement dans le monde anglo-saxon, trouve donc son inspiration ailleurs. Les adeptes de la théorie des groupes (d'Arthur Bentley à David Truman) vont largement dominer l'analyse des phénomènes politiques : cependant, dans leur modèle, l'État n'apparaît que comme un groupe parmi d'autres, il est dépourvu de toute prérogative spé-

1. Max Weber, « Capitalism and Rural Society in Germany », in *From Max Weber, op. cit.*, p. 385.

2. Max Weber, « Bureaucracy », *op. cit.*, p. 232.

cifique et n'a aucune histoire propre. Traduction du pluralisme social, l'école du pluralisme politique influencera grandement la sociologie politique contemporaine, mais en demeurant donc toujours indifférente à la notion d'État.

Il en est de même du courant issu, à la même époque, de la théorie des systèmes ou de l'approche cybernétique. Là encore, l'analyse systémique, de même que celle qui recourt à la perspective de la communication (David Easton, Karl Deutsch, etc.), sous-estime grandement les phénomènes de pouvoir. De plus, le système politique tel qu'il est décrit paraît être une constante de l'ensemble des sociétés : il existerait partout et serait de toutes les époques. L'idée même de la formation d'un État caractérisant un moment historique des sociétés s'efface ainsi devant le postulat fragile de l'isomorphisme des processus politiques. La sociologie politique anglo-saxonne a donc longtemps exclu l'État du champ de ses recherches : elle est demeurée à l'image des sociétés américaine ou britannique qui sont parvenues à prévenir jusqu'à une époque récente son développement réel¹.

Au contraire, dans les années 60, on assiste au sein de cette même sociologie à une redécouverte de l'État. Loin d'être exceptionnelle ou même superficielle, cette nouvelle orientation a débouché sur un ensemble de travaux qui méritent d'être analysés en détail et qu'on ne saurait tenir pour entièrement négatifs. Certes, cette redécouverte reste partielle : imposée par l'actualité et notamment par l'apparition du « *welfare state* », rendue nécessaire par l'échec d'une sociologie purement individualiste et interactionniste, elle apparaît, à bien des aspects, comme une correction du fonctionnalisme classique plutôt que comme une véritable révolution scientifique ; réalisée essentiellement à partir de certains para-

1. Pierre Birnbaum, *La Fin du politique*, Seuil, 1975. Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, Londres, Hutchinson, 1978, p. 10.

digmes webériens, elle n'a que très insuffisamment tiré profit du débat qui s'était instauré, au siècle dernier, entre les différentes philosophies sociales : l'apport marxiste, notamment, est singulièrement négligé. L'État fait ainsi sa réapparition comme structure rationnelle, neutre et à prétention universelle ; il est volontiers confondu avec la notion de bureaucratie. Mais ce sont précisément les caractéristiques mêmes de cette réintroduction qui sont les plus intéressantes à analyser : d'abord parce qu'elle a dû s'accompagner d'un effort d'explication qui débouche sur un approfondissement historique et sur une nouvelle tentative de description du fait étatique ; ensuite, parce qu'elle a conduit à un débat qui s'est révélé décisif pour l'élaboration d'une véritable sociologie de l'État.

A. La nouvelle vision de l'État

Empreint de fonctionnalisme, mais en même temps de logique webérienne, ce modèle sociologique fonde tout naturellement son analyse sur la dissociation progressive qui sépare le champ des relations sociales privées de celui de l'autorité publique. Dans cette perspective, l'État consacrerait la formation d'un espace public distinct, détenant sa propre formule de légitimité ainsi que les conditions lui assurant un fonctionnement autonome. Partant de ces données, l'ensemble des éléments caractérisant traditionnellement l'État se trouvent réintroduits. Celui-ci apparaît dans sa fonction d'organisation des relations d'autorité publique ; il s'affirme comme une collectivité humaine réglée par les rapports de citoyenneté ; il se présente comme doté d'institutions impersonnelles et permanentes, supplantant les groupes locaux ou familiaux comme sources premières d'allégeance. Historiquement, la construction étatique se révèle ainsi comme un aspect du processus de rationalisa-

tion affectant toutes les sociétés qui entrent dans l'ère de la modernité. À ce titre, elle paraît répondre à l'exercice concurrent de quatre processus qui occupent une place centrale dans la sociologie fonctionnaliste : la différenciation progressive des structures sociales, leur autonomisation, leur universalisation, ainsi que l'institutionnalisation de diverses procédures qui découlent de ces changements et qui conditionnent sa réalisation. Ainsi conçue, la genèse de l'État se trouve réintroduite dans une perspective évolutionniste qui fait du « *welfare state* » le point d'aboutissement du développement politique des sociétés.

1. État et rationalisation

Le premier symptôme de l'insertion de l'État dans la sociologie fonctionnaliste se révèle à travers l'usage qui est fait du concept de *différenciation* pour expliquer son apparition. On sait que, pour cette école, la modernisation des sociétés, leur développement technologique, la commercialisation de leur agriculture, leur entrée dans l'ère de l'industrialisation et de l'urbanisation sont autant de facteurs qui déterminent la formation d'organisations et de rôles sociaux plus spécialisés et plus autonomes. Élargissant sensiblement une perspective mise en valeur par Durkheim, Smelser fait même de ce processus une véritable loi de transformation affectant, au-delà de la sphère économique, l'ensemble des secteurs de la société, qu'il s'agisse de la famille, de la religion ou de la stratification sociale¹. Les structures d'autorité ne feraient pas exception à ce principe : leur spécialisation progressive et leur dissociation des autres structures sociales détermineraient très précisément la naissance de l'État, qui deviendrait ainsi un élément de la nouvelle division du travail social.

1. Neil Smelser, « Toward a Theory of Modernization », in *Essays in Sociological Explanation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

C'est en tout cas l'analyse retenue par Talcott Parsons qui, après avoir largement ignoré le fait étatique, lui a au début des années soixante accordé une place non négligeable au sein de sa construction sociologique. Il est important de souligner que cette ouverture de la sociologie parsonnienne à l'État s'est faite essentiellement à partir de la prise en compte de l'évolution des structures économiques. Remarquant, dès 1960, que les anciens équilibres entre l'économie de marché et le pouvoir du gouvernement devraient être revus de manière à renforcer ce dernier, accroître sa contribution et son institutionnalisation¹, Parsons confirme, six ans plus tard, que la société moderne appelle une « structure gouvernementale plus forte et non plus réduite² ». Il envisage en même temps la croissance de la bureaucratie comme une caractéristique universelle et nécessaire de l'évolution, au même titre que la croissance du système légal, de l'économie de marché et des associations démocratiques³. L'ensemble de ces éléments conduisent le sociologue américain à reconnaître la réalité du « *welfare state* » et en fait, comme le note très pertinemment Alvin Gouldner, à concevoir une véritable version sociologique du keynésianisme⁴.

Or, Parsons ne se contente pas d'admettre la nécessité d'un pouvoir politique fort et autonome, ce qui serait, somme toute, un apport très limité à la sociologie de l'État. Recourant, en même temps, aux postulats d'une théorie néo-évolutionniste, il s'applique à interpréter le processus historique qui a ainsi consacré l'émergence de l'État moderne ; il nous offre par là même une description de sa genèse, un inventaire des formes qui caractéri-

1. Talcott Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, Free Press, 1960, p. 241.

2. Talcott Parsons, *Le Système des sociétés modernes*, Dunod, 1973, p. 83 (1^{re} éd. : 1971).

3. Talcott Parsons, « Evolutionary Universals in Society », *American Journal of Sociology*, juin 1964.

4. Alvin Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology*, Londres, Heinemann, 1970, p. 347.

sent sa réalisation ainsi qu'une tentative d'explication de l'ensemble du processus¹.

Dans l'esprit de l'auteur, l'apparition de l'État se confond avec le processus de différenciation du système politique par rapport aux autres systèmes sociaux et avec l'ensemble des conséquences qui en dérivent, notamment l'autonomisation, l'institutionnalisation et l'universalisation des processus politiques. Selon le modèle de la hiérarchie cybernétique, la réalisation de ce processus correspond à un déterminisme très ordonné : la différenciation des systèmes sociaux se trouve immédiatement conditionnée par des mécanismes d'ordre infrastructurel et notamment par la nécessité de mobiliser des ressources économiques ; en revanche, elle se trouve contrôlée — et en fait rendue possible — par les capacités dont dispose le système culturel de réaliser et d'institutionnaliser un tel changement². L'apparition de l'État comme structure politique différenciée et autonome serait donc liée à des contraintes économiques, notamment au développement d'une économie de marché qui aurait déstabilisé les équilibres sociaux antérieurs ; mais elle n'aurait été rendue en fin de compte réalisable que par l'existence, en Europe occidentale, de bases culturelles favorables à cette innovation. Cette analyse amène Parsons à voir dans le christianisme le code culturel qui a permis d'accomplir cette différenciation³ et donc de favoriser, en même temps, l'autonomisation et le renforcement de l'État. De façon plus précise encore, c'est la Réforme et le protestantisme qui, dans cette optique, ont contribué de façon décisive à la pleine autonomisation du système politique par rapport à la communauté sociale⁴.

Dans ces conditions, l'efficacité fonctionnelle de

1. Talcott Parsons, *Sociétés*, Dunod, 1973 (1^{re} éd. : 1966). Voir aussi l'introduction qu'en fait François Chazel.

2. Talcott Parsons, *Sociétés*, *op. cit.*, pp. 146-147.

3. Talcott Parsons, *Le Système des sociétés modernes*, *op. cit.*, p. 31.

4. *Ibid.*, p. 71.

l'État — à laquelle Parsons semble accorder de plus en plus d'importance — se trouve très précisément liée aux conditions mêmes qui assurent sa différenciation. Celle-ci tend avant tout à le distinguer de la communauté sociétale et se traduit d'abord par la formation d'un système légal complexe et autonome, susceptible d'assurer une distinction entre l'individu membre de la société et le citoyen membre du système politique¹. Elle donne lieu également à la formation d'un droit public qui assure à l'action gouvernementale une légitimation propre et lui garantit la possibilité d'intervenir dans les domaines relevant de l'intérêt public. Elle tend enfin à dégager le système politique des sous-groupes particularistes, ce qui s'est traduit historiquement par le divorce intervenu entre la monarchie et l'aristocratie, ainsi que par le repli progressif du deuxième ordre sur les Parlements. Tout en restant nuancé, Parsons semble introduire, à ce niveau, une différence importante entre le développement étatique de la France et de la Grande-Bretagne, celle-ci ayant moins nettement et moins rapidement que celle-là institutionnalisé cette dernière forme de différenciation². La formation de l'État reste de même liée à la dissociation progressive du système politique par rapport à d'autres systèmes : ainsi en est-il de la séparation de l'Église et de l'État sur le plan de ses relations avec le système culturel, ou de la généralisation de l'économie de marché, dans ses rapports avec le système économique.

Tel qu'il est décrit par Parsons, l'État moderne apparaît donc comme la forme de système politique la plus achevée, dotée des conditions les plus favorables à une action politique efficace, et supposant, pour se réaliser totalement, le plein épanouissement du développement économique et de la sécularisation de la société. Dans un tel contexte, l'État se trouve pourvu d'un certain nombre de qualités que Parsons lui reconnaît comme

1. *Ibid.*, p. 72.

2. *Ibid.*, pp. 62 et suiv.

inhérentes. Il est d'abord *fonctionnel* et ne s'est imposé historiquement que comme solution au défaut d'intégration de la société tout entière : il ne peut en aucun cas s'affirmer comme agent de conflit ou comme instrument de groupes particularistes. L'État de Parsons est, en outre, un État de *droit* qui résulte de la formation d'un système de lois et qui assoit sa légitimité sur le principe de légalité. Enfin, ce ne peut être qu'un État *démocratique*, qui ne peut se développer qu'à partir de l'institution parlementaire et du principe de citoyenneté, l'un et l'autre apparaissant comme des préalables indispensables à la pleine différenciation du système politique par rapport aux autres systèmes sociaux.

L'apport du paradigme de la différenciation sociale ne se borne pas, pour autant, à ces conclusions. La sociologie fonctionnaliste l'a relié à d'autres aspects importants du développement politique et de la construction de l'État. Ainsi, la dissolution des solidarités traditionnelles et la spécialisation des rôles sociaux ne se limitent pas à réorganiser la société civile : elles atteignent aussi directement les relations politiques, en libérant les ressources de pouvoir des anciennes hiérarchies sociales, en les dispersant entre groupes devenus autonomes et en les faisant par là même échapper à tout contrôle exclusif. Comme le remarque Eisenstadt, cette innovation crée nécessairement toutes les conditions d'une compétition politique et d'une généralisation des conflits, qu'une société traditionnelle ne pouvait réunir et que les empires tendaient plus ou moins à contenir¹. Simultanément, la différenciation des groupes sociaux et la généralisation du pouvoir rendent possibles la formation d'un processus d'expression des demandes et donc la politisation de tous les intérêts en conflit : cette universalisation

1. Cf. Samuel Eisenstadt, *Modernization : Protest and Change*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1966, chap. 1 et 2 et *The Political Systems of Empires*, New York, Free Press, 1963, chap. 1 et 2 et pp. 365-371 ; « Social Change, Differentiation, and Evolution », *American Sociological Review*, 29(3), pp. 375-386.

du champ politique tend ainsi à accélérer les conditions de sa différenciation, et le conduit à adopter une forme de légitimité de type populiste. L'ensemble de ces éléments se rejoignent pour déterminer la formation de l'État-nation moderne qui, dans cette perspective, s'affirmera essentiellement comme le mécanisme autorégulateur de ce nouveau « marché » des ressources politiques, comme l'organisateur de la lutte politique et de la participation, et donc comme l'aboutissement d'un processus de centralisation des structures politiques¹. La notion de conflit se trouve ainsi introduite de façon stimulante dans la description du processus de développement étatique ; bien plus, rompant avec une vision plus classique, cet enrichissement du modèle fonctionnaliste nous montre que la construction de l'État n'est pas exclusivement l'affaire des élites, mais aussi celle des masses, la centralisation des structures politiques s'imposant avant tout pour organiser la participation populaire et pour faire face à cette véritable rupture historique que constituent la généralisation du politique et la formation de demandes. Il reste que cet apport corrige le modèle plus qu'il ne le transforme : l'État demeure avant tout un élément fonctionnel autonome, partie prenante d'une nouvelle division du travail, destiné à réduire les tensions et à institutionnaliser une nouvelle forme de consensus.

Cette perspective ne fait d'ailleurs que s'inscrire dans le strict prolongement de la sociologie fonctionnaliste la plus classique, qui admet que n'importe quel processus de différenciation risque d'être perturbateur de l'équilibre social et nécessite de ce fait une réaction intégratrice. La création de nouvelles activités, de nouvelles normes ou de nouvelles sanctions peut en effet entrer en conflit avec les structures traditionnelles. En outre, la différenciation ne se généralise pas nécessairement de façon immédiate : elle est, par là même, source d'inéga-

1. Samuel Eisenstadt, « Some New Looks at the Problem of Relations between Traditional Societies and Modernization », *EDCC*, 1968, 16(3), pp. 436-450.

lités, de différences, voire d'oppositions entre des lieux de modernité et des lieux de tradition, et risque d'entraîner une concurrence aiguë entre des solidarités devenues antagonistes¹. Dans cette situation, l'État apparaît comme une structure intégratrice de substitution, au même titre que le droit et les divers réseaux associatifs²; si on en croit Smelser, il tend même à s'imposer comme l'élément intégrateur privilégié, dans la mesure où il semble le plus capable d'harmoniser les processus de différenciation et de susciter de nouveaux rôles spécialisés dans le renforcement de l'intégration sociale (organisations politiques et syndicales, mais surtout institutions de protection sociale, d'intervention économique, etc.³). Il n'est donc guère paradoxal que cette sociologie de l'équilibre et du consensus aille jusqu'à envisager favorablement l'établissement d'un État fort pour faire face au décollage économique et donc pour soutenir les premiers stades de la différenciation sociale. Smelser voit même dans ce type de système politique un instrument fonctionnel de mobilisation politique et de neutralisation des allégeances traditionnelles, mais aussi un agent capable d'ajuster entre elles les structures nouvelles et de diminuer l'acuité des conflits⁴.

Curieusement, si on rapproche cette analyse de celle de Parsons, on s'aperçoit que le paradigme de la différenciation peut conférer à l'État une fonction beaucoup plus autoritaire et centralisatrice qu'on ne pourrait le croire a priori. Que ce soit aux premiers stades du développement économique ou à ceux, beaucoup plus avancés, du « *welfare state* », l'État moderne se voit reconnaître un important capital de pouvoir qu'il doit mettre au

1. Neil Smelser, « Mécanismes du changement et de l'adaptation au changement », in Bert Hoselitz, Wilbert Moore, *Industrialisation et Société*, Unesco, Mouton, 1963, pp. 46 et suiv.

2. *Ibid.*, p. 31.

3. *Ibid.*, p. 44; sur l'État comme solution aux conflits, cf. aussi Kalman H. Silvert, ed., *Expectant People, Nationalism and Development*, New York, Random House, 1963, p. 19.

4. *Ibid.*, pp. 51-52.

service de la modernisation socio-économique. Or, comme le souligne Wilbert Moore, à mesure que progressent l'industrialisation et la différenciation sociale, cette intervention intégratrice de l'État paraît toujours plus nécessaire, ce dernier s'imposant comme « le légataire universel des problèmes sociaux non résolus¹ ».

Tous ces éléments se rejoignent pour faire de l'État l'agent coercitif et organisateur d'un changement sociopolitique que le processus de différenciation sociale ne peut imposer « naturellement ». L'importance que les fonctionnalistes ont tardivement accordée à l'État serait ainsi la première correction véritablement importante apportée à un modèle qui envisageait d'abord l'intégration comme une propriété naturelle et spontanée du système social. Samuel Huntington ne s'y est d'ailleurs pas trompé en décrivant l'État centralisé et fort comme le lot des sociétés qui n'ont pu entrer dans la modernité qu'au prix du conflit et malgré la résistance des structures traditionnelles. Les États-Unis et, à un moindre degré, la Grande-Bretagne auraient été en quelque sorte dispensés d'un tel purgatoire en prouvant qu'ils étaient capables de faire face sans heurts au processus de différenciation; au contraire, l'Europe continentale n'aurait pu procéder à la différenciation de ses structures sociales qu'à partir d'une centralisation autoritaire du pouvoir².

Présenté de la sorte, l'État semble pourtant doté d'une signification contradictoire. Il apparaît d'abord comme le *produit* rationnel et nécessaire d'un processus universel de différenciation sociale: à ce titre, il devrait s'imposer partout sous forme d'un système politique centralisé et sa seule existence devrait apparaître comme un critère de développement politique. Mais il est défini en même temps comme l'*instrument* de la parfaite réalisa-

1. Wilbert Moore, « Industrialisation et changement social », in Bert Hoselitz, Wilbert Moore, *op. cit.*, p. 361.

2. Samuel Huntington, « Political Modernization: America Versus Europe », in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, Boston, Little, Brown, 1968, pp. 170-199.

tion de ce processus de différenciation et de son extension aux autres secteurs de la société. Dans ce dernier cas, son plein achèvement devrait aboutir à la formation de structures politiques de domination particulièrement contraignantes, et devrait refléter, au contraire, les difficultés, voire les pathologies des sociétés qui seraient dans l'obligation de s'en doter.

La confusion qui s'opère souvent entre ces deux définitions de l'État pèse incontestablement sur la sociologie fonctionnaliste et sur le modèle qu'elle nous propose. Très apparente dans l'usage qui est fait de la propriété de différenciation sociale, cette ambiguïté n'est que partiellement levée par la référence à la propriété d'*autonomisation* des systèmes sociaux. Celle-ci apparaît à titre complémentaire dans le modèle, pour suggérer que la formation de l'État n'est pas seulement liée à la généralisation de la division du travail social mais dérive, en même temps, de l'autonomisation qui affecte tout particulièrement les structures politiques nouvellement différenciées. Grâce aux fonctions qu'elles accomplissent et aux moyens dont elles disposent, ces structures seraient en mesure d'élaborer des projets d'action dans des conditions d'indépendance qui trancheraient avec les modalités de fonctionnement caractérisant les autres secteurs de la société¹. Allant encore plus loin dans l'usage de ce concept d'autonomie, certains considèrent même que le processus de différenciation tendrait à conférer au système politique la capacité d'agir sur l'environnement, de l'influencer, voire de le maîtriser². Quelle que soit l'acceptation finalement retenue, force est de constater que toute la sociologie fonctionnaliste appréhende l'État comme le point d'aboutissement de cette logique de

1. Sur cette définition de la propriété d'autonomie, cf. Samuel Eisenstadt, *Social Differentiation and Stratification*, Londres, Scott, Foresman and Co, 1971, p. 13.

2. Sur cette autre acception de la propriété d'autonomie, cf. Fred Riggs, « The Idea of Development Administration », in Edward Weidner ed., *Development Administration in Asia*, Duke University Press, 1970, p. 34.

l'autonomisation et donc comme un acteur capable de peser d'un poids spécifique au sein de la société, de l'orienter et de la structurer.

Cette insistance sur la propriété d'autonomisation ne saurait guère surprendre : il suffit de rappeler que, dans la sociologie parsonnienne, l'État tend à se spécialiser dans l'accomplissement d'une fonction d'atteinte des buts et a donc vocation à diriger l'action sociale. La même remarque vaut pour le modèle d'Eisenstadt : si l'apparition de l'État répond au besoin d'organiser l'échange entre les diverses ressources de pouvoir, son action consistera essentiellement à amener les individus qui en sont les détenteurs à faire correspondre, au moins de façon minimale, leurs buts privés avec la réalisation des buts collectifs et à favoriser la distribution d'un certain nombre de biens publics. Or, la mise en œuvre d'une telle fonction est, à plus d'un point de vue, un gage d'autonomie : d'abord parce qu'elle place les structures politiques centrales dans la position d'un arbitre qui est amené à définir le « taux de convertibilité » des différentes ressources sociales, ensuite parce qu'elle les conduit à imposer, de façon autoritaire, une conciliation entre ces ressources et un certain nombre de biens valorisés (comme la défense de certaines valeurs culturelles ou de l'identité nationale) ; enfin parce qu'elle tend à remettre aux institutions politiques la fonction de formuler et d'articuler les buts collectifs pour la réalisation desquels la société devra se mobiliser. Or, dans les situations de profond changement, ce dernier aspect fonctionnel peut conférer aux élites politiques une autonomie tout à fait remarquable, qu'Eisenstadt assimile sans peine à celle dont bénéficie le leader charismatique de Weber, cette autonomie se transmettant ensuite, selon la formule de la « routinisation du charisme », aux institutions spécialement créées pour mettre en pratique les politiques élaborées¹. Cette organisation de l'interaction

1. Cf. Samuel Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 39 à 46.

entre les différentes ressources aboutit ainsi à une forte réévaluation de la ressource politique, qui profite d'abord aux élites puis aux institutions qui prolongent leur action, et qui confère au système politique les conditions d'autonomie lui permettant de fonctionner selon les modalités de l'État moderne. On comprend donc qu'Eisenstadt voie dans l'autonomisation du pouvoir politique du prince un des deux traits qui différencient les Empires des sociétés politiques traditionnelles et, dans son achèvement, une des bases de la réalisation de l'État-nation¹.

Dans cette perspective, l'autonomie des structures politiques se trouve suspendue à la réunion de plusieurs éléments. D'abord au degré de libération et de différenciation des ressources de pouvoir et donc à leur pluralité. De ce point de vue, les conditions d'une autonomisation maximale seraient réunies dans les sociétés où les diverses ressources religieuses, sociales ou économiques tendent à peser d'un poids comparable ; le contexte serait, au contraire, défavorable là où une ressource domine très nettement les autres. Cette première distinction rendrait compte des différences qui séparent le modèle occidental de développement, proche de la première formule, de celui suivi, entre autres, par la Russie et qui est marqué notamment par une interdépendance étroite et exclusive entre les appareils gouvernementaux et la seule hiérarchie nobiliaire².

À cette condition s'en ajoute naturellement une autre que n'explique guère Eisenstadt : l'autonomie des structures politiques est logiquement d'autant plus forte que les ressources ainsi définies sont concurrentes et dispersées. À ce propos, on peut opposer l'exemple de la France à celui de l'Angleterre, pour noter que, dans le pre-

1. Samuel Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, op. cit., chap. 13.

2. Samuel Eisenstadt, *Tradition, Change and Modernity*, New York, J. Wiley, 1973, chap. 13.

mier cas, la division du travail social s'est développée à partir d'une relative opposition entre les élites et d'une forte dispersion des ressources, liée au passé féodal : autant de données qui ont conduit l'État français à se renforcer et à intervenir directement comme acteur au sein du jeu sociopolitique. Dans le cas anglais, au contraire, le centre politique n'a eu pratiquement aucune occasion de s'affirmer face à des élites relativement unies et solidaires.

Incontestablement négligée par Eisenstadt, cette dernière distinction paraît importante, car elle montre que la propriété d'autonomisation tient davantage à des circonstances historiques particulières qu'aux principes généraux de la modernisation auxquels se réfère le modèle. Problème délicat s'il en est, car il détermine une nouvelle fois la définition même du concept d'État : dans sa plus large expression il se confondrait purement et simplement avec la notion de *centre du système politique*, la propriété d'autonomie restant secondaire et contingente ; dans sa stricte acception, il concernerait exclusivement les systèmes politiques dont le fonctionnement implique, au contraire, la réunion de toutes les conditions nécessaires à leur complète autonomisation.

Dans le premier cas, l'apparition du fait étatique serait essentiellement suspendue à la simple accumulation par le centre de ressources politiques suffisantes pour neutraliser celles dispersées au sein de la périphérie. Si on en croit Finer, la naissance de l'État interviendrait alors au moment où ce processus d'accumulation impliquerait une modification de la stratégie des élites périphériques, celles-ci abandonnant leur politique de résistance au centre et optant pour une politique visant à contrôler celui-ci. En ce qui concerne l'Angleterre, ce glissement serait précisément intervenu entre le XII^e et le XIII^e siècle, la stratégie de « contrôle » ayant été nettement inaugurée avec la « guerre des barons » (1214-1216) ; en France, au contraire, le processus aurait été beaucoup plus lent et

paraît s'être étalé du règne de Philippe Auguste jusqu'à l'époque des « ligues nobiliaires¹ ».

Si on opte, en revanche, pour une conception plus stricte de la nature de l'État, on s'aperçoit que celui-ci n'atteint sa pleine autonomie et donc sa pleine identité qu'au prix de l'acquisition de *moyens* institutionnels dont le degré d'élaboration est directement lié à la résistance que lui opposent les diverses structures sociales. On peut alors en conclure que la construction de l'État s'apprécie en fonction du développement d'un certain nombre d'instruments destinés à rendre son action effective, qu'il s'agisse de la bureaucratie civile, de l'appareil judiciaire ou de l'armée².

Il est évident que plus ces moyens sont complexes et développés, plus l'État est en mesure d'agir sur l'environnement et d'imposer, de façon autonome, des buts collectifs, distincts de ceux qui sont formulés au sein de la société. Cette autonomie correspond alors à une réalité tangible : la pression de ressources trop concurrentes ou trop dispersées tend, pour des exigences d'intégration, à impliquer une forte extension des appareils de l'État ; mais elle donne par là même à celui-ci toutes les conditions de son indépendance et tend à le protéger des interventions extérieures. C'est très précisément ce que veut dire Bendix lorsqu'il cherche à montrer que la construction de l'État est inséparable du processus de bureaucratisation, c'est-à-dire de l'établissement d'une administration publique indépendante tant de la compétition politique que des intérêts privés, ayant notamment l'entier contrôle sur le recrutement de son propre per-

1. Samuel Finer, « State-Building, State Boundaries and Border Control », *Social Sciences Information*, 13, 4-5, pp. 86-87. Il semble, comme on le verra plus loin, que Finer soit amené à postdater la naissance d'un système politique centralisé en Angleterre.

2. Cf. Samuel Finer, art. cit. et aussi « State and Nation-Building in Europe : the Role of the Military », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 84-163.

sonnel. C'est probablement à ce niveau que l'ambiguïté que nous avons déjà signalée se transforme soudain en paradoxe : pour arbitrer de façon neutre entre les forces sociales, l'État doit être séparé de la société civile et disposer d'une bureaucratie suffisamment structurée et complexe ; or, dans la logique du modèle que nous exposons, seules les trajectoires de développement les plus tourmentées et affectant les sociétés les moins intégrées sont susceptibles d'aboutir à un tel résultat, alors que les systèmes politiques apparemment les plus proches du modèle consensuel restent, telle la Grande-Bretagne, à un niveau de bureaucratisation et donc d'autonomisation relativement faible.

Participant directement au processus de rationalisation des sociétés, l'apparition de l'État ne consacre pas seulement la différenciation progressive des structures sociales et le processus d'autonomisation qui l'accompagne : il correspond également à l'adoption par les structures politiques de l'*orientation universaliste* que la sociologie fonctionnaliste prête au changement social. Parsons relève ainsi, comme critère essentiel de distinction entre les « Empires intermédiaires avancés » et les systèmes politiques modernes, l'inaptitude des premiers à procéder à l'intégration des éléments les plus particularistes qui les composent, qu'il s'agisse de strates sociales ou d'identités culturelles périphériques¹. L'État aurait, dans ces conditions, pour principale caractéristique de constituer une collectivité strictement égalitaire, monopolisant l'accomplissement d'une série de fonctions et garantissant ainsi la stricte universalité de leur application².

Cet aspect apparaît d'abord comme le résultat indirect, mais inévitable, du processus de différenciation des rôles sociaux. Celui-ci implique, en effet, une modification des relations d'autorité dans la sphère privée, no-

1. Talcott Parsons, *Sociétés*, op. cit., p. 148.

2. Cf. J. Peter Nettl, « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, juillet 1968, p. 562.

tamment la disparition des rapports maître-serviteur au niveau de l'entreprise et la dépersonnalisation des relations sociales à un niveau plus général : une telle rupture, en engageant les individus dans une lutte pour l'obtention de droits civils et sociaux égaux, concourt à former, sur le plan politique, un public potentiellement égalitaire, revendiquant l'appartenance à un système politique à orientation universaliste¹. En même temps, la différenciation des infrastructures politiques et la généralisation progressive des ressources de pouvoir font de l'extension de la participation politique une formule de gouvernement qui s'impose au centre, et que les élites dirigeantes cherchent elles-mêmes à promouvoir pour aborder la compétition politique avec le maximum de soutiens. Ce dernier aspect explique assez clairement pourquoi la construction de l'État a été parachevée, au XIX^e siècle, par l'institution du suffrage universel et pourquoi celui-ci a souvent été octroyé par les partis conservateurs.

Mais l'essentiel du processus dérive en fait de facteurs beaucoup plus immédiats. Comme le remarque Habermas, en analysant la logique dont se réclame l'État qu'il qualifie de « bourgeois », la structuration de l'espace public cherche à reprendre les caractéristiques qui ont marqué la formation de la sphère privée. De même que celle-ci est tout entière organisée autour de l'échange interindividuel et des lois du marché, de même le système politique prétend fonctionner en s'appuyant sur un ensemble de lois « objectives », s'imposant également à tous et ne dispensant aucun privilège. C'est en cela, relève l'auteur, que les lois de l'État correspondent formellement à celles du marché : « Les unes comme les autres ne font aucune exception parmi les citoyens et les personnes privées ; elles sont objectives, c'est-à-dire que les individus ne peuvent les manœuvrer dans leur propre

1. Cf. Reinhard Bendix, « Industrialization, Ideologies and Social Structure », in Amitai Etzioni et Eva Etzioni, ed., *Social Change*, New York, Basic Books, 1973.

intérêt [...] et elles ne s'adressent pas non plus à certains individus en particulier¹. » Suivant les termes de cette analogie, le système législatif est pensé comme le prolongement de l'opinion publique, ce qui confère une importance toute particulière à l'institution parlementaire qui devient ainsi l'expression la plus tangible du caractère réellement universaliste de l'État. Il est clair que, présenté de la sorte, ce dernier perd apparemment sa caractéristique de structure de domination² ; il se rapproche assez sensiblement des modèles conçus par les systémistes, qui réduisent le jeu politique à un équilibre entre les demandes adressées au centre et les réponses produites par celui-ci.

Sans conduire nécessairement à des conclusions aussi tranchées, le recours à la propriété d'universalisation recèle au moins deux autres implications. Il signifie d'abord que l'État, du fait même de sa fonction de coordination, tend à consacrer la supériorité de l'allégeance nationale sur toute forme d'allégeance traditionnelle et revendique, par là même, des relations directes et politiquement exclusives avec l'ensemble des citoyens³. Il ne peut donc admettre aucune médiation entre ses propres institutions et l'individu-sujet, que ce soit par le biais du chef de village de nombreuses sociétés asiatiques ou du noble de l'Europe féodale⁴. Dans cette perspective, le groupe perd toute identité juridique, sauf si celle-ci lui est explicitement concédée par l'État ; il abandonne également toutes ses ressources politiques à la collectivité étatique. Développant cette analyse, Robert Nisbet explique ainsi la dissolution de la famille romaine par la croissance parallèle de l'*imperium* augustinien, elle-

1. Jürgen Habermas, *L'Espace public*, trad. fr., Payot, 1978, p. 90. (1^{re} éd. : 1962.)

2. *Ibid.*, pp. 90 et suiv.

3. Sur l'importance de ce trait distinctif, cf. Cyril Black, *The Dynamics of Modernization*, New York, Harper and Row, pp. 13 et suiv. et Joseph Strayer, *Medieval Statecraft and the Perspectives of History*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

4. Cf. Reinhard Bendix, *State and Society*, op. cit., p. 71.

même favorisée par la guerre et l'extension de l'institution militaire, qui ont l'une et l'autre fortement contribué à déposséder le groupe familial de ses prérogatives traditionnelles et à établir des relations politiques directes entre le centre impérial et l'individu¹. Envisagée en ces termes, la construction de l'État se ramène donc à la structuration progressive, dans chaque société, d'une collectivité nouvelle, dominant toutes les autres et renforçant sa nature universaliste par l'individualisation des rapports sociaux.

Plus profondément, cette propriété d'universalisation se traduit par une importante modification du jeu social, qui apparaît plus clairement à la lumière du paradigme développé par Hirschman². On sait que pour celui-ci, le comportement de tout public peut se traduire alternativement par la défection, la protestation ou la loyauté. Partant de cette hypothèse, on peut envisager, avec Finer, que l'apparition d'un État à prétention universaliste consacre un singulier rétrécissement des possibilités ainsi offertes au public, en rendant pratiquement impossible le jeu de la défection, ou du moins en le limitant à des comportements individuels et isolés comme l'exil volontaire. Dès lors que le système politique prétend en effet au monopole de l'autorité publique, il ne peut plus intégrer en son sein les diverses pratiques qui, à l'époque féodale par exemple, permettaient à certains individus ou à des groupes entiers de se placer en dehors de telle ou telle obligation politique : ainsi en était-il des immunités reconnues à la noblesse ou au clergé, de l'inviolabilité de certains sanctuaires ou, de façon encore plus nette, des privilèges et autonomies concédés aux villes. De la même façon, le droit du vassal de défier son suzerain ou éventuellement d'en changer, de participer successivement à des coalitions de diverses natures, entre en

1. Robert Nisbet, « State and Family », in *Social Change*, op. cit., pp. 190-210.

2. Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970, trad. fr. : *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Éditions Ouvrières, 1972.

contradiction avec la notion même d'État souverain¹. Ainsi que le suggère Finer, on peut donc considérer que la transition de la société féodale à l'État territorial s'est faite par la tentative des nouveaux centres d'imposer par la contrainte ce nouvel ordre universaliste, la périphérie bénéficiant, en compensation, de la possibilité d'institutionnaliser son droit à la protestation (par les Parlements), ou de faire définitivement et totalement défection, par le biais de la sécession (comme le Portugal et la Catalogne, face au roi d'Espagne)². Une fois l'État territorial constitué, cette alternative perd tout fondement, ce qui confère une signification tout à fait différente et beaucoup plus restrictive à la relation centre-périphérie qui se trouve dès lors assimilée à une relation de pure domination.

Comme toute autre relation de domination, celle-ci se trouve cependant légitimée par l'élaboration et la diffusion d'un sentiment national justifiant l'extension prise par l'État territorial. Constituée de valeurs et de croyances issues, pour la plupart, des anciennes relations communautaires et étant essentiellement orientée vers l'exclusion et le particularisme, l'idéologie nationaliste apparaît à ce niveau comme l'envers du caractère universaliste de l'État ou, du moins, comme une concession faite aux traditions communautaires. La formule de l'État-nation serait ainsi un compromis qui, dans une perspective évolutionniste, ne peut être que précaire : elle devrait donc aboutir, à terme, soit à une extension du rayon d'action des centres — et donc à une fusion des États territoriaux —, soit à une déliquescence des formules de légitimité territoriale et donc à une reconsidération des relations entre centre et périphérie³. Dans un

1. Samuel Finer, art. cit., pp. 80-82 et p. 98.

2. *Ibid.*, p. 98. On retrouve, à ce niveau, une des bases de la problématique qui avait permis à Rokkan d'établir sa carte conceptuelle de l'Europe.

3. Sur la signification particulariste du fait national, cf. Anthony Douglas Smith, *Theories of Nationalism*, Londres, Gerald Duckworth and Co, 1971, chap. 3.

cas comme dans l'autre, la problématique fonctionnaliste semble priver le fait national de toute valeur structurale.

L'exercice conjugué des différents processus de changement social que la sociologie fonctionnaliste lie à l'apparition de l'État trouve enfin son débouché naturel dans un profond mouvement d'*institutionnalisation* du jeu sociopolitique. Structure d'intégration au sein d'une société différenciée, acteur autonome et force d'universalisation, l'État ne peut s'imposer dans les fonctions qui lui sont attribuées qu'en procédant à une substantielle réévaluation des institutions politiques par rapport aux forces sociales établies. Cette observation n'échappe d'ailleurs guère aux historiens médiévistes et modernes, qui accordent une place importante au rôle des « législateurs », à la redécouverte des institutions romaines et à l'influence des institutions ecclésiastiques dans l'analyse de la construction de l'État en Europe¹.

La notion même d'institution et les propriétés qui en dérivent sont difficiles à cerner, même si le concept est utilisé dans de nombreuses constructions théoriques ou empiriques. On peut partir de l'hypothèse qu'une institution désigne « une entité dont le principe régulateur organise la plupart des activités de ses membres au sein d'une société ou d'une collectivité et selon un modèle organisationnel défini qui est étroitement lié soit aux problèmes fondamentaux, soit aux besoins de cette société, de ce groupe ou de cette collectivité ou à quelques-uns de ses buts² ». Eisenstadt ajoute que cette organisation se traduit par des normes et des obligations qui s'imposent soit par la force, soit par la libre volonté des individus concernés. Il en conclut que *l'institutionnalisation*

1. Cf. notamment Bernard Guénée, *L'Occident aux XIV^e et XV^e siècles : les États*, PUF, 1974, et Joseph Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press, 1970, pp. 15-16 et p. 25 ; cf. également Carl J. Friedrich, *La Démocratie constitutionnelle*, PUF, 1958, pp. 12-14.

2. Samuel Eisenstadt, *Social Differentiation and Stratification*, op. cit., p. 39.

est le processus par lequel des modèles sociaux se trouvent organisés de façon stable.

Partant de ce point de vue, la sociologie fonctionnaliste fait naturellement d'un tel processus l'un des aspects fondamentaux de la construction de l'État. D'abord parce que celle-ci est liée à l'extension de la division du travail ; or cette dernière implique une prolifération d'activités nouvelles que toute institution a pour vocation d'organiser et d'articuler. Ensuite parce que de tels changements suscitent un ensemble de tensions et de clivages qui rendent d'autant plus urgente cette organisation et appellent, en l'espèce, la construction d'un centre, la définition de règles du jeu, la formation d'une administration autonome et l'extension du principe de légalité, soit un ensemble de mesures qui officialisent les conflits et en font des éléments normaux et supportables des interactions sociales¹. Enfin et surtout parce que, solidaire d'un processus plus vaste de modernisation, l'apparition de l'État marque une modification substantielle des « besoins sociaux » par rapport auxquels Eisenstadt définit l'orientation de l'appareil institutionnel, et consacre une profonde transformation du type d'équilibre sur lequel reposaient les institutions précédentes. Or l'un des aspects les plus caractéristiques de cette transformation des besoins tient précisément à la nécessité d'entrer dans une phase où le changement est érigé en donnée permanente et où la société doit faire face à des problèmes et des enjeux qui ne cessent de varier. Tout comme la prolifération des conflits, la généralisation du changement implique donc un effort particulier d'institutionnalisation permettant la mise en place d'organisations et de procédures marquées par un haut degré de flexibilité². Or cette notion même de flexibilité rejoint

1. Cf. Samuel Eisenstadt, *Modernization : Protest and Change*, op. cit., chap. 3.

2. *Ibid.* et *Tradition, Change and Modernity*, op. cit., pp. 40 et suiv. et 47 et suiv.

certaines des principaux traits que cette sociologie prête généralement aux institutions étatiques : une dépersonnalisation qui les rend indépendantes du prince, une permanence qui les met à l'abri des effets de la compétition politique et une orientation démocratique qui leur permet de s'adapter aux modifications de buts intervenant au sein du système politique. Eisenstadt tire d'ailleurs argument de ce point pour considérer que l'autoritarisme qui sévit au sein du tiers monde est en même temps l'expression d'un sous-développement étatique et d'une désinstitutionnalisation¹.

Il convient enfin de remarquer qu'en suivant jusqu'à son terme l'analyse d'Eisenstadt, on est amené à conclure que tout processus de modernisation se ramène nécessairement à l'institutionnalisation d'un niveau supérieur de différenciation, donc, comme il le note lui-même, à l'adaptation des institutions en place et à l'organisation, sous forme de procédures stables, des caractères propres au système politique considéré². Ceci suppose donc que la construction de l'État, comme tous les autres aspects du changement politique, correspond exclusivement à un processus endogène et que la solution étatique soit, en fin de compte, un pur réflexe d'adaptation propre aux institutions traditionnelles en place.

On rejoint, à ce niveau, l'hypothèse d'Huntington selon laquelle plus une société est différenciée, plus elle dépend, dans sa persistance, du bon fonctionnement de ses institutions, aucune force sociale ne pouvant plus exercer directement son propre pouvoir sur les autres³. On peut donc appliquer aux structures étatiques les propriétés que l'auteur tient pour caractéristiques du pro-

1. *Ibid.*, pp. 47 et suiv.

2. Cf. Samuel Eisenstadt, « Social Change, Differentiation and Evolution », *American Sociological Review*, 1964, 29 (3), pp. 375-386 et « Institutionalization and Change », *ibid.*, 29 (2).

3. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 9.

cessus d'institutionnalisation, à savoir l'atteinte par les organisations et les procédures politiques d'un niveau satisfaisant d'adaptabilité, de complexité, d'autonomie et de cohérence, pour voir dans la construction de l'État le parachèvement de ces quatre qualités.

Les deux premières reprennent des orientations que nous avons déjà relevées : la notion d'adaptabilité correspond en fait assez étroitement à celle de flexibilité mise en évidence par Eisenstadt ; celle de complexité traduit, dans la sphère proprement politique, l'idée de différenciation structurelle sur laquelle repose l'ensemble du modèle. Notons simplement que, telle qu'elle est définie par Huntington, cette dernière notion donne du système politique développé une représentation plus proche du modèle américain de la séparation des pouvoirs que du modèle européen de l'État centralisé et bureaucratisé¹. Cette orientation est d'ailleurs confirmée par la signification donnée à la propriété de « cohérence », qui suppose que les institutions s'équilibrent entre elles de façon consensuelle. Une telle construction rend peu compatible la propriété de complexité avec celle d'autonomie qui devrait réclamer, pour être efficace, un niveau minimal de bureaucratisation et de concentration des pouvoirs de contrainte.

Il n'est, dès lors, pas étonnant que Huntington reste relativement bref et imprécis lorsqu'il se penche sur cette dernière propriété, se contentant de noter que l'État ne doit pas être le « comité exécutif de la bourgeoisie » et que, face à lui, la justice se doit d'être indépendante. Quant aux éléments susceptibles de garantir l'autonomie de l'État face à la société, l'auteur se borne à considérer que le renforcement du pluralisme social ira inévitablement dans le sens d'une indépendance croissante des institutions. En revanche, il n'est question à ce niveau ni du rôle des appareils d'État, ni de leur personnel ; on pourrait pourtant considérer que l'essor d'institutions

1. *Ibid.*, p. 19.

politiques autonomes et adaptables est fortement aidé par le développement d'une bureaucratie capable en particulier de recruter elle-même, de façon exclusive et totale, le personnel appelé à la faire fonctionner et à la diriger¹. Autant de conditions qui tendraient à suggérer que la parfaite institutionnalisation du système politique passe par une formule de développement étatique qui ne s'identifie que très partiellement au modèle américain.

Tout ceci pose, d'ailleurs, le problème de la compatibilité qui existe réellement entre les différentes propriétés que la sociologie fonctionnaliste prête au processus de construction de l'État. Il n'est pas sûr en particulier que la nécessité d'intégration ne s'oppose, au moins en certaines circonstances, à celle d'autonomisation ou d'universalisation et, d'une façon générale, ne remette en cause la rationalité bureaucratique telle que la définit Max Weber. On peut, par exemple, se demander si le maintien du clientélisme au sein de nombreuses bureaucraties du tiers monde n'illustre pas l'impossibilité dans laquelle se trouve l'État de satisfaire en même temps les exigences d'intégration et celles d'autonomie ; on peut, de même, émettre l'hypothèse que le recours massif à la vénalité des charges, pratiqué par l'État absolutiste français, reflète la difficulté de faire face en même temps au processus de différenciation découlant de l'apparition d'une économie monétaire, à la nécessité d'intégrer de nouvelles élites et au respect des exigences de la rationalité bureaucratique².

Toutes ces observations suggèrent déjà les précautions que suppose le recours au paradigme de la différenciation ; elles montrent, entre autres, que celui-ci ne peut

1. Cf. Robert Robins, *Political Institutionalization and the Integration of Elites*, Beverly Hills, Sage Publication Papers, 1976, chap. 1 à 3.

2. Sur certains aspects de cette question, cf. Bert Hoselitz, « Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structures », in Joseph La Palombara, ed., *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1967, pp. 168-198.

rendre compte à lui tout seul de toutes les dimensions du changement politique, et donc de la construction de l'État. Autant de limites qui apparaissent de façon encore plus nette lorsqu'on replace l'ensemble de ce modèle dans la perspective évolutionniste que bon nombre d'auteurs ont été amenés à lui donner.

2. La généralisation de l'État

Il est clair que, d'après le modèle que nous venons d'analyser, l'État-nation moderne consacre d'abord une rationalisation du jeu social et politique, et donc un progrès dans l'histoire de l'humanité. De ce fait même, il s'inscrit nettement dans une perspective évolutionniste. L'adhésion à ce paradigme n'est d'ailleurs pas de pure forme : elle complète de façon précise les éléments d'analyse et de description dont nous disposons déjà, en supposant d'abord que l'État moderne se réalise de façon progressive, en dépassant et en perfectionnant les formes anciennes de système politique, mais surtout en s'imposant peu à peu comme modèle unique, universellement valable, exportable en dehors même des lieux où il a été historiquement élaboré. Ce dernier point, même s'il est présenté de façon très nuancée et parfois contradictoire, semble de loin le plus important et le plus chargé de conséquences, puisqu'il constitue indiscutablement, sur le plan de la théorie sociologique, l'un des germes du courant développementaliste.

En envisageant la naissance de l'État comme le résultat d'une lente évolution des systèmes sociaux, et non comme le produit d'une rupture historique plus ou moins accidentelle et particulière à certains d'entre eux, la sociologie fonctionnaliste ne fait d'ailleurs que confirmer une thèse déjà développée par les anthropologues. Ainsi Robert Lowie considérerait-il déjà que l'État existait « en germe » dans toutes les sociétés, même les plus primitives, et qu'il était appelé à s'insti-

tionnaliser progressivement à mesure que se généraliserait le fait associatif et que régresseraient les solidarités communautaires¹. On retrouve ce même postulat très marqué par la vision aristotélicienne de la cité, chez Evans-Pritchard, Fortes et beaucoup d'autres encore².

Samuel Eisenstadt s'inspire incontestablement de cette conception évolutionniste dans l'analyse qu'il consacre aux empires traditionnels. Ces derniers relèvent pour lui d'une catégorie intermédiaire entre la société traditionnelle et l'État moderne, et tirent l'essentiel de leur identité du caractère inachevé des changements sociaux et politiques qui doivent ériger les systèmes politiques en formations modernes. Ainsi l'empire marque-t-il un progrès par rapport à la société traditionnelle en consacrant une amorce de différenciation structurelle et d'autonomisation politique, rendues l'une et l'autre possibles par un début de libération des ressources de pouvoir. En revanche, il se sépare de l'État moderne par une série de traits qui rendent ses performances politiques partielles et incomplètes : l'autonomie du pouvoir politique impérial reste limitée du fait de la résistance des formules traditionnelles de légitimité et du poids de la hiérarchie sociale ; les institutions ne sont que faiblement dépersonnalisées ; l'espace public, enfin, n'atteint qu'un faible degré d'universalité, victime, à ce niveau, de la persistance des allégeances locales traditionnelles et de l'apathie politique de la population qui ignore le centre et ne s'adresse jamais à lui. L'empire est donc conçu par Eisenstadt comme une forme pré-moderne et pré-étatique, appelant un achèvement futur, et non comme une catégorie autonome définie en fonction de critères qui

1. Robert H. Lowie, *The Origin of the State*, New York, 1927.

2. Edward E. Evans-Pritchard, Meyer Fortes, *Systèmes politiques africains*, PUF, 1964. Pour une présentation des autres théories anthropologiques de l'État, cf. Lawrence Krader, *Formation of the State*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1968 et Georges Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, 1978.

lui seraient propres. Même si l'auteur innove en montrant que le moteur de ce changement se situe essentiellement dans le conflit engendré par la différenciation des ressources de pouvoir, il reste encore nettement dans le sillage évolutionniste en faisant de son analyse des empires une étude de la pré-histoire de l'État¹.

Cette vision de l'État comme dépassement des formations politiques classiques se retrouve assez communément dans la littérature sociologique qui relève du modèle dominant. Ainsi en est-il des travaux de Bendix qui associent le patrimonialisme et l'État absolu, pour présenter ce dernier comme une étape nécessaire sur la voie qui conduit à la formation d'une bureaucratie autonome, progressivement détachée de l'emprise des structures sociales². De même, l'analyse que Parsons consacre aux différentes sociétés qui ont jalonné l'histoire s'apparente très explicitement à un classement qui, ici aussi, est conçu en fonction de performances et de qualités dont l'État moderne consacre l'accomplissement. Rangées le long d'un axe unilinéaire, en fonction exclusivement de leur différenciation et de leur universalisme, ces diverses sociétés ne sont finalement hiérarchisées que par référence à la distance qui les sépare de la société moderne et, sur le plan politique, par référence à ce qui les distingue de l'État occidental contemporain, de son caractère séculier, légal et démocratique³. Cependant, l'analyse de Parsons laisse apparaître une légère inflexion par rapport aux postulats évolutionnistes les plus classiques : se référant au déterminisme culturel que nous avons déjà souligné, l'auteur est naturellement amené à prendre en compte les différences entre les sociétés traditionnelles, qui dérivent des systèmes de valeurs qui leur sont propres. Ainsi l'empire chinois,

1. Samuel Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, op. cit.

2. Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, New York, J. Wiley, 1964, p. 47.

3. Talcott Parsons, *Sociétés*, op. cit., pp. 31 et suiv.

l'empire islamique ou l'empire russe ont-ils connu, à un même niveau de développement, des formes particulières qui témoignent, selon les propres mots de l'auteur, de l'existence « d'importantes différences et de bifurcations dans les grandes directions de l'évolution¹ ». Aussi novatrice soit-elle, cette conclusion ne bouleverse pourtant rien d'essentiel, puisque Parsons affirme qu'avec l'avènement de l'ère moderne la société occidentale acquiert une signification universelle et oriente à elle seule le développement de l'ensemble des systèmes sociaux². De multilinéaire au départ, l'évolution des sociétés devient donc unilinéaire dès que se trouve franchi le cap de la modernité : en se réconciliant, à ce niveau, avec l'évolutionnisme le plus pur, Parsons déduit, d'un même mouvement, que les sociétés extra-occidentales sont condamnées à stagner ou à accepter le code occidental de la modernisation, que les traits occidentaux de l'évolution restent les seuls significatifs et que l'État-nation moderne est appelé à se généraliser et à se diffuser de par le monde, comme matrice uniforme de développement³.

Cette orientation fournit d'abord une grille capable de distinguer clairement l'État moderne des sociétés politiques traditionnelles. Étudiant l'organisation politique de la cité préindustrielle, Gideon Sjöberg retient par exemple, parmi les traits qui la caractérisent, les fonctions d'ordre public exercées par les groupes de parenté, l'absence d'une légitimité politique distincte des autres formules de légitimation, la faible participation de la population aux processus politiques, la prédominance des critères particularistes dans toute forme d'entreprise collective, enfin la faible différenciation entre l'exercice

1. *Ibid.*, p. 142.

2. Talcott Parsons, *Le Système des sociétés modernes*, op. cit., p. 149.

3. Sur la présentation critique de ce retour à l'unilinéarité du développement chez Parsons, cf. G. Swanson, « Review of Parsons », *British Journal of Sociology*, 1973 (3), pp. 390-392.

du pouvoir politique et la gestion des biens personnels du prince ou du chef¹.

D'une façon plus précise, il est intéressant de noter que ces observations rejoignent et confirment en partie les descriptions que nous ont laissées les historiens des systèmes politiques classiques ou pré-modernes. Ainsi en est-il d'abord de la cité grecque qui, si on se réfère à plusieurs travaux portant sur son organisation politique, se distingue à bien des points de vue du modèle étatique que nous venons d'exposer. Il convient de rappeler, en premier lieu, l'absence d'autonomisation du politique par rapport aux religieux, que Fustel de Coulanges, avec une remarquable anticipation, analysait déjà au siècle dernier comme une des causes principales du caractère trop particulariste de la cité et de son inaptitude à intégrer en son sein des populations réellement étendues². Il en va de même de l'absence originelle de différenciation entre système politique et système de parenté, du caractère faiblement universaliste des rapports politiques, qui limitait la citoyenneté à une minorité d'individus par ailleurs quasiment cantonnés dans le seul exercice de leur rôle politique. Enfin et surtout, le manque d'autonomie de la société civile par rapport aux structures politiques, celles-ci organisant celle-là jusque dans ses moindres détails pour aboutir à un mode de fonctionnement totalement différent de celui qu'on trouve dans l'État moderne et qui repose sur une dualité très stricte des sphères publique et privée³.

De la plupart de ces points de vue, les institutions politiques romaines constituent, par rapport à la cité grecque, un « progrès » très net dont les évolutionnistes n'ont pas manqué de tirer parti. Ils soulignent ainsi le développement d'un ordre légal, complexe et structuré,

1. Gideon Sjöberg, *The Preindustrial City*, New York, The Free Press, 1965, chap. 8.

2. Numa-Denis Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, Hachette, 1879, pp. 151 et suiv. ; pp. 237 et suiv.

3. *Ibid.*, pp. 265 et suiv. ; 283 et suiv. ; 325 et suiv.

grâce auquel le système politique romain pouvait agir de façon « cohérente » et « rationnelle » et qui servira d'ailleurs de base à la constitution du futur État occidental moderne. L'apparition de la « res publica » constitue en outre une première ébauche de différenciation entre la société civile et la société politique, et consacre une forte expansion des valeurs universalistes se concrétisant notamment par une extension de la citoyenneté et un accès plus facile à celle-ci. Toutes ces évolutions sont pourtant contenues par de nombreuses caractéristiques pré-étatiques qui marquent encore la Rome politique. Faiblement institutionnalisé, le rôle de citoyen y reste formel, entravé par le jeu du système censitaire et vidé de son contenu par la formation rapide d'une classe dirigeante pratiquement héréditaire et à orientation particulariste¹. De même, la différenciation des structures politiques demeure limitée, ce qui réduit singulièrement le processus de bureaucratisation : on peut relever en particulier le cumul des fonctions militaires, civiles et judiciaires, qui se traduit par une forte intégration horizontale des appareils correspondants et qui restreint l'autonomie de chacun d'entre eux selon un mode contraire aux exigences de l'institutionnalisation. Enfin, la prétention universaliste du système politique romain ne passe que difficilement dans les faits : le pouvoir du chef de famille reste élevé, tandis que les nombreuses communautés segmentaires périphériques gardent leur autonomie, freinant ainsi les processus qui devaient « normalement » supprimer toute médiation entre l'État et l'individu.

Si l'on reste fidèle à cette perspective, on s'aperçoit sans difficulté que les mêmes conclusions peuvent être appliquées aux empires extra-occidentaux qui, dans l'optique évolutionniste, présentent un mode d'organisation politique encore plus éloigné de la forme étatique moderne. Malgré l'existence d'un système bureaucratique

1. Claude Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la République romaine*, Gallimard, 1976, pp. 426-427 et Conclusion.

unifié et cohérent, l'empire chinois se caractérise ainsi par une faible différenciation entre le système politique et le système culturel, ce qui a entre autres pour effets de limiter l'autonomie de recrutement des fonctionnaires et de conférer une importance plus grande à leur éducation classique qu'à leur compétence professionnelle. On peut ajouter à cela la persistance d'une aristocratie héréditaire qui n'était pas totalement démunie de pouvoir, puisque les hauts fonctionnaires négociaient parfois avec elle les modalités de perception de l'impôt, ou encore l'absence d'un ordre légal universaliste et la très faible autonomie de la sphère économique. Eisenstadt en conclut, pour sa part, que la Chine classique était marquée par une libération à peine amorcée des ressources de pouvoir, puisqu'en fait seules la ressource politique et la ressource culturelle entraînent en ligne de compte, ce qui limitait d'autant les possibilités de communication entre le centre et la périphérie, ainsi que les capacités d'adaptation du système¹.

Fondé sur un code culturel différent, l'empire islamique des Abbassides recèle, malgré sa centralisation, des caractéristiques politiques qui le distinguent tout aussi nettement du modèle étatique. On peut, sur ce point précis, tirer argument du caractère patrimonial de la bureaucratie centrale, mais il convient de souligner surtout la faible différenciation des structures politiques et religieuses, qui aboutissait à confondre dans une même entité la communauté politique et celle des croyants (*Umma*), à enlever tout fondement à la dissociation des pouvoirs temporel et spirituel² et à rendre inapplicable

1. Samuel Eisenstadt, *Social Differentiation and Stratification*, *op. cit.*, pp. 101 et suiv. Cf. aussi *Tradition, Change and Modernity*, *op. cit.*, pp. 261 et suiv. Sur l'apport de l'historien à cette analyse critique de la bureaucratie chinoise, cf. Étienne Balazs, *La Bureaucratie céleste*, Gallimard, 1968.

2. Cf. Thomas W. Arnold, *The Caliphate*, Oxford, 1924, pp. 189 et suiv. ; et Émile Tyan, « Notes sur la distinction du spirituel et du temporel dans le califat », *Annales de la Faculté de droit de Beyrouth*, 1951, n. 1, pp. 5 et suiv.

l'idée même d'un État distinct de la société civile. Cette fusion paraît d'autant plus forte que, privée de fonctions sacramentelles comme du droit d'élaborer une doctrine, la religion islamique n'est dotée d'aucune mission d'intermédiaire entre Dieu et les hommes et n'a donc jamais pu s'imposer, au sein de la société, comme structure organisée, hiérarchisée et spécialisée : elle rend en contrepartie définitivement caduque toute prétention visant à établir une souveraineté temporelle — et donc étatique — autonome. Dans ces conditions, la fonction d'intégration politique a toujours été réalisée dans le monde musulman sur le mode de la dédifférenciation la plus totale, c'est-à-dire à partir de la conscience nourrie par chaque individu de participer à une même foi, même si cette formule a été complétée, dans la tradition islamique hellénisante¹, par référence à l'idée de l'harmonie et de la complémentarité naturelle des besoins humains. Toutes ces orientations, outre qu'elles sont contraires au principe de citoyenneté, ont retiré toute base territoriale précise aux empires islamiques et ont limité par là même leur prétention à détenir le monopole du pouvoir politique ; elles ont empêché, de la même manière, l'élaboration d'un système de lois autonome et institutionnalisé : issu des préceptes du Coran, et non pas de principes généraux positifs et clairement définis, le système normatif des sociétés musulmanes est traditionnellement indissociable du système religieux et a ainsi ouvert la voie à une pluralité d'interprétations et d'écoles, portant atteinte à sa « capacité coordinatrice » ainsi qu'à son universalisme. On peut d'ailleurs noter que cette caractéristique se trouvait encore affaiblie, dans l'Orient médiéval, par une résistance exceptionnelle des particularismes locaux et des allégeances communautaires, propice à la démultiplication de sectes auto-

1. Cf. Erwin Rosenthal, *The Political Thought in Medieval Islam*, Cambridge University Press, 1958, pp. 112-117 et Bertrand Badie, « La philosophie politique de l'hellénisme musulman », *Revue française de science politique*, avril 1977.

mes ainsi qu'à l'apparition de formations régionales échappant au contrôle du pouvoir central.

D'autres conséquences sont peut-être plus importantes : l'indissociabilité du public et du privé a trouvé sa consécration directe dans le régime de propriété qui avait cours à l'époque abbasside. On sait en effet que le calife était, au nom de l'*Umma*, l'unique dépositaire des terres, ce qui limitait la sphère privée à l'étroit domaine des activités commerciales urbaines. Cette disposition — tout en contrariant directement le principe de la différenciation — ouvrit la voie à une procédure de distribution des terres (*eqta'*) par le calife à ses lieutenants, qui en recevaient la jouissance et, en fait, la souveraineté¹ : l'universalité du pouvoir califal était ainsi une nouvelle fois remise en cause, mais surtout la société civile perdait la principale ressource capable d'assurer son autonomie par rapport à la société politique.

Le rôle important que semblent jouer, de ce point de vue, le régime de propriété et, d'une façon plus générale, le pouvoir socio-économique, montre déjà l'extrême fragilité de la thèse évolutionniste qui tend à faire de l'État moderne le seul aboutissement d'une rationalisation des cultures, en omettant de le situer également dans la perspective d'un mode particulier d'appropriation des ressources. Mais il y a probablement plus grave : l'appréhension globale des différences qui séparent l'empire abbasside, tout comme la Chine, du modèle occidental contemporain, suggère qu'une vision uniquement hiérarchique de ces dissemblances ne saurait suffire : avant d'être « moins différenciés » que l'État occidental moderne, les empires chinois et islamique étaient organisés en fonction d'une conception du sacré qui pesait à tous les niveaux de la vie sociale et qui ne pouvait

1. Sur l'*eqta'*, cf. Claude Cahen, « Economy and Institution », in P.M. Holt, Ann Lambton, Bernard Lewis, *The Cambridge History of Islam*, 1970, vol. 2B et Claude Cahen, « L'évolution de l'*eqta'* du XI^e au XII^e siècle », *Annales ESC*, janvier-mars 1953.

qu'être porteuse d'un modèle d'innovation et d'adaptation à la modernité au moins en partie irréductible au code occidental de changement sociopolitique¹. Certainement doté de réelles propriétés heuristiques, le concept de différenciation ne semble pouvoir prétendre, en tout cas à ce niveau d'analyse, ni à une valeur explicative, ni à une vertu prédictive.

Cette orientation ethnographique de la sociologie dominante se ressent tout aussi directement dans ses implications contemporaines, lorsqu'elle tend à faire de la généralisation de l'État-nation occidentale la trame essentielle de la « modernisation politique » des sociétés du tiers monde, ainsi que l'orientation nécessaire et unique de leur processus de développement². Postulat principal de la théorie développementaliste classique, cette idée se retrouve clairement dans les travaux de Shils et d'Almond qui définissent de façon très précise les caractéristiques du système politique « développé » en lui donnant assez fidèlement les traits communs aux États occidentaux contemporains³. Plus directement encore, Lucien Pye introduit son modèle en montrant que, forgé par la culture européenne, l'État-nation tend à se généraliser dans le monde entier comme unique solution possible et que toutes les crises par lesquelles passent successivement les jeunes sociétés ne sont que le résultat obligé de l'intégration successive des différentes caractéristiques qui fondent l'État moderne⁴. Il convient enfin de ne pas

1. Cf. notamment Leonard Binder, *The Ideological Revolution in the Middle East*, New York, J. Wiley, 1964.

2. Cf. Bertrand Badie, *Le Développement politique*, Economica, 1978, pp. 50 et suiv.

3. Edward Shils, *Political Development in the New States*, La Haye, Mouton and Co, 1960 ; cf., en particulier, sa description de la démocratie politique présentée comme ultime étape du développement politique ; Gabriel Almond, Bingham Powell, *Comparative Politics*, Boston, Little, Brown, 1966.

4. Lucian Pye, *Aspects of Political Development*, Boston, Little, Brown, 1967, pp. 5-10 et 62 et suiv. La même orientation se retrouve chez Organski, pour qui la construction de l'État-nation est une étape obligatoire de tout développement politique : cf. Abramo F. K. Or-

oublier que le modèle « centre-périphérie » qui inspire les travaux les plus récents en matière de développement est en grande partie issu du paradigme de la différenciation, et a été pour beaucoup élaboré par des auteurs appartenant directement au courant sociologique que nous venons d'étudier. La plupart des travaux qui en découlent vont dès lors donner du « centre » et de ses fonctions une description finalement très proche du modèle étatique occidental¹.

L'État-nation moderne, à travers la présentation partielle, parfois ambiguë et bien souvent idyllique qu'en fait l'aile la plus lucide de la sociologie fonctionnaliste contemporaine, apparaît ainsi comme une solution rationnelle et universelle aux problèmes de la société moderne, et par là même comme un concept unifié et cohérent de la théorie politique dominante. Il est à ce propos significatif qu'Edward Shils, considérant cette généralisation de l'État occidental comme un fait acquis, parvienne à la conclusion que le grand problème du développement consiste désormais à organiser les sociétés civiles du tiers monde pour les rendre compatibles avec les nouvelles structures politiques dont elles se trouvent dotées, donc à les constituer sur des bases consensuelles et intégrées, jusqu'à faire de l'individu leur seule unité fondamentale². C'est sans doute à ce niveau qu'on met le plus facilement en lumière le contenu idéologique de ce modèle : il serait néanmoins dangereux de ne y voir que cela et réellement pernicieux de ne pas tenter d'extraire de cette construction sociologique très dense des éléments pour une sociologie historique de l'État.

Organski, *The Stages of Political Development*, New York, A. Knopf, 1965. Ainsi que nous l'avons signalé plus haut, le modèle d'institutionnalisation de Samuel Huntington apparaît aussi, à bien des titres, comme le décalque du développement de l'État-nation occidental.

1. Cf. Edward Shils, *Center and Periphery*, Chicago, Chicago University Press, 1975.

2. Edward Shils, « On the Comparative Study of the New States », in Clifford Geertz, éd., *Old Societies and New States*, New York, Free Press, 1963.

B. Vers une critique du modèle dominant

Il n'est nullement question de rejeter ce modèle sociologique dans son intégralité ni de recourir à la solution de facilité qui consisterait à le critiquer en lui opposant une autre sociologie. Notre propos est de rechercher en son sein les éléments qui peuvent réellement concourir à une explication sociologique de la genèse et du fonctionnement de l'État, et cela à partir d'une critique interne, aussi approfondie que possible. Cet examen critique n'est pas pour autant une simple formalité : nous avons déjà vu que ce modèle souffrait de contradictions ou d'ambiguïtés, mêlant notamment la notion stricte d'État à celle, plus lâche, de système politique centralisé. Mais à cela s'ajoutent surtout les défauts d'un modèle qui se ressent incontestablement des faiblesses du concept central de différenciation et du postulat qui veut que toute construction sociale apparemment « rationnelle » et efficace soit extensible, comme telle, à toutes les sociétés contemporaines.

1. Critique de la sociologie de la différenciation

Présente dans de nombreuses traditions sociologiques, la notion de différenciation a une portée théorique et une efficacité heuristique que nul ne saurait lui dénier. Il reste que l'usage qui en a été fait pour appréhender la formation de l'État-nation pose des problèmes à de nombreux niveaux, manque souvent de pertinence, n'est pas toujours conforme à la vérité historique et va bien au-delà des possibilités qu'offre réellement le recours à un tel concept.

Alors que celui-ci semble essentiellement destiné à décrire un aspect du changement sociopolitique, force

est de constater que l'école néo-fonctionnaliste l'a érigé en principe fondamental d'une théorie du changement, renouant ainsi avec les traditions organicistes et évolutionnistes les plus classiques¹. L'État se trouve rangé parmi les produits d'une croissance sociale immanente et endogène, uniforme, finalisée et continue. Loin d'apparaître comme le fait d'une histoire, il se présente comme l'étape — semble-t-il ultime — d'une évolution sociale dont l'orientation repose sur des postulats que la critique sociologique a déjà dénoncés comme faux et, en tout cas, indémontrables².

Outre ses faiblesses théoriques, une telle démarche contredit, à bien des points de vue, ce que les historiens nous ont appris. De ne voir dans l'État que le résultat du plein épanouissement des structures politiques propres aux sociétés « traditionnelles » engage un auteur comme Eisenstadt à ramener l'étonnante complexité des empires traditionnels au simple niveau d'épisodes transitoires puis vaguement « dévolutionnistes » de l'histoire universelle³. Cette vision conduit surtout à oublier ou à sous-estimer le fait que l'État est né de la combinaison de données internes et externes aux sociétés considérées : la plupart des travaux historiques se rapportant à ce sujet insistent ainsi sur l'importance du passé féodal et de la transformation socio-économique des sociétés⁴, tout en notant le rôle concurrent du système économique international⁵, de la diffusion du droit romain⁶, des pres-

1. Sur ce point, cf. les critiques de Kenneth Bock, « Theories of Progress and Evolution », in Werner Cahnman, Alvin Boskoff, *Sociology and History*, New York, Free Press, 1964.

2. Cf. Robert Nisbet, *Social Change and History*, New York, Oxford University Press, 1969, pp. 275 et suiv.

3. Cf. sur ce point Charles Tilly, « Clio et Minerve », trad. in Pierre Birnbaum, François Chazel, *Théorie sociologique*, PUF, 1975, p. 573.

4. Perry Anderson, *L'État absolutiste*, Maspero, 1978, 2 tomes.

5. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, New York, Academic Press, 1974.

6. Bernard Guénée, *L'Occident aux XIV^e et XV^e siècles. Les États*, op. cit., pp. 94 et suiv.

sions militaires extérieures et des mouvements de migration¹. Le processus de différenciation politique qui sous-tend la formation de l'État est donc autant endogène qu'exogène et marqué par des ruptures comme par des continuités. De plus, il apparaît comme une solution propre à une crise qui particularise le devenir de certaines sociétés et non comme le simple accomplissement, au sein de la sphère politique, d'un processus universel de « maturation » de la société.

En outre, l'usage que fait l'école fonctionnaliste de la notion de différenciation paraît dangereusement solidaire de certains postulats trop mécaniques d'une problématique conçue en termes d'interdépendance. Contrairement à ce qu'affirment Parsons et Smelser, rien n'autorise à croire que l'accélération de la division des tâches au sein d'un secteur de la société se répercute automatiquement sur tous les autres, ni que les difficultés d'adaptation d'un système se traduiront automatiquement par le réaménagement de celui-ci dans le sens d'une plus grande complexité. Certaines sphères institutionnelles — pas nécessairement les mêmes dans chaque société — peuvent en effet opposer une résistance à cette « exigence » d'adaptation et conduire à la formation de systèmes politiques « modernes » dont le type concret de différenciation variera d'une société à l'autre : ainsi en témoigne l'infinie diversité des modes d'articulation au sein des États modernes entre la bureaucratie et le pouvoir politique², entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais aussi entre l'État lui-même et les structures religieuses, ou même entre le monde de l'économie et celui de la politique. Passant pourtant pour une des sociétés les plus modernes et les plus différenciées, la Grande-Bretagne n'en est pas moins dotée d'un système politique souvent mal séparé de l'*establishment* ou

1. Joseph Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern States*, op. cit., pp. 24-25.

2. Sur ce point cf. Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, op. cit., pp. 41 et suiv.

de l'Église nationale ; marquée de même par une forte différenciation de ses structures politiques, l'Allemagne connaît cependant une assez forte interpénétration entre sa haute fonction publique et sa sphère politique¹. Ceci rejoint la remarque plus générale faite par plusieurs sociologues, qui constatent que la différenciation des rôles économiques ne détermine pas toujours et nécessairement une différenciation corrélative des rôles sociaux et que l'industrialisation peut fort bien se réaliser, comme en Inde par exemple, sans entraîner pour autant une dissolution de la famille traditionnelle². Si tant est qu'elle constitue, comme le croit Ernest Gellner, un code de développement occidental³, la généralisation du processus de différenciation semble s'appliquer beaucoup plus difficilement aux autres sociétés, sans qu'on puisse en induire pour autant que c'est là le fait d'un quelconque « sous-développement ».

Outre son insertion dans une théorie générale contestable, la notion de différenciation se trouve dotée, par la sociologie fonctionnaliste, d'une propriété de rationalisation qu'on ne saurait lui reconnaître a priori. Comme le remarque Clifford Geertz, en s'appuyant sur l'exemple de la société indonésienne contemporaine, la différenciation des rôles sociaux et économiques est loin d'avoir une portée rationnelle et universelle : elle peut fort bien renforcer au contraire la rigidité de certains aspects du système social et aggraver les conditions d'existence d'une bonne partie de la population⁴. De façon plus générale, une division sans cesse plus poussée des tâches au sein de la société conduit le plus souvent à une professionnalisation et à une parcellisation croissantes du savoir : elle risque ainsi d'entraîner une fusion des

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*, pp. 7 et 8 et Milton Singer, ed., *Traditional India : Structure and Change*, Austin University of Texas Press, 1959.

3. Ernest Gellner, *Thought and Change*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1964.

4. Clifford Geertz, *Agricultural Involution*, Berkeley, University of California Press, 1963, pp. 90 et suiv.

élites, une régression de la participation des citoyens et une particularisation des buts de l'appareil bureaucratique. Réalisées dans ce sillage, la croissance et la différenciation des organismes d'État entravent le processus d'universalisation des rapports sociaux et l'orientation rationalisatrice qu'ils étaient censés promouvoir¹.

Les mêmes réserves peuvent s'appliquer au postulat qui veut que toute différenciation s'impose comme solution régulatrice des tensions affectant le système social. Comme le souligne Alvin Gouldner, tout processus de différenciation remet en cause non seulement une distribution de rôles, mais aussi une structure de pouvoir et même, dans certains cas, un ensemble de valeurs². C'est dire qu'il risque de renforcer les anciens conflits, d'en susciter d'autres et de provoquer l'apparition de nouvelles difficultés d'adaptation que le seul processus d'institutionnalisation ne réussira pas forcément à résoudre. Il est certain, par exemple, que l'apparition d'un État et de structures bureaucratiques centrales dans la société française de la Renaissance ne peut être tenue simplement pour un remède aux tensions qui désorganisaient la société féodale, mais doit être étudiée, de façon beaucoup plus générale, comme une formule qui ne pouvait réussir qu'au détriment des anciennes structures de pouvoir et qu'au prix de leur complète élimination. Preuve en est que la construction de l'État a été, du XIV^e au XVIII^e siècle, source de nombreux conflits qui n'ont disparu qu'avec la Révolution de 1789, c'est-à-dire avec la réduction violente et totale de l'ordre ancien par l'ordre étatique nouveau.

Mais surtout, la sociologie fonctionnaliste a très sensiblement surestimé la capacité explicative du concept

1. Cf. Jürgen Habermas, *La Technique et la Science comme idéologie*, Gallimard, 1973 ; Giuseppe Di Palma, *Apathy and Participation*, New York, Free Press, 1970, ainsi que les remarques de Samuel Eisenstadt lui-même, dans *Tradition, Change and Modernity*, op. cit., pp. 238 et suiv.

2. Alvin Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology*, op. cit., p. 359.

de différenciation et n'a pas su éviter certaines ambiguïtés¹. Parler de la formation de l'État comme résultat d'une différenciation des structures de la société signifie-t-il que l'État n'apparaît qu'à un certain niveau de réalisation de la division du travail social ? Ou qu'il ne peut s'imposer que par le biais de ce processus, quelle que soit l'importance de celui-ci ? Ou qu'il consacre une différenciation minimale à l'intérieur des seules structures politiques ? Ou, plus simplement, qu'il est apparu, en Europe, conjointement à cette formule ? Par ailleurs, puisque la différenciation n'est pas seulement un processus inhérent aux sociétés modernes, mais se retrouve aussi dans d'autres sociétés, veut-on suggérer que toutes les époques ont connu des mouvements de modernisation et donc des « pulsions » étatiques ou bien que, dotée de propriétés particulières, seule la formule contemporaine de différenciation peut donner naissance à l'État ? Là aussi, il semble qu'une confusion se soit établie entre l'idée que la division du travail social, liée notamment à l'industrialisation, a nécessité l'apparition de structures autoritaires coordinatrices, donc d'un centre politique, et l'idée que, dans certaines sociétés, l'apparition de ce centre s'est à son tour traduite par un renforcement du processus de différenciation et par son extension au champ politique. Seul ce dernier cas peut recevoir l'appellation d'État au sens strict, et un des buts prioritaires de toute analyse doit être d'expliquer pourquoi, dans certaines sociétés, le processus de spécialisation des rôles connaît ce type d'aboutissement.

Tout ceci montre que la différenciation ne peut pas être construite comme une variable indépendante et n'a de valeur opératoire que lorsqu'elle est appréhendée comme l'instrument de processus sociaux réels, que l'analyse doit donc s'efforcer de dégager. C'est le mécanisme qui commande la différenciation et non la différenciation elle-même qui explique, pour ce qui nous

1. Cf. sur ce point Anthony David Smith, *The Concept of Social Change*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 68 et suiv.

intéresse, la naissance de l'État. Or, si on en vient à une perspective aussi globalisante, on s'aperçoit que la différenciation n'est pas l'instrument unique du changement social et que celui-ci se réalise même souvent par le jeu combiné de la dissociation et de son contraire. Fred Riggs note ainsi que la société moderne s'est construite en même temps sur la base d'une prolifération de rôles industriels et d'une « dédifférenciation » — donc d'une simplification — de la société rurale¹. S'appuyant sur divers travaux d'historiens, Tilly remarque, de même, que la société industrielle ne s'est imposée qu'au prix d'une « pastoralisation » et d'une « dévolution » des campagnes². Allant encore plus loin, Clifford Geertz démontre fort bien que l'établissement d'un secteur industriel moderne et différencié a nécessité, dans le cadre de l'Indonésie, le renforcement d'un secteur rural communautaire et traditionnel dont la fonction est loin d'apparaître comme transitoire³. Tout ceci suggère qu'une explication sociologique approfondie passe par la prise en compte non pas de la seule différenciation, mais de l'ensemble des mécanismes évolutifs et « dévolutifs » qui donnent forme au changement ; elle doit donc mettre au jour les facteurs qui structurent cet ensemble, déterminent son champ d'application et sa fonction.

Les cas étudiés dans cette perspective semblent indiquer que ces facteurs tiennent en même temps à la nature de la tradition, aux conflits entre les instances que le changement social dresse l'une contre l'autre, et surtout aux relations de pouvoir qui gouvernent la société considérée. Cette dernière dimension est totalement absente de la perspective fonctionnaliste mais apparaît très

1. Fred Riggs, *Administration in Developing Countries*, Houghton Mifflin Co, Boston, 1964, pp. 24 et suiv.

2. Charles Tilly, « Clio et Minerve », art. cit., p. 580. La dévolution peut se définir comme le processus régressif atteignant tout ou partie de la société et affectant notamment la capacité adaptative, l'universalisation et la différenciation de l'instance considérée.

3. Clifford Geertz, *Agricultural Involvement*, op. cit., pp. 89 et suiv.

clairement dans l'exemple de dévolution présenté par Geertz à propos de l'Indonésie : ce sont bien en effet des considérations de pouvoir qui expliquent en dernier ressort la coexistence, au sein de cette société, d'un secteur industriel moderne contrôlé par l'étranger et d'un secteur rural traditionnel et dédifférencié, le second permettant en fin de compte au premier de fonctionner¹. Si elle s'appuie sur le concept de différenciation, la sociologie de l'État doit donc déterminer quels types de « dédifférenciation » et de dévolution la naissance du fait étatique vient consacrer simultanément, et rechercher, dans les données de la tradition, dans la nature des conflits et dans les relations de pouvoir, l'explication de l'ensemble de ces processus.

Or, du point de vue de la construction de l'État, on ne peut en aucun cas considérer avec Eisenstadt que les phénomènes contraires à la différenciation se limitent à de simples faits de rupture, d'échec ou de stagnation et soient par conséquent à l'origine de l'installation « provisoire » de structures de pouvoir autoritaires, dictatoriales et régressives². Outre que l'essor de tels phénomènes ne répond pas nécessairement à ce type de facteur, la genèse de l'État se trouve elle-même indissociablement liée à l'action d'un certain nombre de mécanismes dévolutifs. Dans le cadre de l'histoire occidentale, Tilly montre en effet que la formation du centre étatique s'est réalisée conjointement à la régression des instances de participation traditionnelles, notamment communales et régionales, et a même consacré la *disparition* d'un grand nombre de rôles sociaux, qu'il s'agisse du chef de clan ou du châtelain³. Cette observation confirme d'une part que l'État ne peut être envisagé théoriquement comme le produit du seul processus linéaire de différenciation ; elle suggère, d'autre part, un certain nombre de facteurs explicatifs

1. *Ibid.*, p. 95.

2. Samuel Eisenstadt, « Breakdowns of Modernization », *Economic Development and Cultural Change*, 12(4), pp. 345-367.

3. Charles Tilly, art. cit., pp. 574-575.

qui peuvent rendre compte du degré atteint par la construction de l'État : celui-ci apparaît en effet d'autant plus envahissant que la conversion des structures sociopolitiques traditionnelles en structures modernes s'avère difficile, se trouve bloquée par les relations de pouvoir en place et s'accompagne ainsi de phénomènes de dévolution. Il est significatif, de ce point de vue, que ceux-ci aient été beaucoup moins nombreux en Angleterre qu'en France, que les structures politiques traditionnelles aient pu continuer à fonctionner, outre-Manche, comme relais du centre en formation¹ et que l'État y apparaisse, en fin de compte, comme moins développé que sur le continent. L'explication de l'émergence du fait étatique, dans sa plus stricte acception, doit donc au moins autant reposer sur l'analyse précise des anciennes structures de pouvoir, de leur rigidité et des crises qui les affectaient que sur la prise en compte des conditions nouvelles issues de la division du travail social et, éventuellement, de l'industrialisation. Elle suggère alors que l'État apparaît non pas tant pour consacrer la différenciation de la société que pour faire face à la dévolution d'un certain nombre d'instances qui n'ont pas pu s'adapter.

On ne saurait en outre oublier que la construction étatique peut ne pas se réduire au seul couple différenciation-dédifférenciation, mais dériver d'un autre processus de changement social qu'Amitai Etzioni a analysé sous le vocable d'« épigénèse² ». On doit en effet admettre que les structures sociales ne changent pas seulement en se scindant, pour se spécialiser sans cesse dans l'accomplissement de fonctions de plus en plus précises, mais peuvent aussi évoluer en s'unifiant, et en s'adjoignant de nouvelles structures destinées à accomplir des fonctions

1. Charles Petit-Dutaillis, *La Monarchie féodale en France et en Angleterre*, Albin Michel, 1971 (1^{re} éd. : 1933), pp. 126 et suiv.

2. Amitai Etzioni, « The Epigenesis of Political Communities at the International Level », *American Journal of Sociology*, janv. 1963, pp. 407-421.

nouvelles qui n'existaient pas en « germe » dans le contexte historique précédent. Or, à bien des points de vue, le développement étatique semble correspondre à un tel modèle : même s'il consacre la naissance d'un système politique plus différencié qu'auparavant, il suppose également le regroupement d'unités territoriales et de lieux de pouvoir qui existaient jusque-là de façon dispersée, ainsi que la formation, dans ce sillage, d'institutions politiques ou administratives qui correspondent à des fonctions entièrement nouvelles (diplomatique ou fiscale, par exemple). Ceci rejoint d'ailleurs les conclusions auxquelles aboutissent plusieurs travaux de sociologie historique : d'abord ceux qui notent que la formation d'un État-nation unifié apparaît comme le débouché naturel d'un système féodal morcelé qui dressait les seigneurs les uns contre les autres et conduisait nécessairement l'un d'entre eux à éliminer ses rivaux pour imposer progressivement le monopole de sa domination politique ; ensuite ceux qui remarquent que l'État de la Renaissance dérive avant tout d'une coalition entre seigneurs féodaux et donc d'une alliance d'intérêts particularistes¹.

Cette nouvelle dimension théorique a au moins deux implications pratiques. Si l'État dérive d'une fusion ou d'une coalition de forces sociales et non plus seulement d'un pur processus de rationalisation des structures politiques, on ne peut plus l'envisager a priori comme un arbitre neutre et totalement autonome, mais on doit l'appréhender comme une instance articulée sur une structure sociale conflictuelle, plus ou moins dépendante de forces particularistes. En outre, comme le suggère Etzioni, ce processus d'épigénèse ne peut se réaliser sans l'effet d'un mécanisme de pouvoir qui contrôle l'accumulation des structures et des fonctions nouvelles, ainsi que

1. Cf. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, 1975 (1^{re} éd. : 1939) et Charles Tilly, « Reflections on the History of European State-Making », in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit., pp. 25 et suiv.

leur orientation¹. On peut, dans ces conditions, postuler que le pouvoir d'État est également lié au pouvoir détenu par les hommes spécialisés dans sa gestion et reproduit donc une classe politique qui s'impose comme écran supplémentaire entre la prétention universaliste de l'État moderne et les conditions réelles de son fonctionnement.

L'analyse de ces différents mécanismes de changement social liés à la naissance de l'État permet ainsi d'approcher certains des processus qui sont à la base de l'explication sociologique que nous recherchons. Les éléments que nous avons établis concourent en effet à indiquer que tous ces mécanismes consacrent, à travers la construction étatique, la formation d'une structure de mobilisation destinée à compenser les effets de la division du travail social, mais aussi à réaliser un certain nombre de buts propres à la coalition sociale sous-jacente à l'État. Cette interprétation conduit nécessairement à plusieurs constatations. Tout d'abord, la naissance de l'État correspond à une création de pouvoir, et non à la simple cession des pouvoirs jusque-là détenus par les structures politiques qui, dans les sociétés pré-étatiques, coexistaient de façon atomisée. Cette création de pouvoir est plus ou moins conséquente selon les circonstances historiques qui marquent la centralisation des structures politiques et selon l'importance des fonctions nouvelles à accomplir : son intensité peut donc être tenue pour une des variables explicatives des différences qui séparent les divers systèmes politiques contemporains et qui distinguent notamment l'État au sens strict de la notion plus vague de centre politique. Sur le plan théorique, tout en rejoignant certains aspects de la conception parsonienne du pouvoir et en contredisant les thèses qui présentent le pouvoir comme un jeu à somme nulle,

ce nouvel élément infirme l'idée fonctionnaliste selon laquelle l'État ne serait que le produit d'une réorganisation et d'une redistribution des structures de domination face à l'essor de la division du travail social.

Étant source autonome de pouvoir, l'État est donc également un enjeu de la lutte politique et non un lieu de réconciliation d'intérêts opposés. L'erreur de la sociologie néo-fonctionnaliste est de croire que, face à la disparition des solidarités communautaires et des formes traditionnelles d'accord spontané, l'État-nation agit en parfait substitut fonctionnel et contribue, dans la nouvelle division du travail, à l'organisation d'un nouveau consensus¹. Or un tel postulat organiciste est irrecevable à double titre : d'abord parce que la construction étatique, sous forme d'épigenèse, et donc de fusion entre groupes particularistes, rend impossible la reproduction par les structures de domination politique d'un consensus social ; ensuite parce que, devenu centre autonome, détenteur et créateur de ressources libres de pouvoir, l'État apparaît, dans la lutte sociale, comme un atout à conquérir par toute force organisée qui cherche à imposer ses buts à l'ensemble de la société. Loin d'aplanir les conflits, le centre étatique tend donc à les aiguïser et devient une source supplémentaire de confrontations. Accélération le dépérissement des structures sociales traditionnelles, la simple formation d'un centre politique autonome amène des forces sociales jusque-là dominées à participer à la lutte politique, à s'organiser et à s'engager dans l'action revendicative : ce phénomène est particulièrement net, au XIX^e siècle, avec la formation des partis ouvriers européens. « Fonctionnel » comme organisateur des clivages et d'un « marché politique », l'État serait alors, dans le langage organiciste, « dysfonctionnel » comme source et enjeu de nouveaux conflits.

Cette dernière remarque rend à son tour fragile l'hypothèse selon laquelle l'État consacrerait une parfaite

1. Amitai Etzioni, art. cit., pp. 409 et suiv.

97. Cf. Ioan Davies, *Social Mobility and Political Change*, Macmillan, 1969, p. 97.

différenciation du champ politique et du champ social, ou de la « sphère publique » et de la « sphère privée ». Ainsi que le note Jürgen Habermas, la tentative visant à établir une parfaite dissociation entre ces deux instances se heurte inévitablement à plusieurs obstacles qui apparaissent clairement lorsqu'on abandonne la thèse hasardeuse d'une société civile naturellement ou spontanément consensuelle, pour celle, plus réaliste, qui fait du conflit d'intérêts l'une des constantes de l'interaction sociale. Dans cette dernière hypothèse, tous les « scénarios » possibles viennent traverser le principe même de la dissociation postulée par les fonctionnalistes. Ou bien la société civile impose d'elle-même le règlement des conflits qui la divisent, et cela signifie alors qu'un pouvoir social se substitue à l'État à l'intérieur de la sphère privée. Ou bien la sphère publique intervient d'elle-même pour garantir ce pouvoir social et organise le jeu économique, ce qui vérifie l'hypothèse d'une conquête par le pouvoir social du centre étatique. Ou bien, enfin, l'État agit au sein de la société civile en appuyant alternativement différentes forces sociales, tant pour garantir à la classe politique une clientèle maximale que pour assurer la survie du système : il est alors conduit, entre autres, à élaborer un droit social, c'est-à-dire à soumettre au contrôle de l'espace public un des secteurs fondamentaux de la sphère privée¹. De toute façon, quelle que soit la modalité retenue, la notion même de différenciation se trouve très sérieusement nuancée², et l'on peut d'ailleurs se demander si ces trois formes de remise en cause n'ont pas une signification chronologique révélatrice de l'histoire occidentale, l'État libéral précédant l'État interventionniste qui, lui-même, a laissé la place au *welfare state*.

Il n'est dès lors pas étonnant qu'après avoir ignoré les ambiguïtés de l'État libéral et totalement laissé de côté

1. Jürgen Habermas, *L'Espace public*, op. cit., pp. 149 et suiv.

2. Jürgen Habermas, *La Technique et la Science comme idéologie*, op. cit., p. 38.

les caractéristiques trop criantes de l'État interventionniste, la sociologie fonctionnaliste s'empresse maintenant de découvrir le *welfare state* en lui accordant une place de choix qui lui permet de démontrer de façon nouvelle la neutralité du système politique, son rôle d'arbitre et de redistributeur. Même s'il a pu exister naguère un « État de classe », preuve serait ainsi faite que l'âge postindustriel a fait triompher ce qui pourrait fort bien s'appeler dans le code occidental « l'État du peuple tout entier », dont les « décisions » limiteraient ou neutraliseraient les effets les plus pesants du pouvoir social.

Cette orientation récente a contribué à renouveler le débat sociologique, en suscitant des arguments contraires issus notamment de problématiques conçues en termes de « non-décision » ou « d'évitement¹ ». Contraint, pour assurer la « survie du système social en place », à prendre des décisions visant à réduire certaines inégalités, l'État pourrait maintenir son caractère de classe ou du moins son engagement envers des forces sociales particularistes en agissant de façon sélective, c'est-à-dire en se gardant ou même en s'interdisant d'intervenir dans un certain nombre de domaines clefs qui garantissent la survie de l'ordre social. Claus Offe a, dès lors, beau jeu de souligner qu'un tel phénomène de pouvoir ne peut être mis en évidence par la perspective behaviouriste qui est celle de la sociologie néo-fonctionnaliste². Or il est certain qu'on ne peut négliger l'hypothèse selon laquelle les différentes institutions étatiques agiraient en fonction d'une sélectivité correspondant à un jeu d'intérêts déterminés, les institutions étatiques se voyant reconnaître un droit d'intervention limité à certains domaines précis qui, comme le note Offe, ne remettent pas en cause l'es-

1. Peter Bachrach, Morton Baratz, « Les deux faces du pouvoir », trad. fr. in Pierre Birnbaum, *Le Pouvoir politique*, Dalloz, 1975, pp. 61-72 ; Steven Lukes, « La troisième dimension du pouvoir », trad. fr. *ibid.*, pp. 73 et suiv. ; et surtout Claus Offe, « Structural Problems of the Capitalist State », *German Political Studies*, vol. I, Sage Publications, 1974, pp. 31 et suiv.

2. Claus Offe, op. cit., p. 41.



sentiel de l'ordre établi et tout particulièrement la notion de propriété privée¹. On ne peut pas non plus oublier que le contrôle social place certaines valeurs pratiquement hors du champ de la contestation et que certains processus politiques bloquent presque indéfiniment la plupart des décisions qui pourraient battre en brèche quelques-uns des principes fondamentaux de nos sociétés contemporaines.

On souhaiterait certes que de telles hypothèses reçoivent un début de vérification empirique et n'utilisent pas indéfiniment l'alibi qui veut que de tels phénomènes soient par définition cachés. On peut regretter en outre que la démonstration d'Offe ne remette en cause la notion d'autonomie étatique que pour lui substituer celle d'autonomie « relative » ou « fonctionnelle », ambiguë, vague, inopératoire à souhait, et toujours indémontrable. On ne peut pourtant que se trouver conforté, grâce à ces travaux, dans l'idée que la sociologie de l'État est indissociable de celle des structures de la société et que la notion de différenciation ne peut rendre compte de rien, si elle n'est pas replacée dans un contexte historique précis et associée à d'autres problématiques que la sociologie fonctionnaliste continue d'ignorer.

Cette hypothèse se trouve en outre renforcée par le fait que le processus de différenciation est doté d'un certain nombre de propriétés latentes qu'on ne saurait sous-estimer et qui paraissent contribuer, elles aussi, au renforcement ou à la conservation de l'ordre social établi. Tout d'abord la dissociation entre sphères publique et privée et l'identification de celle-ci aux relations de type contractuel conduisent inévitablement à une individualisation des rapports sociaux et donc à la généralisation d'un système de marché. Or celui-ci ne peut que favoriser les groupes détenteurs des plus fortes ressources et du plus grand capital de compétence, et remettre ainsi

1. *Ibid.*, pp. 38 et suiv.

en cause tant la neutralité que l'universalité de l'État¹. En outre, du fait de cette différenciation, la sphère privée se trouve largement dépolitisée et reste soumise à un mode de légitimation « technique » ou « technocratique » qui, comme le note Habermas, tend à déguiser et à neutraliser certains aspects de l'interventionnisme étatique, donc à limiter les discussions publiques qui risqueraient de remettre en question ses orientations².

De l'ensemble de ces observations, il ressort que la relation de causalité simple établie par les fonctionnalistes entre la division du travail social et l'apparition de l'État doit être amendée à plusieurs niveaux. Il apparaît d'abord que la variable explicative n'est pas la différenciation en général mais un mode particulier de différenciation, déterminé par un contexte historique précis, lié à l'impact simultané de transformations économiques (crise de la société rurale médiévale et amorce d'une économie marchande), sociopolitiques (crises des relations traditionnelles d'autorité) et internationales (formation d'un système socio-économique mondial). Il semble ensuite que le seul résultat nécessaire et universel de ce processus n'ait pas été la construction étatique, mais la construction d'un centre, plus ou moins autonome et différencié. Seuls certains modes de centralisation ont réellement abouti à la formation d'États, et cela grâce au jeu concurrent de processus de différenciation et d'épigenèse qui répondent eux-mêmes à l'impact de situations historiques toutes particulières, déterminées entre autres par un mode précis de réalisation de la division du travail social, d'organisation des pouvoirs, de résistance des structures traditionnelles, et marquées surtout par une orientation culturelle originale.

1. Jürgen Habermas, *L'Espace public*, *op. cit.*, pp. 94 et suiv., et *La Technique et la Science comme idéologie*, *op. cit.*, p. 30.

2. Jürgen Habermas, *La Technique et la Science comme idéologie*, *op. cit.*, p. 42.

Tout ceci nous conduit donc à trois conclusions provisoires. Tout d'abord l'émergence de l'État est liée au jeu d'un très grand nombre de variables qui en font un cas particulier de développement politique, répondant notamment à un code culturel précis qu'il va falloir mettre en évidence. Ensuite, si la sociologie nous permet de définir les divers modes d'articulation entre État et société et de recenser les grandes catégories de facteurs qui rendent compte de la construction étatique, ce sera à l'analyse historique de distinguer de façon précise ces facteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Enfin, même amendée et critiquée, la sociologie fonctionnaliste reste en mesure de fournir, à propos de l'État, non pas sans doute une explication de sa genèse (cette tentative semble avoir échoué), mais une description assez pertinente de ses traits caractéristiques : l'État — pris au sens strict et non comme simple centre politique — consacre bien une différenciation du système politique, une autonomisation, une universalisation et une institutionnalisation de celui-ci, même si la pratique politique et la critique théorique ont montré les limites de ces propriétés, leur coexistence avec d'autres processus (dédifférenciation et épigénèse) et surtout leur utilisation à des fins très diverses qui ne peuvent pas toujours passer pour purement rationnelles.

2. Critique de l'unilinéarité

Au-delà d'une explication trop simple de sa genèse, la sociologie dominante n'hésite pas à faire de l'État une catégorie universelle, destinée à s'imposer comme une forme politique valable pour toutes les sociétés, niant par là même que de la diversité des cultures puisse dériver une pluralité de modèles d'organisation politique. Les chemins qui mènent à une telle affirmation sont en réalité divers : pour l'anthropologie classique, et en tout premier lieu pour Lowie, l'État est lié à un fait social élémentaire, commun à toutes les cultures, et existe donc en germe partout ; pour les adeptes d'une sociolo-

gie de la modernité, l'État, come superstructure des sociétés industrielles, est indissociable du développement socio-économique, quel que soit le lieu de sa réalisation ; pour les fonctionnalistes, et Parsons en particulier, il est, nous l'avons vu, le produit d'une culture unique qu'on pourrait tenir pour « élue » et dont le succès doit lui assurer, notamment par le biais de la révolution industrielle, une généralisation à l'ensemble du globe. La sociologie marxiste contemporaine ne fait pas exception, puisqu'en ne se référant qu'au seul Marx évolutionniste, elle lie l'État à un type de formation sociale doté d'une signification universelle, et se trouve naturellement conduite à voir dans le renforcement des structures étatiques une donnée qui devra caractériser, ne serait-ce que provisoirement, l'ensemble des sociétés politiques. Pour l'ensemble de ces traditions théoriques, l'État doit s'imposer partout comme aboutissement ou comme moment de la rationalisation des systèmes sociaux.

Une telle affirmation recèle plusieurs faiblesses. Sur un plan purement logique, elle part incontestablement d'une acception beaucoup trop simplificatrice de la rationalité, en supposant que celle-ci doit nécessairement s'incarner dans une forme politique précise ne souffrant aucune différence fondamentale d'un espace culturel à l'autre. Or on peut, au contraire, suggérer que la rationalisation, si tant est qu'elle rende compte du devenir des sociétés, ne doit être tout au plus pensée que comme une démarche partant de données traditionnelles spécifiques et concrètes, consistant à rendre celles-ci plus abstraites, plus cohérentes, et cherchant à les lier au développement du savoir et de la technologie. Il est dès lors naïf et arbitraire de croire que cette rationalisation de la tradition ne peut se faire que sur le mode occidental et ne peut aboutir, dans le domaine politique, qu'à une réunification des cultures et des traditions politiques, sous la houlette du seul fait étatique. L'analyse sociologique sortirait au contraire d'une impasse si l'on inversait l'ordre des facteurs en se décidant à ne voir dans la construction de l'État qu'une formule de rationalisation

exclusivement limitée à une catégorie précise de sociétés européennes de la Renaissance.

Une telle remise en ordre comblerait d'ailleurs une importante lacune de la sociologie classique, en redonnant à la variable culturelle la part qui lui revient dans l'explication de la formation de l'État. Elle permettrait de lier celle-ci non seulement à un type de division du travail social, à une structure déterminée du pouvoir ou à un état des systèmes sociaux mais aussi à un code culturel précis au sein duquel la religion chrétienne, le droit romain et la philosophie grecque apparaîtraient comme les fondements essentiels de la particularisation du développement politique européen.

Ainsi redressée, l'analyse sociologique aurait en outre la possibilité d'envisager plusieurs problèmes qu'elle n'a jusqu'à présent que très partiellement abordés : quelles sont, en dehors de l'État, les formes possibles de modernisation politique ? Comment expliquer la pluralité des modes d'organisation étatique ? Comment rendre compte de l'échec de la construction de l'État dans les sociétés du tiers monde ? On peut en effet, sur ce dernier point, suggérer dès à présent que la crise vécue par les systèmes politiques africains, asiatiques ou sud-américains ne tient pas tellement à l'insuffisance de leurs structures étatiques mais, bien au contraire, à l'impossible greffe, sur une tradition et une culture spécifiques, d'une formule de rationalisation politique dérivée d'une autre culture. Loin de correspondre à un processus naturel de développement, la construction étatique ne semble résulter, dans ces sociétés, que du poids des relations de dépendance, de la domination de l'ordre international par le mythe de l'État universel, ou du simple effet de démonstration qui, à en croire Gino Germani, conduit les sociétés les moins pourvues à recourir, pour résoudre leurs problèmes, aux recettes qui semblent avoir fait leurs preuves ailleurs¹.

1. Cf. Gino Germani, *Politique, Société et Modernisation*, Duculot, 1972, pp. 119-122 et 127-130.

La confirmation de ces hypothèses ne peut nous être donnée que par une analyse attentive des facteurs culturels qui rendent compte de l'émergence de l'État occidental et donc du caractère particulariste de celui-ci. Si on définit la culture non pas comme un agrégat de coutumes et de coutumes, mais comme l'ensemble des « structures de signification par lesquelles les hommes donnent une forme à leur expérience » et qu'on considère, avec Geertz, que le champ politique est probablement « l'arène » où ces structures apparaissent de la façon la plus claire¹, on est amené à considérer que l'essentiel du changement politique consiste à traduire dans une forme originale et spécifique la rencontre entre les données traditionnelles et celles dérivées de l'introduction de faits économiques, sociaux ou politiques novateurs. Qu'il se soit exercé en Europe il y a plusieurs siècles, ou qu'il se réalise dans le tiers monde moderne, ce changement politique repose sur l'affirmation d'un certain nombre de continuités qui seront nécessairement différentes d'une aire culturelle à l'autre et qui donneront, par là même, une forme différente au mécanisme de centralisation des structures politiques². On peut donc tenir les caractéristiques de l'État-nation moderne, telles qu'elles sont énoncées par la sociologie fonctionnaliste, comme liées, au moins partiellement, à des traits culturels précis.

Ainsi en est-il d'abord de la différenciation. Samuel Eisenstadt, dans ses travaux les plus récents, convient lui-même que la dissociabilité des systèmes sociaux et la démultiplication des centres de décision qui lui est liée correspondent de façon assez précise aux données historiques propres au monde occidental, et notamment aux séquelles de la féodalité. Il admet en retour que si la centralisation des structures politiques est tout aussi réel-

1. Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 1973, p. 312.

2. Comme le reconnaît Eisenstadt lui-même, in *Tradition, Change and Modernity*, op. cit., p. 15.

le en Europe orientale, elle ne tient nullement à la correction d'un quelconque processus de différenciation, mais au contraire à une prétention traditionnelle du prince à exercer un monopole du contrôle politique, au sein de systèmes sociaux peu féodalisés, peu rompus aux mécanismes de la représentation et davantage rivés à une structure sociale pyramidale qu'à un pluralisme de classes¹. Cette idée se retrouve largement chez les historiens qui, comme Otto Hintze, insistent sur le lien qui unit l'État occidental différencié à une culture marquée tant par la séparation entre le politique et le religieux que par la généralisation d'un pouvoir aristocratique décentralisé². Tous ces éléments ne donnent donc que davantage de poids à l'analyse très minutieuse que consacre Geertz à la modernisation de l'Indonésie et qui l'amène à conclure que l'idée même de justifier « l'État » de Djakarta par référence à une fonction de coordination des différents aspects de la vie publique n'a aucune signification dans la culture politique nationale³. Ceci ne signifie certes pas que, dans un contexte industriel moderne, certaines sociétés pourraient faire l'économie d'un centre, mais suggère en tout cas que ni le modèle de différenciation sociale qui a impliqué la naissance de l'État occidental, ni le type de structures coordinatrices qui caractérise celui-ci ne sont a priori compatibles avec les autres cultures politiques du monde contemporain.

La même réflexion peut être faite à propos de la notion d'autonomie, que la sociologie fonctionnaliste a envisagée avec la même hâte comme une constante universelle de toute structure sociale moderne. Nous avons déjà vu que cette hypothèse était en soi contradictoire dans le modèle classique, puisque seuls certains systèmes

1. Samuel Eisenstadt, « Varieties of Political Development: The Theoretical Challenge » in Samuel Eisenstadt, Stein Rokkan, *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973, vol. 1, pp. 42 et suiv.

2. Otto Hintze, « The State in Historical Perspective », in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, op. cit., pp. 155 et suiv.

3. Clifford Geertz, op. cit., p. 318.

politiques européens étaient dotés de structures bureaucratiques qui les rendaient réellement autonomes vis-à-vis de la société civile : ces systèmes politiques « réellement étatiques » se distinguaient ainsi des systèmes politiques centralisés mais peu étatisés, telle la Grande-Bretagne. Mais au sein même des systèmes étatiques proprement dits, force est de considérer que cette autonomie de la bureaucratie connaît des aspects et des degrés divers qui laissent apparaître, par exemple dans le cas allemand, une assez forte interpénétration entre fonctionnaires et hommes politiques, alors que dans le cas américain un tel échange paraît pratiquement impossible. Cette différence peut s'expliquer en termes culturels, par référence à l'expérience vécue par chacune de ces sociétés, le peuple allemand ayant très tôt perçu l'administration publique comme une force protégeant l'expansion des garanties constitutionnelles, alors que l'image de la bureaucratie reste ternie, aux États-Unis, par son passé autoritaire de la période coloniale¹. De variable explicative, l'autonomisation des structures sociales devient ainsi une variable dépendante liée à un modèle culturel précis : elle n'est plus une caractéristique universelle de la modernisation mais apparaît désormais comme l'instrument d'une modernisation déterminée.

La notion d'institutionnalisation renvoie elle-même à un univers culturel spécifique que Peter Nettl a eu le grand mérite de mettre en évidence, en notant que les systèmes politiques modernes pouvaient être organisés sur la base de deux cultures politiques distinctes : l'une de type constitutionnel, qui impose le système politique comme instance autonome et tend à valoriser les mécanismes normatifs comme solutions aux crises et aux tensions ; l'autre de type élitiste, qui donne la primauté aux interactions sociales sur les structures institutionnelles et tend à placer l'essentiel de l'autorité politique entre les mains d'élites sociopolitiques consacrées comme telles

1. Cf., à ce sujet, Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, op. cit., pp. 141 et suiv.

en raison de leurs performances ou de la tradition¹. La première formule correspondrait aux modèles français et allemand, auxquels Nettl ajoute de façon très contestable le modèle américain, et s'identifie clairement à l'État moderne strictement défini. La seconde est représentée par le cas britannique auquel Nettl associe, de façon tout aussi hardie, l'exemple russe ; elle se rapporte aux systèmes politiques qui sont dotés d'un appareil institutionnel faible ou purement symbolique, laissant en fait toute latitude d'action à l'*establishment*. Ainsi que le note l'auteur, cette distribution répond, au moins partiellement, à un fait de culture puisqu'elle reflète la diversité des modèles de prédisposition à l'action et dépend de la pluralité des modes d'évaluation des processus sociaux².

Toutes ces remarques nous engagent dans une double direction : rechercher, dans l'histoire de l'Europe occidentale, les différentes variables économiques, sociales et politiques qui rendent compte de l'apparition de l'État-nation et de son degré d'élaboration d'une société à l'autre ; mais aussi identifier de façon stricte le code culturel qui se trouve lié à l'ensemble de ces variables et qui risque, en fin de compte, d'avoir l'effet le plus discriminant lorsqu'il s'agira d'établir dans quelle mesure cette forme de système politique est transposable dans les sociétés du tiers monde contemporain.

Deuxième partie

ÉTAT, SOCIÉTÉS ET HISTOIRE

1. J. Peter Nettl, *Political Mobilization*, Londres, Faber and Faber, 1967, pp. 76 et suiv. ; pp. 383 et suiv.

2. *Ibid.*, p. 80.

L'analyse sociologique et l'histoire se rejoignent pour montrer que la modernisation — ou du moins l'entrée dans l'âge industriel — va de pair avec un processus qui tend à doter chaque société d'un centre politique¹. Certes, l'époque contemporaine n'a pas le monopole d'une telle propriété et bien des systèmes politiques antiques ou classiques étaient déjà « centralisés ». La nouveauté vient cependant du fait que présentement cette loi ne souffre plus aucune exception et que l'état de la division du travail est tel, dans nos sociétés modernes, qu'aucune d'entre elles n'échappe à la mise en place de structures politiques de coordination. Mais là s'arrête l'uniformité, et la sociologie politique, dès qu'elle se trouve confrontée à l'histoire ou simplement aux données empiriques, doit admettre que les modes de centralisation sont extrêmement variés, étroitement dépendants des cultures et des conjonctures : la construction de l'État n'est qu'une forme, parmi d'autres, de centralisation des instances politiques et elle se réalise en outre selon des modèles très différents d'une société à l'autre. On peut dire que

1. Cf. notamment Edward Shils, *Center and Periphery*, *op. cit.* et Rajni Kothari, « The Confrontations of Theories with National Realities », in Samuel Eisenstadt, Stein Rokkan, *Building States and Nations*, *op. cit.*, 1^{er} vol.

l'État¹ est d'abord le produit d'une histoire, celle de l'Europe occidentale, et d'une époque, celle de la Renaissance. Cette évidence historique suggère que le fait étatique est avant tout la solution d'une crise, située dans l'espace et dans le temps, et qu'on ne peut a priori le tenir pour la solution de toutes les crises apparaissant n'importe où, à n'importe quelle époque.

Dans ces conditions, l'apparition de l'État en Europe ne peut se comprendre qu'à partir d'une analyse attentive des circonstances qui ont marqué le processus de construction d'un centre au sein des sociétés du vieux continent et donc des données particulières qui ont accompagné le processus de division du travail qui s'y est établi. On peut, dès lors, concevoir le fait étatique comme un type idéal, comme la solution extrême vers laquelle ont dû tendre les sociétés européennes qui ont éprouvé quelques difficultés dans la différenciation de leurs structures internes. Une telle vision amène à considérer que cette solution a été élaborée en fonction non pas des seules exigences d'intégration et de coordination, mais à partir aussi des circonstances historiques contemporaines à la réalisation de ces processus, des structures sociopolitiques préalables et des données culturelles propres à chaque société concernée.

2. On peut retenir la définition que C. Tilly donne de l'État : « Organisation qui contrôle la population occupant un territoire défini dans la mesure où elle est différenciée des autres organisations opérant sur le même territoire, où elle est autonome, où elle est centralisée et où ses subdivisions sont coordonnées les unes avec les autres », in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, *op. cit.*, p. 70.

CHAPITRE PREMIER

État, division du travail et capitalisme

Le premier réflexe de la majorité des historiens est de lier l'apparition de l'État européen aux transformations socio-économiques qui sont apparues à la fin du Moyen Âge pour s'imposer progressivement au fil des siècles et déterminer, à mesure qu'elles se réalisaient, une modification totale du jeu social et, notamment, une division sans cesse plus élaborée des tâches. L'analyse micro-historique va nettement dans ce sens et mérite qu'on s'y réfère, au moins à titre d'exemple introductif. La monographie très serrée que Tilly consacre à la Vendée pré-révolutionnaire et à ses origines plus lointaines montre ainsi comment la lente construction d'une économie marchande dans les pays du Val de Loire a consacré une interpénétration progressive des villes et des campagnes, une spécialisation croissante des activités économiques déterminant consécutivement une disparition des structures sociales communautaires¹. Mais il nous montre en même temps que ce changement socio-économique avait immédiatement reçu une traduction politique en précipitant l'apparition de structures de coordination, la formation d'une élite politique spécialisée, la dépendance croissante d'une périphérie rurale face à des centres urbains en formation et, finalement, l'autonomisation

1. Charles Tilly, *La Vendée : Révolution et Contre-Révolution*, Fayard, 1970.

progressive d'un champ politique différencié qui, dès la fin du XVIII^e siècle, a servi de support à la diffusion des idées républicaines et à l'élaboration d'un réseau d'allégeances de la population du Val de Loire au centre parisien¹.

Cette analyse mérite d'autant plus d'attirer notre attention que Tilly réussit à dégager un processus inverse dans le plateau de Mauges, marqué au contraire par un développement économique tardif, brutal et anarchique, et donc par la contraction et la résistance des structures sociales communautaires, par un faible développement des échanges et un bas niveau de division du travail social². Or ce sont précisément ces régions qui ont été les plus fidèles aux allégeances royalistes et chouannes, les plus réfractaires aux idées républicaines et, par-delà ces prises de positions, les plus promptes à résister aux progrès réguliers de la centralisation et à leur relégation progressive à l'état de périphéries³. Ce clivage reflète parfaitement les difficultés et les contradictions qui ont marqué l'entrée de la France dans l'ère de la modernité et donne un éclairage historique stimulant à l'opposition entre État et système politique centralisé, à laquelle l'analyse sociologique nous avait déjà introduits : l'histoire du Val de Loire vendéen est probablement représentative d'une centralisation presque immédiate et spontanée — en tout cas sans problèmes — d'une structure sociale en transformation ; celle de la Vendée royaliste représente, au contraire, les résistances et les difficultés liées à de telles mutations et paraît expliquer la radicalisation des institutions politiques centrales, leurs poussées autoritaires et bureaucratiques et, en fin de compte, l'engendrement, à la faveur d'une poussée révolutionnaire, d'un système politique étatique. Si la construction d'un centre peut être analysée comme le produit nécessaire de la division du travail social, l'État paraît être, dans ces

1. *Ibid.*, chap. 9

2. *Ibid.*, chap. 4.

3. *Ibid.*, chap. 13.

conditions, le fruit d'un mode particulier de désintégration de la société traditionnelle, marqué par la résistance des structures communautaires, par l'ossification de la périphérie et par la résistance qu'elle offre à son intégration dans les nouveaux réseaux d'échange. L'apparition du fait étatique dépendrait ainsi des conditions dans lesquelles les formations sociales modernes se substituaient aux formations sociales traditionnelles¹.

Cette hypothèse pourrait permettre de comprendre les différences de trajectoires qui opposent l'Europe occidentale à l'Europe orientale, la première étant caractérisée, notamment dans ses régions méridionales, par la puissance des solidarités unissant la paysannerie et la seconde, ainsi que nous l'indiquent les travaux de Robert Brenner, par la faiblesse de ces liens et par la quasi-inexistence de communautés villageoises prétendant à l'autonomie². Il est clair, dans ces conditions, que face aux crises socio-économiques les sociétés est-européennes purent réagir par une reprise en main coercitive et directe de la paysannerie par l'aristocratie, tandis qu'au contraire, en Europe occidentale, une telle tentative était vouée à l'échec et que la radicalisation du conflit entre la hiérarchie sociale et le monde rural imposait une solution politique centralisée et autoritaire. Or, il est de fait que l'État est apparu d'abord dans les sociétés de l'Ouest européen et qu'à bien des points de vue, l'institutionnalisation de relations serviles en fut le substitut fonctionnel au-delà de l'Elbe.

Une telle interprétation montre de façon assez convaincante l'existence d'un lien entre la construction de l'État et la modification de la structure sociale. Est-il dès lors possible d'aller plus loin que Tilly et d'en dédui-

1. Cette analyse en termes de désintégration et de réintégration rejoint l'orientation présente de certains travaux, notamment Gabriel Almond, Scott Flanagan, Robert Mundt, *Crisis, Choice and Change*, Boston, Little, Brown, 1973.

2. Robert Brenner, « Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe », *Past and Present*, fév. 1976, pp. 52 et suiv.

re l'importance du facteur économique comme source d'explication de ce type de changement politique ? Peut-on considérer que la transformation des rapports sociaux qui a été à l'origine du processus d'étatisation est elle-même la conséquence de mutations économiques précises, liées en particulier à la naissance du capitalisme marchand qui a marqué la fin du Moyen Âge ? Immanuel Wallerstein n'hésite pas à faire de cette révolution économique la cause première du développement de l'État, en montrant comment l'ouverture des océans et l'apparition consécutive d'un capitalisme marchand ont été à l'origine de la formation d'un système économique international dépassant de beaucoup le seul promontoire européen et dont le centre s'est très tôt stabilisé dans le Nord-Ouest de l'Europe, pour contrôler et assujettir une périphérie s'étendant jusqu'aux bordures orientales et méridionales du vieux continent¹. Marqué par une forte différenciation de ses structures économiques et par l'essor rapide d'un capitalisme marchand, le centre — essentiellement composé de l'Angleterre et du quart nord-ouest de l'Europe continentale — ne pouvait se développer économiquement que grâce à l'exploitation des sociétés périphériques. Celles-ci servaient ainsi de grenier à blé et se trouvaient confinées dans des tâches agricoles qui leur interdisaient de s'aligner sur les transformations économiques qui profitaient à l'Europe occidentale. Or, pour se perpétuer, ce système de domination impliquait, selon l'analyse de Wallerstein, un puissant essor des structures étatiques au centre et, au contraire, un blocage de celles-ci à la périphérie². Première forme politique du capitalisme naissant, l'État absolu apparaît ainsi comme l'organisateur de la division du travail social dont bénéficiaient les sociétés les plus avancées : qu'il s'agisse de celui des Tudor ou de celui des Bourbon, l'État aurait vu le jour et se serait développé parce qu'il était fonctionnel, protégeait les nouvelles activités éco-

1. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, op. cit.

2. *Ibid.*, pp. 236-237.

nomiques et les élites qui leur étaient associées, précipitait la conversion de l'agriculture, favorisait la recherche de débouchés et assurait le contrôle des mers¹. Au contraire, à la périphérie, l'absence de structures étatiques s'imposait, aux yeux de Wallerstein, comme la condition permettant de reproduire la domination du centre et garantissant le maintien d'un système de monoculture : s'appuyant sur l'exemple de la Pologne, Wallerstein montre comment la généralisation du servage et l'exercice des fonctions politiques par l'aristocratie terrienne eurent pour effets en même temps de retarder la cristallisation du système politique polonais autour du pouvoir royal et de favoriser le développement du commerce direct du grain avec l'Angleterre et les autres États du centre².

Force est pourtant de constater que la naissance de l'État n'est pas purement et simplement le *résultat* de l'introduction d'un capitalisme marchand en Europe, et Wallerstein lui-même est obligé de l'admettre au sein de sa démonstration. Il est clair, en effet, que les structures étatiques étaient déjà en place lors des grandes crises qui, au XIV^e siècle, ébranlèrent l'économie féodale, avant donc les transformations consécutives à l'ouverture des océans³. Wallerstein accepte même de rejoindre Edouard Perroy en faisant remonter l'origine de l'État jusqu'au XIII^e siècle⁴ ; il reconnaît à ce propos que l'administration royale avait su, dès 1250, tirer profit de l'expansion de l'économie rurale et de la poussée démographique pour développer sa fiscalité et accumuler d'importantes ressources de pouvoir⁵. Or ce sont précisément des bénéfices tout aussi considérables que l'État retira de

1. *Ibid.*, pp. 51, 93 et suiv.

2. *Ibid.*, pp. 205 et suiv.

3. Cf. notamment Guy Fourquin, « Anciennes et nouvelles structures de sociabilité vers 1300-1500 », in Pierre Léon, *Histoire économique et sociale du monde*, A. Colin, 1977, t. I, pp. 260 et 261.

4. Édouard Perroy et al., *Le Moyen Âge*, PUF, 1955, pp. 369-370.

5. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, op. cit., pp. 23-25.

la grande crise qui se développa au siècle suivant, lorsque la régression des revenus seigneuriaux le conduisit à recourir aux premières grandes manipulations monétaires et que la chute de la consommation l'engagea à élargir son champ d'action et à se lancer dans une véritable politique interventionniste¹. Il ne fait donc guère de doute que les grandes transformations de la Renaissance se firent dans un contexte sociopolitique marqué par l'existence d'un État déjà organisé, ayant été confronté à des structures et des conjonctures économiques très diverses et bénéficiant, face à elles, d'une certaine autonomie².

Cette importante réserve étant acquise, on ne saurait contredire Wallerstein lorsqu'il met en lumière les différentes façons dont ces structures étatiques contribuèrent ensuite à consolider le capitalisme marchand en voie de constitution : il est incontestable qu'elles surent le protéger et même organiser la société en fonction de plusieurs de ses besoins ; il est tout aussi certain que le développement d'une bureaucratie d'État et la mise sur pied d'une armée impliquèrent un renforcement de l'effort de production, le recours massif à l'emprunt et donc le développement d'un système bancaire³. Corroborant cette thèse, Perry Anderson montre de même comment la formation d'un système légal uniforme, la levée d'un certain nombre de barrières liées aux structures féodales, ou le développement d'entreprises coloniales allèrent dans le même sens⁴. Surtout, l'existence même du fait étatique comme mode d'organisation politique du nouveau système économique international favorisa grandement

1. Guy Fourquin, art. cit., pp. 260 et suiv.

2. Cette chronologie de l'État est également celle de Bernard Guénée, cf. Bernard Guénée, « Y a-t-il un État en France dès les XIV^e et XV^e siècles ? », *Annales ESC*, mars-avril 1971, pp. 399-406 ; et Bernard Guénée, « État et nation en France au Moyen Âge », *Revue Historique*, janv.-mars 1967, pp. 17-30.

3. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, op. cit., pp. 96 et suiv.

4. Perry Anderson, *L'État absolutiste*, op. cit., p. 42.

le développement du commerce. En s'orientant non pas vers la reconstitution d'un empire, mais vers la création d'États-nations, l'aménagement territorial de l'Europe permit aux activités économiques de renforcer leur autonomie et de se développer jusqu'au-delà des frontières et donc en dehors de tout contrôle politique¹. Cette idée a été fort bien reprise par Wallerstein lorsqu'il note que l'échec de l'Invincible Armada et donc de toute velléité impériale au sein du vieux continent a contribué plus que tout autre facteur matériel au développement du capitalisme occidental². Hypothèse au demeurant fort proche de celle de Victor Kiernan qui montre que, dans sa dimension au moins, l'État-nation a été presque taillé sur mesure pour correspondre aux besoins issus du nouveau contexte socio-économique : suffisamment grands pour pouvoir survivre, les systèmes étatiques devaient rester de dimensions assez modestes pour que la nouvelle centralisation fût réellement efficace et pût développer un ensemble d'activités réellement coordinatrices³.

Wallerstein lui-même va plus loin : dans une perspective finalement très systémique, il nous montre que non seulement l'État était utile au centre de ce nouveau monde économique, mais que la faiblesse de son développement à la périphérie était elle-même fonctionnelle pour pérenniser les relations de domination qui liaient entre elles les sociétés européennes : le retard du développement étatique en Pologne s'expliquerait ainsi par les mêmes causes qui rendent compte de la précocité du même phénomène aux confins occidentaux de l'Europe⁴. La Russie ne saurait d'ailleurs faire exception : les velléités de construction étatique qui se sont dévelop-

1. Cf., à ce sujet, Jean Baechler, « Essai sur les origines du capitalisme », *Archives européennes de sociologie*, IX, 1968, pp. 205-263.

2. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, op. cit., chap. 4 et pp. 229 et suiv.

3. Victor G. Kiernan, « State and Nation in Western Europe », *Past and Present*, n° 31, juillet 1965, pp. 35-36.

4. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, op. cit., pp. 129 et suiv.

pées, dès le XVI^e siècle, à l'initiative par exemple d'Ivan le Terrible correspondaient à un effort très bref d'automatisation par rapport à l'économie occidentale naissante : elles ont été ensuite suspendues, avec l'arrivée au pouvoir des premiers Romanov, par la volonté d'intégrer l'empire des tsars dans le système économique européen comme puissance périphérique et agricole, ce qui eut pour effet d'accentuer la prédominance de l'aristocratie et d'aboutir en fin de compte à la construction d'un système politique certes centralisé, mais dénué de toute bureaucratie autonome pouvant s'apparenter au modèle étatique¹.

Mais, s'il ressort de toutes ces transformations la probabilité d'un lien fonctionnel assez étroit entre changement économique et construction de l'État, la réalité n'est pas pour autant conforme à l'image qui s'en dégage spontanément. D'abord parce que la fonction de l'État ne peut être assimilée à sa cause, Wallerstein mettant en évidence des contributions qui n'expliquent en rien la genèse de l'État. Ensuite parce que, même d'un point de vue fonctionnel, la construction étatique ne peut être envisagée comme principalement contributrice au capitalisme naissant : si l'État s'est doté de moyens pour agir face aux premiers soubresauts d'une économie précapitaliste, on ne saurait oublier que ce fut bien souvent pour satisfaire des intérêts politiques qui lui étaient propres. La politique monétaire de Philippe le Bel était prioritairement déterminée par des exigences militaires, tandis que celle de ses successeurs visait essentiellement à financer une bureaucratie de plus en plus ample². Bien plus, à mesure qu'il se renforçait, l'État français sut mettre en place une politique d'intervention dans le monde industriel naissant qui, loin de servir les intérêts des élites économiques en formation, cherchait avant tout à placer l'appareil de production sous sa dépendance ou,

1. *Ibid.*, pp. 208 et suiv.

2. Cf. Guy Fourquin, art. cit., p. 260 et Edward W. Fox, *L'Autre France*, Flammarion, 1973, p. 62.

du moins, son contrôle¹. Avant même que cette pratique ne s'institutionnalisât avec le colbertisme, l'absolutisme royal contrôlait étroitement l'exploitation de la poudre et du salpêtre pour ses besoins militaires, tandis que les Valois avaient déjà mis la main sur les mines, autant pour se créer de nouveaux revenus que pour contenir la formation d'un pouvoir économique qui risquait d'entraîner le monopole de la domination que l'État prétendait exercer : c'est bien sous cet éclairage qu'il convient, semble-t-il, de prendre en compte la création, en France, dès le XV^e siècle, d'une administration publique des mines, ainsi que l'apparition de surintendants qui, nommés par le pouvoir central, devaient la diriger².

Et, même analysé dans ses rapports avec la société civile, l'État paraît en fin de compte avoir été davantage l'agent adaptateur et protecteur d'une société rurale et féodale en crise que le défenseur d'une nouvelle élite capitaliste³. Dans la mesure où il fut efficace et suffisamment organisé, le système politique anglais des Tudor et des Stuart s'est plus préoccupé d'entraîner le mouvement des *enclosures* que de sceller l'alliance de l'aristocratie et de la bourgeoisie industrielle ; on ne saurait de même négliger qu'en France, l'appareil bureaucratique en formation s'est le plus souvent mobilisé pour éviter l'explosion de conflits sociaux trop brutaux, pour enrayer les risques de famine et, en fait, pour protéger une économie fondée essentiellement sur la terre et la prédominance de la rente foncière. Face aux tensions marquant la société civile, l'État n'agit donc pas dans le sens révolutionnaire que lui prête Wallerstein, mais plutôt comme un acteur destiné à neutraliser les modifications

1. Cf. John U. Nef, *Industry and Government in France and England 1540-1640*, Cornell University Press, 1967, pp. 58 et suiv.

2. Cf. Prosper Boissonade, *Le Socialisme d'État*, 1927, p. 65 et pp. 216 et suiv.

3. Cette orientation est très claire dès les débuts de l'absolutisme : cf. Guy Fourquin, art. cit. ; sur la continuité de cette politique, cf. Robert Mandrou, *La France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Presses Universitaires de France, pp. 132 et suiv.

trop brutales, voire chaotiques, que les mouvements économiques risquaient d'apporter à la structure sociale en place : c'est bien dans cette logique que, quelques siècles plus tard, l'État absolutiste interviendra dans le jeu économique pour favoriser la pérennisation de l'ancienne classe féodale et faire de celle-ci le principal bénéficiaire des mutations économiques¹.

À la thèse un peu abrupte de Wallerstein, on préférera donc provisoirement l'affirmation plus nuancée d'Anderson qui voit dans l'État — au moins en ses débuts — l'instrument d'un redéploiement des structures féodales confrontées à leur propre crise, puis à l'essor d'une économie marchande². C'est bien à ce niveau, semble-t-il, qu'il est possible de passer d'une vision fonctionnelle à une vision génétique, en formulant l'hypothèse que l'État a dû s'imposer au sein de sociétés qui, par suite d'une résistance exceptionnelle de leurs structures traditionnelles, ou du fait de circonstances technologiques ou politiques particulières, ont eu les plus grandes difficultés à procéder à la nouvelle distribution des tâches, impliquée d'abord par la crise de leur propre formation sociale, ensuite par l'avènement d'un système d'économie marchande.

Il est, de ce point de vue, significatif que le développement des structures étatiques a été beaucoup moins net dans les sociétés qui ont pu profiter pleinement et sans résistance des nouvelles données de l'économie mondiale, que dans celles qui formaient leur immédiate périphérie. Les Pays-Bas qui sont au centre même du nouveau système économique de la Renaissance n'ont jamais connu ce développement de structures politiques autoritaires et coordinatrices auquel Wallerstein fait allusion, mais ont été au contraire dirigés, de façon constitutionnelle et libre, par une oligarchie économique relativement peu autonome. On peut même se demander dans quelle mesure cette faible étatisation ne dérive pas

1. Cf. Guy Richard, *Noblesse d'affaires au XVIII^e siècle*, A. Colin, 1974.

2. Perry Anderson, *L'État absolutiste*, op. cit., p. 20.

précisément de la facilité avec laquelle a pu se faire, dans cette société, la transition d'une économie rurale à une économie marchande avancée¹. De même, le passage du système politique anglais par une phase d'absolutisme a été court et exceptionnel : « l'État Tudor » — auquel Wallerstein se réfère largement pour justifier son modèle² — a certes marqué un renforcement du pouvoir exécutif et un recrutement substantiel de fonctionnaires centraux ; il n'en reste pas moins que les structures politiques alors mises en place n'ont jamais connu le même degré d'élaboration que de ce côté-ci de la Manche et qu'au plus fort du règne d'Henri VIII, ni l'administration fiscale ni l'appareil militaire n'ont été suffisamment développés pour permettre la mise sur pied d'un véritable État. La naissance précoce et relativement harmonieuse du capitalisme anglais a, bien au contraire, favorisé la pérennisation de structures étatiques faibles, peu interventionnistes, laissant à la société civile le soin de s'organiser sans l'entremise du prince, ce qui correspondait aux thèses développées par la philosophie contemporaine et notamment par Locke. La poussée centralisatrice perceptible aux XVI^e et XVII^e siècles est donc plus une exception liée à la conjoncture qu'un véritable phénomène structurel³.

Wallerstein est d'ailleurs conduit à nuancer sa thèse lorsque, se penchant sur le cas de la France, il est obligé de noter que la rapide montée de l'absolutisme tenait moins à l'essor des circuits marchands en Flandre ou en

1. Cf. Peter Gourevitch, « The International System and Regime Formation », *Comparative Politics*, 1978, p. 425.

2. Immanuel Wallerstein, op. cit., pp. 151 et suiv.

3. Cf. surtout Wolfram Fischer, Peter Lundgreen, « The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit., pp. 475 et suiv. ; David L. Keir, *Constitutional History of Modern Britain since 1485*, Londres, Adam and Charles Black, 1969, pp. 7 et suiv. ; Gerald E. Aylmer, *The Kings Servants : The Civil Service of Charles I. 1625-1642*, New York, Columbia University Press, 1974 ; John U. Nef, op. cit., pp. 1-7.

Ile-de-France qu'à la nécessité de concilier ceux-ci avec la persistance d'une économie rurale dans l'ensemble des provinces qui s'étendaient au sud de la Loire¹. Un tel argument confirme donc de façon magistrale qu'un essor économique sans problèmes tend à se passer d'une structure étatique et que celle-ci s'impose historiquement non pas comme reflet politique du capitalisme naissant, mais comme solution à un certain nombre de crises affectant parallèlement la structure sociale. Cette nuance est d'autant plus importante qu'un développement étatique trop prononcé peut être un remède coûteux pour le capitalisme, bien des historiens se rejoignant pour estimer qu'en Angleterre les nouvelles élites économiques ont largement profité de l'atrophie des appareils d'État ainsi que de la modicité des dépenses publiques et de la pression fiscale².

On est dès lors plus proche d'un certain nombre de travaux qui, à l'exact opposé de ceux de Wallerstein, avaient déjà cherché à démontrer que, si un quelconque déterminisme infrastructural a pu jouer dans la construction de l'État, seul le caractère tardif du développement économique et industriel de certaines sociétés pouvait apparaître comme un facteur explicatif plausible, ne serait-ce qu'à cause des effets sociaux d'un tel retard, et notamment de l'ossification des structures sociales traditionnelles qu'il pouvait entraîner. C'est en tout cas l'appréciation que porte Gerschenkron — analysant une période largement postérieure à celle étudiée par Wallerstein — lorsqu'il voit dans le caractère tardif de l'industrialisation une explication possible de formes singulières qui ont marqué le développement politique

1. Immanuel Wallerstein, *op. cit.*, p. 172

2. Theda Skocpol, « Wallerstein's World Capitalist System : A Theoretical and Historical Critique », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 5, mars 1977, p. 1086 ; cf. aussi John U. Nef, *op. cit.*, p. 136 ; Edward W. Fox, p. 80. On sait que les revenus de l'État français s'élevaient annuellement à 80 millions de livres tournois dans la première moitié du XVII^e siècle et à seulement 9 millions à la même époque, en Angleterre... (Cf. John U. Nef, *op. cit.*, p. 126.)

de la France, mais surtout de l'Allemagne et de la Russie¹. Rompant, à ce niveau, très clairement avec les postulats marxistes classiques — que Wallerstein reprend sans la moindre critique —, Gerschenkron démontre de façon convaincante que l'accumulation primitive ne correspond en fait qu'au scénario de l'industrialisation anglaise et que plus le développement économique est tardif, plus il est brutal et socialement coûteux, ne pouvant se réaliser que par le biais d'institutions spécialisées dans la recherche de capitaux ainsi que dans la coordination et la planification des activités économiques. D'où le rôle des banques de crédit qui en France, en Allemagne ou en Autriche ont donné à l'industrialisation un aspect qui la distingue radicalement de celle qui a triomphé en Angleterre sur le mode de la décentralisation, de la progressivité et de l'échange avec l'économie rurale. Les implications proprement politiques d'une telle opposition sont évidentes car il est clair qu'outre-Manche le modèle de l'accumulation primitive abandonne l'essentiel des fonctions économiques à la structure sociale en place et limite ainsi les prérogatives du centre politique, alors qu'en France et en Allemagne, mais surtout en Russie, les exigences d'un financement rapide et massif font des structures gouvernementales un véritable agent de développement économique et donnent ainsi à l'État une puissance toute particulière. S'appuyant, à ce sujet, sur l'exemple russe, Gerschenkron montre comment le décollage industriel de l'empire tsariste fut le fait des instances étatiques qui prirent l'initiative tant de la construction des infrastructures et de la mise en place d'institutions bancaires que de l'élaboration d'une politique fiscale incitative².

La plupart des travaux d'histoire portant sur l'indus-

1. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962, chap. 1.

2. Alexander Gerschenkron, « Russia : Patterns and Problems of Economic Development, 1861-1958 », in Alexander Gerschenkron, *op. cit.*

rialisation confirment et même, semble-t-il, amplifient les conclusions de Gerschenkron en dissociant de façon encore plus radicale le modèle anglais, foncièrement individualiste, de la plupart des modèles continentaux qui accordent à l'État un rôle véritablement moteur dans la constitution d'une économie industrielle. La continuité est, de ce point de vue, impressionnante entre le mercantilisme colbertien, la constitution de manufactures royales dirigées par l'État¹, l'élaboration d'une politique « d'encouragement à l'industrie nationale » menée par Napoléon I^{er}² et les pratiques saint-simoniennes de Napoléon III. La filiation est tout aussi nette en Prusse, lorsqu'on relie la politique d'aide et d'investissements publics activement élaborée par Frédéric le Grand en faveur des usines textiles et chimiques³, au rôle économique des « *Steuerräte* » et des « *Fabrik-Inspektoren* » ou à la politique d'expansion économique et industrielle menée dans le cadre du système bismarckien. La même constatation vaudrait, d'ailleurs, pour la Belgique puis, plus tard, pour l'Italie.

Les circonstances dans lesquelles furent construits les chemins de fer — véritables nerfs d'une économie industrielle — confirment, s'il est nécessaire, l'ensemble de ces observations : intervenant, outre-Manche, après la révolution industrielle, la constitution d'un réseau ferré reste, à tous les niveaux, une affaire privée, alors qu'en France elle fut menée de pair à l'initiative de l'État et de compagnies privées, qu'en Allemagne certains secteurs ferroviaires furent entièrement construits à l'initiative de l'État et qu'en Belgique les pouvoirs publics furent, sur ce terrain, en situation de complet monopole⁴.

1. C. Woosley Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, Londres, F. Cass, 1939.

2. Barry Supple, « The State and the Industrial Revolution 1700-1914 », in Carlo Cipolla, *The Fontana Economic History of Europe*, Londres, Penguin, 1973, p. 317.

3. William Otto Henderson, *The State and the Industrial Revolution in Prussia 1740-1870*, Liverpool University Press, 1958.

4. B. Supple, *op. cit.*, pp. 328 et suiv.

Mais l'erreur de Gerschenkron est de ne voir dans les modalités différenciées de cette industrialisation que le produit du retard économique accusé par certaines sociétés, alors qu'à bien des points de vue l'interventionnisme étatique correspond aussi à une tradition établie de façon très précoce dans l'ensemble des sociétés concernées. Il semblerait dès lors plus juste de lier cette extension de l'État à des caractères propres à certaines formations sociales préindustrielles, notamment leur résistance au changement, leur faible capacité de coordination ainsi que le morcellement de leur système légal et politique. L'ensemble de ces données paraît devoir expliquer en même temps les propensions de l'État à intervenir dans la vie économique, le caractère conservateur et sélectif de ces interventions et les retards subis par le processus d'industrialisation. Il s'établit, dès lors, un effet d'amplification entre l'industrialisation et l'étatisation, l'action économique des pouvoirs publics devenant sans cesse plus nécessaire pour rattraper les retards accumulés face à la concurrence internationale et pour créer, artificiellement, une fois ce retard en partie comblé, les conditions propres au rétablissement et au fonctionnement des lois du marché.

Nul ne songe, en bref, à discuter l'existence d'une relation étroite et suggestive entre la formation d'un centre politique et la réalisation progressive de la division du travail social. Personne de même ne peut contester l'importance que le facteur économique revêt à ce niveau : la régression de l'économie rurale puis l'implantation lente d'une économie marchande ont incontestablement conduit à une différenciation des structures sociales et à l'apparition de structures politiques coordinatrices. Mais l'erreur de Wallerstein et de toutes les théories par trop « économicistes » est probablement d'avoir hâtivement déduit de cette évidence l'hypothèse, beaucoup plus fragile, qu'en parachevant les transformations économiques et la division du travail social, l'apparition du capitalisme ne pouvait déboucher que sur la « complète » réalisation de ce processus de centralisation

politique, c'est-à-dire sur la construction d'un État. C'était céder à une double naïveté : croire, d'abord, que l'économique règle à lui seul les modalités de la division du travail au sein de la société ; et penser, ensuite, que celle-ci ne peut « fonctionner » sans la contribution de structures étatiques. Dans un cas comme dans l'autre, cette attitude revient à négliger complètement le poids des structures sociales qui, d'une société à l'autre, donnent au processus de division du travail un aspect original, plus ou moins marqué de résistances et de tensions, et impliquent donc le recours à un mode de centralisation plus ou moins autoritaire et plus ou moins étatique.

Wallerstein a en effet omis de montrer comment le « nouveau système économique international » tendait à s'implanter dans des contextes sociaux fort différents qui, indépendamment des relations de dépendance ou des inégalités de développement, se prêtaient plus ou moins à la construction d'un État comme réponse politique à la nouvelle distribution des rôles au sein de la société. Bien antérieurs à la création de ce système économique, les progrès du servage en Europe orientale ont ainsi été le produit d'une formation sociale qui permettait l'exercice de relations privées d'autorité et qui donc a, au moins pour un temps, retardé la construction étatique pour lui donner ensuite un aspect tout à fait original¹. A l'inverse, les sociétés que Wallerstein qualifie de « semi-périphériques » ont été très fortement marquées par la persistance de relations sociales communautaires — souvent féodales — et par une forte résistance des structures rurales qui rendent largement compte de l'apparition en leur sein d'États particulièrement structurés, et cela contrairement, par exemple, à la Grande-Bretagne, très tôt marquée par une plus forte individualisation des rapports sociaux.

1. Cf., à ce sujet, Jerome Blum, « The Rise of Serfdom in Eastern Europe », *American Historical Review*, juillet 1957, pp. 820 et suiv. ; Robert Brenner, art. cit., pp. 53 et suiv.

Cette même logique a d'ailleurs pesé, quelques siècles plus tard, sur l'orientation politico-stratégique des classes dominées. Nul doute que les différences qui séparent les trajectoires française et anglaise de développement politique se répercutèrent sur les conditions qui donnèrent naissance au mouvement ouvrier propre à chacune de ces sociétés. Il est significatif, à ce propos, que le socialisme français eut perpétuellement à se définir et à s'organiser par rapport à l'existence d'un État puissant et à la certitude que la victoire du prolétariat passait avant tout par la conquête des pouvoirs publics : ce même postulat — interprété de façon différente — servit de fondement tout autant à la stratégie guesdiste pour dénigrer l'action revendicative, et privilégier la toute-puissance du parti, qu'à la pensée syndicaliste-révolutionnaire qui mettait en avant la grève générale politique comme instrument d'émancipation face à l'État¹. Les deux sources du socialisme français contemporain se rejoignaient ainsi pour donner la priorité au politique sur le corporatif et pour porter le combat ouvrier non pas sur le terrain de la société civile, mais sur celui de la société politique². Marquée par la même volonté de se mobiliser d'abord contre l'État capitaliste, leur opposition dérivait essentiellement d'un désaccord tactique sur le plus court chemin à emprunter pour atteindre le seuil de la révolution politique³. On ne s'étonnera donc pas que, la stratégie de la grève générale ayant échoué, le mouvement ouvrier français se reconstituât essentiellement sur des bases politiques et partisans, sur la valorisation de l'action d'avant-garde et, finalement, sur la subordination — certes nuancée et fluctuante — du syndicat au parti. La ressemblance devient éloquente lorsqu'on rapproche ce modèle de celui

1. Cf. Bertrand Badie, *Stratégie de la grève. Pour une approche fonctionnaliste du PCF*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1976, pp. 18-20.

2. Cf. Claude Willard, *Les Guesdistes*, Éd. Sociales, 1965, p. 350.

3. Robert Brecy, *La Grève générale*, EDI, 1966.

des sociétés dominées par la même puissance de l'État : l'Italie et l'Espagne ont connu pratiquement les mêmes débats¹, tandis que l'Allemagne fut la première des sociétés à donner l'exemple d'une organisation politique de la classe ouvrière autour d'un parti de masse puissamment structuré et soumettant, dès son origine, l'appareil syndical à sa stratégie parlementaire². Même si les succès de cette dernière l'exposèrent quelque peu aux courants réformistes, on comprendra que de telles orientations politiques et partisanes, tout entières cristallisées autour du problème de « l'État bourgeois », plaçaient l'ensemble de ces mouvements ouvriers dans la zone privilégiée de l'influence léniniste et les rendaient plus perméables au modèle communiste.

Au contraire, la faible étatisation de la société anglaise a contribué à structurer, outre-Manche, un mouvement ouvrier beaucoup plus syndical que politique, plus corporatif que révolutionnaire. Le modèle trade-unioniste apparaît, à ce niveau, dans la parfaite logique d'une société civile dotée d'une forte capacité auto-organisatrice : il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le syndicalisme britannique se soit essentiellement forgé au fil de grèves revendicatives pour engendrer et contrôler, plus tard, un parti ouvrier qui est toujours resté, au moins structurellement, le pur prolongement parlementaire du TUC³. Contrairement à ce qu'on peut observer dans l'histoire du mouvement ouvrier français, le syndicat anglais est par ailleurs devenu très tôt un rouage reconnu et institutionnalisé de la société civile, comme peut notamment en témoigner la mise au point, dès le début de ce siècle, d'un système de conventions collectives dont les pouvoirs publics sont exclus, ainsi que la

1. Wolfgang Abendroth, *Histoire du mouvement ouvrier en Europe*, trad. Maspero, 1967, pp. 48-49.

2. Michelle Perrot, Annie Kriegel, *Le Socialisme français et le pouvoir*, EDI, 1966, p. 47.

3. Henry Pelling, *A History of British Trade Unionism*, Londres, Penguin Books, 1963.

participation directe et active du TUC à l'élaboration du Plan¹ ; de même, les relations parti-syndicat, outre qu'elles se trouvent inversées par rapport au modèle continental, n'ont jamais été au centre des débats et des enjeux comme ce fut le cas en France ou en Italie. Tous ces éléments se rejoignent donc pour confirmer le rôle joué par l'État dans l'organisation et la transformation des stratégies de classe et mettre ainsi en évidence une dimension essentielle de son autonomie.

1. Cf. Norman Robertson, John Leslie Thomas, *Trade Union and Industrial Relations*, Londres, Business Books, 1968. Pour une étude comparative de la relation classe ouvrière-syndicat-parti-type d'État, voir Colin Crouch, « The Changing Role of the State in Industrial Relation in Western Europe », in Colin Crouch, Alessandro Pizzorno, *The Resurgence of Class Conflict in Europe*, Londres, Macmillan, 1978, et Gérard Adam, Jean-Daniel Reynaud, *Conflits du travail et Changement social*, PUF, 1978, chap. 1.

CHAPITRE II

État et structure sociale

S'il apparaît que l'État ne s'est imposé que comme une solution intégratrice propre à certaines sociétés européennes, caractérisées essentiellement par la résistance de formations sociales de type communautaire, on peut légitimement penser que l'explication de sa genèse se situe dans le passé féodal des sociétés modernes. On retrouve, par là même, l'hypothèse qui sert de fondement à l'ensemble des travaux de Perry Anderson¹.

Il est certain que, par sa propre logique, le système féodal portait d'abord en lui-même une dynamique qui avait toute chance d'imposer à terme une monopolisation du pouvoir politique particulièrement rigoureuse, exactement comme la confrontation de petites unités de production conduit, dans la sphère économique, au triomphe de l'une d'entre elles et à l'établissement de son monopole. Développant cette comparaison, Norbert Elias rappelle de façon pertinente que la société féodale se caractérisait par une forte confusion des rôles, que le seigneur disposait en même temps du pouvoir politique et du pouvoir économique et qu'il était naturellement conduit, dans une telle situation, à mettre son épée au

service de l'acquisition de nouvelles richesses, transformant par là même le système féodal en un affrontement concurrentiel permanent entre unités territoriales¹. Cette généralisation du conflit armé se trouvait en quelque sorte entretenue par une implacable nécessité qui plaçait chaque protagoniste dans l'obligation d'étendre sans cesse son contrôle sur de nouvelles terres afin d'empêcher celles-ci d'échoir à un seigneur voisin trop puissant². Or un tel mécanisme explique fort bien comment, par l'écrasement de rivaux successifs, certains seigneurs ont pu, dès la fin du Moyen Age, contrôler des territoires suffisamment vastes et centralisés pour s'imposer comme de véritables petits États, dernière étape, sur le plan historique, avant l'intégration de ceux-ci dans un ensemble territorial national doté de frontières défendables et sûres³. Formule probablement stable dans le cas d'une économie très fermée, la féodalité se trouve dotée, dans les autres situations, d'une énergie autodestructrice particulièrement forte qui la conduit d'elle-même à donner le jour à un système politique très centralisé, voire autoritaire, devant mener très loin l'institutionnalisation du pouvoir politique qu'il monopolise.

Cependant, l'État n'est pas seulement le pur produit du jeu féodal : il résulte également des modalités toutes particulières qui caractérisent l'insertion de celui-ci dans le contexte technico-économique qui marque la fin du Moyen Age. Les changements intervenus alors dans le paysage militaire consacrèrent ainsi l'essor de l'artillerie et de l'infanterie, et par conséquent une régression sensible de l'importance du château ainsi qu'un renforcement des catégories sociales non aristocratiques pour-

1. Perry Anderson, *Les Passages de l'Antiquité au féodalisme*, trad. Maspero, 1977 et *L'État absolutiste*, *op. cit.*

1. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, *op. cit.*, p. 87 ; sur les structures politiques et sociales de la société féodale, cf. aussi François Louis Ganshof, *Qu'est-ce que la féodalité ?* Bruxelles, Éditions de la Baconnière, 1947 et Marc Bloch, *La Société féodale*, Albin Michel.

2. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, *op. cit.*, p. 102.

3. *Ibid.*

voyeuses des nouvelles tâches au sein de l'armée¹. Mais, à cette perte progressive d'une des ressources essentielles de l'aristocratie, s'ajoutent surtout les effets du progrès de l'économie monétaire qui frappa le système féodal de façon toute particulière, pour l'ébranler jusque dans les principes réglant son intégration, notamment en distendant les liens unissant le seigneur aux paysans et en opposant à la domination de l'aristocratie le poids d'une bourgeoisie naissante. Ces différents éléments contribuèrent à décomposer la société civile féodale, à la priver de ses mécanismes reproducteurs et à rendre inopérantes les fonctions politiques jusque-là exercées en son sein presque exclusivement par le seigneur. Alors que les sociétés faiblement féodalises, comme l'Angleterre, purent faire face à ce premier défi de la modernisation par une réadaptation de leur structure sociale et par un simple renforcement des fonctions déjà accomplies par leur centre, les sociétés marquées par un passé féodal fort ne purent aucunement mettre à contribution leur société civile pour aborder cette nouvelle ère historique et ne rétablirent donc leur intégration que grâce à la création d'un système politique autonome, différencié des structures sociales et suffisamment institutionnalisé pour pallier les déficiences de celles-ci et neutraliser les résistances qu'elles opposaient à la dépossession de leurs anciennes prérogatives politiques. Cette particularité qui marque la trajectoire des sociétés les plus féodalises explique très probablement la genèse du fait étatique et l'innovation qu'il représente.

Les progrès de l'économie monétaire mirent effectivement en péril l'institution du servage, affaiblissant ainsi de façon déterminante le mode de production féodal, et en particulier la coercition politico-économique qui, au niveau de chaque seigneurie, permettait l'extraction de

1. Cf. Gerhard Ritter, « Origins of the Modern State », in Heinz Lubasz, *The Development of the Modern State*, New York, Macmillan, 1964, p. 19.

la plus-value¹. Cette remise en cause était d'autant plus lourde de conséquences dans les sociétés féodales occidentales que toute tentative du seigneur visant à rétablir ses droits se heurtait à une forte solidarité communautaire capable d'unir les paysans dans de véritables révoltes, avec le risque de voir la population fuir la condition rurale pour rallier les villes². Devenue inopérante sur le plan villageois, la coercition politico-légale ne pouvait plus être prise en charge par les mécanismes sociaux traditionnels et tendit donc à se déplacer pour être exercée par des institutions étatiques, comme le prouvent la rapide pénétration des baillis et des officiers royaux dans l'organisation de l'agriculture et dans le contrôle de la main-d'œuvre rurale, ainsi que leurs interventions visant à limiter la migration des paysans vers les villes³.

Ce mouvement a été incontestablement accéléré par le jeu de la bourgeoisie urbaine qui a bénéficié, ici comme ailleurs, des progrès de l'économie monétaire, mais qui jouissait au sein des sociétés féodales d'une position tout à fait originale qui explique pour beaucoup certaines autres particularités du développement étatique. Tout d'abord, face à l'atomisation de la souveraineté qui caractérisait la féodalité, la ville s'est progressivement développée de façon autonome dans les interstices qui séparaient les territoires seigneuriaux les uns des autres, et donc généralement en dehors du contrôle de l'aristocratie⁴. Elle se distinguait ainsi des villes italien-

1. Perry Anderson, *L'État absolutiste*, op. cit., p. 20.

2. Cf. Robert Brenner art. cit. ; et Theda Skocpol, art. cit., p. 1083.

3. Cf. Gustave Dupont-Ferrier, *Les Officiers royaux des bailliages et sénéchaussées et les Institutions monarchiques locales en France, à la fin du Moyen Âge*, E. Bouillon, 1902, pp. 274-278 et ses références à l'Ordonnance Cabochière qui autorisait le bailli à intervenir contre la migration rurale. Sur la reprise de cette fonction par les intendants, cf. Henri Regnault, *Histoire du Droit français*, Sirey, 1947, p. 265.

4. *Ibid.* p. 20 et suiv. et aussi Lewis Mumford, *The City in History*, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, et Charles Petit-Dutaillis, *Les Communes françaises, caractères et évolutions des origines au XVIII^e siècle*, Albin Michel, 1947.

nes qui étaient le lieu de résidence de l'aristocratie terrienne et qui contrôlaient les campagnes, mais aussi des villes anglaises qui, dans le contexte d'une relative centralisation, se trouvaient davantage liées au pouvoir royal¹. En outre, legs direct de l'Empire romain, la ville médiévale s'affirmait comme un lieu conservant une tradition juridique prête à institutionnaliser les relations d'appropriation, à favoriser la croissance d'une économie d'échange et enfin à appuyer la formation d'un système politique centralisé fonctionnant selon les principes d'un droit public².

Dès lors, face à la crise sociopolitique qui ébranlait la société féodale, la bourgeoisie urbaine contribua, directement et indirectement, à renforcer le processus de construction d'un État. D'abord parce que sa seule présence empêcha — et continuera d'empêcher — l'aristocratie terrienne de régler son contentieux avec la paysannerie selon le mode oriental, c'est-à-dire par le rétablissement pur et simple du servage³. Ensuite parce que, s'affirmant comme une force potentiellement rivale de l'aristocratie, elle rendait une nouvelle fois inopérantes les institutions politiques et sociales propres à la société civile féodale et appelait, par là même, la création, à titre de substitut, d'une structure étatique destinée entre autres à contrôler les villes, leur police, leurs tribunaux et leurs finances, ainsi qu'à organiser l'industrie et le commerce. Ce fut très exactement dans ce sens que se développa, dès le xv^e siècle, l'action des officiers royaux⁴ et ce fut sur cette base que s'établirent les rapports très étroits qui unirent longtemps l'État monarchique en formation et les villes, le premier sollicitant, à plus d'un titre,

1. Charles Petit-Dutaillis, *La Monarchie féodale en France et en Angleterre*, op. cit., p. 152.

2. Perry Anderson, op. cit., t. II, pp. 246-248.

3. *Ibid.*, t. I, p. 21.

4. Gustave Dupont-Ferrier, *Les Officiers royaux...*, op. cit., pp. 280 et suiv. et 854 et suiv.

la bourgeoisie urbaine, utilisant son personnel et ses constructions juridiques.

Il est cependant important de noter, d'un point de vue fonctionnel, que tout en dépossédant ainsi l'aristocratie de ses pouvoirs politiques, cet État naissant tendit à protéger l'essentiel des avantages sociaux et économiques du Deuxième Ordre¹. D'abord en garantissant la propriété privée : il est de fait que celle-ci a été formalisée et légalisée concurremment à l'essor de l'État absolutiste. Ensuite en mettant sur pied des appareils coercitifs capables de faire échec à toute prétention contestataire ou révolutionnaire des masses paysannes. Mais surtout en redéfinissant, au centre, un mode d'imposition dont était presque totalement exclue la noblesse et qui a incontestablement permis de reproduire, à l'échelle nationale, le mode féodal d'extraction du profit. Il paraît cependant difficile de s'arrêter à la formule d'Anderson qui ne voit dans l'État absolutiste que le simple instrument de l'aristocratie. Il est plus prudent d'observer que cet État qui s'est formé en expulsant les seigneurs du champ politique, en consacrant l'autonomisation des fonctions et des structures gouvernementales, en intervenant souvent pour son propre compte dans les mécanismes économiques, a dû naturellement *composer* avec une société civile qui, sur le plan du prestige comme sur celui des richesses, était encore fortement dominée par l'aristocratie et beaucoup moins affectée qu'on a pu le croire par d'hypothétiques rivalités économiques entre bourgeois et nobles. Profondément imprégnée par l'exemple de ces derniers, la bourgeoisie de l'Ancien Régime était davantage sollicitée par des motivations sociales que capitalistes ; et ses prétentions économiques, plus orientées vers le commerce à courte distance que

1. Cette thèse défendue par Perry Anderson est celle de toute l'école radicale anglaise, et notamment Christopher Hill et Maurice Dobb. Elle est contestée par l'école marxiste américaine, et surtout par Paul Sweezy. Sur ce débat, cf. Rodney Hilton, ed., *The Transition from Feudalism to Capitalism*, Londres, NLB, 1976.

vers le véritable négoce, s'accommodaient fort bien d'une économie à dominante rurale et d'un appareil étatique dont il était aisé de devenir le créancier. L'État naissant a bien sanctionné un nouvel ordre politique, bousculé les pratiques sociales et pesé sur les stratégies de classes, mais il n'a pas cherché à modifier en profondeur des rapports de domination socio-économique qui bénéficiaient essentiellement à l'aristocratie rurale et qui, en contribuant à limiter les progrès d'une économie libérale marchande et industrielle, avaient plutôt tendance à conforter la puissance étatique¹. On retrouve ici, confirmée d'une autre manière, la corrélation entre développement de l'État et retard du processus d'industrialisation.

Il ressort, au total, que c'est bien uniquement dans la crise *politique* qui a ébranlé la féodalité qu'il convient de situer l'origine des traits qui caractérisent l'État comme mode de construction d'un centre. Le fait étatique semble bel et bien s'imposer en réponse à un ordre social qui, seul en Europe, subit les effets d'une double dysfonction : celle qui dérive d'un agencement politique marqué par une extrême atomisation de la souveraineté et une forte fusion des ordres politique, économique et légal, au niveau moléculaire de la seigneurie ; celle qui tient à la rigidité, voire à l'ossification de la formation sociale féodale, capable ni de s'adapter à la nouvelle division du travail sans un effort de coordination particulièrement autoritaire, ni de se maintenir telle quelle face aux modifications intervenues au sein de l'environnement². L'État est donc avant tout la version post-féodale

1. Cf., sur les relations entre bourgeoisie et aristocratie de l'Ancien Régime, Charles Lucas, « Nobles, Bourgeois and the origins of French Revolution », *Past and Present*, août 1973, pp. 84-125 ; sur la domination socio-économique de l'aristocratie rurale française et le renforcement corrélé de l'État, cf. Edward Fox, *L'Autre France, op. cit.*, pp. 102-108 et Conclusion ; cf. aussi Barrington Moore, *Les Origines Sociales de la dictature et de la démocratie*, Maspero, 1969, pp. 108 et suiv.

2. On rejoint, à ce niveau, certaines conclusions de la pénétrante analyse de Jean-William Lapierre qui s'efforce d'expliquer le dévelop-

d'un processus universel de centralisation des structures politiques : il apparaît de ce fait avec beaucoup moins de netteté dans les sociétés septentrionales à tradition germanique qui n'ont pas connu, à l'époque médiévale, la même atomisation de la souveraineté, comme dans les sociétés méditerranéennes à héritage exclusivement romain qui ont pu se stabiliser très tôt autour du modèle des cités-États¹.

On comprend que, dans ces conditions, la monarchie anglaise a pu s'imposer très vite comme centre politique, sans avoir pour autant à recourir au mode autoritaire et bureaucratique et sans être obligée de réduire, par le biais d'un État, les velléités d'autonomie d'une aristocratie au demeurant peu féodalisée et cherchant plus à contrôler le roi qu'à remettre en cause l'existence des institutions monarchiques. L'Angleterre est, de ce point de vue, le type même de société au sein de laquelle le centre politique a pu émerger sans à-coups et de façon précoce (en fait entre le IX^e et le X^e siècle), grâce à une tradition très ancienne de représentation, d'équilibre entre le « *self-government* » et la reconnaissance spontanée d'un roi, auquel, dès le XI^e siècle, tous les sujets libres avaient directement fait serment d'allégeance, en dehors donc de toute hiérarchie vassalique². Les exigences nouvelles de centralisation liées aux transformations socio-économiques de la Renaissance ont pu ainsi être satisfaites sur le mode de la continuité par une société civile qui, ne connaissant ni la rigidité ni la segmentation féodales, put s'adapter aux défis de l'industrialisation. C'est pour cette raison que l'Angleterre, contrairement

de l'État par référence à l'exigence d'innovation sociale (*Vivre sans État ?* Seuil, 1977, pp. 182 et suiv.).

1. Sur ce point, cf. Stein Rokkan, « Cities, States and Nations : a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development », in Samuel Eisenstadt, Stein Rokkan, *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973, t. I, pp. 73-96.

2. Sur cette chronologie de la construction du centre en Angleterre, cf. Charles Petit-Dutaillis, *La Monarchie féodale en France et en Angleterre, op. cit.*, pp. 47 et suiv., 65 et suiv.

ment à la France, a connu une trajectoire de modernisation caractérisée par une faible différenciation des rôles sociaux et politiques et donc une faible étatisation. C'est ainsi que l'aristocratie s'est très tôt érigée en agent local de l'administration et de la justice du roi, que les officiers royaux ont été très longtemps des agents bénévoles appartenant aux élites économiques et que le Parlement anglais — très différent à bien des points de vue du Parlement de Paris — représentait et gérait, directement au niveau politique, l'ensemble des intérêts économiques d'une aristocratie alliée à la bourgeoisie et insérée dans les nouveaux circuits marchands¹. On comprend dès lors le rapide développement industriel anglais, l'échec des tentatives d'interventionnisme économique de la monarchie et la défaite subie par celle-ci face au Parlement et aux élites économiques lorsqu'elle prétendit se bureaucratiser et s'étatiser selon la formule continentale. Cette différence de trajectoire est d'une telle importance qu'on peut regretter qu'Anderson, négligeant de la mener jusqu'au bout de sa logique, voire de l'explicitier, ait cru bon de mêler l'ensemble des systèmes politiques européens sous la commune dénomination « d'État absolutiste ».

Une telle hypothèse a, en outre, l'avantage d'éclairer les modalités qui ont marqué, notamment en France, la croissance de l'État. Comme le remarque Joseph Strayer, celle-ci s'est faite d'abord à partir du besoin d'instaurer ou de restaurer la paix civile sur l'ensemble du territoire et s'est traduite par la mise en place de structures judiciaire, policière et financière qui précéderent de beaucoup l'organisation d'une diplomatie ou d'une armée². A l'origine, il semble même que ce soit la

pratique de cette fonction d'arbitrage qui offrit ses premiers revenus financiers au pouvoir central, ce qui explique l'étroite confusion qui s'établit, pour un temps, entre le rôle de juge et celui d'agent fiscal : ce dernier ne s'autonomisa que peu à peu par la suite, à mesure que les institutions étatiques se différencièrent et se dotèrent de l'ensemble des fonctions politiques internes et externes qui caractérisent actuellement les États-nations modernes¹.

Il apparaît enfin clairement que les modalités mêmes de ce processus engageaient la construction étatique dans la voie « pluraliste » et parlementaire. En s'imposant, en effet, comme réponse à une atomisation de la souveraineté, l'État occidental a été conçu sur la base d'un mécanisme de représentation déjà rodé et institutionnalisé². Bien plus, toute tentative visant à insérer le seigneur féodal dans une structure politique unitaire n'a pu se faire, dans la réalité, qu'au prix de compensations qui ont permis la formation d'une véritable aristocratie parlementaire, soucieuse de conserver, sur le plan de la représentation, les pouvoirs politiques réels qu'elle avait perdus au niveau de l'administration de sa seigneurie. Il est évident que cette institution parlementaire naissante, parce qu'elle s'est imposée comme structure de résistance, voire de protestation, et parce qu'elle reflétait une société civile hiérarchisée, cloisonnée et incapable d'exercer directement les fonctions politiques, est longtemps restée une instance de fronde et parfois de médiation, ne parvenant que tardivement à se présenter comme organe de représentation, a fortiori de gouvernement. Ainsi le Parlement des sociétés fortement étatisées s'oppose-t-il au moins sur ce point à celui qui a pu triompher très tôt, outre-Manche, comme structure poli-

1. John Gyford, *Local Politics in Britain*, Londres, Croom Helm, 1976, pp. 9-24.

2. Tout en présentant curieusement l'Angleterre comme un modèle de développement étatique rapide, Strayer (*op. cit.*, p. 35) doit concéder que le système politique d'outre-Manche était centralisé, mais doté de peu de fonctionnaires, d'une bureaucratie réduite et d'institutions faiblement différenciées de la société civile (pp. 47-48). Il est donc plus logique de parler de système politique faiblement étatisé.

21. Cf. Joseph Strayer, *On the Medieval Origins...*, *op. cit.*, pp. 18, 26, 27, 29.

2. Cf., sur ce point, Denis Richet, *La France moderne : L'Esprit des institutions*, Flammarion, 1973 et Louis Althusser, *Montesquieu, La Politique et l'Histoire*, PUF, 1959.

tique centrale. Il reste que, sous une forme ou sous une autre, le développement politique européen s'est trouvé lié au fait parlementaire, ce qui explique peut-être qu'au-delà de son caractère autoritaire et de son aspect provisoirement absolutiste, l'État n'a jamais pu être durablement conçu comme un despote, mais s'est imposé en fait comme l'héritier presque direct du pluralisme de la société féodale. Cependant, aussi logique qu'il soit, cet enchaînement historique demeure faiblement explicatif si on n'arrive pas à déterminer ce qui, dans la tradition de l'Europe occidentale, a conduit à résoudre la crise de la féodalité en ces termes plutôt qu'en d'autres.

CHAPITRE III

État, culture et dissociation

Produit d'une formation sociale précise et déterminée, l'État-nation s'impose naturellement comme une formule politique qui porte l'empreinte d'une culture, dont on ne saurait sous-estimer l'importance : comme le soulignent bon nombre de sociologues et d'historiens, plusieurs modes d'organisation politique étaient concevables à la fin du Moyen Age et pouvaient, a priori, résoudre les crises que traversait alors la société féodale. Aussi contraignantes que fussent les données économiques et sociales de l'époque, les éléments infrastructuraux ne sauraient rendre compte de la totalité des aspects qui caractérisent le fait étatique tel qu'il a été « inventé » au cours de la Renaissance européenne : cette invention, si elle a été causée par les processus sociaux que nous avons dégagés, a été contrôlée et matérialisée par les modèles culturels propres à l'Europe occidentale, qui conduisaient à envisager la dissociation et l'autonomisation du politique comme mode privilégié de résolution des tensions et des conflits.

Le lieu le plus sensible de cette dissociation se situe incontestablement dans les rapports entre le système politique et le système religieux. Il est incontestable que le christianisme a joué, dans la construction et « l'invention » de l'État, un rôle majeur, qui n'a cessé de croître à mesure que la religion chrétienne a proclamé l'autonomie du pouvoir spirituel par rapport au

pouvoir temporel et dessiné ainsi, en négatif, les contours d'un champ politique spécifique qui a été peu à peu conduit à élaborer lui-même sa propre formule de légitimité ainsi qu'un mode original et nouveau de fonctionnement.

Il est certain que cette dissociation n'a pas été immédiate : jusqu'au début du second millénaire, le religieux et le politique sont restés relativement confondus, le clergé occupant de hauts postes de responsabilité gouvernementale et les princes disposant du droit de nommer les évêques, voire de peser sur l'élection des papes¹. Dès cette époque, pourtant, comme l'avait noté Weber, le christianisme avait contribué à dessiner le cadre du futur modèle d'organisation étatique, notamment en procédant de fait à la mise au point d'une technique gouvernementale nouvelle et originale, en donnant l'exemple de la hiérarchie et de la bureaucratisation et surtout, comme le précise Strayer, en allant très loin dans l'élaboration d'une théorie de la souveraineté qui, en l'espèce, avait pour fonction d'asseoir et de légitimer le pouvoir du pape, comme titulaire d'une autorité centrale à prétention monopoliste².

Mais c'est surtout de la réforme grégorienne et de la querelle des Investitures que dérive le plus directement le processus de construction étatique. En marquant le point de départ réel du processus de séparation entre le temporel et le spirituel, ces épisodes de l'histoire de la Chrétienté ont consacré la prétention de l'Église à jouir d'une pleine autonomie, à refuser toute immixtion des princes et des empereurs dans ses affaires. Dès le XI^e siècle, la papauté a ainsi été en mesure de revendiquer avec succès le monopole de l'exercice du pouvoir spirituel et de déposséder les princes de toute pré-

gative religieuse. Cette initiative sans précédent dans l'histoire des civilisations a directement abouti à accréditer l'idée d'une Église auto-organisée, séparée du reste de la société, et n'a pu que provoquer, en contrepoint, l'invention du concept d'État qui s'imposait, à son tour, comme le résultat nécessaire de la pleine dissociation du système politique face au système culturel et religieux¹. En même temps, cette réorganisation des structures politiques consacra très probablement la fin de tout projet impérial, car si l'Europe pouvait alors conserver une certaine unité en liant étroitement le pouvoir de son prince aux insignes d'une seule et même religion, cette unité perdait tout fondement dès lors qu'elle devait se retrouver dans une autorité exclusivement politique : d'où, probablement, l'échec du Saint-Empire romain germanique et l'essor progressif du fait national.

Cette dissociation du religieux et du politique n'est pas seulement affaire de circonstances et de rivalités entre groupements de domination : elle correspond également aux données mêmes de la théologie et de la philosophie chrétiennes qui portaient en leur sein, dès les premiers temps, l'idée d'une séparation nécessaire entre le domaine de « César » et celui de Dieu, entre la « Cité des hommes » qu'il convient de construire sur terre et la « Cité de Dieu » qui appartient à un monde futur et surnaturel. Il importe cependant de noter que cette conception ne se retrouve pas dans toutes les variantes du christianisme. Héritière de la tradition byzantine, l'Église orientale orthodoxe l'a pratiquement répudiée puisqu'elle fait de l'empereur le représentant de Dieu sur terre et qu'elle place le clergé et les institutions ecclésiastiques sous la protection — et en fait la domination — du pouvoir temporel. Dans une telle optique, le politique n'est plus séparable des institutions socioculturelles : on comprendra donc

1. Cf., à ce sujet, Ernst Hartwig Kantorowicz, *The King's Two Bodies*, Princeton University Press, 1957, chap. 3 et aussi Reinhard Bendix, *Kings or People*, California University Press, 1978, pp. 27-35.

2. Joseph Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, *op. cit.*, p. 16.

1. *Ibid.* p. 22 ; cf. aussi Gerd Tellenbach, *Church, State and Christian Society*, New York, Harper and Row, 1970.

qu'un tel modèle ne pût reproduire les différentes caractéristiques qui servent de fondement à l'État¹.

Confrontée en revanche à un pouvoir temporel beaucoup moins fort, voire décomposé, l'Église romaine occidentale n'eut aucun mal à cultiver et imposer la thèse émise dès le v^e siècle par saint Gélase d'une distinction nécessaire entre le pouvoir papal, procédant directement du Christ et titulaire de l'« *auctoritas* », et le pouvoir royal confiné dans la gestion des affaires temporelles et titulaire de la « *potestas*² ». Cette dissociation, très clairement affirmée, entre deux domaines et deux pouvoirs, servit incontestablement de fondement à l'idée d'un État autonome et spécialisé, distinct de la société civile ; mais elle fut par la suite sans cesse alimentée et amplifiée par la croissance et l'affermissement de la bureaucratie religieuse, qui ne pouvait qu'inciter l'État à s'organiser dans son propre champ d'action et à renforcer la présence de ses propres appareils au sein même de la société civile. De ce point de vue, le mouvement de laïcisation et la formation d'une école publique seront, bien plus tard, l'aboutissement logique d'une telle tendance et soulignent combien l'extension de l'État occidental, l'essor de sa propre bureaucratie et le développement de ses interventions sont directement liés au poids et à l'action de l'Église romaine.

Ce phénomène a été cependant beaucoup moins affirmé au sein des sociétés qui ont été exposées à la Réforme. En conduisant à une régression des bureaucraties

1. Cf. John S. Curtiss, *Church and State in Russia*, Columbia University Press, 1940 et Reinhard Bendix, *Kings or People*, *op. cit.*, pp. 95 et suiv.

2. Cf. Walter Ullmann, *A History of Political Thought: the Middle Ages*, Baltimore, Penguin 1965, pp. 35 et suiv., et Reinhard Bendix, *op. cit.*, chap. 2. Cette dualité du temporel et du spirituel est exprimée par bon nombre de formules, notamment celle des « deux glaives » remis par le Christ à ses disciples, le glaive temporel ayant, dès le règne de Philippe Auguste, justifié la spécificité du pouvoir politique royal. Cf., sur ce point, Henri Regnault, *Histoire du droit français*, *op. cit.*, p. 152.

religieuses, à une individualisation des pratiques spirituelles et en brisant tout lien avec Rome, les Églises réformées se sont en effet très vite trouvées aux côtés des princes pour contribuer à la formation d'un sentiment national, sans pour autant leur opposer une bureaucratie rivale. Ceci explique probablement que les sociétés protestantes du Nord de l'Europe aient généralement connu une formule de développement politique marquée par la mise en place d'un système politique, certes centralisé et fortement empreint d'une légitimité de type « rationnel-légal », mais moins complexe et moins lourd que celui des sociétés situées à leurs frontières méridionales¹. Au-delà des remarques pertinentes de Rokkan sur la fonction d'intégration nationale jouée par les Églises réformées, force est de constater que le protestantisme a contribué à limiter la croissance de l'État : celui-ci, dans sa formule la plus achevée, semble donc prioritairement lié à la culture catholique.

C'est probablement à ce niveau de la réflexion historique que la sociologie de la différenciation atteint sa plus forte ambiguïté. Produit de la profonde dissociation que la culture catholique établit entre le temporel et le spirituel, l'État de droit, laïc et bureaucratique, qui a cours dans les sociétés de l'Europe du Sud-Ouest, a pu se construire comme détenteur indépendant et suprême de la souveraineté, pour souvent s'imposer ensuite comme agent de la vie économique et institutionnaliser, par une politique mercantiliste et interventionniste, une situation de fusion ou du moins de dépendance entre l'économique et le politique. Organiquement lié au religieux,

1. Sur les fonctions politiques du luthéranisme, cf. Hajo Holborn, *A History of Modern Germany. The Reformation*, New York, A. Knopf, 1959. Sur protestantisme et construction de l'État, cf. Stein Rokkan, « Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe », in Charles Tilly, ed., *op. cit.*

dépendant ainsi directement de l'ordre même de la société civile, le système politique des sociétés protestantes est en revanche faiblement étatisé, mais très respectueux des frontières qui séparent le monde du marché de celui du pouvoir. L'État s'impose ainsi dans les sociétés catholiques non pas comme le point d'aboutissement d'une logique universelle de la différenciation, mais comme un mode particulier de celle-ci qui, en cherchant à disjoindre de façon radicale le spirituel du temporel, le civil du politique, a surévalué ce dernier pour lui conférer une légitimité autonome et souveraine.

Nuançant, voire rejetant l'idée même d'une différenciation entre le politique et le religieux, les traditions issues de la Réforme procèdent, au contraire, à une différenciation de type horizontal qui valorise la liberté individuelle, la division du travail — et donc l'entreprise industrielle — comme mode d'intégration de la société. Encore faudrait-il, à ce niveau, distinguer entre plusieurs variantes de la Réforme. Celle qui est à la base de l'anglicanisme n'est pas la moins ambiguë : si elle proclame l'indissociabilité des domaines du religieux et du politique, c'est pour mieux affirmer l'unité de l'ordre terrestre, pour mieux souligner que l'Église et la Couronne, distinctes en fonction, ne sont pas séparables en substance et procèdent d'une même loi qui ne peut être celle du Christ, cette dernière appartenant exclusivement à la transcendance¹. Selon un tel code, le souverain temporel aurait pu, conformément sans doute à ses intentions premières, retirer d'importantes ressources de pouvoir, si cet ordre terrestre n'était pas, dans la parfaite lignée du modèle anglais de développement, perçu comme le produit des traditions de la société civile. Il suffit de se référer à Richard Hooker pour comprendre que l'ordre politique de l'anglicanisme est avant tout celui du Parlement, de l'absence de

1. Cf. M. Powicke, *The Reformation in England*, New York, 1961.

toute laïcité et donc de la toute-puissance de la société civile¹.

Avec le puritanisme, la fusion du temporel et du spirituel est bien en revanche celle de la Cité des hommes et de la Cité de Dieu : le politique qui appartient à l'ordre de coercition est purement affaire des hommes et est appelé à disparaître, comme instance indépendante, avec la Réforme. L'administration des choses, comme celle des hommes, est ainsi directement subordonnée à la loi divine : même si Cartwright ne remet en cause ni la Common Law, ni les institutions de la Couronne, il est clair que pour lui, l'État de droit ne peut exister comme instance suprême et souveraine et que le système politique n'a de sens que comme instrument des commandements de la religion, ceux-là mêmes qui prônent l'effort individuel, la réflexion personnelle et le libre choix².

Cette dernière vision peut, il est vrai, se concrétiser sous des formes constitutionnelles variées. Que la Réforme triomphe et l'ordre établi peut devenir rapidement celui d'une théocratie quasi dictatoriale, comme à Genève ; qu'elle s'épanouisse dans le cadre de l'opposition parlementaire, et elle s'affirme, comme dans l'Angleterre des Tudor et des Stuart, en tant que force libérale et individualiste ; qu'elle devienne le code unanimement partagé par l'ensemble d'une population et, comme au Massachusetts, elle contrôle autant la vie économique et sociale que politique des immigrés³. Il reste que, quel

1. Cf. David Little, *Religion, Order and Law*, Torchbook Library Editions, New York, 1969, pp. 147 et suiv.

2. *Ibid.*, pp. 86-88, 97-98 et 104.

3. Cf. la distinction établie entre le calvinisme genevois et le puritanisme anglais par Richard H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism*, New York, Mentor, 1948 ; sur le parlementarisme puritain, cf. J.D. Eusden, *Puritans, Lawyers and Politics*, New Haven, Yale University Press, 1958 ; sur l'immigration puritaine, cf. Peter H. Odegard, *Religion and Politics*, Oceana Publications, 1960. Cf. aussi, sur l'ensemble, T. Sanders, *Protestant Concepts of Church and State*, New York, 1964.

que soit le contexte, c'est bien la notion même d'État souverain distinct de la société civile qu'elle remet en cause, définissant, par là même, une formule politique concurrente de celle propre à la culture catholique et débouchant sur un autre usage du code de la différenciation, tendant à l'établissement d'une économie de marché et non plus à l'institutionnalisation de l'État.

Cette même logique de la dissociation se retrouve dans les relations qu'entretient le système politique avec la structure familiale. Dès l'époque médiévale, celle-ci se caractérisait, en Europe occidentale, par la prédominance de la famille nucléaire, par l'absence de toute structure lignagère rigide susceptible de lier le paysan à son seigneur ; elle annonçait déjà l'individualisation des rapports sociaux et retirait ainsi toute fonction politique au système de parenté. Avant même la construction de l'État, la société européenne se distinguait par une différenciation assez nette entre la sphère familiale et la sphère politique et se trouvait donc préparée à la centralisation et à la monopolisation des fonctions politiques dans des conditions autrement favorables que les sociétés qui, du fait de leur tribalisation ou de l'intensité de leurs relations lignagères, éprouvèrent — ou éprouvent encore — les plus grandes difficultés à se doter de structures étatiques¹.

À cela s'ajoute le poids d'une culture juridique extrêmement élaborée, héritière du droit romain et qui, à ce titre, se caractérise aujourd'hui comme hier par la dissociation qu'elle établit entre les institutions privées et les institutions publiques, donc entre une société civile organisée par le contrat et une société politique fonctionnant selon les exigences de l'intérêt public. Le système juridique romain, tel qu'il a été réutilisé dans certaines sociétés européennes, se distingue ainsi par sa capacité de penser et de justifier l'existence d'un État autonome et détenteur de sa propre formule de légitimité. On ne

1. Cf., sur ce point, Charles Tilly, *op. cit.*, pp. 20-21 et p. 29.

s'étonnera donc pas que la construction étatique fût particulièrement vigoureuse dans les sociétés européennes qui, telle la France, ont été dominées par l'influence romaine et, au contraire, plus modérée dans celles qui, telle l'Angleterre, se sont dotées d'un droit résultant essentiellement des pratiques élaborées par la société civile et ignorant de ce fait l'existence même d'une sphère publique. On ne s'étonnera pas non plus que l'État ait fait son apparition après la redécouverte du Code justinien (fin du XI^e siècle) et presque en même temps que l'élaboration des premières Gloses (XIII^e siècle). On comprendra enfin que ce processus de changement politique ait favorisé la formation d'un personnel spécialisé, doté par l'apprentissage du droit d'une compétence professionnelle spécifique : les « légistes » qui formaient l'entourage de Philippe le Bel étaient déjà, comme le note Guénée, les héritiers d'une longue tradition qui s'était établie en France dès le milieu du XIII^e siècle, soit bien plus tôt qu'en Allemagne ou en Flandre. Ainsi donc apparaissait, en même temps que l'État, une catégorie d'hommes, lointains ancêtres des hauts fonctionnaires contemporains, qui grâce à la détention et à la maîtrise d'un certain savoir disposaient de ressources de pouvoir distinctes de celles qui dérivait de leur position dans la société civile, et renforçaient par là même la dissociation du système politique et du système social¹.

Cette dissociation est d'autant plus significative qu'elle se réalisait en même temps à l'initiative du système politique — qui pouvait s'appuyer en cela sur l'élaboration d'un droit public de la souveraineté — et de la société civile qui, redécouvrant le droit du contrat et de la propriété, était en mesure d'affirmer progressivement

1. Sur la redécouverte du droit romain, cf. Myron P. Gilmore, *Argument from Roman Law in Political Thought 1200-1600*, Cambridge University Press, 1941 ; E.H. Kantorowicz, *The King's, Two Bodies*, *op. cit.* ; Bernard Guénée, *L'Occident aux XIV^e et XV^e siècles*, *op. cit.*, pp. 94-95 et pp. 276 et suiv. ; Joseph Strayer, *Les Gens de justice du Languedoc sous Philippe le Bel*, Toulouse, 1970.

son indépendance par rapport au pouvoir du prince. Anderson montre ainsi avec pertinence comment l'État-nation occidental s'est développé concurremment à l'institutionnalisation du droit de propriété et comment l'Europe est sortie de la féodalité dans des circonstances juridiques toutes particulières, qui distinguent son sort de celui connu par des sociétés qui, à l'instar du Japon, étaient elles aussi dotées de formations sociales de type féodal et n'ont pas glissé pour autant vers la même formule de développement politique et étatique¹.

Cette tendance à la dissociation se retrouve enfin dans la formation de la pensée économique européenne et dans l'élaboration d'une action économique de plus en plus autonome. On peut, certes, envisager ce dernier processus comme un résultat des transformations infra-structurelles qui affectèrent progressivement le monde européen. Les travaux de Louis Dumont ou de Karl Polanyi montrent cependant les insuffisances d'une telle vision : la naissance d'un secteur économique autonome est aussi le fait d'une culture, et il n'est pas interdit de penser que le réaménagement qu'elle a impliqué dans les structures mêmes de la société a été un des éléments décisifs de la formation de l'État-nation occidental².

La culture européenne est effectivement conditionnée par la tendance propre au christianisme de présenter l'homme comme un être moral responsable et de donner ainsi de la société une vision très proche des modèles interactionnistes, débouchant sur une individualisation des rapports sociaux³. Nul doute qu'un tel postulat engage la culture occidentale à ériger l'économique — et les relations de l'homme aux choses — en une catégorie de l'action passant pour cohérente, autonome, supérieure

1. Perry Anderson, *op. cit.*, t. II, pp. 261 et suiv.

2. Louis Dumont, *Homo aequalis*, Gallimard, 1977, pp. 19, 44 et 169 ; Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1944.

3. Louis Dumont, *Homo aequalis*, Gallimard, 1977, p. 25 et aussi Colin Morris, *The Discovery of the Individual 1050-1200*, New York, Harper and Row, 1973.

même aux autres, et à se distinguer ainsi des cultures qui envisagent la sphère économique comme « encadrée », voire confondue, au sein du système social tout entier¹. Le principe même de cette dissociation — qu'on retrouve autant chez Adam Smith que chez Marx — apparaît donc comme une matrice culturelle du changement social européen, et explique ainsi que les grandes crises qui ont marqué l'histoire du vieux continent aient été résolues — ou du moins traitées — par la formation de secteurs autonomes, qu'il s'agisse des secteurs religieux, politique ou économique. La forte étatisation qui a caractérisé certaines sociétés européennes dériverait ainsi de la nécessité de recourir massivement à une telle formule, de façon à résoudre les crises auxquelles elles sont confrontées en raison de l'exceptionnelle résistance de leur formation sociale traditionnelle.

Dans ces conditions, l'explication fonctionnaliste de l'État se trouve doublement renversée : d'abord parce qu'en se différenciant et en s'élevant en État, le système politique ne répond pas à une propriété universelle du changement social, mais à un code culturel qui reste particulier à certaines sociétés ; ensuite parce qu'un tel changement ne correspond ni à un processus évolutif ni à un quelconque principe d'harmonie, mais à la solution de certaines crises affectant la reproduction et l'adaptation de certaines formations sociales historiquement marquées, de façon assez indépendante des structures économiques.

1. Karl Polanyi, « The Economy as an Instituted Process », in Karl Polanyi, Conrad Arensberg, Harry W. Pearson, *Trade and Markets in the Early Empires*, Glencoe, 1957, pp. 243 et suiv.

CHAPITRE IV

La diffusion de l'État : de l'Europe aux sociétés dépendantes

L'État, comme tout modèle d'organisation politique ou tout produit de la pensée, a rayonné au-delà des frontières correspondant aux sociétés qui l'ont conçu. Rompant avec les postulats tenaces de l'évolutionnisme classique qui voit dans tout changement sociopolitique l'effet d'un mécanisme endogène, les fonctionnalistes contemporains ne manquent pas, dans leurs travaux les plus récents, de souligner que la construction étatique s'est faite également dans le contexte d'une « mobilisation intellectuelle » qui a plus ou moins marqué l'ensemble de l'Europe, bien au-delà des sociétés qui, telle la France, étaient aux prises avec les difficultés inhérentes à une formation sociale « hyperféodalisée¹ ». La renaissance du droit romain, la croissance des universités et d'un personnel exposé à l'apprentissage juridique, le développement de la bureaucratie ont, dans une certaine mesure, également pesé sur la société anglaise pour laquelle la création d'un centre n'était pourtant pas un enjeu véritable : sans donner naissance à un État anglais *stricto sensu*, cet effet de démonstration a laissé quelques traces, comme l'attestent la période des Tudor et, a fortiori, celle des Stuart. Réciproquement, le mode anglais

1. C'est une des principales thèses développées par Reinhard Bendix, dans *Kings or People*, *op. cit.*, chap. 8.

de construction nationale reposant sur une évolution très progressive de l'idée de représentation, incarnée d'abord dans le Parlement des barons et dans la « Magna Carta », puis dans l'idée puritaine du droit de chacun à concourir au libre choix des gouvernants, a incontestablement essaimé au-delà de la Manche, pour y imposer d'abord l'idée de nation, puis celle de régime parlementaire. C'est très probablement la réalité même de cette symbiose qui explique qu'on parle aussi facilement, notamment dans la sociologie anglo-saxonne, « d'État-nation », oubliant ainsi que chacun de ces termes a sa source propre : l'État dans une réaction française anti-féodale, inspirée par la culture romaine ; la nation, dans un mouvement contractualiste germé outre-Manche, favorisé par une infrastructure sociale qui n'eut jamais à affronter l'enjeu de l'intégration, et porté par une culture d'inspiration protestante.

On pourrait noter la même dynamique de diffusion vers l'est, même si l'échange n'a pas été aussi soutenu. La Prusse et la Russie ont dû progressivement reprendre à leur compte certains aspects du modèle étatique, en dépit d'une infrastructure sociale et d'un système culturel qui ne les y préparaient qu'inégalement et malgré un contexte historique nettement différent de celui qui prévalait en Occident au moment de la formation des États. Ces deux sociétés n'ont pas connu un passé féodal comparable à celui vécu par la France et se sont dotées d'un centre en réponse à des facteurs essentiellement exogènes, liés à leur histoire, et qui n'ont que peu de rapport avec les processus sociaux liés à la régression politique de l'aristocratie terrienne. Si elles ont été l'une et l'autre marquées par le modèle étatique, la greffe qui en a dérivé a connu en fait un sort inégal et surtout des modalités très différentes.

La spécificité du cas prussien est moins nette que celle du cas russe, ne serait-ce que pour des raisons de proximité géographique. Il reste que la Prusse, se situant directement dans la lignée germanique et assez loin des influences romaines, a connu une féodalisation tardive,

et bien différente de celle qui prévalut plus à l'ouest. Le système de la tenure conditionnelle n'avait pas cours dans le Saint-Empire romain germanique, longtemps marqué par la prédominance de la propriété allodiale partagée entre une paysannerie libre et une aristocratie plus ou moins dépendante du centre impérial, très peu rompue, en outre, aux règles de la vassalité¹. Ce n'est en fait qu'à partir du XII^e siècle, et à la faveur d'un affaiblissement du pouvoir impérial, que la noblesse locale put progressivement s'ériger en aristocratie paraféodale, en expulsant les paysans libres et en revendiquant, sur ses terres, l'exercice de la contrainte politico-légale. A l'exact opposé du modèle français, une féodalisation tardive et partielle se fit donc au prix d'un lent dépérissement des structures politiques centrales, pour aboutir quelques siècles plus tard à la réaction manoriale, à l'asservissement de la paysannerie, à l'autonomie et à la toute-puissance des propriétaires terriens². Cette trajectoire — d'orientation anti-étatique — fut d'autant plus réalisable au-delà de l'Elbe que cette construction n'était mise en échec ni par les tensions inter-seigneuriales liées à la multiplicité et à la complexité des liens vassaliques qui caractérisaient la féodalité occidentale, ni par les progrès d'une économie monétaire et bourgeoise, ni par les prétentions d'un centre monarchique qui était alors en voie de lente décomposition.

Aussi l'apparition dès le début du XVIII^e siècle d'un royaume prussien centralisé répondit-elle non pas tant à des considérations internes qu'à des facteurs exogènes, liés essentiellement à la menace militaire que faisaient peser les nouveaux États occidentaux³. Ce processus de diffusion rend compte non seulement de l'étatisation qui

1. Cf. Geoffrey Barraclough, *The Origins of Modern Germany*, New York, Capricorn Books, 1963, chap. 1 ; Francis-Ludwig Carsten, *The Origins of Prussia*, Oxford, Clarendon Press, 1954.

2. Perry Anderson, *Les Passages de l'Antiquité au féodalisme*, op. cit., pp. 137 et suiv., 178 et suiv.

3. Cf. Francis-Ludwig Carsten, *Princes and Parliaments in Germany*, Oxford, Clarendon Press, 1963, p. 438.

affectait la société prussienne, notamment à l'époque de Frédéric-Guillaume I^{er} et de Frédéric le Grand, mais aussi du caractère militariste qu'elle n'a pas tardé à revêtir. Cependant, contrairement à ce qui peut apparaître dans le cas russe, il semble que cette « greffe » des structures étatiques ait donné naissance à un modèle de système politique finalement assez proche du modèle occidental originel. Tout en apparaissant très vite comme défenseur de la noblesse et du servage, l'État prussien s'est en effet progressivement défini en fonction de cette dualité entre la société civile et la société politique qui a conféré son identité à l'État issu de la crise féodale occidentale. Dès le début du XVIII^e siècle, la bureaucratie locale prussienne eut à établir un système de relations équilibrées avec le seigneur qui conservait toute son autonomie, tandis qu'au centre la bureaucratie royale fut sans cesse sollicitée par la nécessité d'établir un système de compromis avec une société civile qui gardait son identité et qui était déjà très organisée au travers d'institutions parlementaires puissantes et anciennes¹. On a dès lors tôt fait de retrouver dans le fonctionnement de l'État prussien certains des traits et des étapes que nous avons définis par ailleurs : différenciation entre sphère publique et sphère privée ; construction d'un appareil bureaucratique à la recherche de son autonomie, cherchant à s'émanciper du prince comme des intérêts privés ; ou encore subtil dosage — totalement ignoré chez les tsars — entre interventionnisme économique et respect des lois du marché.

En revanche, la construction d'un centre en Russie s'écarte beaucoup plus radicalement de la logique étatique pour ressembler bien souvent au vieux processus que consacre la naissance des empires. L'ascension de Moscou dès le XIV^e siècle comme lieu de cristallisation du monde russe, puis son contrôle progressif sur une périphérie de plus en plus vaste, dérivent avant tout

1. *Ibid*, pp. 441 et suiv.

des succès remportés par les princes dans leur lutte pour s'émanciper de la domination mongole ; la consolidation du pouvoir central, au cours des xv^e et xvi^e siècles, répondit aux efforts consentis par les tsars pour contenir en même temps les Tatars à l'est et les nouvelles puissances étatiques à l'ouest, mais également au souci de créer un système politique autonome, voire autarcique, en se lançant à la conquête des terres orientales et en se dotant d'une économie capable de supporter la concurrence occidentale¹.

Ce processus de centralisation politique, plus exogène qu'endogène, davantage lié à des considérations diplomatiques et militaires qu'aux mutations subies par les formations sociales, procédant d'une volonté princière plus que d'incitations issues de nouvelles élites économiques, aboutit pourtant à l'apparition d'une série d'institutions fortement marquées par le modèle étatique occidental. Le premier réflexe d'Ivan III fut ainsi de placer, à la tête de ses nouvelles provinces, un lieutenant (*namesnik*) qui pût rapidement diriger la constitution d'une bureaucratie locale ; concurrentement se développa, à Moscou, une bureaucratie centrale (*prikazes*), animée par un personnel spécifique (*diaki*) et bénéficiant déjà d'une ébauche de code administratif (*Soudebnik*). Ivan IV ne fit que parachever ce processus en institutionnalisant, par l'*Oprichnina*, la remise entre ses mains d'un véritable monopole de pouvoir de police et de contrainte physique, autrefois exercé par les boyards².

Là s'arrêtent pourtant les ressemblances ; partant de bases différentes, répondant à des exigences d'un autre ordre, la centralisation russe ne pouvait aboutir qu'à la formation d'un système politique encore très éloigné du modèle étatique. D'abord parce qu'à l'exact opposé de la logique que nous avons décrite, elle se fit au prix de

l'absorption presque complète de la société civile russe au sein des structures politiques en formation. Pour fonctionner, le système tsariste s'appropriait directement les terres conquises en Sibérie et mit en outre au point un système foncier qui lui permit de concéder temporairement les terres disponibles à ses guerriers, sans que ceux-ci puissent se prévaloir d'un quelconque droit de propriété privée (*pomestia*). En outre, ancienne ou nouvelle, l'aristocratie russe ne tirait son prestige social et même son statut que du bon vouloir du prince et des possibilités d'accès au politique que le centre voulait bien lui concéder. On vit ainsi renaître, avec le système tsariste, un modèle de complète fusion du social et du politique, d'autant plus facile à construire que la religion orthodoxe a toujours rejeté toute idée de dissociation des pouvoirs et qu'en se proclamant tsar, Ivan III recevait directement une légitimation religieuse.

Il est d'ailleurs caractéristique que toutes les tentatives faites par le régime tsariste pour reprendre à son compte certains traits propres aux États occidentaux ne firent qu'accentuer ce modèle de fusion. Pierre I^{er} a incontestablement cherché à professionnaliser son personnel bureaucratique en différenciant service civil et service militaire, en obligeant les futurs « fonctionnaires » à s'exposer à un apprentissage préalable et en les dotant d'une véritable carrière¹ ; Pierre III paracheva cette politique en mettant un terme au service obligatoire de l'aristocratie et en limitant le nombre des agents de la bureaucratie publique. L'ensemble de ces mesures ne contribuèrent cependant qu'à renforcer la soumission de l'aristocratie au tsar et à rendre ainsi la structure sociale encore plus dépendante des structures politiques. Tout le xix^e siècle fut d'ailleurs marqué en Russie par un effort constant pour prévenir toute autonomisation de la sphère civile, toute tentative visant à constituer des associations, des groupes d'intérêt, voire des entreprises industrielles hors

1. Cf., plus haut, les analyses de Wallerstein sur ce sujet.

2. Roger Portal, *Les Slaves, peuples et nations*, A. Colin, 1965, pp. 65 et suiv.

1. Cf. Vassili O. Klutchevsky, *Pierre le Grand et son œuvre*, Payot, 1953.

du contrôle politique et cherchant à créer, localement ou nationalement, des structures de gouvernement autonome ou même de représentation. Indiscutablement exposée à l'influence étatique occidentale, la Russie n'a, de toute évidence, retiré de ce modèle qu'une forme d'organisation politique qui reste très éloignée des éléments constitutifs de l'État. On comprendra que la même diffusion, lorsqu'elle affecte des sociétés encore plus éloignées de la culture et des infrastructures occidentales que ne l'était la Russie, aboutit très généralement à la naissance de formes politiques hybrides, souvent antithétiques de la personnalité de ces sociétés et ne pouvant persister que par la violence, voire le totalitarisme.

Tel est bien le cas de la plupart des sociétés du tiers monde. Il est certes difficile d'envisager cette catégorie comme homogène sans retomber dans les pièges les plus connus du développementalisme. Sur un point cependant cette unité paraît fondée : étrangères à la culture européenne, et donc aux formules qui ont été à l'origine de l'État, insérées dans un système économique principalement contrôlé du dehors, ayant presque toujours connu une domination militaire et souvent coloniale, les sociétés du tiers monde ont abordé la construction étatique essentiellement par mimétisme, par reprise plus ou moins forcée de modèles exogènes, issus des sociétés industrielles de l'Est et de l'Ouest, artificiellement plaqués sur des structures économiques, sociales et politiques qui réclamaient probablement un autre type d'organisation.

Les circonstances de cette diffusion sont en revanche loin d'être uniformes. Les sociétés qui s'inscrivent dans l'immédiate périphérie du continent européen ont d'abord découvert l'État occidental par le jeu d'un rayonnement culturel d'autant plus puissant qu'il était soutenu par les prouesses économiques et militaires venues de l'Ouest. Dès le début du XVIII^e siècle, le sultan ottoman Ahmad III et le Sadr-e-azam Ibrahim Pasha inaugurèrent « l'ère des tulipes » par une étude précise des lois et des modèles de gouvernement ayant cours au sein des sociétés européennes qui, pour la première fois,

placèrent le monde turc sur la défensive, tant dans le domaine du commerce que dans celui des armes. Les réformes du « *tanzimat* » — amorcées un siècle plus tard — ne firent qu'approfondir et officialiser cette pénétration du modèle étatique au sein de l'empire de la Sublime Porte, en suscitant notamment l'apparition d'une bureaucratie quelque peu sécularisée, organisée, selon les règles de la division du travail, autour de ministères spécialisés, échappant à l'autorité religieuse du Sheikh-al-Islam. Elles consacrèrent simultanément l'apparition d'un droit laïc couvrant certains secteurs de la vie sociale — comme le commerce ou l'organisation pénale — et le développement d'écoles techniques spécialisées, en tête desquelles figure, dès 1834, une Académie militaire conçue sur le modèle européen¹. Le même processus de diffusion se retrouve dans l'histoire de la Perse, dès l'époque safavide, pour s'institutionnaliser plus tard, au milieu du XIX^e siècle, à l'initiative de Nasered-din Shah et d'Amir Kabir ; il est caractéristique que, là aussi, l'influence du modèle étatique occidental se soit d'abord exercée sur l'organisation de la sphère gouvernementale, pour peser ensuite sur l'organisation d'une armée moderne, puis sur la création d'écoles techniques².

L'entreprise coloniale a joué, dans les sociétés qu'elle a atteintes, un rôle nettement différent. Plus brutale, plus systématique, l'introduction de la « technologie politique » occidentale en terres colonisées a aussi été plus partielle : la constitution d'un appareil administratif colonial a sans aucun doute préparé la construction étatique qui a suivi l'indépendance ; les influences culturelles qui s'y sont développées expliquent également les similitudes que l'on constate encore aujourd'hui, notam-

1. Cf. Niyazi Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, Montréal, Mc Guill University Press, 1964, pp. 23 et suiv. ; pp. 97 et suiv.

2. Cf. Ann K.S. Lambton, « Persia : the Breakdown of Society », in P.M. Holt et coll., *The Cambridge History of Islam*, 1 A, Cambridge University Press, 1970, pp. 452-454.

ment entre les systèmes politiques africains et européens ; il reste que les bureaucraties mises en place par le colonisateur, essentiellement conçues pour favoriser la domination métropolitaine, n'ont jamais permis la construction d'un centre politique réel, capable de rayonner au sein d'une périphérie très morcelée et livrée aux modes les plus traditionnels de gouvernement¹. L'aspect artificiel de cette greffe est d'autant plus marqué que la puissance coloniale a le plus souvent bloqué la formation parallèle d'une réelle division du travail social capable de réconcilier, au moins matériellement, l'identité de la société dominée avec les structures politiques importées ; de même a-t-elle pris soin, comme dans le cas algérien, de limiter au maximum la formation d'élites administratives ou économiques autochtones, ce qui ne put en fin de compte qu'aggraver l'extranéité du germe étatique ainsi semé².

Tous ces facteurs de diffusion du modèle étatique sont encore relayés, à l'époque contemporaine, par l'action d'un ordre politique mondial qui, au travers du droit international et des valeurs dominantes, fait de l'État le modèle unique auquel chaque société doit s'efforcer de se conformer pour gagner la reconnaissance de ses voisins et donner la preuve de son développement³.

La réalité veut pourtant qu'aussi intériorisé qu'il soit par les élites locales, le modèle étatique ne fonctionne et ne se reproduise que formellement au sein des sociétés du tiers monde. Introduit de façon artificielle, par la force ou par l'abandon volontaire et systématique d'une tradition injustement accusée d'être responsable des échecs économiques et militaires, l'État reste en Afrique

1. Cf. Louis Thomas, « Dualisme et domination en Afrique noire », in Anouar Abdel-Malek, dir., *Sociologie de l'impérialisme*, Anthropos, 1971, pp. 141-180.

2. Cf. Jean Leca et Jean-Claude Vatin, *L'Algérie politique, Institutions et Régime*, Presses de la FNSP, 1975, pp. 483 et suiv.

3. Cf., à ce sujet, l'analyse de John P. Nettl et Roland Robertson, *International Systems and the Modernization of Societies*, Londres, Faber and Faber, 1968.

comme en Asie un pur produit d'importation, une pâle copie des systèmes politiques et sociaux européens les plus opposés, un corps étranger, de surcroît lourd, inefficace et source de violence.

La première marque de cet échec apparaît au niveau des structures. L'État n'est avant tout qu'une addition d'appareils administratifs qui, contrairement à ce qui s'est imposé sur le vieux continent, ne se trouvent pas intégrés dans une communauté politique organisée et ne sont guère équilibrés par une société civile autonome et structurée. La sous-institutionnalisation qui caractérise la plupart des sociétés du tiers monde prive en effet leurs gouvernants de ressources autonomes de pouvoir et des moyens nécessaires à l'obtention d'une légitimité populaire suffisamment affirmée pour tenir tête à leur bureaucratie et pour faire de celle-ci l'instrument rationnel d'une politique cohérente¹. Parallèlement, le sous-développement économique et la faiblesse de la mobilisation sociale empêchent la formation d'une société civile assez organisée pour pouvoir, comme en Europe, bénéficier réellement de l'intervention régulatrice des bureaucraties et contrôler l'essor de leurs prérogatives. En fait, on constate que, dans la plupart des sociétés du tiers monde, la bureaucratie n'a aucune prise sur une vie économique dépendant largement de l'étranger, et se trouve ainsi exclusivement cantonnée dans l'accomplissement de fonctions politico-administratives.

Ce détournement de fonctions est à l'origine d'un autre échec de la greffe étatique. Fermée sur elle-même, la bureaucratie des sociétés du tiers monde a en fait pour principal objet d'entretenir et de reproduire une classe politique qui s'impose, face à un secteur économique souvent très périphérique, comme une véritable classe dominante capable de cumuler les attributs de pouvoir

1. Cf. Fred Riggs, « Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View », in Joseph La Palombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, 1963, pp. 120-167.

les plus divers¹ et de s'appropriier, notamment par la corruption, l'essentiel des richesses disponibles². Complétées par la persistance des relations de clientélisme, ces diverses caractéristiques assurent ainsi la pérennité d'une bureaucratie de type « patrimonial personnel » qui n'est plus qu'un instrument au service d'une élite bureaucratique toute-puissante³.

Tout ceci est en outre aggravé par l'effet d'un cercle vicieux. La bureaucratie et le modèle étatique ne s'étant imposés dans le tiers monde qu'au nom du rejet total de la tradition, le développement politique qui en a résulté a été à l'origine d'un éclatement de la société en deux zones, l'une tirant sa légitimité d'une volonté de modernisation, l'autre s'appliquant, au contraire, à conserver sans adaptation ni réforme la tradition nationale. Cette dualité fut très sensible dans l'Égypte du khédiva Ismaël⁴, dans l'empire ottoman du XIX^e siècle, comme dans le système politique de la Turquie kémaliste qui ne put fonctionner qu'en excluant les masses paysannes du processus de modernisation⁵. Plus « l'État » tente de se

1. Cf. Victor Le Vine, « Le recrutement de l'élite politique et la structure politique en Afrique d'expression française », trad. in Pierre Birnbaum, *Le Pouvoir politique*, op. cit., pp. 196 et suiv. ; cf. aussi Jean-François Bayart, *L'État au Cameroun*, Presses de la FNSP, 1975, pp. 216 et suiv. et p. 230.

2. Cf. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, op. cit., pp. 59 et suiv. et James C. Scott, *Comparative Political Corruption*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1972.

3. Gunther Roth, « Personal Rulership, Patrimonialism and Empire-Building in the New States », in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, op. cit., pp. 581-591. Cf. aussi Jean-François Médard, « Le Rapport de clientèle », *Revue Française de Science Politique*, fév. 1976, pp. 103-130.

4. D. Creelius, « Secularism in Modern Egypt », in Donald E. Smith, *Religion and Political Modernization*, Yale University Press, 1974.

5. Cf. Ergun Ozbudun, « Established Revolution versus Unified Revolution : Contrasting Patterns of Democratization in Mexico and Turkey », in Samuel Huntington, Clement Moore, ed., *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books, New York, 1970, pp. 380-405.

développer, plus il se coupe ainsi de la société. En outre, à mesure qu'il est mis en échec dans ses tentatives de contrôle, il n'a d'autre choix que d'accentuer sa pression et ses efforts de mobilisation : il est ainsi conduit à s'inspirer d'une logique totalitaire contraire aux principes de différenciation et d'autonomisation qui fondent son identité¹.

L'erreur serait cependant de croire que seul le retard économique du tiers monde explique l'échec d'une greffe qui n'aurait été que trop précoce. Les vraies raisons sont ailleurs. Tout d'abord et paradoxalement, la domination économique des sociétés occidentales contrarie les effets de l'hégémonie culturelle exercée par ces dernières : la dépendance technologique, financière ou économique dont les sociétés du tiers monde sont l'objet ne peut que reproduire la situation de monopole inachevé dans laquelle se trouvent actuellement les États africains, asiatiques ou sud-américains². Une telle tendance ne peut d'ailleurs aller qu'en s'aggravant, compte tenu du développement continu des entreprises multinationales qui remettent en cause l'État-nation comme unité fondamentale de la communauté internationale³.

Mais surtout, « l'étatisation » des sociétés du tiers monde repose sur un double malentendu que même un bouleversement des relations de domination ne saurait dissiper. D'abord ces sociétés sont confrontées à des problèmes politiques, sociaux et économiques qui n'ont aucun rapport avec ceux que connaissaient les sociétés

1. Immanuel Wallerstein, « Elites in French Speaking West-Africa : the Social Basis of Ideas », *The Journal of Modern African Studies*, 3, 1, 1965, p. 16.

2. C'est la thèse développée par l'école de la sociologie de la dépendance : cf. notamment André Gunder Frank, *Le Développement du sous-développement*, Maspero, 1970 ; Immanuel Wallerstein développait la même idée à propos du système économique européen de la Renaissance (cf. *The Modern World System*, op. cit.).

3. Cf., à ce sujet, l'école des « relations transnationales » et notamment Robert Keohane et Joseph Nye, ed., *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown, 1977.

européennes à l'époque où elles se dotèrent d'un État. Alors que l'Europe était confrontée à une crise de la féodalité, liée à l'appropriation privée des terres par les seigneurs, la plupart des sociétés du tiers monde — notamment en Afrique — cherchent maintenant à résoudre une crise découlant au contraire de la pérennisation des structures tribales, de la prédominance des liens de sang et de la faible individualisation des droits fonciers¹. Tandis que les sociétés du vieux continent devaient chercher à intégrer une élite économique déjà constituée, les sociétés en voie de modernisation ont aujourd'hui besoin de créer de toutes pièces une économie industrielle ou même marchande qui n'existe pas encore. Enfin, si l'Europe de la Renaissance n'avait à faire face qu'à une montée progressive de la participation populaire — plus ou moins contenue par une société civile organisée —, les sociétés nouvellement indépendantes doivent en revanche affronter une explosion brutale de la volonté de participation, que les réseaux d'allégeances traditionnelles ne peuvent à eux seuls endiguer.

Face à des enjeux si différents, la solution ne peut donc être semblable : il est, dans ces conditions, difficile d'imaginer que l'État de droit romain pourra durablement s'implanter au sein du tiers monde, alors qu'il n'a même jamais pu franchir réellement la Manche.

Là se situe probablement le second malentendu : produit d'une culture qui repose essentiellement sur le principe de la dissociation, l'État ne peut s'institutionnaliser dans des sociétés marquées par la prédominance de « religions organiques » qui, tels l'islam ou l'hindouisme, refusent toute dissociation du temporel et du spirituel et rejettent l'idée même de laïcité². Ce qui est vrai du religieux l'est aussi des autres éléments constitutifs de toute

culture : lié à une vision du monde, à une conception du droit et à une mémoire collective précises, l'État, tel qu'il est né lors de la Renaissance européenne et tel qu'il se définit dans le monde contemporain, n'est certainement pas adapté à la diversité des cultures qui structurent le tiers monde d'aujourd'hui.

Il est naïf de croire que la modernisation économique reléguera ces distorsions au niveau du détail, mais il est tout aussi illusoire de penser que la persistance des diverses traditions culturelles impose le rejet de toute innovation. De nombreux orientalistes montrent, par exemple, qu'un modèle original de changement social peut réaliser, au sein des sociétés islamiques, une fonction équivalente à celle accomplie, en Europe, par le processus de sécularisation. Tel est le cas notamment lorsque se trouve rompu le lien unissant le sacré à l'autorité traditionnelle et lorsque des valeurs profanes et modernes contribuent à réorienter les valeurs religieuses en place, sans pour autant les cantonner dans le seul domaine de la spiritualité. On ne saurait en effet oublier que la résistance au changement ne vient pas tant de la place particulière occupée en Orient par la religion que de l'utilisation qui en a été faite, dès le califat Omeyyade, à des fins de conservation du pouvoir et de la structure sociale¹ : c'est très exactement en réaction à ce courant que s'est développé le réformisme islamique d'Afqâni ou celui prôné par Mohamed Abduh dans l'Égypte de la fin du dernier siècle². De nombreux aspects essentiels de la culture musulmane peuvent d'ailleurs être causes direc-

1. Cf. Niyazi Berkes Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, op. cit., p. 7 ; A. Sanhoury, *Le Califat*, Geuthner, 1926 ; Maxime Rodinson, *Marxisme et Monde musulman*, Seuil, 1972. Sur la contribution de la religion à la conservation du pouvoir sultanique, cf. aussi C. Berekettullah, *Le Khalifat*, Geuthner, 1924.

2. Sur les courants réformistes issus des religions traditionnelles, cf. Robert Bellah, « Épilogue : Religion and Progress in Modern Asia », in Robert Bellah, ed., *Religion and Progress in Modern Asia*, pp. 207-212. Sur Afqâni et Abduh, E. Kedourie, *Afqâni and Abduh*, Londres, 1966.

1. Cf. Jack Goody, *Technology, Tradition and the State in Africa*, Londres, Oxford University Press, 1971.

2. Sur la définition des « relations organiques » et leurs conséquences politiques, cf. Donald E. Smith, *Religion and Political Modernization*, op. cit., pp. 3 et suiv.

tes d'innovation, et tout particulièrement la reprise du thème central du consensus qui, source de droit reconnue par les écoles classiques de jurisprudence, peut servir de fondement à l'organisation de la participation populaire et à la mise en place de nouvelles formules de légitimité¹.

Troisième partie

ÉTAT, CENTRE ET POUVOIR DANS LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

1. Sur la notion islamique de consensus (*ijma'*) et le rôle d'adaptation au changement qu'il peut jouer, cf. Ignaz Goldziher, *Le Dogme et la Loi de l'Islam*, trad., Geuthner, 1920, pp. 46 et suiv.

ÉTAT, CENTRE ET POUVOIR
DANS LES SOCIÉTÉS
CONTEMPORAINES

L'État est donc bien le produit d'une seule histoire, celle de certaines sociétés du monde occidental ; pourtant, même dans ce cadre, il n'est pas toujours indispensable au fonctionnement de la société civile : celle-ci réussit souvent à s'auto-organiser pour prévenir l'apparition d'un État qui prétend s'ériger en pouvoir absolu. Résultat de processus socio-historiques particuliers, l'État, par sa seule existence, bouleverse l'ensemble du système social qui s'ordonne désormais autour de lui. La noblesse, la bourgeoisie, la classe ouvrière ou encore, de nos jours, les classes moyennes entretiennent entre elles des relations profondément différentes selon qu'elles se trouvent confrontées à un État fortement institutionnalisé ou à un centre qui exerce essentiellement des fonctions de coordination. Aujourd'hui encore, on peut distinguer les systèmes politiques qui connaissent à la fois un centre et un État (la France) de ceux qui possèdent un État sans centre (Italie), ou un centre sans véritable État (Grande-Bretagne, États-Unis) ou encore ni centre ni État complet (Suisse)¹. Dans les deux premiers cas, à des degrés divers, l'État domine et organise la société civile ; dans les deux derniers, la société civile s'auto-

1. On peut retrouver certains éléments de cette typologie dans J. Peter Nettl, « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, juillet 1968.

organise. On peut, par conséquent, distinguer les sociétés où l'État tente de régenter le système social en se dotant d'une forte bureaucratie (type idéal : la France ; trajectoire voisine : la Prusse, l'Espagne, l'Italie) de celles où l'organisation de la société civile rend inutile l'apparition d'un État puissant et d'une bureaucratie dominante (type idéal : la Grande-Bretagne ; trajectoire voisine : les États-Unis et les démocraties consociationnelles comme la Suisse). Sans prétendre retracer méthodiquement l'histoire de chacun de ces États ou de ces centres politiques¹, notre ambition serait de montrer que les diverses relations qui lient entre elles les multiples catégories dirigeantes au sein des différents systèmes sociaux dépendent ici de la formation de l'État, là de la simple constitution d'un centre politique.

1. Dans le cadre d'une recherche financée par le CNRS, le Centre de sociologie politique analyse actuellement de manière empirique la formation des bureaucraties, de leur personnel et de leurs structures. Cette nouvelle étape s'inspire de la problématique théorique posée dans cette troisième partie et devrait permettre de vérifier certaines des hypothèses qui sont avancées tout au long de ce livre.

Le gouvernement par l'État : le pouvoir à la bureaucratie

A. Le modèle de l'État : la France

L'État qui s'est édifié tout au long de l'histoire de la société française apparaît comme le type idéal de l'État. Diverses trajectoires voisines ont été suivies par la Prusse, l'Espagne ou l'Italie ; mais jamais le processus de différenciation et d'institutionnalisation n'a été poussé aussi loin. D'une certaine manière, une fois qu'il a réussi à devenir absolu, l'État en France est parvenu à préserver cette position qui lui assure un pouvoir souverain. D'Hugues Capet à Louis XIV, de la Révolution française à Napoléon III et au régime gaulliste, l'État a sans cesse étendu son emprise sur la société civile, s'est autonomisé pour former un lieu clos, une immense machine administrative propre à dominer toutes les périphéries. Si l'on considère que l'État constitue bien ce système de rôles institutionnalisés fonctionnant de manière permanente, seul détenteur légitime de l'usage de la force, contrôlant le territoire, sur lequel il exerce sa souveraineté, exerçant un pouvoir de tutelle sur la plus lointaine des provinces, défendant aussi les frontières, machine politico-administrative mise en œuvre par des fonctionnaires recrutés de manière impersonnelle sur des critères méritocratiques, l'État, en France, apparaît bien comme le type idéal de l'État. Or rien ne le prédisposait à devenir tel. Lorsque, en 1793, la Constitution déclare la République française « une et indivisible », elle ne fait que témoigner du succès d'une entreprise de centralisa-

tion politique au départ très hasardeuse. Longtemps il n'y eut quasiment aucune loyauté à l'égard du centre qui allait pourtant être appelé à incarner l'État. Il faut attendre la Renaissance pour voir poindre le modèle de l'État absolu, la fin du XVIII^e siècle pour que les frontières qui allaient devenir « naturelles » soient considérées comme telles, pour que la loyauté à l'égard de l'État-nation s'impose à tous, par-delà la diversité des religions, des appartenances socioculturelles et linguistiques. Durant l'époque féodale, le « centre » n'a qu'un très faible pouvoir : Hugues Capet règne sur l'Île-de-France mais non sur l'Anjou, l'Aquitaine et la Normandie. Les seigneurs exercent la justice, lèvent les impôts, se protègent derrière leurs châteaux, rassemblent autour d'eux des armées personnelles. Les villes conquièrent leur autonomie et l'« anarchie féodale » entraîne une fragmentation totale des pouvoirs¹.

La lente formation de l'État absolu se réalise par le renforcement du pouvoir royal, qui réussit peu à peu à limiter les indépendances seigneuriales et l'autonomie des villes. Par une politique d'alliances et de conquêtes, les sous-systèmes sont rattachés au centre. L'allégeance est imposée à ceux qui choisissent de s'allier avec l'étranger pour mieux combattre le centre, tels les Bourguignons avec les Anglais, pendant la guerre de Cent Ans². C'est en France qu'est créée la première armée permanente, nourrie, habillée, payée par le pouvoir royal³. Dès la fin du Moyen Âge, un absolutisme limité se trouve mis en place : le centre se transforme

1. Voir Robert Boutruche, *Seigneurie et Féodalité*, Aubier, 1970. Georges Duby, *La Société aux XI^e et XII^e siècles dans la région mâconnaise*, SEVPEN, 1953.

2. Voir la belle application par Samuel Finer du modèle de Hirschman à l'histoire de l'absolutisme en France : les périphéries pouvant en effet soit faire sécession (*exit*), soit se rebeller ou se révolter (*voice*) soit encore devenir loyales (*loyalty*). Samuel Finer, « State Building, State Boundaries and Border Control », *op. cit.*

3. Michael Howard, *War in European History*, Oxford University Press, Londres, 1976, chap. 2-4.

lentement en État absolu pour imposer son autorité. Dans ce but, il crée une administration qui ne va cesser de se renforcer en suscitant ainsi la progressive institutionnalisation de l'État. Le roi favorise la naissance d'une bureaucratie centrale et de multiples conseils où s'élabore la politique de l'État, tandis que parallèlement, pour briser la résistance des seigneurs, il renforce, autour des baillis et des sénéchaux, les pouvoirs d'une administration régionale qui ronge peu à peu le champ de compétence des autorités traditionnelles. Mais surtout, à l'inverse de ce qui se produit outre-Manche, cette administration locale ne tarde pas à s'institutionnaliser, les officiers royaux disposant très tôt des garanties d'une véritable carrière et créant, au niveau de la circonscription, une authentique bureaucratie locale dont le conseil de bailliage constitue une toute première réalisation, tellement éloquente qu'on a pu dire de lui qu'il « protégeait la royauté contre le roi » et annonçait déjà, derrière la logique de l'absolutisme, celle d'un État naissant, aussi distinct de la société civile que du prince¹.

En outre, dès 1551, les maîtres de requêtes sont nommés « commissaires pour l'exécution du Roi » et vont dorénavant s'opposer aux officiers détenteurs d'un office royal. La vénalité des offices ne cesse en effet de se répandre ; en 1604, la paulette assure la patrimonialité et l'hérédité des offices. Possédant leurs charges, les officiers deviennent sans doute autonomes à l'égard des grands ; ils risquent pourtant de freiner la volonté royale. Au contraire, le commissaire ne possède pas sa charge, il n'est pas lié aux forces de résistance locale ; instrument de l'État, « il n'est plus un officier mais un fonctionnaire² ». On trouve là l'origine des intendants et des futurs préfets, par lesquels le centre se transforme en État.

1. Cf. Gustave Dupont-Ferrier, *Les Officiers royaux...*, *op. cit.*, p. 871 ; sur les carrières, pp. 229 et suiv., 770 et suiv.

2. Otto Hintze, « Der Commissarius und seine geschichtliche Bedeutung für die allgemeine Verwaltungsgeschichte », in Otto Hintze, *Staat und Verfassung*, Göttingen, Vandenhoeck et Ruprecht, 1962, p. 275.

Il faut pourtant attendre les XVII^e et XVIII^e siècles pour que l'absolutisme ne soit plus limité par les contrats, les coutumes, les privilèges ; répondant à des préoccupations pragmatiques, théocratiques ou rationnelles, l'absolutisme assure la souveraineté de l'État sur la nation. Les théoriciens de l'absolutisme (l'abbé Fleury, Domat, Loyseau) justifient la prédominance de l'État et redécouvrent, après les légistes de la Renaissance, le *jus publicum*, ce droit public qui s'était formé à la fin de l'époque romaine et avait disparu sous les Mérovingiens, les Carolingiens et durant l'époque féodale¹. La nouvelle séparation du *jus publicum* et du *jus privatum* témoigne à elle seule de l'autonomisation de l'État, de sa différenciation progressive d'avec la société civile, de la lente naissance de l'espace public. La modernisation juridique et l'utilisation par l'État des légistes renforcent considérablement la centralisation du pouvoir royal. Progressivement, jusqu'au XIX^e siècle, la justice administrative va réussir à s'autonomiser totalement ; la propriété privée se trouve elle aussi confortée, ce qui favorise, d'une manière ou d'une autre, la naissance d'un marché.

L'absolutisme voit la mise en place d'institutions qui annoncent le type d'État qui se met en place en France. On démantèle les provinces pour mieux détruire les allégeances locales, en créant les généralités qui préfigurent les futurs départements ; dans chaque généralité règne un intendant en relation directe avec le pouvoir exécutif et qui devrait échapper à l'influence des clientèles locales, de même que le futur préfet, dans son département, se trouvera relié à Paris et sera supposé libre de toute allégeance locale. Ces intendants peuvent de plus s'appuyer sur des sous-intendants ou encore des subdélégués, l'ensemble de ce personnel administratif étant issu

1. Voir François Olivier-Martin, *Précis d'histoire du droit français*, Dalloz, 1945. G. Chevrier, « Remarques sur l'introduction et les nécessités du "jus privatum" et du "jus publicum" dans les œuvres des anciens juristes français », *Archives de philosophie du droit*, 1952. Plus récemment Perry Anderson, *L'État absolutiste*, op. cit., pp. 26-30.

soit de la roture soit d'une noblesse provenant d'une autre région, soit encore de l'entourage du roi¹. L'autonomie des villes se trouve brisée : les châteaux forts sont détruits systématiquement par Richelieu afin de mieux éliminer toute velléité d'indépendance. Dans ce but, on crée aussi une armée permanente, dès 1726, afin de monopoliser l'usage de la force en mettant un terme à l'existence de troupes personnelles relevant de pouvoirs périphériques². A partir de Le Tellier et de Louvois, les intendants d'armée envoyés par le centre contrôlent l'organisation des troupes et du commandement militaire. Pour prévenir les tentatives du type de celles de Condé, au milieu du XVII^e siècle, l'État « nationalise » les régiments, devient responsable de leur habillement et de leur solde.

Peu à peu érigé en acteur des relations internationales, l'État absolutiste s'affirme progressivement comme un appareil conçu en vue d'accomplir des fonctions d'ordre militaire³. Se dotant d'une armée professionnelle dominée par les mercenaires, contrôlée, de surcroît, par des intendants civils nommés par le roi et choisis très généralement en dehors des grandes familles aristocratiques, l'État dispose d'une redoutable puissance qui lui assure une grande autonomie⁴. Pour mener à bien cette politique militaire (l'armée de Louis XIV regroupant jusqu'à plus de trois cent mille hommes), l'État royal renforce ses mécanismes de ponction fiscale, percevant dès le début du XVII^e siècle quatre fois plus d'impôts que

1. Vivian R. Gruder, *The Royal Provincial Intendants*, Cornell University Press, New York, 1968.

2. André Corvisier, *L'Armée française de la fin du XVII^e siècle au ministère de Choiseul. Le soldat*, 1964. 2 vol.

3. Samuel Finer, « Military Forces and State-Making » in Charles Tilly ed. *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit.

4. Sur les mercenaires, Victor Kiernan, « Foreign mercenaries and Absolute Monarchy », *Past and Present*, avril 1957, pp. 66-86. Sur le recrutement de personnels issus de la bourgeoisie, voir Émile G. Léonard, « La question sociale dans l'armée française », *Annales* III, 1948, pp. 139-140.

le système politique anglais¹. Des impôts nouveaux qui s'appliquent à tous sont créés, comme la capitation ; l'administration financière est renforcée ou confiée sous surveillance des intendants à des financiers privés, les fermiers généraux². La réglementation économique devient despotique : la fonction de l'économie est tout entière déterminée par la volonté politique de l'État. De Richelieu à Colbert, l'État crée des manufactures, octroie des subventions et des privilèges pour orienter la production, régleme le commerce intérieur et extérieur. Le « triomphe de l'étatisme³ », dans le cadre de cette politique mercantiliste, est tel que l'on a pu dire que « de 1683 au premier Plan quinquennal du gouvernement soviétique en Russie, aucun effort conscient et dirigé pour développer la vie industrielle d'une nation n'a été aussi loin que celui de Colbert⁴ ».

Pour conduire ces politiques interventionnistes et en limiter les retombées, une forte police est instaurée (la maréchaussée) ; on contrôle la presse et l'on crée même un journal d'État en 1761, la *Gazette de France*. L'emprise de l'État se marque aussi, dès cette époque, par le contrôle des consciences, à travers l'Église gallicane, la prise en main des universités et de l'enseignement⁵. L'État parvient à s'autonomiser de plus en plus grâce à

1. Voir John U. Nef, *Les Fondements culturels de la civilisation moderne*, Payot, 1964, p. 79.

2. Yves Durand, *Les Fermiers généraux au XVIII^e siècle*, PUF, 1971. J.-F. Boshier, *French Finances, 1770-1795*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970. Daniel Dessert, « Finances et société au XVIII^e siècle », *Annales*, juillet-août 1974.

3. Prosper Boissonade, *Le Triomphe de l'étatisme, La Fondation de la suprématie industrielle de la France, la Dictature du travail (1661-1683)*, Paris, 1932.

4. C. Woosley Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, *op. cit.*, p. 326. Sur l'administration au temps de l'État absolu, sous ses différents aspects, voir Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. PUF, 1968.

5. Voir par exemple Alphonse Dupront (et autres), *Livre et Société dans la France du XVIII^e siècle*, 1965 ou Henri-Jean Martin, *Livre, Pouvoirs et Société à Paris au XVII^e siècle*, Genève, Droz, 1969.

la mise en place de ses divers appareils : dans ce sens, « l'absolutisme est d'abord une organisation bureaucratique perfectionnée¹ ».

Cette relative institutionnalisation de l'État lui assure tout à la fois indépendance et permanence : l'État paraît doué de caractéristiques spécifiques, le roi n'étant de plus en plus que son premier serviteur. C'est donc moins le roi que l'État qui détient un pouvoir absolu. Pour réussir son institutionnalisation, l'État ne cesse de renforcer ses multiples bureaucraties civiles et militaires ; le lieu du politique devient lui aussi de plus en plus visible à travers les multiples Conseils qui contrôlent les quasi-appareils bureaucratiques². Comme le souligne Tocqueville, « sous l'ancien régime comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collègue qui pût avoir une volonté indépendante dans ses affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors, comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle³ ». Même si cette interprétation est manifestement exagérée, si les périphéries, les classes sociales dominées ou les villes parvenaient à résister, et si l'État lui-même était pénétré par les représentants des classes et catégories sociales dominantes, voyant ainsi son institutionnalisation et son indépendance atteintes, elle rend compte du modèle de gouvernement de la société civile par l'État et son administration. C'est bien cet État-là qui fait figure de type idéal de l'État. C'est lui qui va parvenir à accroître son autonomisation sous la Révolution française et l'Empire en malmenant davantage encore la société civile. Comme l'écrit encore Tocqueville : « On n'avait pas vu dans le monde un pouvoir semblable

1. Robert Mandrou, *La France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, *op. cit.*, p. 217.

2. Michel Antoine, *Le Conseil du Roi sous Louis XV*, Genève, Droz, 1970. Roland Mousnier, *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, PUF, 1970.

3. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, *op. cit.*, p. 122.

depuis la chute de l'Empire romain. La Révolution a créé cette puissance nouvelle, ou plutôt celle-ci est sortie comme d'elle-même des ruines que la Révolution a faites¹. »

Pour mieux surveiller la société civile, détruire définitivement les allégeances locales, imposer la règle unique élaborée par l'État central, l'Assemblée constituante découpe l'espace national en quatre-vingt-trois départements qui déstructurent les communautés régionales. A la suite des généralités de l'Ancien Régime, les départements rendent plus aisé le contrôle de l'État. A leur tête, les préfets, institués en 1800, remplacent les intendants royaux : ce sont eux les nouveaux commissaires qui, ne dépendant que de l'État central, contrôlent toute la vie de leur département, laminant les derniers restants de l'autonomie municipale, nommant même plus tard les gardes champêtres jusque dans le plus lointain village. La hiérarchie État central/préfet/sous-préfet semble reproduire l'ancienne relation qui unissait dans le cadre de la monarchie absolue le roi, l'intendant et le subdélégué. Un système d'administrations très centralisées recouvre dès lors l'ensemble du territoire. Des commissaires de police, fonctionnaires d'État, sont également affectés dans toutes les villes de plus de cinq mille habitants, la gendarmerie nationale maintenant l'ordre sur l'ensemble du territoire². Au tournant du siècle, l'État renforce par conséquent son emprise sur la société civile, la conscription assurant à partir de 1798 l'unité de la nation incarnée par son État, face à l'ennemi extérieur

1. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 85.

2. Au sortir de cette période, comme le démontre Jacques Godechot, « toutes les institutions modelées sur l'organisation militaire échafaudent en France une administration toute-puissante, infiniment hiérarchisée et bureaucratique à l'extrême », in *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, PUF, 1951, p. 664. Sur le renforcement de la bureaucratie sous le Directoire, voir C. Church, « The Social Basis of the French Central Bureaucracy under the Directory », *Past and Present*, avril 1957.

qui menace les frontières. A l'intérieur du territoire, les citoyens s'identifient de plus en plus à leur État, les autres loyautés étant supposées s'être évanouies.

Bénéficiant désormais d'une légitimité encore plus grande dans la mesure où il représente la souveraineté nationale, l'État va accroître davantage son autonomisation. L'espace public se voit réglementé à l'aide d'un droit administratif que la monarchie avait déjà redécouvert : l'administration échappe définitivement au droit ordinaire, les fonctions administratives étant contrôlées par le Conseil d'État (An VIII). L'État paraît sortir de la société civile, se protégeant derrière son propre droit, disposant des prérogatives qui lui permettent d'assurer sa mission par des procédés de puissance publique : en ce sens, « le droit administratif est le droit commun de la puissance publique¹ ».

Ce processus d'autonomisation se marque aussi par une séparation de l'État et de l'Église, qui va sans cesse croissant, de la Révolution française aux lois de 1903-1905, étape qui témoigne de la conquête par l'État de sa légitimité propre. La laïcité apparaît ainsi comme l'un des signes privilégiés de la construction de l'État français, qui se dissocie successivement de tous les autres systèmes sociaux. Comme la France fait figure ici de type idéal de système politique à État, on comprend que la laïcité y ait été poussée jusqu'à son terme. A l'inverse, l'État s'attribue, dès la Révolution française, le droit de plus en plus exclusif de dispenser les lumières, en en déposant presque complètement l'Église. De même que la monarchie s'était préoccupée de l'enseignement pour mieux asseoir sa légitimité, de même l'État révolutionnaire puis napoléonien et enfin républicain va progressivement exercer un monopole sur l'Université et

1. Georges Vedel, *Droit administratif*, PUF, 1961, p. 44. Voir aussi Pierre Legendre, « La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France », in « La bureaucratie et le droit », *Revue historique de droit français et étranger*, 1975.

l'enseignement secondaire, nommant dans ces institutions un personnel qu'il recrute selon ses propres règles, qu'il rétribue et contrôle. Ce personnel légitimera, autant que faire se peut, la magnificence d'un État conçu tout à la fois comme neutre, fonctionnel et rationnel : les instituteurs de la III^e République s'y emploieront tout particulièrement.

On ne peut retracer ici de manière détaillée le processus de centralisation qui mène à la différenciation complète de l'État en France. Notons cependant qu'après les deux temps forts que constituent l'État absolu et la période révolutionnaire et napoléonienne, la bureaucratie ne cesse de se renforcer, y compris à l'époque du libéralisme triomphant. Au XIX^e siècle, et à l'opposé du libéralisme anglais, en France, à l'âge d'or du capitalisme et du libéralisme, « notre Administration économique n'était pas seulement napoléonienne : elle était à proprement parler louis-quatorzienne¹ ». C'est dire que, contrairement à bien des idées reçues, il n'existe nulle rupture entre la centralisation de l'Ancien Régime, celle du XIX^e siècle et celle de l'époque contemporaine. Avec d'autres temps forts, comme le régime de Napoléon III, les deux Guerres mondiales et leurs suites immédiates, ou encore le gaullisme, l'État s'institutionnalise sans cesse davantage en renforçant son administration.

Au XIX^e siècle, Tocqueville et, plus tard, Taine et Leroy-Beaulieu mettent en lumière cette croissance continue du pouvoir de l'État administratif. Or, comme le souligne Leroy-Beaulieu, « l'État n'est pas le cerveau de la société ; il n'a aucun titre, aucune aptitude, aucune mission pour la diriger et lui frayer les voies² ». D'autres, à la même époque, se déclarent favorables à la centralisation et reconnaissent qu'elle constitue « un pur

1. Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, op. cit., p. 385.

2. Paul Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, Guillaumin, 1911 (1^{re} éd. : 1883), p. 520.

gallicanisme¹ ». De fait, celle-ci va s'accroître de manière permanente du XIX^e siècle à nos jours. Du Second Empire au gaullisme, on retrouve une identique stratégie colbertiste d'interventionnisme et de contrôle économique. Sous l'influence du saint-simonisme, l'administration du Second Empire suscite l'industrialisation, lance les chemins de fer, bouscule la bourgeoisie ; en adhérant plus tard à la mystique de la planification, le gaullisme prend lui aussi l'initiative de la transformation des structures économiques françaises. L'État impose sa politique à la société civile. Le Plan élabore par les services de l'administration devient la « grande affaire » de la France. Comme au temps de la monarchie absolue, l'État n'hésite pas à créer ses propres industries. De l'entre-deux-guerres à aujourd'hui, les services publics deviennent plus nombreux, se doublent de services publics industriels et commerciaux, d'entreprises publiques, de sociétés d'économie mixte, etc. Le *welfare state* se traduit par la Sécurité sociale et l'interventionnisme social.

De tous les points de vue, l'État paraît accentuer son emprise sur la société civile. Il dispose pour ce faire de corps de fonctionnaires formés dans des écoles d'administration, les premières apparaissant dès la moitié du XIX^e siècle et l'ENA, fondée en 1945, se situant dans une tradition déjà ancienne. Recrutés sur concours, à partir de critères méritocratiques, les fonctionnaires français apparaissent de plus en plus comme des « fonctions en action ». Liés par l'obligation de réserve, les plus hauts d'entre eux, adhérant à l'idéologie de l'intérêt général, se considèrent comme les agents de l'État. Un système de rôles spécifiques se met ainsi en place qui assure l'ins-

1. Charles Brook Dupont-White, *La Centralisation*, Guillaumin, 1860, p. 188. Voir aussi Antoine Dareste de la Chavanne, *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal depuis le règne de Philippe Auguste jusqu'à la mort de Louis XVI*, Guillaumin, 1848.

Sur la centralisation au XIX^e siècle, voir Gabriel Lepointe, *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle*, Domat-Monchrestien, 1953.

titutionnalisation de l'administration et sa complète autonomisation. Les grands corps servent de plus en plus de fer de lance de l'État, peuplant les cabinets militaires, dirigeant les entreprises nationalisées et les services publics, contrôlant l'aménagement du territoire ou le développement économique. Totalement professionnalisés et bénéficiant d'une bonne formation économique, les hauts fonctionnaires confortent l'indépendance de l'État¹.

En tant que type idéal, l'État qui s'est historiquement construit en France a, par conséquent, mené à son terme le processus d'institutionnalisation. A l'époque de la monarchie absolue, la bureaucratie n'est pas encore totalement différenciée de la société civile. Dans la mesure où les intendants, par exemple, se recrutent dans la noblesse ou la grande bourgeoisie, il est difficile de donner une appréciation exacte de l'autonomie véritable de ce personnel politique. Pour Tocqueville, « les fonctionnaires administratifs, presque tous bourgeois, forment déjà une classe particulière qui a son esprit particulier, ses traditions, ses vertus, son honneur, son orgueil propre. C'est l'aristocratie de la société nouvelle, qui est déjà formée et vivante : elle attend seulement que la Révolution ait vidé sa place² ». François Furet a pourtant raison de souligner que tout, dans cette analyse, est « inexact³ », dans la mesure où ces fonctionnaires sont loin d'être tous des bourgeois et que, de plus, ils adhèrent à des valeurs politiques différentes. Même s'il peut compter sur un personnel qu'il nomme lui-même, l'État, à cette époque, ne serait donc pas entièrement institutionnalisé, et l'administration serait loin d'être au pouvoir : elle ne serait pas assez institutionnalisée pour

donner naissance à un système de rôles spécifiques. Pourtant, avec beaucoup d'hésitations, Denis Richet parvient à démontrer que le corps des hauts fonctionnaires est « unifié, quelles que soient leurs origines familiales¹ » ; pour lui, les hommes du roi appartiennent aux mêmes familles que les robins mais ils s'en « distinguent par un sens rigoureux, autoritaire et parfois niveleur du service de l'État² ».

Si tous les historiens reconnaissent l'ampleur du processus de centralisation qui se réalise sous l'Ancien Régime, certains affirment ainsi qu'il mène à une institution suffisamment différenciée pour apparaître comme le fondement d'un véritable futur État, tandis que d'autres estiment au contraire que cette centralisation profite avant tout à la bourgeoisie ou à l'aristocratie, qui y délèguent leur propre personnel. Au XIX^e siècle, de même qu'à l'époque contemporaine, on se trouve confronté à la même ambiguïté. On peut en donner deux exemples particuliers, celui du Second Empire et celui du régime gaulliste qui correspondent tous deux à un moment de forte institutionnalisation de l'État, analogue à celui qui s'est produit sous la monarchie absolue. Durant le Second Empire, la machine d'État se renforce encore considérablement, la centralisation s'accroît, les préfets accentuent davantage le contrôle qu'ils exercent sur leur département ; l'administration voit son autonomisation confortée. Les hauts fonctionnaires passent des concours, ont de plus en plus souvent des pères hauts fonctionnaires, demeurent longtemps au service de l'État. De même que les intendants de Louis XIV, ils n'en continuent pas moins de se recruter dans les classes

1. Il existe évidemment sur ce sujet une assez vaste littérature. Pour une interprétation d'ensemble, voir Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, op. cit.

2. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 132.

3. François Furet, *Penser la Révolution française*, Gallimard, 1979, p. 188.

1. Denis Richet, *La France moderne : L'Esprit des institutions*, op. cit., p. 161.

2. *Ibid.*, p. 180. De manière assez contradictoire, Denis Richet affirme pourtant que ce que nous appelons la « fonction publique » faisait tellement corps avec son titulaire qu'il est impossible de retracer l'histoire de tel conseil ou de tel poste sans écrire celle des individus qui l'ont présidé ou occupé (*ibid.*, p. 79), ce qui revient à nier la spécificité du système de rôles.

favorisées ; pourtant, davantage encore qu'eux, ils ont tendance à « se fonctionnariser¹ », renforçant ainsi la spécificité du système de rôles bureaucratiques. Au début de la IV^e République, avec le statut général de la fonction publique, la création de l'ENA et la planification, les conditions sont créées pour que surgisse la dernière période de forte institutionnalisation de l'État, celle de la V^e République gaulliste. Les hauts fonctionnaires, recrutés sur critères méritocratiques, fortement professionnalisés, exercent un pouvoir encore plus grand que le haut personnel de la monarchie ou du Second Empire. Une véritable République des fonctionnaires voit le jour, qui contrôle la périphérie, soit par l'intermédiaire des préfets, soit par celui des administrations de mission comme la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Comme à l'époque révolutionnaire, le territoire se trouve soumis à l'emprise de l'État. Guidés par l'idéologie de l'intérêt général, les hauts fonctionnaires se conçoivent comme les agents d'un État neutre, puissant, fonctionnel et distant de la société civile. S'ils continuent de se recruter comme précédemment dans les catégories sociales les plus favorisées de la population, ils apparaissent davantage encore qu'auparavant comme des fonctions en action : ils agissent non pas en se conformant à leur origine de classe ni d'après leurs opinions politiques, mais d'après le rôle qu'ils exercent dans l'institution étatique. Tel est le fonctionnement essentiel de l'institutionnalisation de l'État. De toute évidence, l'autonomisation de l'État n'est jamais totale, même dans le cas français : les intendants de Louis XIV, de même que les préfets de la V^e République, se trouvent toujours liés à la société civile par de multiples liens ; ils entretiennent en particulier à la périphérie des rapports de clientèle qui

1. Bernard Le Clerc et Vincent Wright, *Les Préfets du Second Empire*, A. Colin, 1972, p. 57. Voir aussi Theodore Zeldin, *The Political System of Napoleon III*, New York, Macmillan, 1971.

atténuent l'autonomisation de l'État¹. D'un point de vue comparatif, la tendance n'en est pas moins claire : dans aucun autre pays du monde l'État n'est à ce point institutionnalisé.

Il en résulte des relations particulièrement originales entre les catégories dirigeantes. Dans la mesure où l'État est parvenu à se rendre indépendant, en tant qu'organisation, de la classe dirigeante et de la société civile tout entière, il semble monopoliser la fonction de représentation dont se trouve alors dépouillé le Parlement. Comme il prétend représenter l'intérêt général et non les intérêts catégoriels qui se font entendre au Parlement, l'État intervient à l'aide de son personnel pour contrôler l'ensemble de la vie sociale. Les hauts fonctionnaires forment ainsi plus du tiers des ministres sous la V^e République ; ils sont eux-mêmes issus de l'appareil d'État et non de la vie locale et du Parlement ; en ce sens, l'institutionnalisation de l'État se révèle par cette totale fusion du pouvoir exécutif et de la haute administration, qui rend l'État moins sensible aux clientèles locales et aux groupes de pression. L'État contrôle davantage encore la périphérie, en dépêchant ses hauts fonctionnaires pour conquérir tant les sièges de député que la direction des grandes villes. Dans le même sens, il étend son emprise sur la vie économique par l'intermédiaire de ses hauts fonctionnaires, qu'il nomme à la direction des services publics, des banques nationalisées, des sociétés d'économie mixte, etc. Il paraît élargir aussi son contrôle en envoyant ceux qui le servent « pantoufler » dans les grandes entreprises du secteur privé où ils viennent occuper les fonctions de direction. Même si cette expansion tentaculaire de l'État et de son personnel connaît parfois des régressions (de la monarchie de Juillet à la République des députés ou encore au giscardisme, qui diminue fortement la distance qui sépare l'État de la

1. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Seuil, 1976. Jean-Claude Thoening, « La relation entre le centre et la périphérie en France », *Bulletin de l'IIAP*, nov.-déc. 1975.

classe dirigeante¹), elle ne semble pas sérieusement menacée car elle se présente comme l'ultime conséquence de lointains processus historiques de centralisation culminant à travers la magnificence d'un État qui semble s'être fixé pour but de « policer » la société tout entière.

B. Une institutionnalisation inachevée de l'État : la Prusse

La Prusse figure parmi les sociétés qui ont connu des trajectoires de développement voisines de celles de la France, même si, pour diverses raisons, un État totalement institutionnalisé n'y a pas vu le jour. Notons déjà que cet État se construit au XVII^e siècle dans un territoire particulier, bien après la désagrégation du Saint-Empire romain germanique qui n'avait pas su se transformer lui-même en État et avait été dans l'obligation de laisser les princes et les villes accroître leur puissance et leur autonomie. L'État prussien n'apparaît donc pas comme le produit d'un processus de centralisation se réalisant, à l'instar de la France, par la domination souvent brutale des périphéries, mais correspond d'emblée à un territoire sur lequel il assure immédiatement son pouvoir ; il ne résulte pas d'un double processus d'autonomisation et de contrôle des frontières. L'État prussien a un caractère plus artificiel que l'État français : c'est un État importé.

Cet État a été l'œuvre de princes successifs qui l'ont construit par la force sur une terre ingrate où vivaient les paysans-soldats et les grands propriétaires anoblis (*Junkers*). Un véritable État de police (*Polizeistaat*) se trouve

1. Pierre Birnbaum, Charles Barucq, Michel Bellaïche, Alain Marié, *La Classe dirigeante française*, PUF, 1978.

mis en place, qui confère à la puissance publique un pouvoir absolu. La « Sparte du Nord » se présente ainsi comme un État-garnison dans lequel l'armée et la police jouent un rôle essentiel. Une armée de fonctionnaires voit le jour qui se trouve totalement soumise au pouvoir absolu du monarque : en ce sens, à la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e, il n'existe pas encore de véritable fonction publique autonome et protégée par un droit. La bureaucratie civile est entièrement colonisée par l'armée, pénétrée par la noblesse et dominée par le monarque : l'État ne parvient donc pas à s'autonomiser. C'est bien cette fusion constante entre l'État et la noblesse qui éloigne la Prusse de la trajectoire suivie par la France, les *Junkers* étant incorporés dans l'administration au moment même où les nobles français en sont exclus. L'absolutisme monarchique se conjugue par conséquent avec l'influence toute-puissante qu'exerce l'aristocratie des *Junkers* pour rendre impossible un véritable développement de l'État. A travers le formidable appareil bureaucratique qui se trouve mis en place, l'aristocratie parvient à contrôler l'ensemble du pays¹. Cette maîtrise de l'aristocratie sur l'appareil d'État se marque également au niveau local où les agents du pouvoir central dans les régions rurales, les *Landräte* qui correspondent aux intendants français, continuent à être choisis sur une liste dressée par la noblesse locale. Même s'ils ont un statut de commissaire qui les transforme en exécutants du centre, ils n'en demeurent pas moins, d'ailleurs encore que les intendants, les représentants de la noblesse foncière dans l'État².

1. Voir Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660-1815*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, pp. 43, 44, 199.

2. De ce point de vue, le *Landrat* paraît proche des notables locaux anglais qui exercent des fonctions publiques. Comme le note John Gillis, la professionnalisation de la bureaucratie s'est réalisée dans un cadre très autoritaire et à l'intérieur d'un milieu social fermé, souvent noble. *The Prussian Bureaucracy in Crisis. 1840-1860*, Stanford, Stanford University Press, 1971, p. 212.

D'autres facteurs freinent la formation d'un véritable État. L'armée — dans laquelle l'aristocratie des *Junkers* détient les fonctions de commandement — contrôle en réalité la bureaucratie civile alors qu'en France, dès l'époque de Louis XIV, ce sont les agents du roi qui sont nommés pour surveiller, jusque sur le terrain, le fonctionnement des armées. Dans un tel État-garnison, nulle autonomisation n'est vraiment possible. De même, le développement d'une bureaucratie rationnelle et impersonnelle se trouve mis en échec par la totale obligation de « fidélité » (*Treue*) qui lie le fonctionnaire au monarque lui-même. Le *Staatsdiener* prussien prêche un serment d'allégeance et de soumission au roi ; il met entièrement sa personne à son service. Cette « fidélité » donne un caractère très affectif à la fonction publique, peu compatible avec la bureaucratie webérienne : elle va marquer très profondément l'état d'esprit des agents de l'État et conditionne encore aujourd'hui les relations qui les unissent.

Ces divers éléments expliquent la trajectoire particulière qu'a suivie la Prusse. Il n'en faut pas moins retenir les différents traits par lesquels la Prusse se rapproche de la France et diffère entièrement du modèle anglo-saxon — malgré un point essentiel, le rôle fondamental joué par l'aristocratie. Dès l'origine, la Prusse met en place une politique mercantiliste semblable à celle qui voit le jour en France. L'interventionnisme économique se manifeste là encore par la création de manufactures royales, de même que par la création d'un système fiscal nettement plus efficace que celui créé en France : dès la fin du XVII^e siècle, la collecte d'impôt par habitant était trois fois plus forte en Prusse qu'en France. L'interventionnisme de l'État se manifeste également, comme en France, par le développement de tout un système de grandes écoles techniques qui doivent former les cadres de l'État, telle la *Bauakademie*, qui peut être comparée à l'École des ponts et chaussées. De même, en s'inspirant toujours du modèle français, on installe des académies militaires qui reçoivent elles aussi la mission de faciliter les tâches de l'État. De ce

point de vue encore, la Prusse et la France diffèrent radicalement de la Grande-Bretagne¹.

Ces instruments ont facilité la naissance successive des différents *Zollvereine* au XIX^e siècle, qui témoignent du rôle essentiel de l'État dans la création du marché. Dans le cadre du nouvel Empire, l'État, comme en France, exerce un rôle important dans l'industrialisation, le retard économique rendant indispensable une forte intervention des élites politico-administratives². Comme le souligne Barrington Moore, grâce à cette révolution « par en haut », l'Allemagne tente de « se moderniser sans modifier les structures sociales, le seul moyen étant le militarisme qui faisait l'union entre les hautes classes³ ». Réalisé sous la direction de l'aristocratie, ce mode d'industrialisation limite l'expansion de la bourgeoisie et rend presque impossible la naissance des mécanismes de représentation propres à limiter, comme en Grande-Bretagne, le pouvoir du monarque et de son administration.

Ceux-ci, au XIX^e siècle, ont modifié leurs relations : l'État de droit (*Rechtsstaat*) a en effet remplacé l'État de police, même s'il en conserve certains traits. Désormais, l'action de l'administration s'exerce dans le cadre du droit. Comme l'énonce Otto Mayer, le meilleur théoricien de l'État de droit, « un État qui n'a, pour son administration, ni la forme de la loi, ni celle de l'acte

1. Rudolf Braun, « Taxation, Sociopolitical Structure and State-Building : Great Britain and Brandenburg-Prussia », in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit.

2. Wolfram Fisher et Peter Lundgreen, « The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel », in Charles Tilly, op. cit., pp. 545 et suiv.

3. Barrington Moore, op. cit., p. 353. Gustave Schmoller, *The Mercantile System and its Historical Significance Illustrated Chiefly from Prussian History (1884)*, New York, Macmillan, 1902. William Otto Henderson, *The State and the Industrial Revolution in Prussia, 1740-1870*, op. cit. Wolfram Fischer, « Government Activity and Industrialization in Germany (1815-1870) », in Walt Rostow, *The Economics of Take-off into Sustained Growth*, Londres, Macmillan, 1963. Barry Supple, « The State and the Industrial Revolution 1700-1914 », op. cit.

administratif, n'est pas un *Rechtsstaat*. Un État qui a l'un ou l'autre est plus ou moins parfait comme *Rechtsstaat* à mesure qu'il use de ces formes et en assure l'effet¹ ». Otto Mayer souligne dans son ouvrage à quel point le droit public français a servi de guide et de modèle au droit allemand. Il met ainsi en lumière la similitude qui existe entre les systèmes français et allemand : dans les deux cas, un droit administratif a permis à l'État d'accroître son autonomisation par rapport à la société civile. En Grande-Bretagne, au contraire, comme on le verra, le droit administratif s'est peu développé, à l'image de l'État lui-même.

On comprend dans ces conditions pourquoi cet État de droit qui se prétend rationnel, neutre et fonctionnel a pu apparaître à Hegel comme l'incarnation de l'Esprit². De même, Max Weber s'inspire de l'État allemand pour construire son modèle de la bureaucratie. Ces auteurs sont fascinés par le « fonctionnariat » qui, selon Jellinek, pèse sur le droit public allemand : cet « État des fonctionnaires » (*Beamtenstaat*) rappelle inévitablement certains traits essentiels du système politique français. A partir de 1871, dans le cadre du nouveau Reich, la structure administrative prussienne se trouve appliquée à l'ensemble de l'Allemagne, ce qui ne peut qu'accroître encore le pouvoir des hauts fonctionnaires qui devinrent omniprésents au sein du gouvernement, Bismarck choisissant parmi eux ses principaux ministres — qui, de surcroît, n'étaient pas responsables devant le Reichstag.

Fortement autonomisée et protégée par un droit administratif rigoureux recrutant ses membres selon une procédure méritocratique, la fonction publique, au sein de laquelle les nobles sont toujours fortement majoritaires, va ainsi envahir le système politique, dans lequel elle ne va cesser d'être fortement représentée jusqu'à l'époque contemporaine. De la Prusse du XVII^e siècle jusqu'à

l'Allemagne fédérale contemporaine, les hauts fonctionnaires ont en effet participé de manière constante à l'exercice du pouvoir politique. Ce n'est probablement que sous la république de Weimar qu'ils se sont tenus en retrait : ils ne se reconnaissaient pas en elle, un peu comme la haute fonction publique en France sous la III^e et peut-être la IV^e République. Cette implication des hauts fonctionnaires dans le système politique, qui se révèle encore plus forte que dans le cas français (l'Allemagne se situant par conséquent de ce point de vue aux antipodes du modèle britannique), se marque dans la première grande loi qui régit l'ensemble de la fonction publique. Selon la loi du 26 janvier 1937, « le fonctionnaire est l'exécutant des volontés de l'État, incarnation du parti national-socialiste », le « fonctionnaire est lié au Führer et au Reich par un rapport de service et de fidélité ressortissant au droit public ». La loi du 14 juillet 1953, portant statut général des fonctionnaires fédéraux, oriente quant à elle cette fidélité vers le maintien de « l'ordre fondamental, démocratique et libéral ». A la différence des fonctionnaires français qui sont simplement liés par des rapports de droit public, les fonctionnaires allemands se trouvent ainsi dans l'obligation d'adhérer à l'ordre politique, ce qui limite d'autant la différenciation de l'État. Leur participation à tous les niveaux de la vie politique est, du coup, nettement plus forte qu'en France où les hauts fonctionnaires, à l'époque contemporaine, ne sont fortement représentés qu'au niveau du gouvernement et seulement depuis l'avènement du gaullisme.

Ayant essentiellement suivi des études juridiques¹, les fonctionnaires allemands ont importé leurs propres valeurs dans le monde politique. Ce phénomène, contre lequel s'élevait déjà Max Weber, explique l'étroite fusion du pouvoir politico-administratif. Ainsi, de nos jours

1. Otto Mayer, *Le Droit administratif allemand*, Giart et Brière, 1903, p. 82.

2. Eric Weil, *Hegel et l'État*, op. cit., pp. 103-104.

1. John Armstrong, *The European Administrative Elite*, op. cit., pp. 165 et suiv. Les hauts fonctionnaires français ont davantage suivi des études d'économie.

encore, au Bundestag, les fonctionnaires forment de loin le groupe le plus important et les membres du gouvernement sont eux-mêmes issus de la fonction publique¹ dans une proportion non négligeable. Une puissante institutionnalisation de l'État entraîne par conséquent, comme en France, une importante participation de la fonction publique à la vie politique. Représentants d'un fort pouvoir étatique, les hauts fonctionnaires n'hésitent pas, à l'image de leurs collègues français, à pantoufler dans le monde industriel où on peut utiliser efficacement leurs relations².

Mais la moins grande autonomisation de l'État en Allemagne se manifeste par une fusion des élites qui est plus nette qu'en France. Alors que la fonction publique française demeure quasiment fermée à l'égard des intrus, près de 50 p. 100 des hauts fonctionnaires allemands ont exercé auparavant d'autres professions³, ce qui limite d'autant l'institutionnalisation de la bureaucratie d'outre-Rhin. En outre, beaucoup plus qu'en France, les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la carrière des fonctionnaires : au niveau des emplois supérieurs, l'appartenance à un parti accélère la promotion. D'une certaine manière, on assiste à la formation d'un « État de parti », les formations partisans devenant de véritables organes de l'État. La haute fonction publique se trouve ainsi en étroite osmose avec le monde de la politique et ses agents proviennent souvent d'autres secteurs de la vie sociale où ils ont déjà exercé une profession. L'État n'a donc pas pu se dégager de la société civile ni mener à bien son processus d'autonomisation.

1. Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag Opladen, 1977. Wolfgang Zapf, « Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland », in Wolfgang Zapf, *Wandlung der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutsche Führungsgruppen, 1919-1961*. München, 1965. Voir aussi Klaus Von Beyme, *Die politische Elite in der BRD*, München, R. Piper, 1971.

2. Wolfgang Zapf, *op. cit.*, p. 19.

3. Bärbel Steinkemper, *Klassische und Politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD*, Cologne, C. Heymanns, 1974.

En Italie et en Espagne également, le processus qui mène de la construction d'un centre à celle d'un État est restée de nos jours encore inachevée. On sait, par exemple, que l'unification italienne s'est réalisée très tardivement, au XIX^e siècle, grâce à l'intervention d'un Piémont ayant très largement subi l'influence française (centralisation, corps de fonctionnaires, droit public, etc.). Le Piémont a imposé à l'ensemble de l'Italie ce système en voie d'étatisation. Il s'est pourtant heurté à de telles résistances qu'il n'est pas parvenu à créer un État véritablement autonomisé. Il n'a pu, comme en France, vaincre le pouvoir de l'Église, et celle-ci exerce de multiples manières son contrôle sur le pouvoir politique. Il n'a jamais réussi à se dégager de l'emprise des partis politiques et, en particulier, de la démocratie chrétienne qui influence, de l'intérieur, le fonctionnement de l'État. Les partis politiques dans leur ensemble ont tous des chasses gardées dans l'État où ils peuvent nommer à leur gré des fonctionnaires à leur dévotion. Ce gouvernement parallèle (« *sottogoverno* ») limite grandement l'institutionnalisation de l'État. L'influence du clientélisme s'étend d'ailleurs à l'ensemble de l'institution étatique et révèle à elle seule une confusion entre l'État et la société civile, qui rend tout à la fois impossible la rationalisation de l'État et son émancipation à l'égard des intérêts particuliers¹.

1. Paolo Farneti, *Sistema politico e società civile*, éd. Giappichelli, Torino, 1971. Sidney Tarrow, *Partisanship and Political Exchange*, Sage, Londres, 1974. L. Graziano, « La crise italienne », *Revue française de science politique*, avril 1977.

Le gouvernement par la société civile : la faiblesse de la bureaucratie

A. Le modèle de la sous-étatisme : la Grande-Bretagne

De même que la France apparaît comme la société où l'État peut être considéré comme le type idéal de l'État, de même la Grande-Bretagne fait figure de pays où le gouvernement s'effectue par la société civile, l'État étant à son minimum. L'allégeance au centre se produit très tôt, la cohésion est telle qu'aucune tentative de sécession, analogue à celles qui vont longtemps se produire en France, ne se réalise plus. On sait que l'unité anglaise était acquise avant même la conquête des Normands qui n'eurent donc qu'à compléter une centralisation et une pratique administrative à laquelle ils étaient déjà rompus : ils vont découper dès lors le sol anglais en cinq mille seigneuries, confiées à ceux qui ont suivi Guillaume le Conquérant. L'Angleterre n'a donc pas connu une féodalité analogue à celle qui apparaît sur le continent. Les Normands maintiennent les coutumes anglo-saxonnes et assurent, au niveau régional, la pérennité d'un modèle d'auto-gouvernement mesuré, empêchant la formation de sous-systèmes qui auraient pu tenter de se rendre indépendants du pouvoir central. Au lieu de dominer la périphérie par une administration de tutelle, d'y déléguer des intendants ou encore des *Landrâte*, le centre utilise les services volontaires d'agents non professionnalisés et déjà sur place. Les institutions représentatives, les universités, les jurys témoignent de cette auto-organisation de la société civile. Les notables de

province, puis les classes moyennes participent au gouvernement du centre : le Parlement « se constitua graduellement sous la forme d'un instrument permettant d'aplanir les différends et de coordonner l'action entre des pouvoirs qui se respectaient réciproquement : le roi, l'Église, les barons et certaines classes du peuple telles celle des bourgeois et celle des chevaliers¹ ». Ce mélange progressif des diverses catégories sociales permet la constitution de la nation sans requérir l'intervention brutale de l'État. Au lieu de vouloir détruire le centre pour conquérir leur autonomie, les élites périphériques ont par conséquent préféré le contrôler en se faisant entendre de lui par l'intermédiaire du Parlement². De la Grande Charte (« il n'y a pas d'imposition sans représentation », 1215) à la révolution de 1688, le principe parlementaire se dégage peu à peu, qui prévient l'apparition d'une monarchie absolue semblable à celles qui apparaissent à la même époque en France ou en Espagne et qui devaient mener dans ces pays à la construction de l'État. Comme le montre Kantorowicz, le corps de la nation participe au corps du roi, le Parlement assurant ainsi sa fonction de représentation de la société civile et empêchant un développement trop fort du pouvoir exécutif³. Les magistrats et autres officiers locaux étant recrutés parmi les notables et non au sein d'une bureaucratie locale, le centre ne s'érige donc pas en État et n'y délègue pas ses agents. Dans la mesure où le consensus est réalisé et les frontières du territoire délimitées par la nature, le centre n'a pas à le malmenager comme en France en y créant, par exemple, des généralités ou des départements.

Au XVII^e siècle, alors que se dressent sur le continent les monarchies absolues à forte bureaucratie, l'Angleterre

1. George M. Trevelyan, *Précis d'histoire de l'Angleterre*, Payot, 1955. p. 145.

2. Samuel Finer, « State Building, State Boundaries and Border Control », art. cit., p. 119.

3. Ernst H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies*, op. cit.

re de Charles I^{er} ne possède qu'un nombre très faible d'administrateurs professionnels¹. Même s'ils sont parfaitement compétents, ceux qui travaillent au service du roi demeurent surtout des amateurs. Pas plus qu'il ne peut s'appuyer sur une bureaucratie civile, le centre ne dispose pendant longtemps d'aucune bureaucratie militaire. L'armée permanente est créée bien après celles qui voient le jour en France ou en Prusse. N'ayant plus de guerres à mener à l'intérieur du pays, protégée par la mer qui l'isole des sociétés à États forts du continent, l'Angleterre se repose essentiellement sur sa Marine pour assurer sa défense. Dans le même sens, la cohésion sociale étant quasiment régie par les mécanismes de représentation et de fusion des classes, la police n'est jamais devenue un corps centralisé ; elle est longtemps restée assez peu professionnalisée et est toujours demeurée à l'écart de la vie politique. Là encore, cette décentralisation complète de la police met en lumière ce qui sépare la Grande-Bretagne des régimes politiques français ou prussiens, où la police contrôle de manière très centralisée l'ensemble du territoire².

Comme on le voit, le centre n'a pas construit d'appareils qui l'auraient transformé en État. De plus, à la différence de certains systèmes politiques continentaux, il ne peut se différencier de la société civile à l'aide d'un droit administratif. L'Angleterre n'a en effet guère été soumise à l'influence de Rome : elle est restée attachée au « *common law* », droit commun issu de la société civile elle-même. Ce droit repose sur tout un ensemble de procédures formelles, il est essentiellement jurisprudentiel et non fondé sur un code, il se caractérise par le refus de la distinction entre droit privé et droit public et n'accorde pratiquement aucune prérogative de puissance

ce publique à l'État. Les juges de paix, recrutés le plus souvent sur la base du volontariat, assurent au niveau local le « *rule of law* », aucune justice administrative ne prenant véritablement naissance. De même, les jurys sont composés de citoyens ordinaires.

A la fin du XIX^e siècle, Dicey remarquait que « le système du droit administratif et les principes sur lesquels il repose sont incontestablement étrangers à l'esprit et aux traditions des institutions britanniques ». Certes, de nos jours, des tribunaux spéciaux se sont formés pour juger l'action de l'administration (assurance, transport, santé, etc.), mais ils appliquent la législation générale et leurs membres ne sont toujours pas payés, en dehors du président, aucun d'entre eux n'étant fonctionnaire¹. On mesure ainsi ce qui sépare le droit anglais, qui n'accorde aucun privilège à l'État, des droits français, allemand ou espagnol qui connaissent tous un droit administratif². Si le centre politique ne dispose, en Angleterre, d'aucun des attributs de certains États continentaux, c'est qu'il n'a pas eu à s'autonomiser, à se différencier de la société civile : il n'a pu s'institutionnaliser. A la place d'un État, c'est une classe sociale qui dirige la Grande-Bretagne, un *establishment* auquel sont liées les classes moyennes et la *gentry* locale et qui rassemble tant l'aristocratie, qui n'a jamais disposé d'aucun des privilèges fiscaux ou autres dont bénéficie la noblesse française, que la bourgeoisie. De même que l'aristocratie ne dérogeait pas en entrant dans les affaires, de même la bourgeoisie pouvait assez facilement se mêler à la noblesse et contracter alliance avec elle. Ce processus d'osmose des classes sociales intervenu au centre, de même que les mécanismes de représentation, a prévenu l'apparition d'un État. Sans donner à ce terme une connotation évolutionniste, on peut dire qu'en Grande-Bretagne, du XVII^e siècle à

1. Gerald Edward Aylmer, *The King's Servants: the Civil Service of Charles I. 1625-1642*, op. cit.

2. David Bayley, « The Police and Political Development in Europe » in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit.

1. Henry William Wade, *Administration Law*, Oxford, Clarendon Press, 1971.

2. Voir Mario Losano, *I grandi sistemi giuridici*, Torino, Il Mulino, 1978.

nos jours, l'État est resté « retardé¹ » (*backwardness*), qu'il a connu un développement minimal.

Tandis que dans d'autres pays, le « retard » de l'économie a conduit à la création d'un État fort (France, Allemagne), en Grande-Bretagne c'est le développement très rapide du capitalisme et du marché qui a mené à un État « retardé », la société civile maintenant sa domination. Ainsi, on ne trouve pas en Angleterre de politique mercantiliste semblable à celle mise en place en France ou en Prusse. L'application du laissez-faire et du laissez-passer, de l'individualisme et des mécanismes de marché, a rendu inutile l'interventionnisme économique. Longtemps, l'administration économique est restée faible en Grande-Bretagne et, aujourd'hui encore, on y trouve moins d'entreprises nationalisées qu'en France. L'État a eu seulement pour rôle d'assurer la conquête des marchés extérieurs par l'utilisation de la marine ; son rôle interne a été limité. En Grande-Bretagne, c'est le marché qui est premier, non l'État ; en France, ou en Prusse, au contraire, c'est l'État qui organise le marché : « La Grande-Bretagne a été la moins mercantiliste des grandes puissances et pourtant la première à s'industrialiser². »

L'autorégulation par la société civile favorise donc tant l'apparition de mécanismes de représentation que la naissance du marché, autant de processus qui rendent inutile un État fort. C'est la raison pour laquelle, à la différence de ce qui s'est produit en France, en Prusse ou en Espagne, on ne voit pas se développer en Grande-Bretagne de fonction publique avant la fin du XIX^e siècle. Jusqu'à l'époque contemporaine, les fonctionnaires

1. Tom Nairn, « The Decline of the British State », *New Left Review*, avril 1977, p. 12. Pour Keith Thomas, il n'existe pas aujourd'hui d'État véritable en Grande-Bretagne ; cf. « The United Kingdom », in Raymond Grew, ed., *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton University Press, 1978, p. 82.

2. Barry Supple, « The State and the Industrial Revolution 1700-1924 » in Carlo Cipolla, *The Fontana Economic History of Europe*, op. cit., t. III, p. 313.

sont des amateurs qui se recrutent dans les catégories sociales favorisées, sont passés par les *public schools*, puis par Oxford ou Cambridge où ils se sont frottés aux humanités et non à l'économie ou aux sciences¹. Longtemps, l'administration s'est dispensée d'un corps de fonctionnaires salariés, travaillant à temps plein et professionnalisés. Jusqu'aux réformes qui succèdent au rapport Northcote-Trevelyan de 1854, les concours de recrutement n'existent pas. De même, le centre préfère recourir à des commissions spécialisées et temporaires qui évitent le développement d'une bureaucratie. Dans le même sens, les *public corporations* qui exercent des fonctions le plus souvent remplies sur le continent par des services publics de l'État travaillent, en Grande-Bretagne, simplement en coopération avec les autorités et appartiennent au secteur privé, limitant de ce fait la croissance de la bureaucratie. Ces différents éléments expliquent le très faible développement quantitatif de la bureaucratie², phénomène qui contribue à différencier totalement la Grande-Bretagne de certains systèmes continentaux à État fort³. On sait pourtant qu'une fonction publique a réussi à apparaître depuis la fin du XIX^e siècle même si, en 1968 encore, le rapport Fulton a pu dénoncer son amateurisme et son manque de professionnalisation, préconisant ainsi très tardivement de se tourner vers la France pour s'inspirer de son mode de

1. I. Weinberg, *The English Public Schools: The Sociology of Elite Education*, New York, 1967.

2. William MacKenzie et J. Grave, *Central Administration in Britain*, Londres, Longman, 1957. David Roberts, *The Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven, Yale University Press, 1960. Moses Abramovitz et Vera Eliesberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

3. Ernest Barker, *The Development of Public Services in Western Europe. 1660-1930*, Londres, Oxford University Press, 1944. Wolfgang Fisher et Peter Lundgreen, « The Recruitment and Training of Administration and Technical Personnel » in Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, op. cit. Ces deux études figurent parmi les rares à donner des bureaucraties une analyse comparative.

recrutement et de formation des fonctionnaires, menant par exemple à la création récente d'un *civil service college*¹. Malgré les réformes entreprises, il n'y a toujours pas de statut légal de la fonction publique et les fonctionnaires (policiers, agents de l'administration locale, enseignants du secondaire et du supérieur étant exclus de la fonction publique), dépendent toujours du bon plaisir du monarque, même si, en réalité, leur stabilité d'emploi est forte².

N'apparaissant pas comme les agents privilégiés d'un État tout-puissant, les fonctionnaires n'interviennent pas dans la vie politique et pantouflent peu dans le monde des affaires. En réalité, contrairement à leurs collègues français ou allemands, ils sont exclus du pouvoir³ et forment une catégorie dirigeante presque totalement marginalisée⁴. La neutralité du *civil service* doit être absolue : le *Manual of the civil service* l'énonce très clairement ; depuis 1907 (*Act of Establishment*), un membre du *civil service* qui entend se présenter aux élections doit démissionner — et sans espoir de retour même s'il n'est pas élu. En France, au contraire, un haut fonctionnaire peut devenir député en conservant ses droits et retourner à la fonction publique, en changeant ainsi de chapeau, s'il est battu à d'autres élections. Cela est impossible en Grande-Bretagne où une séparation quasi absolue est instituée entre l'administration et la politique⁵. On ne trouve par conséquent presque aucun

1. Edgar Gladden, *Civil Services of the United Kingdom 1855-1970*, Londres, F. Cass. 1967. Peter Self, *Administrative Theories and Politics*, Allen and Unwin, Londres, F. Cass, 1973.

2. Danielle Loschak, *La Fonction publique en Grande-Bretagne*, PUF, 1972, p. 5.

3. John Armstrong, *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

4. Pierre Birnbaum, « Institutionalization of Power and Integration of Ruling Elites : a Comparative Analysis », *European Journal of Political Research*, 1978, pp. 108-109.

5. John Urry et John Wakeford, *Power in Britain*, Heinemann, Londres, 1973.

haut fonctionnaire au Parlement (contrairement au Bundestag) ni au gouvernement (contrairement à l'exemple français). A l'opposé, le monde des affaires qui a toujours été, avec l'*establishment* tout entier, au centre du système politique, est très fortement représenté au sein du Parlement britannique¹, alors qu'il ne l'est que très faiblement dans les Parlements français, allemand ou italien. Si le monde politique et le monde des affaires sont en étroite osmose², les hauts fonctionnaires demeurent absents de cette fusion partielle des pouvoirs si caractéristique de la Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, des États-Unis. Dans certains pays du continent, la puissance de l'État se marque dans le rôle essentiel que jouent les hauts fonctionnaires pour diriger la société civile et agir tant dans le secteur économique que dans la vie politique. En Grande-Bretagne, au contraire, la construction du centre n'a pas mené à l'État, la société civile parvenant à s'autoréguler et les fonctionnaires, peu nombreux et souvent mal formés, demeurant absents aussi bien dans le monde de la politique que dans l'animation du marché. Là encore, seule l'histoire rend compte des mécanismes spécifiques de fusion ou de dissociation des pouvoirs.

B. Le cas américain

Ce qui distingue radicalement les États-Unis d'un grand nombre de pays d'Europe, c'est l'absence de passé

1. W.L. Guttsman, « Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950 : a Comparative Study of MPs and Cabinet's » in Philip Stanworth et Anthony Giddens ed., *Elites and Power in British Society*, Londres, Cambridge University Press, 1974. R.W. Johnson, « L'élite politique britannique. 1955-1972 », in Pierre Birnbaum, *Le Pouvoir politique*, op. cit.

2. Iwor Crewe, *Elites in Western Democracy*, Londres, Croom Helm, 1974.

féodal ; pour se constituer en nation, la société américaine ne s'est pas trouvée dans l'obligation d'abolir de grands domaines féodaux ni de lutter contre une quelconque aristocratie. Avant même de naître comme une nation, la société américaine n'était pas constituée d'une multitude de pouvoirs autonomes : elle n'a par conséquent pas eu besoin d'un État pour les briser¹.

Au contraire, les colons ont importé d'Angleterre les principes de la Déclaration des droits de l'homme, ceux de la Grande Charte qui garantissent l'égalité devant la loi, renforcent les institutions représentatives, limitent le pouvoir exécutif et favorisent le recours à l'élection pour nommer les détenteurs du pouvoir local. De même qu'en Grande-Bretagne, la société américaine s'est construite par autorégulation. La Convention de 1787 où se prépare la Constitution de Philadelphie illustre bien le caractère contractuel de la société américaine ; après bien des discussions tenues dans de nombreuses assemblées, les États acceptèrent les uns après les autres la nouvelle Constitution, qui garantit les droits des États membres de la Confédération. La nation ne résulte donc pas de l'action d'un État central ; bien au contraire, elle s'organise en dehors de tout État à la française.

Si les États-Unis ont emprunté une voie profondément différente de celle de la France ou de la Prusse qui, dès le XVII^e siècle, se modernisent grâce à l'action d'un État fort, ils n'ont pourtant pas connu de centralisation aussi forte que celle qui se réalise très tôt en Grande-Bretagne. Même s'ils ont importé un grand nombre d'institutions de cette dernière, ils ont refusé la création d'une autorité centralisée, analogue à celle qui s'est rapidement imposée en Angleterre. Refusant violemment l'idée de souveraineté de l'État, ils se sont longtemps méfiés de toute velléité de développement du pouvoir exécutif et ils ont même combattu les théories

1. Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace and Co. 1955. Charles et Mary Beard, *Histoire des États-Unis*, Hachette, 1952.

qui voient dans le Parlement le représentant de la souveraineté¹. Aux États-Unis, la souveraineté est divisée, le pouvoir est partagé ; comme dans les systèmes de Montesquieu ou de Locke, non seulement les pouvoirs vont se trouver séparés mais les différentes fonctions vont être réparties entre plusieurs institutions. Longtemps, la modernisation du système va par conséquent se dérouler sans concentration de l'autorité².

Se construisant sans l'aide de l'État, « la première nouvelle nation³ » trouve son principe de légitimité dans une combinaison des principes de liberté et d'égalité qui renforce l'individualisme et légitime l'inégalité des conditions, perçue comme résultant d'une supposée égalité des chances. D'où l'influence de Darwin aux États-Unis, l'apparition du mythe du « *self-made man* », l'acceptation du principe de la « survie des meilleurs », l'émergence de l'entrepreneur comme héros de la nouvelle société. Ces théories élitistes rationalisent le pouvoir de minorités : dans une telle société, tout à la fois démocratique, « ouverte » et élitiste, l'État fait figure de despote inutile. On sait, de plus, que la formation de ces aristocraties résultant de l'inégalité supposée naturelle entre les hommes, de leurs compétences considérées comme inégales, a pu s'appuyer sur le puritanisme protestant qui a reçu aux États-Unis un grand écho. Là encore, le protestantisme prévient l'apparition d'un État en renforçant l'individualisme⁴.

1. Albert Pollard, *Factors in American History*, Cambridge University Press, 1925, pp. 31-33.

2. Samuel Huntington, « Political Modernization : America vs Europe » in Reinhard Bendix, ed., *State and Society*, op. cit., pp. 193 et 196.

3. Seymour M. Lipset, *The First New Nation*, Anchor, New York, 1967.

4. Voir Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men who Made it*. A. Knopf, New York 1948. Du même auteur, *Social Darwinism in American Thought*, Boston, Beacon Press, 1955. M. Fishwick, *American Heroes. Myth and Reality*, Washington, 1954. Gerhard Lenski, *The Religious Factor*, New York, Doubleday, 1961. Pierre Birnbaum, *La Structure du pouvoir aux États-Unis*, PUF, 1971.

A la place d'un État, ce sont donc des élites dotées d'un pouvoir légitime qui organisent la société américaine. Parmi celles-ci, l'élite économique assume d'emblée un rôle essentiel : elle exerce une forte influence sur l'élaboration de la Constitution¹, agit par l'intermédiaire des partis, envahit le personnel politique. Au XIX^e siècle comme de nos jours, le monde des affaires empêche ainsi, par sa puissance, une véritable autonomisation de l'État. De même qu'en Grande-Bretagne, on le trouve en forte proportion tant au Congrès qu'au Cabinet : le personnel politique se recrute en effet souvent dans le monde économique ou encore parmi les hommes de loi². Or ces juristes ne sont en rien semblables aux avocats de province qui ont longtemps formé l'armature des partis français, représentant souvent la France des provinces ; ils sont au contraire presque toujours en étroite union avec le monde industriel, choisis même parfois délibérément par une grande entreprise ; ils s'en font les fidèles porte-parole une fois élus, continuant à travailler pour elles tout en exerçant leur fonction politique³. Dans le même sens, 90 p. 100 des membres du Cabinet de 1897 à 1973 appartiennent à l'élite sociale ou économique. Aujourd'hui 17 p. 100 du personnel gouvernemental civil et militaire ont d'abord exercé une fonction dans le monde des affaires avant d'obtenir cette fonction gouvernementale ; 57 p. 100 provenaient de l'« *interest public* », groupe qui comprend essentiellement des juristes liés aux grandes entreprises. On peut considérer que, de la fin du XIX^e siècle à l'époque

1. Charles Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Free Press, New York, 1965.

2. R. Zweigenhaft, « Who Represents America », *Insurgent Sociologist*, 5 (3), 1975.

3. G. William Domhoff, *The Power that Be. Process of Ruling Class Domination in America*, New York, Vintage, 1979, pp. 160-161.

contemporaine, près de 80 p. 100 des membres du Cabinet entretiennent d'étroites relations avec le monde des affaires¹.

Ce dernier est ainsi solidement installé au sein des différentes institutions publiques : il domine aussi les multiples commissions créées par le pouvoir exécutif pour contrôler la politique énergétique, diriger la politique commerciale ou déterminer la politique étrangère. Les « agences » qui sont chargées de surveiller un secteur économique sont le plus souvent composées de personnes qui proviennent de ces secteurs². C'est dire que le monde des affaires parvient à envahir l'ensemble du système politique.

Celui-ci réussit d'autant plus difficilement à résister à ces pressions externes qu'il n'a jamais achevé sa complète institutionnalisation et a longtemps tardé à construire une véritable bureaucratie. Soulignons déjà que l'adoption d'un système fédéraliste a renforcé le pouvoir des multiples États au détriment de celui de l'administration centrale. Le fédéralisme éloigne les États-Unis tant du modèle français d'étatisation absolue que du modèle britannique de centralisation. Dans le système politique américain, les États ne sont pas de simples relais du pouvoir central, ils apparaissent au contraire comme des organes d'entités politiques originales, séparées et presque indépendantes³. Le gouvernement national est donc strictement limité. C'est la raison pour laquelle la bureaucratie centrale est demeurée si longtemps fragile et peu autonomisée. Il faut ainsi attendre le Pendleton Act (1883) pour voir remis en question le système des dépouilles (*spoils system*) qui mettait les fonctionnaires dans la stricte dépendance des partis politiques et rendait

1. Thomas Dye, *Who's Running in America*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976, p. 157. Beth. Mintz « The President Cabinet 1897-1973. A Contribution to the Power Structure Debate », *Insurgent Sociologist*, 5 (3), p. 135.

2. G. William Domhoff, *op. cit.*, chap. 2 et 3.

3. Frederik Ogg et Perley Ray, *Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique*, PUF, 1958, chap. 3 et 4.

dès lors illusoire toute institutionnalisation de l'État. Le *merit system* qui se trouve peu à peu instauré, imposant un recrutement des fonctionnaires sur concours, apparaît comme une conséquence de l'extension des services fédéraux, l'administration de l'Union se développant rapidement. Dans le même sens, l'apparition du *welfare state* va susciter la création de multiples organismes de contrôle et d'intervention.

La construction d'une bureaucratie centrale entièrement autonomisée et professionnalisée demeure toutefois lente et incomplète car elle provoque beaucoup d'hostilité : sous Franklin Roosevelt, on va ainsi assister à une forte résurgence du *spoils system*, les hauts fonctionnaires perdant leur emploi et cédant leur place à de nouveaux venus, en fonction de critères partisans. Longtemps le *merit system* ne s'est par conséquent appliqué qu'aux échelons inférieurs de la fonction publique¹. Cette absence d'institutionnalisation se marque également dans le fait que le fonctionnaire ne bénéficie pas de garanties de carrière analogues à celles qui existent en France ou en Allemagne. De même qu'en Grande-Bretagne ou en Suisse, le lien qui unit les fonctionnaires à l'administration demeure fragile. Soulignons aussi que, de même qu'en Grande-Bretagne, la faible autonomisation de l'État n'a pas rendu indispensable, comme en France ou en Allemagne, le développement d'un droit administratif fortement constitué ni la création d'un ensemble de juridictions administratives spécifiques. Il est d'ailleurs significatif que les États-Unis aient adopté, d'abord avec quelques réticences, le *common law* d'inspiration britannique².

1. Sur l'histoire et les transformations de la fonction publique aux États-Unis, voir Gérard Conac, *La Fonction publique aux États-Unis*, A. Colin, 1958.

2. Bernard Schwartz, *Le Droit administratif américain*, Sirey, 1952. Ferdinand Stone, *Institutions fondamentales du droit des États-Unis*, LGDJ, 1965 (Quatrième partie, chap. 1). Edward Farnsworth, *An Introduction to the Legal System of the United States*, Oceana Publ., New York, 1963, en particulier p. 150.

Encore aujourd'hui, les administrations américaines ne travaillent pas en vase clos, elle ne sont pas strictement séparées de la société civile, mais entretiennent au contraire des relations de clientèle avec des groupes socio-économiques ou politiques extérieurs¹, analogues à ceux que l'on retrouve en Italie, système situé pourtant sur une autre trajectoire. Comme on l'a déjà noté, les relations avec le monde des affaires ont toujours été particulièrement marquées, celui-ci pénétrant l'ensemble de l'administration fédérale². Il est de fait qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires, comme en Allemagne ou en Suisse, ont commencé leur carrière dans le secteur privé et, plus particulièrement, dans le monde des affaires. Les fonctionnaires fédéraux se recrutent pour 36 p. 100 dans le service public, pour 24 p. 100 dans le monde des affaires et pour 36 p. 100 parmi les juristes qui lui sont souvent liés³, une majorité retournant ensuite dans le secteur privé⁴.

Envahi par le monde des affaires, le système politique ne s'est pas autonomisé et n'a pas acquis sa spécificité. On comprend dans ces conditions que les théoriciens élitistes comme Wright Mills n'aient prêté aucune attention à la haute fonction publique, qui joue dans d'autres systèmes politiques un rôle si déterminant. Peu assurés de leur statut, menacés par le monde des affaires qui pénètre jusque dans l'administration, soumis aux pres-

1. François et Claire Masnata, *Pouvoir, société et politique aux États-Unis*, Payot, 1970. II^e partie, chap. 2.

2. Voir par exemple Jean Rivière, *Le Monde des affaires aux États-Unis*, A. Colin, 1973, pp. 80 et suivantes. Comme le montre un auteur comme Charles Lindblom, pourtant chantre du pluralisme et de la polyarchie, « les hommes d'affaires font figure d'agents publics et exercent ce que l'on peut globalement considérer comme des fonctions publiques » in *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, p. 172.

3. David Stanley, Dean Martin, Jameson Doig, *Men who Govern*, Brooking Institutions, Washington, 1967, pp. 34 et suiv.

4. L. Nigro et K. Meier, « Executive Mobility in the Federal Service : a Career Perspective », *Public Administration Review*, 1975, mai-juin, p. 294.

sions partisans, les hauts fonctionnaires se sont vu aussi interdire l'intervention dans la vie politique. De même qu'en Grande-Bretagne, le *Hatch Act* (1949) les oblige, en cas de candidature à une fonction politique, à démissionner sans espoir de retour. A l'opposé de la situation qui prévaut en France ou en Allemagne, on trouve donc aux États-Unis, comme en Grande-Bretagne, une stricte séparation entre le personnel administratif et le personnel politique, les fonctionnaires étant presque absents du Congrès. Ce manque de relations n'est pourtant pas réciproque car, à la différence de l'Angleterre, on constate qu'aux États-Unis les pressions partisans se réalisent de manière permanente à l'encontre de la fonction publique.

À quelques variables près inhérentes aux États-Unis (fédéralisme, clientélisme, individualisme rebelle à toute forme de pouvoir centralisateur, etc.), les systèmes politiques britannique et américain présentent donc un certain nombre de similitudes. Dans un cas comme dans l'autre, la relative faiblesse de l'État, son manque d'autonomisation et d'institutionnalisation renforcent le rôle joué par le monde des affaires et du marché. Même s'il se développe parfois de manière rapide, même s'il réussit aussi à s'institutionnaliser quelque peu (les hauts fonctionnaires paraissant chaque jour se recruter davantage sur des critères méritocratiques et ayant de plus en plus tendance à rester au sein de l'État tout au long de leur carrière)¹, l'État américain demeure encore retardé, comparé aux États français ou allemand, et à l'instar du système politique britannique, il ne prétend toujours pas régenter la société civile. En ce sens, l'État reste, outre-Atlantique, une « conquête incomplète »².

1. Pierre Birnbaum, « La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux États-Unis. A propos de la théorie de Mills », *Revue française de science politique*, août 1973.

2. Theodore Lowi, *American Government. Incomplete Conquest*, The Dryden Press, 1976.

SUISSE

C. État et démocratie consociationnelle

Depuis les années 60, on utilise la notion de démocratie consociationnelle pour désigner un certain nombre de systèmes politiques où les conflits se règlent à l'amiable, les multiples groupes apaisant leurs différends dans un esprit de concession et de tolérance et non à travers l'application du principe de majorité. Ce sont des sociétés à divisions religieuses ou ethniques profondes, connaissant par conséquent un grand nombre de groupes opposés, selon des clivages qui se superposent presque tous, même s'ils sont traversés par les classes sociales. En Suisse ou aux Pays-Bas, par exemple, on a vu naître peu à peu une « politique de l'accommodement » qui permet de maintenir la paix civile entre des groupes fortement différenciés les uns des autres. Ce « pluralisme vertical » qui résulte de l'existence de plusieurs cultures au sein d'un même système social requiert une représentation paritaire des multiples groupes, seule capable d'éviter l'éclatement de l'ensemble. Dans ce sens, « les bonnes barrières font les bons voisins »¹. Il s'agit bien sûr ici de barrières internes au système politique et non de frontières externes.

L'idée même que des « barrières » nettes continuent de séparer les groupes les uns des autres, une fois le système politique construit, souligne à quel point on se trouve en présence de sociétés qui diffèrent tant des sociétés centralisées mais dépourvues d'État, comme la

1. Arend Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, janv. 1969, p. 219. Voir aussi Gerhard Lembruch, « A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies ; the Case of Switzerland, Austria and Lebanon » in Kenneth McRae ed., *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland, 1974.

Grande-Bretagne, que des sociétés profondément étatisées et centralisées comme la France : ni les unes ni les autres ne tolèrent en effet, quelles que soient leurs différences, de barrières entre des groupes ethniques, religieux ou linguistiques ; centralisation ou étatisation mènent au refus du pluralisme organisé. En Suisse, au contraire, on ne trouve ni véritable centre, ni véritable État. Pour Lijphart, « quand une société se trouve divisée par des clivages profonds et qui se renforcent mutuellement, quand chaque segment de la population vit dans son propre monde séparé des autres, le danger d'une rupture est évident ». C'est pourquoi l'accommodement devient « la capacité de faire un succès pragmatique d'une impossibilité théorique¹ ».

La société n'est donc plus homogène au sens de la société britannique, ni différenciée et atomisée comme dans le cas français où le citoyen est supposé faire allégeance à l'État. Dans la mesure où il n'y a ni centre ni État complet, les allégeances périphériques sont parfaitement reconnues et considérées comme légitimes. Ce n'est donc pas la société qui assure sa propre cohérence, ni l'État qui fait fonctionner la société civile : cette tâche revient au contraire aux multiples groupes qui résultent des clivages superposés. Un tel modèle ne rend évidemment pas compte d'un grand nombre de sociétés telles que l'Irlande, où les clivages partisans se superposent sans pour autant conduire à l'accommodement. Il présuppose aussi l'existence d'un consensus interne à chacun des groupes qui se reconnaissent dans leurs élites et leur abandonnent le soin de s'accommoder entre elles². Les acteurs ne s'identifieraient ainsi ni à la société tout entière, ni à l'État, ni aux classes sociales qui traversent

1. Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968, pp. 182-183.

2. Voir Brian Barry, « Political Accommodation and Consociational Democracy », *British Journal of Political Science*, octobre 1975.

les groupes religieux et ethniques par lesquels ils se sentiraient au contraire tout à fait représentés¹.

Ce modèle de la démocratie consociationnelle a souvent été appliqué à la Suisse², même si la démocratie directe et le système majoritaire s'y trouvent utilisés parfois au détriment de l'accommodement entre les élites, et même si un certain nombre de clivages continuent de s'entrecroiser, la frontière religieuse ne se superposant pas au clivage linguistique. Pour comprendre l'origine d'un tel système social, il est à nouveau nécessaire de se tourner vers son histoire : dans ce contexte, un État ne s'est pas développé qui prétendrait, comme en France, par exemple, régler de l'extérieur les conflits entre les groupes sociaux.

Là encore, le facteur géopolitique a exercé une forte influence sur la structure du système politique. Située dans une région fortement montagneuse où les plissements ont formé autant de vallées séparées les unes des autres, la Suisse fait figure de région compartimentée, dans laquelle les vallées et les cités auront tout naturellement tendance à s'autogouverner. Aux confins du Saint-Empire romain germanique, les duchés, comtés, évêchés, villes, cantons vont conserver leur autonomie, empêchant ainsi la formation d'un État centralisé. De plus, dans cette région de forts courants commerciaux, les villes vont s'enrichir, se renforcer les unes comme les autres, aucune d'entre elles ne pouvant prétendre devenir le nouveau centre d'un système aussi fortement pluraliste. Entourées de grandes puissances qui pourraient menacer leur indépendance, les vallées ont conclu, dès

1. Uli Windisch, *Lutte de clans lutte des classes*, Lausanne, L'Âge d'homme, 1976. L'auteur montre qu'aujourd'hui encore la lutte des clans et non la lutte des classes sert de mode de résolution des conflits.

2. Voir Dusan Sidjanski, « Environnement politique en Suisse », in Dusan Sidjanski, Charles Roig, Henry Kerr, Ronald Inglehart, Jacques Nicola, *Les Suisses et la politique*, Berne, Peter Lang, 1975. Jurg Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule. Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1974.

1291, un pacte d'alliance perpétuelle et d'assistance réciproque. Le système politique ne résulte donc pas de la domination exercée par un État sur ses périphéries mais d'une association. Même si ces alliances ont été rompues, donnant naissance à des guerres civiles, elles rendent compte malgré tout de la spécificité du système politique suisse qui a su maintenir, par-delà les guerres religieuses, son pluralisme au sein de la Confédération.

À la veille de la Révolution française, la Suisse ne formait toujours pas un État¹. À cette époque, sous l'influence des institutions politiques françaises, une certaine centralisation voit le jour qui accroît le marché, met un terme à certains péages internes et favorise l'industrie et le commerce. La victoire du libéralisme favorise la bourgeoisie et rend nécessaire l'unification que souhaitent surtout les protestants mais que craignent les catholiques². La Constitution de 1848 sera donc surtout l'œuvre de la Suisse allemande, protestante, libérale et économiquement développée, qui libère les frontières intérieures et donne naissance à la nation suisse. Comme le souligne W. Martin, « la Constitution fédérale n'est pas partie d'une idée mais d'un besoin [...] l'unité économique est apparue, au milieu du XIX^e siècle, comme une condition d'existence de la Confédération. C'est de cette nécessité qu'est sortie l'unité politique et celle-ci a eu pour tâche de créer l'unité économique³ ».

De ce point de vue, la Suisse se rapproche de la Grande-Bretagne : dans un cas comme dans l'autre, le marché rend indispensable la formation d'une nation ; au contraire, ces deux pays diffèrent de la France ou de l'Allemagne où l'État s'est délibérément efforcé de créer un marché. De plus, la Suisse s'est dotée, comme la

1. Marcel Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, Lausanne, Payot, 1965.

2. Jean-François Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Neuchâtel, 1974. Voir aussi François et Claire Masnata-Rubatel, *Le Pouvoir suisse, séduction démocratique et répression suave*, Christian Bourgois, 1978.

3. William Martin, *Histoire de la Suisse*, Lausanne, 1966, p. 265.

Grande-Bretagne, d'institutions représentatives par lesquelles la société parvient à s'autogouverner, rendant inutile la création d'un État. Par contre, à la différence de la Grande-Bretagne, l'unification économique n'a pas renforcé un centre ; au contraire, elle s'est réalisée sans toucher véritablement au pluralisme politique. D'où la survivance d'accords et de compromis entre les divers groupes sociaux qui sont, en même temps, des groupes ethniques, religieux et linguistiques. On comprend alors la faiblesse permanente de l'État.

À la différence de la France ou de la Prusse, mais à l'instar de la Grande-Bretagne, la Suisse n'a créé que très tardivement une armée permanente et nationale : encore aujourd'hui, si la législation militaire est nationale, l'exécution des lois en temps de paix demeure l'affaire des cantons. De même, ceux-ci conservent un fort contrôle sur l'enseignement et, de manière générale, on peut dire que la bureaucratie fédérale délègue le plus souvent aux bureaucraties cantonales le soin d'exécuter les lois. On ne trouve donc pas en Suisse, pas plus qu'en Grande-Bretagne, de préfets qui bénéficieraient d'un pouvoir de tutelle et permettraient à l'État de contrôler très strictement les périphéries. Et, comme en Grande-Bretagne, l'administration centrale est restée plus modeste que dans les pays à État fort.

Le développement de l'administration centrale débute en Suisse en 1848, alors qu'un tel processus s'est déjà mis en place depuis des siècles en France. Du XIX^e siècle à nos jours, la croissance de la fonction publique a été modeste, les fonctionnaires étant de toute manière nettement plus nombreux à la périphérie, dans les cantons¹. De plus, juridiquement, il n'existe pas véritablement de carrière en Suisse : les fonctionnaires ne sont pas nommés à vie comme en France ou en Allemagne, ils sont recrutés pour une période de quatre ans et pourraient même ne pas être renouvelés. De ce point de

1. Paolo Urrio, « Aspects de la fonction publique en Suisse », *Annuaire international de la fonction publique*, 1971-1972, p. 414.

vue, les fonctionnaires suisses paraissent proches de leurs collègues britanniques, dont le sort dépend du bon plaisir du monarque. Si, dans un cas comme dans l'autre, ils sont, en réalité, assurés d'une grande permanence d'emploi, ce trait n'en révèle pas moins la faible institutionnalisation de l'État qui prévaut dans ces deux pays.

Pas plus que le système politique, la fonction publique n'a réussi à se différencier de la société civile ni à s'autonomiser ; ainsi 34 p. 100 des hauts fonctionnaires avaient exercé une profession dans le monde de l'économie avant d'entrer dans le service public¹. On sait que ce type de recrutement est pratiquement inconnu en France où l'institutionnalisation presque complète de l'État a conduit à la formation d'une bureaucratie très fortement autonomisée. Dans le même sens, le recrutement des fonctionnaires suisses ne se réalise pas uniquement sur des critères méritocratiques, comme l'exigerait le modèle bureaucratique webérien. Dans la pratique et pour respecter le pluralisme de langues, de religions et de cultures, on s'efforce de respecter un certain équilibre dans le recrutement des fonctionnaires afin que chacun des groupes soit équitablement représenté. Ce fait souligne à quel point on tient compte des allégeances périphériques : il indique à lui seul l'impossibilité d'un véritable État.

Dans ces conditions, on comprend que l'on ne trouve guère plus de fonctionnaires à l'Assemblée fédérale suisse qu'à la Chambre des communes ou au Congrès des États-Unis alors qu'ils sont si nombreux par exemple au Bundestag. A l'inverse, de même encore qu'en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, une forte proportion de députés sont issus, en Suisse, du monde des affaires. De plus, on trouve en Suisse de même qu'en Grande-Bretagne une proportion très forte de députés qui détiennent

1. U. Kloti, *Die Chefbeamten der Schweizerischen Bundesverwaltung, Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955, und 1969*, Berne, Francke, 1972, p. 177. De ce point de vue, la Suisse est proche tant de l'Allemagne ou de l'Italie que des États-Unis.

des sièges dans des conseils d'administration du secteur privé : les députés démocrates-chrétiens détenant en moyenne 6,2 sièges dans des conseils d'administration et les radicaux 4,1 ; les premiers étant surtout liés au petit capitalisme, les seconds au grand¹.

Comme on a pu sans cesse le constater, dans les pays où l'État s'est fortement institutionnalisé et autonomisé, les hauts fonctionnaires jouent un rôle essentiel à un niveau ou à un autre de la vie politique nationale, le monde des affaires étant assez faiblement représenté dans le personnel politique (France, Allemagne, Italie) ; au contraire, dans les pays faiblement étatisés, où un ou plusieurs centres sont apparus qui permettent à la société civile de s'autoréguler, les hauts fonctionnaires sont absents de la vie politique, le monde des affaires y exerçant un rôle essentiel (Grande-Bretagne, États-Unis, Suisse). La relation entre l'État et le marché n'est donc pas toujours identique dans des pays qui appartiennent pourtant tous au même type de système social². Ces remarques doivent nous inciter à abandonner définitivement les analyses purement métaphoriques de l'État qui voient en lui un agent toujours fidèle du monde des affaires, car elles manquent l'essentiel : les relations qu'entretiennent entre elles les catégories dirigeantes d'un pays ou d'un autre dépendent largement de l'existence d'un État ou d'un ou de plusieurs centres.

1. Voir Erich Gruner et al, *L'Assemblée fédérale suisse 1920-1968*, Berne 1970 et surtout Henry Kerr, *Parlement et Société en Suisse*, Genève, Département de Sciences Politiques, dactylographié, 1977.

2. Theda Skocpol montre également comment l'État trouve en lui-même son propre principe de transformation, in *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979, pp. 284-286.

Conclusion

Considérée à tort comme le résultat inéluctable du développement politique, la construction étatique doit être au contraire comprise comme une innovation particulière, située dans l'espace et dans le temps. Solution élaborée par certaines sociétés occidentales de la Renaissance, elle a été conçue comme réponse — voire comme remède — à un certain nombre de crises précises qui s'étaient cristallisées au cours des derniers siècles du Moyen Âge. Encore faut-il redire que ces crises n'avaient ni la valeur universelle ni la surprenante banalité que leur prêtent naïvement bon nombre d'analystes contemporains. L'État n'est pas issu du capitalisme, ni de l'ouverture des circuits marchands, ni encore moins de l'essor industriel : c'est bien pour cela qu'il est impossible de l'associer purement et simplement à la modernisation économique, comme beaucoup ont encore tendance à le faire. Il est plus exact de l'envisager comme la formule politique à laquelle durent recourir certaines sociétés européennes qui abordèrent l'ère de la division du travail en supportant l'exceptionnelle résistance de structures sociales fortement féodalisées, et en devant concilier l'incapacité politique grandissante des seigneurs avec le puissant contrôle que ceux-ci conservaient sur la vie économique et sociale du pays.

Dans ces conditions, le « remède étatique » ne repose

que un paradoxe apparent. Prétendant avec succès à une autonomie qui n'avait rien de relative, son instauration s'est bel et bien réalisée au prix d'une totale expropriation politique de l'aristocratie. S'il a pu se perpétuer jusqu'à nos jours, c'est incontestablement parce qu'il a su former son personnel, construire ses institutions, élaborer son droit public et se doter de la faculté d'intervenir, souvent pour satisfaire ses propres besoins, dans les mécanismes de la vie économique. Telle était bien la rançon d'un ordre social « surféodalisé ». En revanche, on ne peut être surpris de constater que cette intrusion dans le monde économique n'a cessé de devoir composer avec l'ordre d'une société civile qui, incapable de s'autogouverner, a toujours su organiser la protection des intérêts qui la fondent. Le mercantilisme et, bien plus tard, la politique d'industrialisation orchestrée par l'État ont dû compter avec une économie agraire très puissante, qu'elle fût aux mains de l'aristocratie ou de la petite paysannerie ; de même ces pratiques interventionnistes ont-elles dû sans cesse se définir par rapport aux différentes bourgeoisies qui ont vu le jour. La raison d'être de l'État se trouve, en fin de compte, dans cette dynamique de l'innovation qui lui est dictée par ses intérêts propres, qui lui est abandonnée à cause de l'extrême rigidité qui affecte la société civile, et dont l'exercice lui est facilité par la formule de la dissociation des structures, propre au code culturel occidental.

Réponse à une crise très particulière, qui caractérise l'histoire d'une partie de l'Europe, produit d'une culture spécifique, l'État n'a dès lors que peu de chances de s'implanter dans les sociétés du tiers monde qui sont aux prises avec d'autres enjeux et restent animées par d'autres visions. La construction étatique ne fait plus illusion, ni en Afrique, ni en Asie : de symptôme de modernisation, elle est devenue l'une des causes les plus probantes des échecs, des tensions et des violences qui secouent actuellement les jeunes nations. A la suite du réveil des cultures extra-occidentales, on prend de plus en plus conscience, au sein de ces sociétés, que le régime

politique à construire n'aura d'État que le nom et devra reposer sur d'autres formules, d'autres recettes, sur un effort d'innovation et d'adaptation semblable à celui que l'Europe post-féodale avait dû consentir.

Une autre crise ne se profile-t-elle pas d'ailleurs jusque dans cette partie de l'Europe qui a donné le jour à l'État ? Que reste-t-il, en effet, de commun entre les enjeux de jadis et ceux auxquels elle doit maintenant faire face ? Il faut certes reconnaître à la formule étatique une exceptionnelle capacité d'adaptation, qui lui a permis non seulement de traverser l'ère de l'industrialisation, de l'éveil de la classe ouvrière et de l'essor de la participation de masse, mais aussi de marquer de son empreinte ces grandes étapes de l'histoire de la société et de les façonner au gré de ses propres lois. De nombreux signes indiquent pourtant que, de plus en plus, les données de notre société contemporaine échappent à la logique de l'État : l'essor des revendications nationalistes, la diffusion des modèles autogestionnaires, la crise vécue par les grandes institutions étatiques suggèrent que la monopolisation du pouvoir politique, autrefois nécessaire, a perdu aujourd'hui une partie de sa raison d'être. Plus grave peut-être, cette rigidité sociale que l'État avait pour fonction de combattre n'a-t-elle pas fini par l'atteindre lui-même, par redessiner, en son sein, les particularismes qu'il devait détruire ?

C'est paradoxalement dans les sociétés européennes ou nord-américaines qui avaient pu se passer d'un État, et s'autogouverner autour d'un centre plus ou moins affirmé, que la cause étatique a récemment marqué le plus de progrès. Les États-Unis ne cessent de se centraliser et de se bureaucratiser, tandis que les pays scandinaves et l'Angleterre se sont dotés d'un système de protection sociale et d'une politique de nationalisations qui s'apparentent souvent et dépassent parfois ce que nous connaissons de ce côté-ci de la Manche. Rien de fondamental n'est pour autant remis en cause : la société britannique est encore sous-bureaucratisée, les élites socio-économiques y conservent le même rôle et la politique

de nationalisation est des plus souples, nuancée notamment par le jeu du « *swing* » gouvernemental.

Il semble, en fait, que les sociétés à « État minimum » — et la Grande-Bretagne en particulier — soient toujours en mesure de perpétuer une compatibilité quasi naturelle entre fonction sociale et fonction politique. Celle-ci repose sur une tradition ancienne de sauvegarde des libertés individuelles et collectives, comme l'attestent, outre-Manche, l'élaboration précoce d'une théorie de la souveraineté nationale, ou encore l'ancienneté de l'*habeas corpus*. En revanche, les sociétés étatisées de l'Europe continentale se débattent depuis déjà plusieurs décennies avec le risque de déstabilisation politique que fait courir la crise du modèle étatique. Ceci explique probablement les succès rencontrés naguère, au sein de ces sociétés, par le fascisme et le nazisme, qui ont annulé les garanties que l'État de droit avait créées, exercées et diffusées sur le plan des libertés et de l'émancipation des citoyens.

Une chose est certaine : si l'État est incontestablement un instrument de rationalisation politique, il n'a pas eu le monopole de cette fonction et éprouve de plus en plus de difficultés à l'accomplir. Solution sans doute efficace d'un bon nombre de crises, il n'est pas nécessairement capable d'affronter n'importe quel enjeu. On ne peut donc voir en lui, pour toujours et partout, le mode unique de gouvernement des sociétés.

Critiques et commentaires*

* Cette revue de presse a été établie pour la présente édition.
(N. d. E.).

Renaissance de la théorie de l'État ?

Voilà près d'un siècle que l'État dépérit dans la théorie en prospérant dans la pratique. Le défendre aujourd'hui, c'est aller contre les idées reçues. Pêle-mêle, Marx, la sociologie américaine, les libéraux économiques, les libéraux politiques, les anarchistes, les gauchistes, les régionalistes, les européistes, le vilipendent à qui mieux mieux. Même si quelques hirondelles ne font pas le printemps, on ne peut négliger ce signe nouveau qu'est la publication presque simultanée de deux livres dégagés de ces tabous habituels. D'accord pour orienter leurs recherches vers l'histoire, l'un et l'autre l'utilisent de façons très différentes.

Bertrand Badie et Pierre Birnbaum proclament que cette démarche peut seule fonder une nouvelle *Sociologie de l'État*¹, mais ils consacrent la moitié de leur travail à la définir, d'après la trinité Marx-Durkheim-Weber et les auteurs anglo-saxons qui ont redécouvert l'État dans les années 60. Traditionnel ou moderne, aucun de ces maîtres n'a pratiqué l'histoire. Tous généralisent quelques faits puisés de-ci de-là. L'analyse comparative des sociétés du passé ne peut se réduire ainsi à compiler des idées recueillies dans des travaux de seconde main. Ni le sociologue ni l'historien ne doivent s'effacer l'un devant l'autre. Le premier peut seul poser les questions auxquelles le second peut seul répondre dans le cadre de l'époque relevant de sa spécialité.

1. *Sociologie de l'État*, de Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, Grasset, 250 pages.

Cela n'empêche pas Badie et Birnbaum de proposer une hypothèse fort stimulante que Marx lui-même a entrevue, mais dont sa propre idéologie lui a interdit de tirer les conséquences. Ils pensent que l'État moderne s'est développé surtout dans les sociétés où les structures féodales ont résisté à l'industrialisation et au capitalisme. L'application de ce modèle aux nations contemporaines permet de confronter les pays « sous-étatisés » (Grande-Bretagne, États-Unis) et les pays « bureaucratiques » (France, Prusse). L'État anglais est probablement moins faible qu'on nous le peint, et l'on peut douter qu'il soit aux mains de la société civile. Cela ne diminue pas l'intérêt des propositions avancées. Toute la *Sociologie de l'État* mérite d'être lue avec attention. On y trouve une accumulation d'analyses tirées d'une masse d'ouvrages. Si l'on peut regretter que chacune soit trop rapide, leur juxtaposition constitue une mosaïque d'informations passionnantes intelligemment rapportées.

Le défaut principal du livre tient à l'imprécision du concept d'État. D'un côté, les auteurs considèrent celui-ci comme « le produit d'une histoire, celle de l'Europe occidentale, et d'une époque, celle de la Renaissance ». De l'autre, ils retiennent la définition de Tilly : « Organisation qui contrôle la population occupant un territoire défini, dans la mesure où elle est différenciée des autres organisations opérant sur le même territoire, où elle est autonome, où elle est centralisée, et où ses subdivisions sont coordonnées les unes avec les autres. » Si cette formule exclut l'État-cité dont Badie et Birnbaum parlent par ailleurs, elle s'applique à tous les empires dont ils soulignent l'importance dans leur introduction, et qu'ils oublient ensuite tout à fait, sauf à citer l'ouvrage classique d'Eisenstadt. En définitive, on ne sait trop de quel État ils font la sociologie.

Le premier mérite de Blandine Barret-Kriegel est d'avoir mieux délimité son sujet. La philosophe se montre ici plus concrète que les sociologues empiriques. Dans *L'État et les Esclaves*¹, elle confronte les conceptions classiques de l'État de droit appliquées en Europe occidentale aux conceptions modernes de l'État despote, incarnées dans l'Allemagne hitlérienne et les pays de l'Est. Elle suit une piste précise : celle de

1. *L'État et les esclaves*, de Blandine Barret-Kriegel, Calmann-Lévy, 262 pages.

l'histoire des idées. Elle situe d'emblée le problème sur le terrain d'où tout le monde s'efforce de le déplacer : celui du droit et des institutions. Sacrifiant à la mode, Badie et Birnbaum se vantent d'avoir arraché la théorie de l'État aux juristes. Blandine Barret-Kriegel la leur restitue, en les idéalisant quelque peu.

Depuis la fin du Moyen Age, les légistes français ont édifié une notion du pouvoir politique également éloignée de l'« imperium » et du « dominium » romains, le premier fondé sur la force militaire, le second sur l'appropriation des hommes assimilés aux choses. Libérant les rois de la tutelle du saint empereur germanique et du système féodal, ils construisent un État fondé sur les lois, qui s'imposent au souverain lui-même. Cet État libère ainsi les esclaves et les serfs. Il ouvre la voie à la théorie des droits de l'homme. Celle-ci a été ruinée par « la même nation qui par deux fois engendre les doctrines et les deux versions du totalitarisme : la fasciste et la communiste ».

Comme les juristes français ont construit l'État de droit, les romantiques allemands auraient fondé l'État despotique. Pour Fichte, « la patrie et le peuple incarnent l'unité et l'éternité ici-bas ». Alors, la transcendance des codes fait place à l'immanence de la nation. Au droit exprimé par la loi, on préfère les coutumes issues de l'esprit populaire : le « Volksrecht ». Contre l'Empire français qui répandait les règles rationnelles et morales de la Révolution, on invoque celles de l'Empire germanique, interprétant les vieux principes romains en insistant sur l'« imperium » et le « dominium », sources de conquête et de servage. Le retour à la mystique médiévale aboutit à séculariser la foi. « Il faut que la politique devienne notre religion », proclame Feuerbach, qui veut élever l'anthropologie au niveau de la théologie. Marx réalisera ce projet de maître. A travers son disciple Lénine, il aboutit au parti-État, comme les émules de Fichte à la nation-État.

Ce trop bref résumé ne rend pas compte de la richesse d'un livre passionnant et passionné, où l'auteur annonce fièrement la couleur. Son diptyque fait un peu penser à ceux du Moyen Age : l'État de droit y figure le ciel et l'État despote l'enfer. Le second mérite certainement qu'on l'assimile au royaume de Lucifer. On est moins sûr que le premier ne devrait pas se voiler de quelques ombres atténuant ses couleurs paradisiaques. Il y a de l'idéalisme à sous-estimer les arrière-pensées politiques des légistes, prompts à faire du roi de France un empereur en son royaume, moins vifs à l'enchaîner dans un

cadre légal qui le contraigne réellement. Les rapports entre la souveraineté et l'absolutisme mériteraient aussi d'être approfondis, afin de préciser le point où l'on glisse de la première au second. A trop insister, on oublierait cependant que l'auteur nous prévient dès les premières pages que cet ouvrage « est davantage un essai spéculatif sur les problèmes de l'histoire de l'État que cette histoire elle-même ».

Encore un mot, à propos de quelques-uns. Il est dommage que l'écriture incisive et percutante de Blandine Barret-Kriegel ne répugne pas à l'usage de néologismes discutables. Pour éviter une périphrase, fallait-il appeler « jus naturalisme » la théorie du droit naturel ? Comment parler sans trébucher d'un « consensus juris-immanent » ? Il est vrai que Badie et Birnbaum emportent peut-être la palme des prononciations impossibles avec leur démocratie « consociationnelle ». Les philosophes, les sociologues et les autres ne pourraient-ils s'empêcher de déparer leurs ouvrages par de telles scories ?

Maurice Duverger, *Le Monde*, 2 février 1980.

Mais qui protégera le monde des esclaves ?

Deux livres, L'État et les Esclaves de Blandine Barret-Kriegel et Sociologie de l'État de Bertrand Badie et Pierre Birnbaum apportent deux réponses contradictoires.

Est-ce le temps des reculs ? Les militants déçus se replient sur la théorie et la recherche. Et, alors qu'on pourrait se dire que ça va être encore plus triste, encore plus morose, voici qu'émergent des mises en perspective profondes, polémiques, de vraies recherches, de vrais dialogues. L'État est en question : l'État dont la notion même vacille depuis Mai 68 ; l'État, attaqué par les philosophes, les romantiques, les terroristes ; l'État, source de tous les maux du goulag, menace permanente contre les libertés. Or ce n'est pas si simple. La preuve ? Ces deux livres, diamétralement opposés, partent de la défaite de l'État, pour la contester tous les deux. Mais voilà : Blandine Barret-Kriegel, dans *L'État et les Esclaves*, prône un retour à un État de droit, dont seule la loi garantit effectivement les libertés. Tandis que Birnbaum et Badie, dans *Sociologie de l'État*, mettent en évidence l'ethnocentrisme de cette idée, qui

est nôtre et ne peut convenir au tiers monde. Question : l'État est-il, doit-il être universel ? Il n'y a pas de question plus brûlante aujourd'hui : imaginez qu'on la pose à l'ayatollah...

Logiquement, le sol de ces deux livres opposés est bien le même : le marxisme, confronté au goulag. Oui, logiquement : car les trois auteurs sont impliqués, à des titres divers, dans la gauche. On y retrouve le bonhomme Marx à chaque tournant de pensée : pour Blandine Barret-Kriegel, Marx, destructeur de l'idée d'État classique, est un romantique. Et tous les romantiques en veulent au rationalisme même qui, dans l'idée de l'État, gère les rapports d'égalité entre les citoyens : « *Mystique contre clarté* », disait Thomas Mann.

Donc, avec Marx, l'État devient despote, l'or pur se change en plomb vil, le goulag se prépare, etc. Birnbaum et Badie disent, eux, rigoureusement le contraire : c'est bien une sociologie de l'État qu'il a fondée, le père Marx, en affirmant que, selon les sociétés, l'État change de forme, voire de nature. Donc, pas question de parler simplement de « l'État » : notion abstraite, idéaliste, dans son unité irréelle. Autant d'États que de cultures : « *Contre les rêveries sur l'État en général* », précise la bande qui entoure le livre. Or l'autre livre est bien ainsi : rêverie de philosophe, rêverie érudite sur l'universel. Jamais l'opposition entre l'histoire matérialiste et le point de vue moral en politique n'aura été aussi apparente.

Dès lors, tout s'oppose, point par point. Il faut les lire ensemble, dans ce contrepoint permanent. Pour Blandine la philosophe, la naissance de l'État au sortir du féodalisme a mis fin aux seigneuries, c'est-à-dire à l'esclavage sous ses formes diverses. La loi prend le relais, plus d'esclaves ; mais quand revient, avec Marx, l'idée de l'État despote et ses rejets — la Nation-État, ou le Parti-État —, reviennent encore les seigneuries ; les membres des bureaux politiques des partis sont autant de seigneurs, ils blasonnent, ils armoient, ils s'arment... et refont, en face d'eux, leurs esclaves. « *Partout la forteresse et les hommes emmurés, partout le siège et la lutte finale, partout la terreur du combat qui commence, partout un socialisme seigneurial.* » Superbe formule, idée superbe aussi, et ce livre en est plein, truffé d'une érudition qui, sans cesse, aboutit à de la pensée, de la vraie. Mais que disent les autres ? Certes, quand il a émergé de la féodalité, à la fin du Moyen Âge, l'État est devenu une fin en soi, facteur d'unité et de recentrage ; mais, et c'est Marx lui-même qui le dit, ailleurs, aux États-Unis par exemple, l'État, qui n'a pas eu à se dégager des structures

féodales et qui est né directement de la société bourgeoise, est resté soumis à la « société civile », c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens : c'est un État « minimum ». L'histoire des États ne serait donc ni si simple, ni si univoque : ni bon ni méchant, l'État. Et c'est vrai que notre Blandine fait de l'État — à rebours de ce qu'on pense souvent aujourd'hui — un Bien, un défenseur des libertés, une sorte d'ange tutélaire méconnu, sans lequel existent et existeront toujours des esclaves.

L'idée de l'État peut-elle s'appliquer au tiers monde ?

Que l'esclavage puisse encore naître de nos jours, c'est la grande idée de ce livre à la fois simpliste et fulgurant. Blandine Barret-Kriegel affirme avec force que la sortie de l'esclavage a eu lieu pour la première fois lorsque les juifs — « un peuple grêle et ardent » — ont trouvé dans la loi la capacité de se libérer : thèse très proche de celle de Bernard-Henri Lévy dans *Le Testament de Dieu*. Mais ce n'est nullement le monothéisme qui en sort vainqueur : c'est l'État. « On n'a pas trouvé mieux depuis », dit-elle encore.

Cela ne semble pas être l'avis de Pierre Birnbaum et de Bertrand Badie : car, au nom de cette forme apparemment universelle, des peuples ont été opprimés par une idée tout occidentale, liée à une histoire bien précise, sans tenir compte de la culture autochtone, sans tenir compte des autres réalités historiques. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que l'évolution actuelle du tiers monde leur donne entièrement raison. Lisez le chapitre qui s'appelle : « *La diffusion de l'État, de l'Europe aux sociétés dépendantes* » : il y est clairement expliqué comment notre État, qui repose sur la dissociation du temporel et du spirituel, ne peut s'appliquer aux cultures marquées de « religions organiques » — bouddhisme ou islam — qui refusent, de par leur mémoire collective, le principe même de cette dissociation. Et donc, s'ils ont raison, l'idée de l'État est encore une forme ethnocentrique : c'est la nôtre, que nous avons imposée avec le colonialisme. Idée-force, clairement étayée, clairement exposée, dans un style simple et sobre.

Les conclusions seront diamétralement opposées. Pour la philosophe, le salut est dans un retour au préromantisme ; ressuscitons les Lumières, leur raison, leur idéal. Pour les deux sociologues, dont la pensée se situe du côté d'un réalisme pragmatique à l'anglo-saxonne, la solution est d'autant moins évidente que le tiers monde est entré dans l'histoire. Elle n'est en tout cas pas dans cette tache aveugle que Blandine Barret-

Kriegel a laissée dans l'ombre : car des esclaves, nos États occidentaux en ont fait par millions, au nom même de cette idée légale qu'elle défend si fort. Oui, ce que met en évidence, en pleine lumière, la lecture conjointe de ces deux livres brûlants, c'est le divorce entre l'Occident et l'évolution historique de peuples qui se sont libérés. Et les horreurs, les génocides actuels venus de ceux à qui nous avons enseigné nos États, et non pas de leur histoire, de leur héritage, de leurs déterminations spécifiques. Entre la philosophe lumineuse, à l'érudition magnifique et à la pensée d'un classicisme magnifiquement ajusté, et les sociologues empiriques, dont les idées sont irréfutables, aucune conciliation n'est possible : juste reflet de nos embarras idéologiques.

Catherine Clément, *Le Matin*, 29 novembre 1979.

Autopsie d'un monstre

Il y a des livres dont on peut dire qu'ils arrivent au bon moment. Le livre de Pierre Birnbaum et Bertrand Badie est de ceux-là.

Jetez un coup d'œil sur les livres qui viennent de paraître sur l'État. On commence par dire qu'il faut faire, pour éviter l'anti-étatisme sommaire, une histoire de l'État ; et on finit par faire l'apologie de l'État moderne, celui des sociétés occidentales : « État de droit » qu'on présente comme le seul recours contre l'esclavage.

La *Sociologie de l'État* que nous proposent Birnbaum et Badie permet justement d'invalidier ce genre de discours de célébration masquée du libéralisme avancé.

Leur projet est d'appuyer l'analyse sociologique de l'État sur les recherches historiques. « *Acteur du système social, l'État est lié à l'histoire de ce système, mais n'en a pas moins sa propre histoire.* » Mais loin d'aboutir à la défense de l'institution étatique, ils montrent que l'État, né de circonstances historiques précises, ne saurait être « *le mode unique de gouvernement des sociétés* ».

Tout d'abord : sortir du « réductionnisme ». Le premier chapitre est consacré à une lecture des textes de Marx, Weber et Durkheim. Il y est montré que, en dehors de textes si souvent cités, qui autorisent une interprétation en termes économistes,

Marx a reconnu le caractère institutionnel de l'État. C'est en effet un facteur sociopolitique (la féodalité) qu'il désigne comme déterminant la nature de l'État, et non pas les seuls rapports de production. S'élaborent ainsi « *les premiers éléments d'une théorie de l'État attentive à la pluralité des trajectoires historiques* ».

De même Max Weber considère les phénomènes politiques comme ayant leur logique propre et une histoire spécifique. Il va donc se montrer sensible aux différences dans les modes d'évolution. Mais ses interprètes n'ont retenu que les textes qui retombent dans une conception universaliste de l'État.

Sur l'oubli de ces intuitions s'érige la sociologie politique contemporaine, pour qui « *la construction étatique se révèle comme un aspect du processus de rationalisation affectant toutes les sociétés qui entrent dans la modernité* ». L'État serait la solution rationnelle et universelle aux problèmes de la société moderne : il est présenté par la sociologie américaine comme l'étape ultime de l'évolution sociale.

La critique de Birnbaum et Badie met à jour la faiblesse théorique de ce modèle dominant de la sociologie, contredit par les travaux des historiens. Car, en accélérant la dissolution des structures traditionnelles, la formation d'un centre politique autonome amène des forces sociales jusque-là dominées à entrer dans la lutte politique. Aussi, « *loin d'aplanir les conflits, le centre étatique tend à les aiguïser et devenir une source supplémentaire de confrontation* ». D'autre part, l'idée de l'État comme aboutissement de la modernisation interdit de rendre compte de la pluralité des formes d'organisation étatique ; ainsi que de l'échec de la construction de l'État dans les pays du tiers monde.

S'ouvre ici la partie la plus intéressante du livre. L'État ne s'impose comme solution que dans les sociétés où est apparue une résistance des formations sociales de type traditionnel. Ce qui réinscrit sa genèse dans le passé féodal des sociétés modernes.

C'est dans la crise politique qui a ébranlé la féodalité qu'il faut situer l'origine de l'État. Si l'État est le produit d'une formation sociale déterminée, il naît aussi d'une configuration culturelle particulière : le christianisme a en effet joué un rôle majeur dans la formation de l'État. L'idée d'une église organisée, séparée du reste de la société, détentrice du pouvoir spirituel, « *n'a pu que provoquer l'invention du concept de l'État qui s'imposait à son tour comme le résultat nécessaire de la dissociation du système politique face au système religieux* ».

On comprendra, dès lors, que la diffusion du modèle étatique à d'autres sociétés n'ait pu aboutir qu'à des formes politiques monstrueuses qui ne peuvent se maintenir que par la violence et le totalitarisme. La dernière partie du livre consacrée aux sociétés contemporaines est malheureusement beaucoup plus faible. Montrer l'automatisation de l'État ne saurait conduire à parler de son indépendance par rapport à la classe dirigeante. D'une part, si l'État dispose de ses propres filières de recrutement, on ne peut oublier que celles-ci fonctionnent comme instances qui légitiment l'accès au pouvoir d'une « nouvelle élite » qui peut asseoir sa domination non plus seulement sur sa naissance, mais sur son « intelligence » (c'est le rôle par exemple de l'ENA). D'autre part, il faut prendre en compte le rôle que joue dans la haute administration le parti dominant qui contrôle celle-ci. Ce qu'on avait désigné à une certaine époque sous le nom d'État-UDR. Retenons pourtant la conclusion de ce livre : la montée des revendications nationalistes, la diffusion des modèles autogestionnaires, la crise des institutions étatiques « *suggèrent que la monopolisation du pouvoir politique a perdu aujourd'hui une partie de sa raison d'être* ».

Didier Eribo, *Libération*, 10 janvier 1980.

L'État réhabilité

« L'État, voilà l'ennemi » : surprenante unanimité dans laquelle se retrouvent aujourd'hui marxistes et libéraux, régionalistes, anti-technocrates de toutes les couleurs politiques. L'exaspération va loin : au fond, il n'y aurait qu'une différence de degré, non de nature, entre nos États occidentaux, de plus en plus portés à l'interventionnisme et à l'omniprésence, et les États totalitaires. Entre Courteline et Kafka, entre la paperasserie et le goulag.

Publiés presque simultanément, voilà du moins deux livres qui ne hurlent pas avec les loups. *L'État et les Esclaves* et *Sociologie de l'État* partent de points de vue fort différents, mais se retrouvent sur un point fondamental : l'État tel que nous le connaissons — celui des démocraties modernes — est une création originale et datée, le « produit d'une culture spécifique ». Il est né en Europe occidentale à l'époque de la Renaissance, en réaction contre le

système féodal. Il a été — et il reste — le rempart de l'individu contre l'arbitraire et l'oppression.

L'État et les Esclaves distingue radicalement deux types d'État : l'État de droit, dont les principes ont été élaborés par la grande lignée des légistes européens classiques, du XVI^e au XVIII^e siècle (Bodin, Machiavel, Hobbes, Montesquieu, Locke, etc.) ; et l'« État despote », dont les fondements idéologiques sont à rechercher dans la philosophie sociale du XIX^e siècle et le romantisme allemand. Tout l'effort des légistes classiques a été d'élaborer, quelle que soit la nature du régime (et même en pleine période d'absolutisme monarchique), les limites théoriques du pouvoir à partir de ce repoussoir que constituait le système féodal. Alors que le seigneur possède « les biens et les personnes », tirant son pouvoir de la force et de la guerre, le « monarque légitime » appuie le sien sur la loi, à laquelle il est lui-même soumis, et dont il est le « dépositaire ». Historiquement, il n'est pas douteux que l'autorité royale a cherché dans le tiers état un allié pour affermir son autorité face aux féodaux. C'est pourquoi, en même temps que s'affirment les souverainetés nationales, se dessine aussi la sphère des sûretés et des libertés de l'individu : la notion de « droits de l'homme » est bien antérieure aux « Déclarations » révolutionnaires. Et le clivage entre l'État de droit et l'État despote est déjà définitif au XVIII^e siècle, époque où le servage s'éteint en Europe occidentale alors qu'il s'aggrave en Russie.

Mais une nouvelle génération d'États despotes va trouver ses bases idéologiques dans la « révolution culturelle » qui secoue l'Europe. Au XIX^e siècle, les romantiques allemands (et surtout Fichte dans son *Discours à la nation allemande*) renient l'héritage des « Lumières » : anti-étatisme (l'État fait place à la nation), antijuridisme (la loi n'est qu'un produit contingent de l'Histoire, la nation est supérieure à la loi), anti-individualisme (l'individu se fond dans le social). Par-delà Marx (auquel l'auteur consacre un chapitre, pour montrer qu'il doit beaucoup au courant romantique), les totalitarismes modernes s'alimenteront à cette source.

Vision polémique et, sans doute pour cette raison, quelque peu manichéenne et simplificatrice. On s'en rend mieux compte en lisant le livre très dense de Badie et Birnbaum. Les auteurs commencent par reprendre les acquis de la théorie « fonctionnaliste » moderne, déjà en germe chez Marx, Durkheim, Max Weber : l'État serait le résultat d'une « division du travail », d'une différenciation et d'une spécialisation progres-

sives des structures sociales, la tâche du politique étant de réduire les tensions nées des mutations économiques. Cet « évolutionnisme » social, qui doit beaucoup à l'évolutionnisme biologique, fait donc de l'État l'organe spécialisé dans la régulation du système, et son développement aurait accompagné naturellement celui du capitalisme et de l'industrialisation. Cependant, cette théorie est loin de rendre compte de tous les avatars historiques — et notamment du fait que, parmi les démocraties occidentales, existent des États plus ou moins forts, plus ou moins structurés.

Sans l'abandonner, mais en la complétant, les auteurs remarquent que l'instauration de l'État s'est réalisée, en Europe occidentale, avec l'appui de la bourgeoisie urbaine, en réaction à un « ordre social sur-féodalisé » et « au prix d'une totale expropriation politique de l'aristocratie ». Ce qui ne veut pas dire que l'État — comme le voudrait une certaine vulgate marxiste — se soit, par la suite, développé comme un « instrument » du capitalisme montant. Au contraire : il paraît avoir été « davantage l'agent adaptateur et protecteur d'une société rurale en crise que le défenseur d'une nouvelle élite capitaliste ». Il sera d'ailleurs, en France, un concurrent direct des industriels (Colbert était déjà « nationalisateur ») et une entrave à leur puissance. D'où l'idée que les sociétés les plus « étatisées » ont été précisément celles où le passage du monde rural au monde industriel a été le plus lent et le plus difficile.

Cette *Sociologie de l'État* laisse délibérément de côté la philosophie politique et l'histoire des idéologies, terrain sur lequel se place *L'État et les Esclaves*. Mais les deux livres sont d'accord sur le caractère historique et spécifique des États occidentaux modernes. Ils en tirent deux types de conclusions. Pour Badie et Birnbaum, la pierre de touche de l'État est sociale et économique. C'est pourquoi son modèle n'est pas transposable aux sociétés en voie d'industrialisation — c'est-à-dire aux pays du tiers monde : au contraire, l'implantation artificielle d'États « à l'occidentale » y est devenue facteur de tensions et de violences. Pour Blandine Barret-Kriegel, la vraie césure entre les régimes politiques est ailleurs : c'est le statut de l'individu et la place respective, dans la hiérarchie des obligations, faite à la loi et à la raison d'État.

Gérard Moatti, *L'Expansion*, 23 novembre 1979.

L'État n'est pas si méchant que ça

Vouer l'État aux gémonies, c'était la mode des années 70. Les années 80 virent de bord : finalement, le problème n'est pas si simple...

L'État serait-il le grand mal-aimé de l'histoire moderne des idées ? D'où qu'elles viennent, les doctrines « anti-autoritaires » le mettent en accusation. Dans le libéralisme classique, l'État est un mal nécessaire, un « veilleur de nuit », dont on doit constamment réduire les prérogatives en attendant de pouvoir s'en débarrasser. Pour Karl Marx, l'avènement du mode de production communiste amènera de pair la fin de la rareté, la fin de la division du travail manuel et intellectuel, la fin des conflits de classe, le dépérissement de l'État et l'effacement des institutions. Comme dit plaisamment Engels, dans la société sans classes, l'État sera transporté « au musée des antiquités ».

Derrière cette idée que les États nationaux sont finalement appelés à disparaître, on retrouve, sous-jacente, toute une vision unilinéaire, uniformisante de l'histoire, impliquant, comme l'a noté Régis Debray, la « réduction progressive des différences ethniques, nationales, culturelles, etc. ». C'est, ajoute Debray, « la conception de la raison analytique bourgeoise, que Marx et plus encore Engels ont reprise directement de l'*Aufklärung* » (entretien avec Carlos Rossi, *Critique communiste*, novembre 1976).

Bon ou mauvais, l'État

Dans la pratique, les choses sont moins simples. Au sein des pays socialistes, l'État règne sans partage. La gauche classique, de son côté, n'a pas cessé de considérer l'État comme l'outil par excellence du changement social : transformer la société implique de s'emparer du pouvoir d'État. Bernard-Henri Lévy, qui, dans *La Barbarie à visage humain*, ne faisait pas de distinction formelle entre le « pouvoir » et la « maîtrise », s'est efforcé de soutenir depuis — non sans périls — que « le totalitarisme déclare la guerre à l'État » (*Le Testament de Dieu*). Ce en quoi il s'oppose à Laurent Dispot, selon qui « l'expression "terrorisme d'État" est un pléonasme » (*Spirali*, octobre 1978). En outre, tout un courant libertaire ou « autogestionnaire » dénonce l'État — que ce soit l'« État ouvrier » ou l'« État policier » occidental — comme un mal en soi. Ce qui ne va d'ailleurs pas

sans générer quelques fantasmes. Jacques Madaule assure que « l'État absolu est à nos portes » (*Le Monde*, 14 décembre 1979). Ionesco, pour qui le concept de nation est « dépassé », déclare : « Toute politique est abusive. »

Blandine Barret-Kriegel s'est efforcée, de façon méritoire, de mettre un peu d'ordre dans cette confusion. Elle le fait en battant sa coulpe. Revenant sur un gauchisme de jeunesse, elle constate que la volonté de faire « déperir » l'État a abouti à son contraire absolu : le renforcement maximal de l'autorité étatique dans le cadre d'un stade de « transition » apparemment destiné à se prolonger indéfiniment. Elle s'interroge donc sur le bien-fondé de l'anti-étatisme.

De cette interrogation résultent un certain nombre de remarques de bon sens. L'anti-étatisme de principe est à revoir. L'État n'est pas automatiquement condamnable : il y en a de bons et de mauvais.

La politique, activité humaine par excellence, est un schéma de relation sociale impliquant l'autorité, mais l'autorité n'implique pas la servitude. Souverain ne veut pas dire despote. Le pouvoir ne conduit pas de façon intrinsèque à une « montée aux extrêmes » de la répression. L'État de droit, qui a ses racines jusque dans le Moyen Âge, reste le mieux placé pour protéger des despotismes. La raison d'État est peut-être encore le meilleur moyen d'éviter l'état généralisé de déraison.

Tout cela n'est pas très original. Aussi faut-il probablement prendre ce livre comme un document autobiographique : la confession d'une ex-soixante-huitarde qui, avec une application tout universitaire, réintègre le bercail d'un néo-libéralisme renoué, quant au concept de loi, par un retour aux sources du monothéisme.

Il y a au moins un point commun entre les livres, si différents par ailleurs, de Blandine Barret-Kriegel et de ses confrères sociologues Bertrand Badie et Pierre Birnbaum : c'est un plaidoyer pour une approche plus nuancée des problèmes. Barret-Kriegel s'attaque au « postulat de l'unité de l'État ». Badie et Birnbaum dénoncent le mythe de son universalité.

Contre l'idée de la sociologie dominante, qui fait de l'État une catégorie universelle destinée à s'imposer comme une forme politique valable au sein de toutes les cultures (selon Durkheim, l'État est un « phénomène normal », résultant « des progrès mêmes de la division du travail »), Badie et Birnbaum démontrent, de façon convaincante, que l'État moderne est en réalité lié à des traits culturels précis. Il est né en France, non

d'ailleurs pour des raisons essentiellement économiques, mais de la volonté politique du pouvoir central de réduire les libertés des féodaux. Il s'agit donc bien d'une réponse particulière à une situation particulière. L'État-nation est une forme politique transitoire. Seul est invariant le *désir* auquel il répond et la nécessité d'une organisation « culturelle » de communautés humaines. Propre à une partie seulement de l'Europe classique, l'État ne saurait constituer un modèle général. Son exportation en direction des pays du tiers monde s'est d'ailleurs souvent soldée par un échec : l'État moderne, né de la distinction rationaliste des pouvoirs, ne saurait « fonctionner » dans des sociétés qui ne pratiquent pas cette distinction et qui, cimentées par une vue commune du monde, constituent des sociétés *organiques* réelles. Il faut admettre, une fois pour toutes, qu'à la diversité des cultures humaines doit correspondre une pluralité enrichissante des modèles d'organisation politique et de gouvernement.

C'est à partir de ces observations faites par Badie et Birnbaum que l'on peut, me semble-t-il, critiquer le point de vue de Blandine Barret-Kriegel. Point de vue d'ailleurs assez ambigu, puisqu'il s'articule autour d'une dénonciation du « romantisme » comme précurseur de l'« État despote », alors qu'il y a déjà plus d'un demi-siècle, cette critique du romantisme avait été faite par Carl Schmitt (*Romantisme politique*, Valois, 1928) d'un point de vue exactement opposé.

Il faudrait savoir, en particulier, si l'« État de droit » ne peut pas être, lui aussi, le lieu de formes nouvelles de despotisme. Car, comme le signale Eric Werner, le totalitarisme n'est pas seulement l'expression d'une « nostalgie de la société close ». Il peut être également le « fils de la société ouverte, dont il ne fait qu'actualiser les virtualités latentes ». (...)

Alain de Benoist, *Le Figaro-Magazine*, 19 janvier 1980.

Table des matières

Préface à la seconde édition 7

Introduction 9

PREMIÈRE PARTIE

L'État dans la théorie sociologique

CHAPITRE PREMIER. Les intuitions de la sociologie classique 15

A. *Les deux théories de l'État dans la pensée de Marx*, 15. — B. *Durkheim, la division du travail et l'État*, 27. — C. *Weber, l'État et la rationalité occidentale*, 37.

CHAPITRE II. L'échec de la sociologie dominante contemporaine 49

A. *La nouvelle vision de l'État*, 45. — B. *Vers une critique du modèle dominant*, 86.

DEUXIÈME PARTIE

État, sociétés et histoire

CHAPITRE PREMIER. État, division du travail et capitalisme 113

CHAPITRE II. État et structure sociale 132

CHAPITRE III. État, culture et dissociation	143
CHAPITRE IV. La diffusion de l'État : de l'Europe aux sociétés dépendantes	154

TROISIÈME PARTIE
État, centre et pouvoir
dans les sociétés contemporaines

CHAPITRE PREMIER. Le gouvernement par l'État : le pouvoir à la bureaucratie	173
A. <i>Le modèle de l'État : la France, 173.</i> — B. <i>Une institutionnalisation inachevée de l'État : la Prus- se, 188.</i>	
CHAPITRE II. Le gouvernement par la société civi- le : la faiblesse de la bureaucratie	196
A. <i>Le modèle de la sous-étatisation : la Grande- Bretagne, 196.</i> — B. <i>Le cas américain, 203.</i> — C. <i>État et démocratie consociationnelle, 211.</i>	
 Conclusion	 219
Critiques et commentaires	223



Imprimé en France, par l'Imprimerie Hérissey à Évreux (Eure) - N° 66587
HACHETTE/PLURIEL - 79, bd Saint-Germain - Paris
Collection n° 24 - Édition n° 03
Dépôt légal : 3772, septembre 1994
ISBN : 2-01-009421-2
27-8402-3