



**HAL**  
open science

## Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement

Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet

► **To cite this version:**

Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet. Introduction. Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement. Ihl; Olivier;Kaluszynski; Martine;Pollet; Gilles;. Les sciences de gouvernement, Economica, pp.1-21, 2003, Etudes Poliques. halshs-00290889

**HAL Id: halshs-00290889**

**<https://shs.hal.science/halshs-00290889>**

Submitted on 30 Nov 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Introduction

## Pour une socio-histoire des sciences de gouvernement

*Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI, Gilles POLLET*

1792 : le comte Giuseppe Gorani publie à Paris un ouvrage en deux volumes intitulé *Recherches sur la science de gouvernement*<sup>1</sup>. Pour cet « aventurier » des Lumières, né à Milan en 1744 et formé à la Cour de Berlin, réformer la société consiste à imposer une nouvelle conception de la puissance. La conduite des hommes et des choses ? Elle doit s'exercer, dit-il, par la mobilisation de « savoirs spécialisés ». Non par l'observance stricte du droit, fut-il naturel, ou dans l'ombre portée de la philosophie mais guidée par « l'expérience ». Il ne s'agit nullement de dégager les formes du gouvernement « le plus légitime » ou de déterminer « quelle portion de liberté » l'homme peut avoir « reçue de la nature ». Délaissant ces spéculations métaphysiques, l'auteur s'efforce de frayer la voie à un autre discours. Si la gestion des hommes et des territoires doit être soustraite aux catégories philosophiques ou juridiques, par exemple à l'antique *prudentia civilis* avec ses préceptes solennels influencés par le néo-stoïcisme, c'est parce que la *rationalité du gouvernement* est désormais conçue comme une *rationalité sur le gouvernement*. Parce qu'elle se fonde sur des outils et des techniques élevés au rang de garants, sinon de critères de l'action publique. Une préoccupation qui doit beaucoup évidemment à la « science de la police » (*polizeiwissenschaft*) des universités et des cours de langue allemande que cet *illuminista* a assidûment fréquentées. Le meilleur gouvernement n'est pas celui qui fait les hommes les plus heureux, mais celui qui fait le plus grand nombre d'heureux. Les gouvernants, à qui leur sort est confié, doivent évaluer leur conduite à l'aune de ce critère : celui de *l'utilité étendue*, un prin-

▲ 1. La première édition de cet ouvrage sous le titre *Ricerche sulla scienza dei governi* date de 1790, chez Heubach, Durand & Co, à Lausanne. Mais de substantielles différences ont été apportées à l'édition française.

---

cipe proclamé référence ultime d'un champ du pouvoir qu'il contribue en retour à recomposer et à subordonner. Certes, les moralistes avaient ouvert la voie : « Si nous faisons des fautes [en politique], observait déjà Duclos en 1751, c'est parce que notre calcul n'embrasse pas tout ce qui doit entrer dans le résultat, soit faute de lumières, soit par ignorance ou par passion<sup>1</sup>. » Mais ce « calcul » est désormais l'objet d'une revendication de scientificité. Le voilà mis en règle et systématisé au service d'un État conçu comme une machinerie qu'il convient d'éclairer pour en faire « un gouvernement de Lumière ».

## Des sciences camérales aux sciences de gouvernement

Jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, il était d'usage de parler d'« art de gouvernement ». Un art assimilé, par les Miroirs des Princes (*speculum regni*) et les écrits des clercs, à la clairvoyance et au stratagème, c'est-à-dire à des pratiques initiatiques bientôt couvertes du sceau de la *raison d'État*<sup>2</sup>. Mais avec l'avènement en Europe des monarchies absolutistes, avec le développement des États modernes et d'administrations monopolisant les fonctions gouvernementales, les choses changent. Ce n'est plus le secret qui légitime le pouvoir : c'est la science. Gorani n'est pas le premier à recourir à l'expression de « science de gouvernement ». Qu'il suffise de rappeler l'ouvrage en huit volumes publié trente ans plus tôt par le seigneur de Curban et sénéchal de Forcalquier, M. Gaspard de Réal, homme du droit écrit de culture romaniste<sup>3</sup>. Mais engoncée dans une érudition compilatrice, célébrant les préceptes de la religion révélée (« le décalogue est l'abrégé du droit naturel »), l'entreprise n'avait suscité qu'un haussement d'épaule dans les milieux réformateurs<sup>4</sup>. Faire de l'État l'effet d'une « providence extrêmement sage » c'était renier toute autonomie au politique, cela au moment où, de l'avis de beaucoup, l'esprit des lois ne tenait plus à la majesté du sacerdoce. Gorani, en revanche, va donner à cette science les assises d'une utopie mobilisatrice.

▲ 1. Charles Duclos, *Considérations sur les mœurs de ce siècle*, Amsterdam, Aux dépens de la Compagnie, 1751, p. 362.

▲ 2. Michel Senellart, *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995.

▲ 3. Le titre exact en est *La science du gouvernement contenant le droit naturel qui traite de l'existence et de la connaissance de la vérité, de l'amour de Dieu, de l'amour de soi-même, de l'amour du prochain, de l'ordre et de la subordination des devoirs*, un texte posthume publié à Paris, chez Desaint et Saillant, en 1762, grâce aux bons soins de l'abbé de Burle de Curban, son neveu.

▲ 4. Voir le compte rendu plein d'ironie dans la *Correspondance littéraire, philosophique et critique* du baron de Grimm, tome 4, édition établie par Maurice Tourneux, Paris, Garnier, 1878, p. 289. En revanche, il faut souligner l'accueil laudatif de Jean de Cusson dans *Le Journal des Savants* de décembre 1761. Son ouvrage sur la science du gouvernement a été traduit en allemand par Sculi entre 1763 et 1767. Mais cela n'a pas empêché Réal de continuer à « ne pas être apprécié dans son pays à sa juste valeur ». Sur l'accueil de cette somme, voir Frantz von Holzendorff, Alphonse Rivier, *Introduction au droit des gens : recherches philosophiques, historiques et bibliographiques*, trad. Gustave van Muyden, Hambourg, J.-F. Richter, 1889, p. 417.

Né d'une ancienne et noble famille, l'homme n'est-il pas lui-même issu de ce monde de professeurs, d'artistes, de médecins que la lecture de la « philosophie » a transformé en adversaire des « privilèges » avant de venir s'employer dans les corps savants ou les fonctions de l'État ? Dans les dictionnaires de la Restauration, l'homme est présenté comme ayant « semé dans la Péninsule des germes de révolution et de démocratie ». Affilié à la société *Il Caffè*, il joua, il est vrai, un rôle dans la diffusion des « idées philosophiques »<sup>2</sup>. Signe que le progrès scientifique n'est ni linéaire, ni exempt de militantisme. D'autres dans le siècle vont s'engager dans cette voie en s'efforçant de constituer leurs méthodes et leurs savoirs en « sciences gouvernementales » : des savants et des universitaires mais aussi des administrateurs, des philanthropes, des mécènes, des hommes de lettres, des inventeurs, des hommes politiques, etc. Dédaignés par l'histoire des sciences, ignorés par la sociologie des élites, ils ont pourtant contribué à transformer les représentations communes de l'État, notamment dans son fonctionnement le plus quotidien. Un seul exemple : Charles His. Pour ce publiciste né en 1772, rédacteur politique au *Moniteur* et directeur du *Républicain français* avant de s'engager dans l'armée et l'administration des librairies au ministère de l'Intérieur, le travail sur et dans l'État est susceptible d'exactitude : « Dans le monde politique rien n'arrive que suivant des lois constantes et invariables. » L'objectif de cette science nouvelle ? Élever des canaux aux passions humaines : mieux, « creuser le lit dans lequel elles circuleront sans endommager la société<sup>3</sup> ». Mais pour cela, la théorie doit s'appuyer sur des faits. S'ils ne lui servent pas de cortège, elle n'est plus qu'une « erreur revêtue d'un titre usurpé ».

S'intéresser à ces figures, mais aussi à ces revues, théories ou disciplines aujourd'hui sans sépulture, ce n'est pas céder à une passion érudite. C'est œuvrer à une histoire sociale : celles des formulations doctrinales et des revendications de scientificité dont s'est continûment enorgueillie la conduite du pouvoir politique. C'est se donner les moyens d'interroger les instruments de connaissance et de légitimation par lesquels se font puis se défont les modèles d'action gouvernementale. Ceux qui ont accompagné l'extension des interventions de l'État. Ceux qui ont permis de les mettre en forme sinon d'en promouvoir la valeur spécifique. Car ces « sciences de gouvernement », qu'elles soient oubliées ou toujours actuelles, décriées ou

▲ 1. Sur cette classe de révolutionnaires italiens portés à croire que ce qui « paraît vrai est politiquement praticable », on lira l'ouvrage injustement oublié d'Albert Pingaud, *La domination française dans l'Italie du Nord (1796-1805), Bonaparte, président de la république italienne*, vol. 1, Paris, Perrin, 1914, p. 170.

▲ 2. Ami de Beccaria, de Verri ou Frisi, mais aussi en France de Voltaire ou d'Holbach, il rédigea plusieurs ouvrages dont un *Traité du despotisme* qui poussa Bailly à demander pour lui le titre de citoyen français. Aide de camp de Mirabeau et des Girondins, ses engagements lui vaudront d'être rejeté par la noblesse lombarde. Banni et dépouillé de ses biens, il se mit alors au service du comité de Salut public avant de se retirer, au lendemain de la chute de Robespierre, à Genève où il mourut en 1811. La biographie la plus complète reste celle de Marc Monnier, *Un aventurier italien du siècle des Lumières : le comte Joseph Gorani, d'après ses mémoires inédits*, Paris, Calmann-Lévy, 1884.

▲ 3. *Théorie du monde politique ou de la science de gouvernement considérée comme science exacte*, Paris, Schoell, 1806, p. 207-209

pourvues de titres académiques, ont participé d'une véritable *ingénierie du politique* ; et déjà en apportant l'éclat de l'objectivité aux pratiques du gouvernement de la cité.

## La constitution de savoirs spécialisés

Cette « science de gouvernement », au moment où Gorani rédige ses *Recherches*, toute une époque en plébiscite le dessein. L'expression demeure cependant largement métaphorique. Pour Volney, elle est ni plus ni moins que le salut de l'État. Son absence, en revanche, en prépare la décadence : comme le montrent « les souverains d'Égypte, despotes comme ceux de Bagdad, qui ne parvinrent pas à préserver la nation d'une destinée malheureuse<sup>1</sup> ». Mably en fait, lui, un âge d'or qui « a commencé par être porté à sa perfection avec la Rome de Romulus pour dégénérer ensuite<sup>2</sup> ». La formule séduit. Ne serait-ce que par l'autonomie du pouvoir de la raison qu'elle paraît consacrer. L'idée est tout autant de penser la légitimité du pouvoir que de la construire par une pédagogie appropriée. Helvétius en convient à son tour : « S'il est très dangereux de toucher trop souvent à la machine du gouvernement [...], il est des temps où la machine s'arrête, si l'on n'y remet de nouveaux ressorts » ; mais cela suppose une « sage hardiesse », c'est-à-dire « l'étude profonde de la science du gouvernement ; étude fatigante, et dont on n'est capable que dans la première jeunesse, et peut-être dans les pays où l'estime publique nous promet beaucoup d'avantages<sup>3</sup> ». Révéler des régularités dans le flux apparemment incohérent des faits sociaux, créer les bases d'une légitimité nouvelle par la compréhension et la conquête de l'« opinion », réinventer la monarchie par une critique de son organisation interne : les enjeux de ce réaménagement des savoirs se découvrent progressivement.

L'abbé Grégoire est sans doute celui qui a manifesté avec le plus d'optimisme cette compatibilité des sciences sociales naissantes avec le développement d'un « gouvernement de libertés ». Il en présente le tableau enthousiaste, à l'Institut, devant ses collègues de la classe des sciences morales et politiques en 1796. Si le gouvernement représentatif peut être défini comme « commis » à la défense des « droits liés de la liberté et du bonheur », c'est selon lui du fait qu'il s'appuie sur l'étude de la « science de gouvernement<sup>4</sup> ». Et cela, bien que cette première Académie française spécialisée dans la recherche en sciences sociales ait surtout perfectionné

1. *Voyage en Syrie et en Égypte pendant les années 1783, 1784 et 1785*, Paris, Volland et Desenne, 1787, p. 92. Une vue reprise par l'abbé Raynal dans son *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens des deux Indes*, tome 1, La Haye, Gosse fils, 1776, p. 26.

2. *Parallèle des Romains et des Français par rapport au gouvernement*, Paris, Didot, 1740, p. 238.

3. *De l'esprit*, Paris, Durand, 1758, p. 643

4. *Réflexions ... sur les moyens de perfectionner les sciences politiques. Mémoires de l'Institut national des sciences et des arts. Classe des sciences morales et politiques*, tome I, Paris, an VI, p. 552 et s.

entre 1795 et 1803 des moyens d'une surveillance<sup>1</sup>. A croire que l'espace public bourgeois n'est pas seulement, comme le soutient une certaine historiographie, un instrument de contrôle de la société *sur* le gouvernement ; il est aussi un mode de contrôle *du* gouvernement sur la société. Non pas seulement un remède à la raison d'État de l'absolutisme<sup>2</sup>, mais un théâtre de la puissance publique. Un mode de domination qui, au nom d'une philosophie ordonnatrice, celle de l'objectivité académique, prétendra à l'instar de Roederer « réduire la politique et l'éthique à des règles aussi certaines et évidentes que celles de la géométrie<sup>3</sup> ».

La page de la Restauration tournée, François Guizot reprend le flambeau avec sa théorie du « gouvernement des esprits ». Si conduire l'administration requiert une « action directe et promptement efficace », en revanche, gouverner la société nécessite d'autres moyens : « Quand il s'agit des esprits, c'est surtout par l'influence que le gouvernement doit s'exercer. » Lorsqu'il décide de rétablir en 1832 l'Académie des sciences morales et politiques, que Napoléon avait supprimée en 1803, cette « influence » prend les traits d'une double ambition : amener les « supériorités lettrées et savantes » à « vivre avec l'État en rapport naturel et habituel », organiser le « développement moral des générations successives » pour « établir des liens intimes entre elles et l'État<sup>4</sup> ». Convaincu que la politique n'était plus une science physique, celle dont Montesquieu ou Comte avaient fixé les traits, François Guizot en appelle à l'invention de nouveaux instruments d'action. Dans son essai de 1821 sur les *Moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, il dresse un constat : « Il est vain de prétendre régir [la société] par des forces extérieures à ses forces, par des machines établies à sa surface mais qui n'ont point de racines dans ses entrailles et n'y puisent point le principe de leur mouvement<sup>5</sup> ». Le gouvernement de la cité ne relève plus d'une science de l'assujettissement, celle des corps ou des âmes. Il s'établit dorénavant par un travail ordonné des subjectivités : l'intériorisation d'une discipline fondée sur la communication et l'obligation. Autrement dit, sur une fabrique gouvernementale du lien entre l'État et le citoyen.

## Les régimes de scientificité du politique

Ecole, fiscalité, presse, locomotion, état civil, hygiène, élections, domanialement, voirie, patrimoine, célébrations, propagande : les territoires d'inter-

- ▲ 1. Sur l'histoire sociale de cette Académie, qui ne peut être rappelée ici, voir Martin Staum, « The Class of Moral and Political Sciences, 1795-1803 », *French Historical Studies*, 11, 1980, p. 371-97.
- ▲ 2. Comme l'établit Keith M. Baker, « Politics and Public Opinion under the Old Regime : Some Reflections », in Jack R. Censer, Jeremy Popkin, eds, *Press and Politics in Pre-Revolutionary France*, Berkeley, 1987, p. 204-246.
- ▲ 3. *Cours d'organisation sociale*, dans *Œuvre du comte de P.L. Roederer*, ed. A.M. Roederer, an VIII, Paris, 1857, p. 194.
- ▲ 4. *Mémoire pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, M. Lévy Frères, tome 3, 1859, p. 17.
- ▲ 5. *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, Ladrangé, 1821, p. 130.

vention de ce « ménagement public », promu nouveau Graal de la raison bureaucratique, sont multiples. Ils devaient donner naissance à des savoirs de plus en plus professionnalisés. Ce sont d'eux que viennent en droite ligne les « spécialités » et autres « expertises » qui, aujourd'hui encore, trament l'administration du politique. Cette connaissance protéiforme, à la fois pratique et anonyme, fonctionnelle et édifiante, se déploie à travers un ensemble d'instruments de classement, de mesure et d'enquête (archives, organigrammes, recensement, cartographie, formulaires, règlements, etc.). Entreprendre de les étudier, c'est poser la question des supports de diffusion qui les accréditent (revues, congrès, chaires professorales, etc.) ; c'est revenir aussi sur les procédures académiques qui les certifient, voire sur les mobilisations de soutien et de défiance qu'elles ont suscitées. C'est, plus encore, évaluer l'efficacité qui leur est propre, celle qu'elles réclament au nom des catégories d'intervention de l'État ou des collectivités locales, celle aussi qu'elles consacrent en tant que techniques particulières d'objectivation. On le constate : le terme de « science » est moins ici un constat qu'un problème. Moins un point d'arrivée qu'un point de départ, le creuset d'une interrogation sur les régimes de scientificité associés au déploiement académique de la puissance.

Pour l'Encyclopédie, la notion de science n'était - il faut le rappeler - que l'opposé conceptuel du doute, l'opinion tenant « le milieu entre les deux ». En somme, elle désignait « un degré de connaissance capable de produire une conviction entière<sup>1</sup> ». Un demi-siècle plus tard, le terme s'est profondément métamorphosé. Il a acquis le statut d'une instance d'habilitation pleine et entière, celui d'un ensemble cohérent et organisé de connaissances : ce dont témoigne l'enrôlement académique de la notion. « Les sciences morales et politiques influent directement parmi nous sur le sort de la société, elles modifient rapidement et les lois et les mœurs. On peut dire que, depuis un demi-siècle, elles ont joué un rôle dans notre histoire. C'est qu'elles ont acquis pour la première fois ce qui leur avait toujours manqué, un caractère vraiment scientifique. » C'est par cette formule que François Guizot avait réclamé auprès du roi, en 1832, le rétablissement de l'Académie des sciences morales et politiques. Comment mieux le dire ? Parce qu'elle requiert un travail collectif et spécialisé, qui sépare le fait du droit et mobilise des protocoles rigoureux, la « science de gouvernement » rassure. Elle dresse comme une barrière infranchissable aux passions militantes. Jean-Baptiste Say le proclame dans son *Traité d'Économie politique* : les lois de la politique « dérivent de la nature des choses, tout aussi sûrement que les lois du monde physique ; on ne les imagine pas, on les trouve ; elles gouvernent les gens qui gouvernent les autres et on ne les viole pas impunément<sup>2</sup> ».

▲ 1. *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers. Tome quatorzième, par une société de gens de lettres ; mis en ordre et publié par M. Diderot et M. d'Alembert*, Neufchâtel, Chez Samuel Faulche, 1765, p. 788. L'article est signé par le Chevalier de Jaucourt.

▲ 2. Jean-Baptiste Say, *Traité d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1841, p. 12.

Dans une Europe que bouleversent le principe des nationalités comme l'arrivée des masses sur la scène politique, la revendication est une manière - il ne faut pas s'y tromper - de faire de nécessité vertu. Le prince qui ne peut déployer une puissance respectable s'expose aux vicissitudes, celle de ses sujets et celle de ses rivaux. C'est pourquoi rien n'importe plus que de « rendre intarissable la source de ses richesses », d'« acquérir une autorité solide et heureuse<sup>1</sup> ». La force politique ? Elle ne peut plus se définir qu'avec prudence comme « une somme d'ambitions réfléchie et toujours associée et proportionnée aux moyens certains de la réaliser<sup>2</sup> ». Le véritable monarque est celui qui, à la tête de l'Empire, sait s'enquérir des moyens de procurer des richesses « abondantes et perpétuelles ». Et, par conséquent, celui qui parvient à réguler l'agriculture, la population, le commerce, l'industrie, les finances, etc. Des activités « sans lesquelles toute grandeur, toute prospérité publique est impossible mais avec lesquelles un monarque peut se défendre et augmenter ses forces physiques et politiques ». Accroître la puissance d'un État, c'est multiplier le nombre de ses sujets. C'est également assurer leurs richesses et leur bonheur, éviter les guerres étrangères, justifier celles qui sont indispensables. Mais pour mener de telles tâches, encore faut-il maîtriser les arcanes de la « science du gouvernement ». Puisqu'elle est la condition d'une évaluation concrète de ce qui doit être poursuivi comme le « bien de l'État » ou la « prospérité de la communauté politique ».

L'essor de l'économie politique va donner à cette science du gouvernement ses lettres de noblesse. Peut-on soutenir toutefois que tout est expérimental et - osons le mot - *positif* dans cette manière d'appréhender la conduite des hommes et des territoires ? Il s'en faut de beaucoup. La mise en garde de Chateaubriand est souvent reprise : « Il y a des mystères de politique, comme il y a des mystères de religion ; le jeu des constitutions, leur marche, leur influence sont d'une nature inexplicable. Combinés avec les mœurs, les passions et les événements, les corps politiques, attirés, repoussés, balancés, combattus, produisent des effets que toute la sagacité humaine ne peut calculer. Ce vague, cette incertitude, ces grandes choses qui ne produisent rien, ces petites causes d'où sortent tant de grands résultats, ces illusions, cette puissance de l'opinion si souvent trompeuse, se retrouve dans tout ce qui touche au gouvernement, dans tout ce qui prend place dans l'histoire<sup>3</sup>. » L'avertissement n'empêchera pas les semences de cette science positive d'être jetées dans le siècle. Avec la promesse de rendre l'esprit plus objectif, voire de dissiper les préjugés<sup>4</sup>. D'où la rencontre qui s'opère à partir

▲ 1. *Recherches sur la science de gouvernement, op. cit.*, tome 1, p. 4.

▲ 2. *Idem*, tome 2, p. 3.

▲ 3. Chateaubriand, *Réflexions politiques*, Paris, Garnier, 1861, p. 35.

▲ 4. Cesare Lombroso, *Le crime politique et les révolutions, par rapport au droit, à l'anthropologie criminelle et à la science du gouvernement*, trad. A. Bouchard, Paris, Félix Alcan, 1892, 2 tomes.



du premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle entre la politique vécue comme un art et la science expérimentale<sup>1</sup>.

## Des usages de l'expérimentation

Qui mieux que Claude Bernard peut dévoiler le statut épistémologique de cette science politique en voie de formation ? Celle-ci a droit de cité au fur et à mesure que s'éloignent les « utopies » des révolutionnaires ou des « idéologues », que s'effacent aussi les espérances d'un monde censé régulé, sinon pacifié, par la « divine providence » ou la « main invisible »<sup>2</sup> ? Écoutons l'illustre savant rapprocher sciences expérimentales et sciences politiques, dans un élan rationaliste, faisant du gouvernement, appuyé sur un corpus théorique entièrement reconstruit, la clé de la pérennité des régimes :

« Les théories sont perfectibles, les systèmes ne le sont pas. Aussi, les sciences expérimentales doivent durer toujours, tandis que les systèmes doivent périr. Il arrive souvent que le système ne dure pas autant que celui qui l'a créé. [...] Avec les théories, il n'y a plus de révolution scientifique. La science s'augmente graduellement et sans secousse. Avec les doctrines et les systèmes il y a des révolutions... En politique il en est de même : les gouvernements systématiques sont renversés par des révolutions. Un gouvernement théorique ou expérimental qui modifie ses idées à mesure que les faits se présentent n'aura plus de révolution.

Tout le secret est donc d'appliquer aux sciences politiques, comme à la médecine, le principe des sciences expérimentales, c'est-à-dire qu'elles soient théoriques au lieu d'être systématiques [...] Ce sera intéressant de présenter les sciences politiques sous ce jour nouveau. On a souvent comparé la politique à la médecine sous ce rapport ; il faut encore les

- ▲ 1. C'est sans nul doute à l'œuvre d'Auguste Comte (1798-1857), notamment à son *Cours de philosophie positive* publié entre 1830 et 1842 (leçons 1 à 45, réédité chez Hermann, 1975), ainsi qu'à ses nombreux et divers prolongements qu'il faut remonter pour trouver les bases de cette vision à la fois anthropologique et positiviste qui éclaire tout le grand XIX<sup>e</sup> siècle. Voir à ce propos Angèle Kremer-Marietti, *Le projet anthropologique d'Auguste Comte*, Paris, SEDES, 1980, mais aussi *Entre le signe et l'histoire. L'anthropologie positiviste d'Auguste Comte*, Paris, Klincksieck, 1982. Sur les fondements épistémologiques de la science et de la recherche scientifique telles qu'elles sont définies à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle dans une filiation comtiste : Claude Bernard, *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*, Paris, Baillière et Fils, 1865 ; Jacques Michel, *La nécessité de Claude Bernard*, Paris, Méridien Klincksieck, 1991. Concernant l'invention de « l'objectivité » scientifique et l'administration de la preuve au XIX<sup>e</sup> siècle : Lorraine Daston, « Objectivity and the Escape from Perspective », *Social Studies of Science*, 22, 1992, p. 597-618 ; Soraya de Chadarevian, « Graphical Method and Discipline : Self-Recording Instruments in the Nineteenth-Century Physiology », *Studies in History and Philosophy of Science*, 24, 1993, p. 267-291.
- ▲ 2. Sur l'échec d'un règlement post révolutionnaire des problèmes récurrents de pauvreté et l'émergence d'une question sociale omniprésente au XIX<sup>e</sup> siècle : Giovanna Procacci, *Gouverner la misère. La question sociale en France 1789-1848*, Paris, Seuil, 1993 ; André Gueslin, *L'invention de l'économie sociale. Le XIX<sup>e</sup> siècle français*, Paris, Economica, 1987.

rapprocher et les mettre toutes deux dans la voie des sciences expérimentales<sup>1</sup>. »

Tout comme la « grande affaire » de Zola (en suivant d'ailleurs les préceptes de Claude Bernard) va consister en littérature, et selon ses propres termes, à « être purement naturaliste, purement physiologiste »<sup>2</sup>, la méthode expérimentale gagne les milieux politiques : c'est le projet de fonder les bases scientifiques du gouvernement des hommes et des choses. D'où cette dichotomie entre un espace du gouvernement voué aux arbitrages, aux intrigues voire aux compromissions et une science politique – au singulier dans le texte – que Claude Bernard, en citant Alexis de Tocqueville, appelle de ses vœux :

« Je me rappelle avoir entendu de Tocqueville ouvrir en 1852 la séance publique annuelle des Sciences morales et politiques par un discours dans lequel il examina cette question : la politique est-elle une science, oui ou non ? [...]

L'illustre orateur conclut que la politique était une science qui devait avoir ses bases théoriques et pratiques dans la morale et dans la philosophie de l'histoire ; mais il fit une distinction habile et il sépara la politique, considérée comme science, d'une autre politique professionnelle et qui ne doit pas être confondue avec la science, qu'il appela le gouvernement. En effet, celui qui doit maintenir le gouvernement contre des passions, des attaques souvent injustes, est forcé, dans beaucoup de cas, d'agir selon des exigences qui n'ont rien à faire avec la science politique elle-même et il est obligé de trancher, dans son intérêt de conservation, des questions que la science politique ne permet pas de résoudre encore scientifiquement<sup>3</sup>. »

Et d'énumérer les conditions de possibilité de cette approche scientifique novatrice, non dépourvue toutefois de préoccupations morales :

« La politique devra être un jour expérimentale mais il faut qu'elle soit avant science d'observation et elle ne l'est même pas. Quand elle pourra connaître les lois des phénomènes politiques et historiques elle ne pourra pas les gouverner. Elle ne pourra atteindre ce but que par les actions physiques, par l'alimentation, l'hygiène ; elle moralisera les individus. Aujourd'hui, au lieu de cela, livrée à l'empirisme elle favorise l'ivrognerie et l'abus du tabac, pour avoir des impôts. C'est effrayant

▲ 1. Claude Bernard, *Lettres beaujolaises*, publiées et annotées par Justin Godart, membre de l'Académie de Médecine, préface du Professeur Henri Vincent, Membre de l'Institut et de l'Académie de Médecine, Professeur honoraire au Collège de France, Villefranche-en-Beaujolais, Editions du Cuvier, 1950, p. 193-195.

▲ 2. *Ibid.*, p. 198. Sur le développement de cette thématique, voir aussi Wolf Lepenies, *Les trois cultures. Entre science et littérature, l'avènement de la sociologie*, Paris, Editions de la MSH, 1990.

▲ 3. *Ibid.*, p. 194-195.

quand on contemple la complexité inouïe de cette science. Cependant on la conçoit<sup>1</sup>. »

Reste que découvrir les fondements d'une telle « science » n'est pas chose aisée. Cela suppose des observations multipliées, d'autant que son objet est singulier : il ne s'agit pas d'une nature inerte et muette mais d'hommes avec des besoins, des volontés, des passions, des hommes « soumis à des lois qui leur sont imposées : les unes par leur nature, les autres par la société dont ils sont membres<sup>2</sup> ». Si ce statut est synonyme de fragilité épistémologique, il assure, à l'inverse, la puissance sociale d'une telle connaissance. Comment conduire des êtres dépouillés de passions et d'intérêts, mais pour lesquels il n'existerait point de levier d'action ? « Que pourrait faire un législateur, se demandait le baron d'Holbach, d'une société d'hommes également insensibles à ses menaces et à ses récompenses, aux richesses et à l'indigence, à la gloire et à l'ignominie, à la louange et au blâme<sup>3</sup> ? » La science – supposée expérimentale sinon positive – du politique et les exigences du moraliste sont bel et bien rivées à un destin commun, voire par une liaison dangereuse. Car l'une et l'autre aspirent à diriger les passions des hommes au motif de conspirer à leur bien-être ; à trouver ce point d'équilibre qui, d'un côté, rend la hiérarchie sociale « productive » et, de l'autre, stabilise l'action propre du gouvernement.

A travers le prisme de ces « sciences de gouvernement » telles qu'elles viennent d'être rapidement évoquées, il s'agit non de clore un débat mais de participer à un chantier encore largement en friche, en posant les bases d'un véritable programme de recherche. Ce dernier vise à ouvrir deux pistes complémentaires et en partie sécantes. D'un côté, apporter un éclairage socio-historique sur l'institutionnalisation des disciplines qui ont pris la conduite de l'action publique pour objet, de l'autre, éclairer les usages de ces savoirs transformés en académismes de la puissance pour relever le défi de la politisation des sociétés industrielles depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

## Sociogénèse des sciences de l'action publique

« Le grand instrument de la supériorité de l'administration bureaucratique est le savoir spécialisé » : la formule de Max Weber a le mérite de le faire comprendre. La conduite des hommes et des choses s'exerce, voire se légitime par la mobilisation de savoirs institutionnels. L'effort collectif pour les objectiver naît d'une exigence réflexive : mieux comprendre les conditions de possibilité de savoirs tendant à s'instituer en disciplines académiques pour accroître l'efficacité d'action de l'État. Il s'agit d'inscrire pleinement ce programme d'étude dans ce que certains ont pu qualifier de

1. Ibid., p. 195.

▲ 1. Ibid., p. 195.

▲ 2. Charles Coquelin, « Sciences morales et politiques », *Dictionnaire de l'économie politique*, tome 2, Paris, Guillaumin, 1852, p. 601.

▲ 3. Paul Henri-Dietrich Holbach (baron d'), *La morale universelle ou Les devoirs de l'homme fondés sur sa nature*, tome 1, Amsterdam, M. Rey, 1776, p. 34.

« tournant historique des sciences humaines<sup>1</sup> ». Initié aux États-Unis, ce courant de pensée qui traverse toutes les sciences de l'homme tente depuis plusieurs années déjà de constituer les bases d'un renouvellement d'une histoire sociale des disciplines et spécialités universitaires et des relations qu'elles entretiennent avec leur environnement<sup>2</sup>. S'inscrire dans cette histoire des sciences de l'homme, aussi pleinement assumée que possible d'un point de vue épistémologique, c'est contribuer à la structuration progressive, bien que tardive dans le cas français, d'une spécialité reconnue et en partie différenciée mais aussi d'un type de regard réflexif qui, selon nous, ne doit pas nécessairement être laissé aux seuls épistémologues et historiens des sciences<sup>3</sup>.

En se positionnant de la sorte, il s'agit de prolonger une certaine tradition française qui, d'Auguste Comte à Gaston Bachelard<sup>4</sup>, de Georges Canguilhem<sup>5</sup> à Michel Foucault<sup>6</sup>, a privilégié une histoire des dispositifs discursifs

- ▲ 1. Au sens où l'entend Terence J. Mac Donald, ed., *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996. Sur ce point, voir aussi Yves Déloye, Bernard Voutat, dir., *Faire de la science politique*, Paris, Belin, 2002. Pour une analyse critique de ce regard appliqué au champ historique : Gérard Noiriel, *Sur la « crise de l'histoire »*, Paris, Belin, 1996.
- ▲ 2. Claude Blanckaert, Loïc Blondiaux, Laurent Loty et al., *L'histoire des sciences de l'homme. Trajectoires, enjeux et questions vives*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- ▲ 3. La Société française de l'histoire des sciences de l'homme a vu le jour en 1986. Sous son patronage est organisé au centre Alexandre Koyré, au Muséum d'histoire naturelle, un séminaire d'histoire des sciences de l'homme et de la société. Pour un point de vue général, en français, centré sur le XIX<sup>e</sup> siècle : Isabelle Poutrin, dir., *Le XIX<sup>e</sup> siècle. Science, politique et tradition*, Paris, Berger-Levrault, 1995. Nous n'entrons pas ici dans les controverses sur le statut épistémologique de l'histoire des sciences (notamment dans la querelle classique entre présentisme et historicisme). Pour une première approche, sur une longue période (XVI<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles), caractérisant la « spécialité » telle qu'elle a pu être développée par certains auteurs anglo-saxons dans une perspective d'histoire des idées assez traditionnelle : Roger Smith, *The Fontana History of the Human Sciences*, Londres, Fontana Press, 1997. L'ouvrage survalorise toutefois l'histoire de la psychologie, l'érigeant en exemple central, au détriment d'autres disciplines.
- ▲ 4. Rappelons que Gaston Bachelard, avant d'être le philosophe que l'on connaît, commença sa « carrière » comme répétiteur en collège, avant d'exercer la fonction de commis des Postes et Télégraphes à Paris entre 23 et 30 ans, de 1907 à 1913. Il a ainsi pu voir de l'intérieur le fonctionnement d'un de ces outils de gouvernement que constitue l'administration des Postes et Télégraphes, archétype du « service public » à la française, dont Henri Fayol a dressé un tableau pour le moins sévère dans l'après-guerre : *L'incapacité industrielle de l'État. Les PTT*, Paris, Dunod, 1921. De Gaston Bachelard, voir notamment *Le nouvel esprit scientifique*, Paris, PUF, 1934 ; *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, Vrin, 1938 (réédition 1993) et « L'actualité de l'histoire des sciences » (conférence de 1951), in *L'engagement rationaliste*, Paris, PUF, 1972.
- ▲ 5. Successeur de Gaston Bachelard à la direction de l'Institut d'histoire des sciences, Georges Canguilhem a été profondément marqué par l'enseignement d'Alain qui fut son professeur de khâgne, dans la classe de première supérieure du lycée Henri IV. Il a écrit en 1924, sous la direction de Célestin Bouglé, « un travail sur la notion d'ordre et de progrès chez Comte et, vingt ans plus tard, sa thèse de doctorat intitulée *Le normal et le pathologique*, en association étroite avec Alain dont le comtisme était manifeste », Mike Gane, « Canguilhem and the Problem of Pathology », *Economy and Society*, 27 (2/3), 1998, p. 298-312. A travers une histoire critique de la formation des concepts et des normes, il a entrepris une recherche fondamentale portant notamment sur l'histoire des sciences de la vie ; voir en particulier, *Études d'histoire et de philosophie des sciences*, Paris, Vrin, 1968 (réédition 1975).
- ▲ 6. Voir notamment sur le projet épistémologique de Michel Foucault : *Les mots et les choses, une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966 ; *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969.

sifs tout en intégrant une interrogation sur la sociogenèse de la normativité, des concepts, des sciences et des disciplines. Même si les projets intellectuels de ces auteurs étaient fort différents, même si leurs contextes d'énonciation ou leurs soubassements idéologiques restent hétérogènes, leur démarche épistémologique s'avère tout à fait caractéristique. En générant une analyse critique située au croisement de l'histoire et de la philosophie des sciences, il s'agit bien d'interroger *la construction des catégories intellectuelles* elles-mêmes. Tout en assumant en partie cet héritage, on ne saurait s'enfermer dans une perception fondamentalement conceptuelle d'une histoire des sciences qui tourne quelquefois à l'histoire philosophante. Aussi s'est-on efforcé de compléter ce point de vue par une conception renouvelée du rapport aux idées tirant profit des avancées méthodologiques apportées par les recherches de Quentin Skinner<sup>1</sup> ainsi que par un parti pris résolument empiriste qui vise à saisir non pas seulement des matrices cognitives, mais bien plutôt des « idées en action », autrement dit des dispositifs pratiques et des usages concrets.

La perspective diachronique permet de questionner le statut même de la science comme ses évolutions, de faire apparaître aussi les usages liés à chaque régime de scientificité associé à la conduite des corps et des esprits. Plutôt que de tenter de donner une définition de la notion, il nous apparaît plus heuristique d'analyser, dans leur contexte même d'énonciation, les processus de production des faits scientifiques comme des critères de scientificité qui les fondent. De renouer avec cette invitation de Thomas Kuhn : « Reconnaître le rôle joué dans la recherche scientifique par [...] les paradigmes, c'est-à-dire les découvertes scientifiques universellement reconnues qui, pour un temps, fournissent à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions<sup>2</sup>. » Autre dialogue particulièrement fécond : celui noué avec la sociologie des sciences telle qu'elle a été développée par Bruno Latour et Michel Callon, en interrogeant le poids réel des dispositifs discursifs dans la production des faits scientifiques ainsi que l'articulation entre productions scientifiques, expertise légitime et exercice du pouvoir<sup>3</sup>. On postulera dès lors que « les théories dépassées ne sont pas par principe contraires à la science parce qu'elles ont été abandonnées [...] La concurrence entre des fractions du groupe scientifique est le seul processus

---

<sup>1</sup> Quentin Skinner, *Meaning and Context*, Princeton, Polity, 1988.

▲ 1. Cette méthodologie qui insiste sur « l'intentionnalité contextualisée » des textes du passé est présentée dans un article souvent commenté de Quentin Skinner, « Meaning and Understanding in the History of Ideas », *History and Theory*, 8, 1969, p. 3-53 (republié in James Tully, ed., *Meaning and Context*, Princeton, Polity, 1988).

▲ 2. Thomas S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1983, p. 11 (préface) (première édition américaine en 1962 puis revue et corrigée en 1970).

▲ 3. Bruno Latour, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 1989 ; (avec Steeve Woolgar), *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 1988 ; Michel Callon, Bruno Latour, dir., *La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La Découverte, 1991.

historique qui amène jamais réellement le rejet d'une théorie précédemment acceptée et l'adoption d'une autre<sup>1</sup> ».

Un ouvrage sur les sciences de gouvernement peut être lu, dans ce cadre, comme une contribution à une socio-histoire de la science politique elle-même, en tant que spécialité académique mais également en tant qu'ensemble de savoirs et savoir-faire revendiquant un statut de science du pouvoir. L'analyse de leurs tentatives d'institutionnalisation constitue le cœur même de ce projet intellectuel. Il prolonge certains programmes de recherche tournés vers l'élaboration d'une histoire sociale de la science politique (qui n'a jamais été totalement réalisée). Ou certains travaux qui abordent la question de la formation de la discipline mais le plus souvent pour questionner telle ou telle institution présumée centrale, comme l'École libre des sciences politiques, ou apporter un regard incident sur des épisodes ou personnages réputés emblématiques<sup>2</sup>. La science politique, tant sur un plan national qu'international, s'est construite par sédimentations successives. Elle s'est bâtie par des emprunts croisés qui font d'elle une discipline hybride mais non sans unité intellectuelle. Les références anglo-saxonnes comme les apports des débats nord-américains (surtout depuis l'après seconde guerre mondiale) y sont fort nombreux bien que rarement questionnés en tant que tels. Les processus de *mimétisme intellectuel* et d'*échanges croisés* ont été récemment l'objet de quelques investigations<sup>3</sup>. D'où le développement de pistes de recherche qui rompent avec une cécité particulièrement dommageable. On peut en attendre des connaissances renouvelées, que ce soit sur les effets d'import/export en matière analytique ou sur les processus de transposition de problématiques et de théories d'un univers culturel à un autre. De la structuration même des univers académiques, très diverse en Europe, mais surtout entre le Vieux continent et les États-Unis, découlent des types<sup>0</sup> de production intellectuelle spécifiques. Ainsi, l'idée d'un *espace académique concurrentiel*, sorte de marché du

- ▲ 1. Thomas Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, op. cit., p. 19 et 26. Rappelons que l'auteur oppose les périodes dites de « science normale » aux périodes marquées par des révolutions scientifiques qui sont les « épisodes extraordinaires au cours desquels se modifient les convictions des spécialistes [...] Le terme *science normale* désigne la recherche solidement fondée sur un ou plusieurs accomplissements scientifiques passés, accomplissements que tel groupe scientifique considère comme suffisants pour fournir le point de départ d'autres travaux », *ibid.*, p. 23, 29.
- ▲ 2. Dominique Damamme, *Histoire des sciences morales et politiques et leur enseignement des Lumières au scientisme*, thèse d'État de science politique, Université Paris I, 1982 ; Vincent Gérard, *Sciences Po. Histoire d'une réussite*, Paris, Olivier Orban, 1987 ; Pierre Favre, *Naisances de la science politique en France, 1871-1914*, Paris, Fayard, 1989 ; Rachel Vanneville, *La référence anglaise à l'École libre des sciences politiques. La formation de gentlemen républicains, 1871-1914*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1999.
- ▲ 3. Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998, qui analyse avec une dimension fortement comparatiste (France/États-Unis) la montée en puissance d'une technique d'enquête par questionnaire, mais également des représentations et valeurs qui lui sont attachées, le tout étant transformé en véritable technologie de gouvernement imposant un tribunal de l'opinion dans les démocraties modernes. Voir aussi, sur l'analyse du phénomène technocratique, avec une dimension de comparaison au moins européenne : Vincent Dubois, Delphine Dulong, dir., *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, PUS, 1999.

concept et de la méthodologie si caractéristique de la production universitaire nord-américaine, reste fort éloignée des canons académiques européens, notamment des us et coutumes proprement français. Signe que l'influence exercée par ces conditions de production de la littérature savante est loin d'être négligeable et mérite la plus grande attention.

Le problème est crucial pour une discipline comme la science politique, constamment sollicitée par les vellétés prescriptives de *l'aide à la décision*. En témoignage la représentation assez trouble de cette discipline : tardivement institutionnalisée dans le champ universitaire, elle fut longtemps conçue comme une école de formation des élites, voire comme une « spécialité » au service des gouvernants<sup>1</sup>. Une interrogation sur le degré d'indépendance par rapport au pouvoir de ces savoirs pratiques et théoriques sur le gouvernement, ainsi que sur la mise en lumière des conditions qui ont rendu possible leur autonomisation apparaît ainsi nécessaire. Poser le problème de la sociogenèse *des sciences du politique*, c'est se donner les moyens de comprendre l'apparition et le développement de la prétention à fonder *une science du politique*. De retrouver le lien entre connaissances académiques et connaissances pratiques sinon officieuses, de mettre en perspective les conditions de réussite de tel ou tel domaine de savoir, de pouvoir questionner échecs et impasses théoriques. C'est enfin s'éloigner d'une histoire anachronique et purement institutionnelle qui prend appui sur *ce qui est* pour expliquer *ce qui a été*. Il s'agit ici tout au contraire de mettre en exergue le développement de *sciences et de savoirs improbables*, difficiles et quelquefois même *impossibles* à pérenniser. En déplaçant le regard vers ce qui est souterrain, périphérique, équivoque, les études rassemblées dans cet ouvrage aspirent à saisir la pluralité des approches, modèles, techniques, institutions, réseaux et acteurs qui ont œuvré à la constitution de cette science du et sur le politique.

Le paradoxe français est justement que ces savoirs de gouvernement se sont difficilement institutionnalisés, contrairement à ce qui s'est passé dans le monde anglo-saxon, en Grande-Bretagne et plus précisément en Allemagne, mais aussi en Italie ou encore en Europe centrale ou dans les pays scandinaves. D'où le nécessaire recours à une analyse qui sorte du seul cadre national. On en trouvera ici quelques linéaments. Ils permettent de mettre en lumière des réseaux de circulation des idées et pratiques, d'ouvrir une perspective comparatiste contribuant à la restitution des spécificités nationales et historiques. Qu'il s'agisse de l'identification des personnes ou des groupes, de la structuration de l'appareil d'État, ou encore de la mise en forme de ses rapports avec la « société civile », toute une constellation de concepts surgit. Un ensemble d'instruments de mesure et d'enquête, de

▲ 1. Dans le cas français au moins, cette particularité favorise un phénomène d'attraction/répulsion que l'on ne retrouve peut-être pas avec la même intensité pour d'autres disciplines, certes « proches » du pouvoir politique mais plus enracinées dans une tradition corporative, comme le droit ou la science économique par exemple. Largement extérieures et donc moins sensibles au regard critique des sciences sociales, ces dernières assument certainement plus et ouvertement leur statut d'aide à la décision, leur fonction de conseiller du Prince et donc leur position normative.

parutions savantes et de chaires universitaires se découvre au service d'une légitimité nouvelle. Avec l'essor de ces savoirs spécialisés dans le travail de codification, avec l'avènement de la démographie ou de la statistique, gouverner c'est s'appuyer sur des techniques à la fois rationalisées et sécularisées. Des instruments dont l'apprentissage a été progressivement organisé sur le plan académique. Que l'on songe à l'invention de l'ingénieur moderne étudié par Antoine Picon<sup>1</sup>, ou plus encore aux sciences camérales (*Kameralwissenschaften*) sur lesquelles Michael Stolleis, Karl-Heinz Osterloh ou Pierangelo Schiera ont attiré notre attention<sup>2</sup>, ou encore aux premières formulations de l'économie politique<sup>3</sup>. Véritables disciplines du pouvoir, elles seront enseignées dans les universités de l'Europe centrale, de la Russie ou des pays scandinaves jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Finances publiques, droit parlementaire, cartographie, techniques commerciales, législation comparée : voilà les premières « sciences » de l'action gouvernementale que les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles vont approfondir et spécialiser en les mettant au service de la bureaucratie d'État<sup>4</sup>. C'est à comprendre leurs conditions de formation, de circulation et de développement que s'attachera cet ouvrage. L'ambition est finalement moins d'étudier l'histoire proprement dite d'une discipline, au risque d'en exagérer la cohérence ou d'en reconstruire les « finalités », que d'aller explorer des moments singuliers : ceux au cours desquels ont pu émerger et s'organiser des savoirs qui, pour certains, aspiraient au statut de « sciences » en prenant le gouvernement des corps et des esprits comme motif.

## Les académismes de la puissance

Ces représentations, savoirs, techniques ou « dispositifs experts » fournissent les matrices mais aussi les outils du fonctionnement de l'État. A travers leur étude, c'est une généalogie de l'imposition des formes légitimes de l'action gouvernementale, et plus généralement de l'action publique, qui est suggérée. D'où la question centrale du « gouvernement », entendu moins comme un site institutionnel qu'au travers d'un type de conduite à

- ▲ 1. Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur moderne. L'École des Ponts et Chaussées 1747-1851*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1992.
- ▲ 2. Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne. La théorie du droit public impérial et la science de la police, 1600-1800*, trad. de l'allemand par Michel Senellart, Paris, PUF, 1999 ; Karl-Heinz Osterloh, *Joseph von Sonnenfelds und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus : Ein Studie zum Zusammenhang von Kameralwissenschaft und Verwaltungspraxis*, Lübeck, Mathiesen Verlag, 1970 et Pierangelo Schiera, *Il camerismo e l'assolutismo tedesco : dall'arte di governo alle scienze dello stato*, Milan, Dott. Antonino Giuffrè, 1968.
- ▲ 3. Pour Sismondi, « la science de gouvernement se propose, ou doit se proposer, pour but le bonheur des hommes réunis en société. Elle cherche les moyens de leur assurer la plus haute félicité qui soit compatible avec leur nature ; elle cherche en même temps ceux de faire participer le plus grand nombre possible d'individus à cette félicité », *Nouveaux principes d'économie politique ou De la richesse dans ses rapports avec la population*, Paris, Delaunay, 1827, p. 2.
- ▲ 4. Marc Raeff, *The Well-ordered Police State : Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia 1600-1800*, New Haven, Yale University Press, 1983.



laquelle les notions de gouvernementalité<sup>1</sup>, de gouvernabilité, voire de gouvernance<sup>2</sup>, rendent mieux justice. Jusqu'alors les transformations techniques des modes de gouvernement, notamment les relations entre les savoirs concrets sur l'État ou l'administration publique, avaient été explorées principalement par les historiens de la Troisième République et du régime de Vichy ainsi que par des spécialistes de l'histoire ou de la sociologie du droit et des institutions<sup>3</sup>. Récemment, historiens, sociologues et politistes se sont attelés à renouveler notre connaissance des processus d'étatisation de la société française<sup>4</sup> mettant à jour les liens complexes qui unissent le *centre* à ses *périphéries*, c'est-à-dire les décideurs centraux aux pouvoirs territoriaux et déconcentrés<sup>5</sup>, ainsi que les tentatives – avortées ou réussies – de constitution de nouveaux référents institutionnels en la matière (comme la région par exemple<sup>6</sup>). D'autres travaux récents<sup>7</sup> se sont attachés, dans cette même optique, aux protocoles techniques qui ont permis de matérialiser les injonctions sociales liées à *l'organisation du suffrage universel*. C'est parmi ces inventions que s'inscrivent un certain nombre de technologies devenues familières aux démocraties représentatives, mais

- ▲ 1. Michel Foucault définit, on le sait, par ce terme l'« ensemble des procédures et des moyens déployés par les groupes et les organismes dirigeants pour s'assurer, dans une société donnée, la régulation de la conduite de vie des autres », autrement dit une conduite des conduites : « La gouvernementalité », *Actes*, été 1986, p. 6-15 ; *De la gouvernementalité*, Paris, Seuil, 1989. Voir également CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- ▲ 2. « La gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, 15, 1998.
- ▲ 3. Dominique Chagnollaud, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris Fayard, 1991 ; Marc-Olivier Baruch, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997 ; Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclert, dir., *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 ; dans une perspective plus globale et comparatiste : Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.
- ▲ 4. Sur les processus d'étatisation et de nationalisation des politiques publiques : Bruno Dumons, Gilles Pollet, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994 ; François Buton, *Le corps saisi par l'État : l'éducation des sourds-muets et des aveugles au XIX<sup>e</sup> siècle. Contribution à la socio-histoire de l'État (1789-1885)*, thèse pour le doctorat de sociologie politique, EHESS, 1999 ; Martine Kaluszynski, Sophie Wahnich, dir., *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; Martine Kaluszynski, *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique 1880-1920*, Paris, LGDJ, 2002.
- ▲ 5. François Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Montchrestien, 1989, Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- ▲ 6. Philippe Veitl, *Les régions économiques. Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1992 ; sur l'institution régionale moderne : Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- ▲ 7. Voir à titre simplement indicatif, outre les numéros spéciaux sur « L'acte de vote » de la *Revue française de science politique*, 43 (1), 1993, et de *Politix*, 22, 1993, les études de Yves Deloye, « Rituel et symbolisme électoraux : réflexions sur l'expérience française », in Raffaele Romanelli, ed., *How Did they Become Voters. The History of Franchise in Modern European Representational Systems*, Londres, Kluwer Law International, 1996, p. 53-76 ; Olivier Ihl, « L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote », *Revue française de science politique*, 43 (1), 1993, p. 30-60 ; Alain Garrigou, « Le secret de l'isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 71-72, 1988, p. 22-45 ou Michel Offerlé, « L'électeur et ses papiers », *Genèses*, 13, 1993, p. 29-53.

dont l'oubli n'a pas peu contribué à les faire percevoir sur le mode de l'évidence. Des équipements juridiques et matériels qui ont suscité bien des controverses voire requis un apprentissage ajusté aux fonctions qui leur étaient imparties<sup>1</sup>. Quel que soit le niveau d'analyse finalement adopté - mise à jour de la genèse de telle ou telle technologie ou recherche des vicissitudes qui accompagnent sa naturalisation -, force est de constater que son objet, connaître et faire reconnaître les moyens de comptabiliser les suffrages, fut constamment enjeu de luttes. Une piste très féconde a été également ouverte par un ensemble de recherches qui tente d'explicitier les contextes et les enjeux d'une nouvelle gouvernementalité d'État basée sur la maîtrise et la légitimation de *l'outil et de la technique statistiques*<sup>2</sup>. Des recherches nord-américaines ont balisé depuis plusieurs années l'analyse des grandes institutions de « recherche-action » ou de « recherche et développement » qui ont très tôt fédéré tout un pan du savoir légitime en matière d'action publique<sup>3</sup>. Dans une perspective assez similaire, une analyse socio-historique et socio-politique de certaines institutions régulatrices *en matière de planification et d'évaluation* a pu voir le jour en France et s'annonce très prometteuse<sup>4</sup>. Les analyses du cérémonial politique à l'époque moderne et contemporaine constituent également un observatoire privilégié de ces « idées de gouvernement en action », notamment à travers

- ▲ 1. Sur la naissance d'un contentieux électoral, somme de technologies juridiques visant à consacrer le contrôle de régularité des suffrages, voir Olivier Ihl, « Les fraudes électorales. Problèmes de définition juridique et politique », in Raffaele Romanelli, ed., *How Did they Become Voters ?*, op. cit., p. 77-110.
- ▲ 2. On pense à l'ouvrage d'Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993. Autre exemple : les travaux de Jonathan Kahn relatifs au budget. L'auteur envisage cet instrument comme un outil puissant de connaissance du gouvernement ; il met en évidence les conséquences que son introduction a eues sur les règles du jeu politique américain du début du siècle : Jonathan Kahn, *Budgeting Democracy. State Building and Citizenship in America (1890-1928)*, Cornell, Cornell University Press, 1997. Voir aussi, pour le cas américain : William Shelton, *Revolution in United States Government Statistics 1926-1976*, Washington, Government Printing Office, 1976. Enfin, sur l'utilisation de l'outil « recensement » outre-atlantique : Margho J. Anderson, *The American Census. A Social History*, New Haven, Yale University Press, 1988.
- ▲ 3. Donald C. Crichtlow, *The Brookings Institution 1916-1952. Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1985 ; Frederik C. Mosher, ed., *American Public Administration. Past, Present, Future*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1975.
- ▲ 4. Sur ces dispositifs spécifiques de rationalisation au niveau central, citons un travail pionnier : François Fourquet, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Encres, 1980 ; plus récemment, des thèses, publiées ou non, sont venues défricher ce terrain encore peu emprunté : Bastien François, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 (version remaniée de la première partie de la thèse pour le doctorat de science politique soutenue à Paris I en 1992 : *La Cinquième République dans son droit. La production d'un corps de connaissances spécialisées sur la politique et les institutions*) ; Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1998 ; Alain Chatriot, *Le Conseil national économique, 1920-1940, novation institutionnelle, représentation économique et réforme de l'État*, thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS, 2001. Des travaux sont actuellement en cours sur le Conseil supérieur de la magistrature : Anne-Laure Guyot, *Les modes de régulation des relations entre la justice judiciaire et le politique. Analyse politique comparée des cas allemand, français, italien*, thèse pour le doctorat de science politique de l'IEP Grenoble.

*l'étude du protocole et des formes de majesté déployées lors des voyages présidentiels*<sup>1</sup>. Il en est de même de l'ensemble des questionnements sur les modalités d'établissement et les usages d'un « modèle » républicain de citoyenneté à géométrie variable<sup>2</sup>. Des thèses soutenues récemment ou en cours de réalisation ont commencé à explorer ce champ de recherche en voie de constitution, analysant les processus qui ont mené à l'institutionnalisation de savoirs différenciés concernant des modes de gouvernement infra nationaux. Ainsi des analyses passionnantes concernant la difficile formation d'une science coloniale dans ses dimensions française et britannique<sup>3</sup>, ou encore de l'impossible institutionnalisation d'une science communale (1900-1950)<sup>4</sup>.

Toutes ces recherches ont en commun de montrer comment un certain nombre de savoirs spécialisés, de techniques, d'expertises de gouvernement ont participé à une politisation continue des rapports sociaux depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Cette perspective s'est enrichie ces dernières années de l'analyse des professions du politique comme de l'administration publique<sup>5</sup>, de leur formation<sup>6</sup> et socialisation<sup>7</sup>. Une façon de renouveler des territoires de

- ▲ 1. Yves Déloye, Claudine Haroche, Olivier Ihl, dir., *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Jean-Wiliam Dereymez, Olivier Ihl, Gérard Sabatier, dir., *Un cérémonial politique : les voyages officiels des chefs d'État*, Paris, L'Harmattan, 1998 ; Nicolas Mariot, *Conquérir unanimement les cœurs. Usages politiques et scientifiques des rites : le cas du voyage présidentiel en province (1888-1998)*, thèse pour le doctorat en sciences de l'information et de la communication, EHESS, 1999.
- ▲ 2. Frédéric Caille, *Les instruments de la vertu. L'État, le citoyen et la figure du sauveteur en France : construction sociale et usages politiques de l'exemplarité morale, de la fin de l'Ancien Régime à 1914*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1997 ; Damien Deschamps, *La République aux colonies : le citoyen, l'indigène et le fonctionnaire. Citoyenneté, cens civique et représentation des personnes, le cas des Établissements français de l'Inde et la genèse de la politique d'association (vers 1848, vers 1900)*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1998.
- ▲ 3. Véronique Dimier, *Formation des administrateurs coloniaux français et anglais entre 1930 et 1950. Développement d'une science politique ou science administrative des colonies*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble, 1999 (à paraître chez Economica).
- ▲ 4. Voir la thèse Renaud Payre, *A la recherche de la « science communale ». Les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP Grenoble, 2002.
- ▲ 5. A signaler, par exemple, sur les corps d'inspection : Vincent Viet, *Les voltigeurs de la République : l'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, CNRS Editions, 1994.
- ▲ 6. Sur la construction du métier politique : Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997 ; Michel Offerlé, dir., *La profession politique XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Belin, 1999 ; Bruno Marnot, *Les ingénieurs au Parlement sous la Troisième République*, Paris, CNRS Editions, 2000 ; Eric Phélippeau, *L'invention de l'homme politique moderne : Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002 ; sur le phénomène franco-français de cumul des mandats comme élément de structuration des rôles et du champ politiques, voir la thèse en cours de Guillaume Marrel : *Cumul des mandats et construction de l'État parlementaire en France 1850-1960*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Grenoble. Sur la question de la formation des élites politiques et administratives, on se reportera à Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- ▲ 7. Pour une analyse, sur un temps long, du jeu d'échecs envisagé comme représentation et apprentissage du pouvoir et du jeu politique : Didier Renard, *Pour une histoire socio-politique du jeu des échecs (principalement en France) de la fin du XI<sup>e</sup> au début du XX<sup>e</sup> siècles*, thèse pour le doctorat de troisième cycle de sociologie de l'administration, Université Grenoble II, 1984. Et, plus généralement, sur les nouvelles dimensions de la socialisation politique, le numéro spécial de la *Revue française de science politique*, 52 (2-3), 2002.



notamment à travers une relecture des travaux classiques et des perspectives de recherche socio-historiques, beaucoup reste à faire pour découvrir les sans-grade, les personnels de base, les employés ordinaires de ces « machines de gouvernement »<sup>1</sup>. Cet aspect sociographique doit se doubler d'une interrogation sur les conditions mêmes d'exercice des métiers de l'action publique qui débouchent sur une socio-histoire des politiques et de l'action publiques<sup>2</sup>. Le problème est alors de saisir l'influence de ces « sciences de gouvernement » dans la structuration même des dispositifs concrets d'action publique. Un tel programme de recherche se rapprocherait alors des perspectives qualifiées « d'analyse cognitive des politiques publiques ». Ces dernières s'intéressent en effet au poids des idées, des idéologies et des représentations dans les cadres normatifs et pratiques qui président à la conception mais également à la mise en œuvre des interventions publiques. Elles interrogent également le sens donné par les acteurs eux-mêmes, en particulier les décideurs, à leur travail proprement politique<sup>3</sup>. Or, dans ces processus de construction du sens de l'action publique, qui s'assimilent à une opération plus générale de « construction sociale de la réalité<sup>4</sup> », les savoirs officiels et officieux, les pratiques standardisées de travail, les répertoires d'expertise liés à la formation et au métier, et donc finalement les diverses composantes des sciences de gouvernement jouent un rôle structurant.

Cette perspective a conduit à adopter trois axes offrant des éclairages successifs sur la formation des sciences de gouvernement en Europe :

- 1) **les revendications de scientificité.** Il s'agit ici de souligner combien la production de ces *savoirs sur le politique* est inséparable des lieux et acteurs qui les instrumentent. L'accent est mis sur les conditions d'émergence et de fabrication de ces manières d'habiliter l'intérêt social de certains groupes soucieux de naturaliser leur position ou leurs prétentions. A la façon dont des praticiens, producteurs de connaissances empiriques, entreprennent de les élever au rang de sciences véritables ;
- 2) **l' enrôlement des savoirs.** L'objectif est cette fois de réfléchir à la mise en forme proprement institutionnelle (l'académisation) de ces

▲ 1. Voir, par exemple, Olivier Ihl, « Une ingénierie électorale. Augustin Cauchy et les élections du 23 avril 1848 », *Genèses*, 49, 2002, p. 5-25.

▲ 2. Gilles Pollet, « Regards croisés sur la construction de la loi : d'une histoire sociale à une socio-histoire de l'action publique », in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert, dir., *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 1999.

▲ 3. Voir en ce sens : Peter Hall, *Governing the Economy : the Politics of State Intervention in Britain and in France*, Cambridge, Polity Press, 1986 ; Peter Hall, ed., *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989 ; Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 ; Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Hank C. Jenkins-Smith, Paul A. Sabatier, eds, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, Westview Press, 1993 ; « L'analyse cognitive des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000.

▲ 4. Peter Berger, Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

« sciences de gouvernement ». De s'interroger sur les espaces et modalités d'expression et de diffusion utilisés une fois ces savoirs soutenus ou enrôlés par les autorités publiques : réseaux, revues, congrès, associations, tant il est évident que la nature de ces supports offre des clés d'explication de la manière dont ces « sciences » circulent et s'institutionnalisent ;

- 3) **gouverner les hommes et les territoires.** Il s'agit, enfin, de poser la question de la capacité de ces savoirs à investir le politique et à participer à sa définition. Quels usages en sont faits ? On peut prendre l'idée des « cibles », des territoires ou de la population sur lesquels vont s'exercer ces « sciences de gouvernement ». Dans quelle mesure contribuent-ils à la reconnaissance (voire au façonnement) d'un problème politique comme champ d'intervention de l'action publique ?