

Atelier n°3

UNE HISTOIRE DES PRATIQUES CONSULTATIVES DE L'ÉTAT

Communication présentée par
Alain Chatriot et Claire Lemercier

Historiens formés au départ à l'IEP de Paris, puis à l'EHESS, nous travaillons sur des sujets situés à la frontière de l'histoire institutionnelle, politique, économique et sociale (pendant nos thèses : le Conseil national économique (CNE) dans l'entre-deux-guerres¹, la Chambre de commerce de Paris au XIX^e siècle² ; depuis, entre autres : les politiques économiques et sociales au XX^e siècle, les Tribunaux de commerce sur la longue durée). Cela pour dire non pas que nous prétendons être connaisseurs à la fois de l'histoire, de la science politique et de la sociologie, mais que nous avons pu rencontrer suffisamment de démarches diverses dans chacune des disciplines pour éviter des positionnements disciplinaires caricaturaux. Aussi, nous n'allons pas donner ici une liste d'éventuelles influences de sciences sociales (notamment de science politique) sur nos travaux ; peut-être plus immodestement, nous allons d'abord résumer quelques impératifs que nous nous fixons pour un projet de recherche sur l'histoire des pratiques consultatives de l'Etat, puis donner quelques exemples d'application, pour essayer de dégager les apports concrets de cette exigence.

À quel(le) " politique " nous intéressons-nous ? Pratiques, concepts, institutions

L'idée d'une certaine autonomie du/de la politique nous intéresse au sens où nous ne le/la rabattons pas sur un déterminisme social ou autre. Notre idée est au premier chef de " prendre les institutions au sérieux " et notamment les " pratiques institutionnelles ". Cela implique de prendre en considération des évolutions endogènes au politique et plus précisément à la sphère institutionnelle, tout autant que des influences extérieures.

¹ A. CHATRIOT, *Représenter la société. Le Conseil National Economique 1924-1940, une institution entre expertise et négociation sociale*, thèse de doctorat de l'EHESS, dir. P. Rosanvallon, 2001, 2 vol., 893 p.; publiée dans une version remaniée et abrégée : *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, La Découverte, 2002. On se permet de renvoyer à ces recherches pour toutes les précisions bibliographiques et de détail factuel.

² C. LEMERCIER, *La Chambre de commerce de Paris, 1803-1852. Un " corps consultatif " entre représentation et information économiques*, thèse de doctorat de l'EHESS, dir. G. Postel-Vinay, 2001, 3 vol, 1222 p. ; publiée dans une version remaniée et abrégée : *Un si discret pouvoir. Aux origines de la Chambre de commerce de Paris 1803-1853*, La Découverte, 2003.

Mais, au sein même des études s'intéressant au politique, notre démarche vient aussi d'une réaction face à une histoire paresseuse des idées ou des mouvements politiques encore bien présente (celle qui se réduit à un catalogue de concepts, d'événements ou de " cultures " partisans).

Notre attention à un aspect " institutionnel " ne signifie pas pour autant que nous n'étudions que des structures, au détriment des préoccupations ou des langages des acteurs. L'histoire conceptuelle du politique ou encore les démarches traitant des jeux de langages sans les couper d'un contexte social (école de Cambridge) font partie de nos références. Nous retenons aussi l'importance des controverses, voire des contentieux, pour la construction de sources pertinentes, idée importée il y a déjà longtemps de l'histoire des sciences et maintenant appropriée par bien des historiens.

Plus particulièrement, nous nous sommes intéressés à la légitimation et à la construction d'identité des institutions (par leurs créateurs, leurs membres...), à son évolution dans le temps et aux controverses sur ce point. Le terme d'" identité " d'une institution renvoie pour nous à quelque chose qui peut être précisément discuté, sur la base de l'étude de l'implication de ses membres (importante ou non, exclusive ou non) et du vocabulaire qu'ils utilisent tout autant que sur celle de l'image renvoyée par des documents extérieurs sur l'institution. Cette identité peut être multiple et conflictuelle, dans et hors de l'institution. Au-delà de cette recherche précise de preuves donnant un sens à des concepts aussi larges qu'" identité ", prendre en compte la façon dont une institution se façonne et se légitime implique aussi de se confronter à de grandes questions de la culture politique française, en particulier celle de la représentation et des corps intermédiaires, cruciale pour notre terrain d'étude. Sur ce point, il y a eu un fort renouvellement récent des travaux d'historiens, en partant souvent de questions économiques (sur la réalité de l'application de la loi Le Chapelier) et revenant par là à des questions politiques.

Si, donc, les mots et les concepts nous importent, que mettons-nous plus concrètement sous l'expression " prendre les institutions au sérieux " ? Les questions que nous nous posons ont pour nous une forte unité car elles prennent naissance dans un rapport aux sources. Lorsqu'il existe un fonds constitué comme celui d'une institution consultative (dans un sens très large : on pourrait dire à peu près la même chose des fonds syndicaux ou partisans), comprenant statuts, procédures de choix des membres, délibérations de diverses commissions, sollicitations par l'extérieur (l'Etat mais pas seulement), documents de travail et produits semi-finis jusqu'aux rapports, il nous semble que certaines questions devraient se poser d'elles-mêmes – mais cela n'a que rarement été le cas dans l'exploitation de ce type de fonds. Vues de l'extérieur, ces questions peuvent paraître ressortir tout autant au droit public ou à la science administrative (voies de saisie, droit de correspondance plus ou moins direct avec d'autres institutions, moyens concrets de travail : effectifs du personnel de bureau par exemple) ou encore à la sociologie (origines des membres, cumuls de fonctions...) qu'à la science politique (influence des modes de scrutin lorsque les

membres sont élus, formes du débat interne et de la délibération, organisation d'un travail en sous-commissions...), voire à l'histoire des sciences (modes d'information des institutions, en particulier fabrication ou usage de statistiques).

Pour nous, sans avoir été bien sûr réinventées spontanément, ces interrogations et la manière de les traiter sont tout de même avant tout venues d'une interrogation sur nos corpus – c'est peut-être là l'une de nos deux spécificités d'historiens, avec celle qui concerne la dimension temporelle et dynamique de notre travail. En tout cas, l'interrogation permanente sur le mode de constitution des sources (de chaque écrit particulier, mais aussi de l'agencement que constitue un fonds) nous a été de utile pour réfléchir sur ces questions de fonctionnement concret de l'activité consultative étatique et paraétatique.

Des échelles : durées et unités d'analyse.

Ayant commencé nos recherches dans une atmosphère où la microhistoire était une référence dominante, nous accordons une importance particulière à cette question. En prenant, au moins dans un premier temps, des institutions précises pour terrain d'étude, nous choisissons une échelle " méso " qui permet de travailler notamment sur la construction d'un collectif de travail, avec une attention particulière à la répartition des tâches, aux conflits internes, etc. Néanmoins, nous portons aussi la plus grande attention aux liens avec l'échelle des individus (leurs parcours particuliers, leurs préoccupations issues d'autres lieux d'implication ; ou encore le poids sur l'institution d'une personne ou d'un groupe de fondateurs, ce qui renvoie à la notion de *path dependancy*) et avec une échelle macro qui peut être celle des concepts politiques dominants d'un moment (à l'échelle nationale voire internationale) ou bien sûr de l'organisation de l'Etat. Le fait d'étudier des institutions " consultatives " ou " intermédiaires " nous donne en effet un point d'entrée qui permet (qui impose) de regarder à la fois du côté des attentes de la " société civile " (concept que nous n'utilisons guère que pour le déconstruire, mais qui vise à souligner notre intérêt pour les syndicats, associations mais aussi pour les préoccupations d'acteurs économiques individuels) et de " l'Etat " (avec guillemets aussi, tant la question est là aussi de définir quelles instances sont impliquées : ministres ou ministères, hauts fonctionnaires, parlementaires, collectivités locales...). En nous situant dans cet entre-deux, nous ambitionnons donc à la fois d'étudier des pratiques consultatives qui l'ont rarement été et de jeter un éclairage décalé sur des questions plus micro ou plus macro, sur des acteurs aussi bien publics que privés, collectifs qu'individuels.

Cet aller et retour incessant du micro au macro, du point de vue de l'individu à celui de l'institution, nous amène aussi, du point de vue des méthodes d'analyse, à piocher dans différents courants des sciences

sociales les outils qui nous paraissent utiles pour réfléchir sur un travail collectif comme celui de la consultation, sans négliger ni les stratégies individuelles (stratégies intéressées ou liées à des préoccupations intellectuelles) ni les contraintes générales (budgétaires, matérielles plus généralement). Nous revendiquons l'étude d'un espace des possibles, d'un jeu autour de la contrainte, de négociations et d'adaptations, sachant que tout n'est pas pour autant possible à chaque instant. Dire cela, qui nous vient plutôt de la microhistoire, n'est pas forcément original et peut renvoyer à d'autres courants ; c'est à la fois une vraie prise de position sur la question du déterminisme, mais c'est aussi ce qui nous permet un bricolage théorique assumé.

Ainsi, nous utilisons parfois – inégalement il est vrai, du fait de nos goûts personnels, mais avec un accord sur le principe général – un outillage quantitatif renouvelé (notamment l'analyse de réseaux sociaux, qui partage notre positionnement " méso ") ou classique (car quelques pesées globales, volumes budgétaires ou de correspondances par exemple, permettent seules de statuer sur certaines contraintes et de différencier ce qui est " typique " de ce qui est " exceptionnel " parmi les épisodes relatés), mais toujours maîtrisé dans son champ d'application : on fait appel à la quantification pour résoudre un certain type de question qui ne peut être traité autrement, et non pour recourir à un argument d'autorité. Nous pouvons à d'autres moments accorder la plus grande attention à l'émergence d'un vocable au sein d'une série exhaustive de textes ou, bien sûr, recourir à des modes de récit plus classiquement historiens.

Dernier point auquel, comme à l'archive, les historiens que nous restons n'échappent pas : la question du temps qui passe, dans toutes ses dimensions, reste pour nous essentielle. Elle implique un intérêt particulier pour les changements de sens des mots : au-delà même de l'évitement de l'anachronisme, l'idée que le vocabulaire des textes étudiés comme leurs problématisations sont *a priori* éloignés de nous est évidemment centrale. Mais surtout, faire de l'histoire implique de s'interroger sur le changement, ses conditions de possibilité et son rythme. Nos deux thèses portaient ainsi sur une moyenne durée fortement agitée par des changements de régime politique et/ou par l'instabilité gouvernementale : l'une des questions était celle de l'autonomie des rythmes des phénomènes et des institutions étudiés par rapport à ces rythmes politiques généraux. Dire que les historiens travaillent sur le changement et la continuité n'est pas forcément une tarte à la crème si l'on veut bien étudier de quel type de continuité il peut s'agir et s'interroger sur les raisons d'accélération éventuelles, sans se contenter de les décrire. Travailler sur des périodes de changement permet aussi d'éviter la téléologie : nous avons pu en particulier comparer des institutions qui s'installaient, au moins un certain temps, comme productives et légitimes, à d'autres qui avaient échoué. Cela permet de donner un sens un peu concret à la notion de contrainte ou d'espace des possibles.

Faire l'histoire d'une (re)création institutionnelle avortée : les débats sur le rétablissement des corporations, 1804-1821

Cette étude de cas touche doublement au thème général de cette intervention en ce qu'il y est question d'institutions intermédiaires entre Etat et société civile (les corporations) et en ce qu'elles sont elles-mêmes l'objet d'une controverse qui traverse tous les organes consultatifs de l'Etat, au premier chef le Conseil d'Etat et les Chambres de commerce. La controverse a été étudiée en détail dans mes travaux mentionnés plus haut sur la Chambre de commerce de Paris. Il n'est pas question ici d'en retracer la complexité, mais de tirer de cette étude quelques leçons transposables ailleurs.

1776 a marqué une première tentative de suppression des corporations, suivant plusieurs décennies de critiques coordonnées sous forme de campagne publique. Finalement rétablies la même année, mais sous une forme réformée, les corporations sont de nouveau supprimées en 1791 par le décret d'Allarde. Pourtant, dès le tout début du XIX^e siècle, certaines professions sont réorganisées, avec des barrières à l'entrée, des normes de qualité strictes, voire des juridictions propres (médecins, boulangers, notaires...). Il ne sera pas question ici de ces cas, mais des deux controverses qui se déploient en 1804-1811 et en 1817-1821 et qui portent sur des plans de rétablissement généraux (pour tous les métiers) des corporations. Dans les deux cas, ces projets sont abandonnés après avoir été assez loin (en 1811, un décret faillit même être signé par Napoléon). Le but est à la fois d'expliquer leur échec et de montrer à partir de cet exemple la complexité des enjeux pouvant entourer une création institutionnelle. En effet, jusqu'ici, la rare historiographie sur ces débats se limitait :

- à y voir une volonté de rétablissement de l'Ancien Régime (à l'identique) ou une préfiguration des projets néocorporatistes du XX^e siècle : d'où la nécessité de mieux contextualiser ces débats ;

- à classer les protagonistes selon des schémas simples ressortissant à l'archaïsme ou à la modernité et se déclinant politiquement (Empire autoritaire ou légitimistes pro-corporations vs. libéraux anti-corporations) ou socio-économiquement (petit artisanat vs. banque ou industrie). D'où la volonté d'étudier plus précisément ce que disent et où se situent les acteurs, individuels ou institutionnels.

En réponse à ces schémas simplistes, on peut tirer quelques enseignements et impératifs de l'étude de ces deux controverses, réellement suivies dans leur déploiement à travers de multiples sources (pamphlets, rapports des institutions consultées...) :

- le débat doit être replacé dans un temps long : une partie des textes sont des reprises littérales de textes du XVIII^e siècle, ce qu'il faut repérer pour statuer sur les éléments de nouveauté ;

- simultanément, il faut se demander ce qui a changé entre 1776 et 1804, puis entre 1811 et 1817. Le changement des discours légitimes est évidemment lié aux évolutions politiques et pèse sur les débats (possibilité

ou non de se référer positivement à l'Ancien Régime), mais les acteurs savent jouer avec cette contrainte, voire la tourner. Le changement de contexte institutionnel joue aussi. Une dimension apparaît ainsi en 1817-1821 qui était moins présente en 1804-1811 : certaines Chambres de commerce, comme celle de Paris, se posent comme une alternative aux corporations, une autre façon d'organiser l'économie et de conseiller l'Etat. Créées en 1802-1803, elles ont en effet alors eu le temps de s'installer et laissent moins d'espace libre pour des corporations dont elles ont repris certaines des fonctions. Ces notions de concurrence institutionnelle et d'espace libre (de fonctions paraissant nécessaires mais que personne ne remplit) paraissent très importantes pour ce type de débat ;

- enfin, il faut accorder de l'attention non seulement aux grands principes invoqués, mais aussi aux détails pratiques des projets présentés. Présentent-ils ce type de détails (sont-ils applicables) ? A quelles contraintes matérielles se heurtent-ils ? En particulier, en 1806-1811, le projet de corporations paraît voué au succès, puisqu'il a obtenu l'adhésion de principe de l'Empereur et est discuté en Conseil d'Etat. Pourtant, il s'enlise et finit par échouer. Les sources montrent que cet échec est en partie dû à des difficultés pratiques (financement des nouvelles structures et décisions sur le découpage des métiers) elles-mêmes liées à une situation d'innovation institutionnelle : si maintenir des corporations aurait éventuellement été imaginable, il s'agit d'en recréer après plus de dix ans de vide, d'où des difficultés spécifiques qu'il ne faut pas oublier (sans pour autant négliger les débats de principes) ;

Tout cela amène à retracer la diversité des possibles à un instant donné : ce n'est possible que parce que l'on prend le récit à partir du début, au lieu de remonter la généalogie de l'une ou l'autre institution. Ainsi, en 1806-1809, pendant l'élaboration de la grande loi sur les conseils de prud'hommes, il a longtemps été question de faire de ces conseils de véritables corporations, qui Auraient par exemple eu le pouvoir d'entrer dans les ateliers pour contrôler la discipline de la main-d'œuvre ou la qualité des produits. Les deux débats, pendant un temps, ne faisaient qu'un. La création d'une simple instance de conciliation sur les conflits du travail, sans pouvoirs autres que de jugement, n'allait nullement de soi.

Ainsi, sans négliger l'autre aspect intéressant de la question des corporations (le fait que bien des corporations se soient en pratique rétablies spontanément et sans sanction de l'Etat central), s'intéresser à l'échec des plans généraux et officiels de rétablissement n'apparaît pas seulement comme un exercice d'histoire des idées. Si j'ai étudié ces controverses, c'était au départ après avoir découvert un paradoxe : la très importante implication, y compris publique, de la Chambre de commerce de Paris contre tout plan de rétablissement des corporations. Un corps intermédiaire s'opposerait donc à un autre ? En réalité, une fois oubliés des concepts politiques trop simples, ce paradoxe n'en est pas un. Mais l'interroger permet de mettre en évidence des phénomènes importants de concurrence institutionnelle. Pour bien les étudier, il faut résister aux illusions

rétrospectives en insistant sur la contextualisation et la notion, à chaque instant, d'espace des possibles, délimité mais ouvert.

Étudier les pratiques de travail d'une institution : collégialité et division des tâches

Après un questionnement en quelque sorte extérieur aux institutions, puisque portant sur leur création et leurs concurrences, je voudrais ici m'intéresser à des pratiques internes des institutions consultatives, autour de la préparation de rapports. Alain Chatriot en donnera un contrepoint au XX^e siècle. Disposant de sources à la fois plus volumineuses et moins riches que les siennes, j'en ai déduit l'intérêt d'une approche plus quantitative³. En effet, la Chambre de commerce de Paris a produit de très nombreux rapports, d'où l'intérêt de pesées globales. Mais, de leur préparation, on ne connaît souvent que les noms des commissaires. D'où ma volonté de faire dire à cette source *a priori* pauvre tout ce qu'elle pouvait livrer. Or on rencontre ici un vrai problème, qu'on aimerait voir traiter plus souvent à propos des Parlements, notamment, et qui porte sur les modes de division des tâches : ses enjeux sont autant philosophiques (formes de délibération, rapport à l'intérêt particulier) que pratiques.

La chambre de commerce de Paris de 1803-1852 est composée de 15 membres élus, qui rendent environ 1 000 rapports en 50 ans à différents ministères ou aux préfets de Paris. Assez rapidement, les réunions plénières bimensuelles apparaissent insuffisantes pour préparer ces rapports (le rythme des demandes va croissant sur le demi-siècle). Se pose donc la question d'un travail préparatoire en commissions. Les sources permettent de savoir très précisément qui a préparé quel rapport. Je m'y suis intéressée à trois éléments : le fait de faire préparer le rapport collectivement (en général par trois membres) ou par un unique rapporteur (c'est le cas pour 30 % des rapports) ; la pérennité, officielle ou réelle, de ces commissions (décrites comme permanentes ou bien décrites comme provisoires mais regroupant de fait souvent les mêmes personnes sur les mêmes sujets) ; la plus ou moins grande spécialisation des membres, par le biais de cette organisation du travail, sur certains types de problèmes.

Cette question du travail en commission s'inscrit dans le cadre d'une problématique plus générale sur l'institution et son rapport à l'intérêt général. La Chambre de commerce de Paris naît en effet à un moment où la représentation d'intérêts partiels n'est pas légitime. L'histoire que je raconte est en grande partie celle de la relégitimation progressive dans les discours, et de la place prise dans les pratiques, par les notions de représentativité de

³ En plus de ce que j'ai publié dans ma thèse et mon livre, j'ai réalisé depuis des traitements plus poussés utilisant l'analyse de réseaux, qui ont été présentés en mai 2003 au II^e séminaire franco-néerlandais sur l'analyse des réseaux sociaux de l'Université de Groningen. Je tiens à la disposition des chercheurs intéressés ces éléments non encore publiés, fruits d'un dialogue avec des sociologues.

secteurs économiques et d'expertise liée à ces spécialités sectorielles. Or les différents indicateurs de division des tâches peuvent tous être reliés à cette question de l'intérêt général, ainsi qu'à celle de la production du consensus dans une institution collégiale. Notons qu'à la période étudiée, les procès-verbaux de la Chambre, même s'ils retracent des débats internes souvent vifs, ne nomment pas les membres impliqués : la délibération doit produire quelque chose sur lequel tous s'accordent. Par rapport à cette idée, le choix d'un rapporteur unique, évidemment plus économique en temps (les membres sont en général d'importants banquiers, négociants ou industriels en pleine activité : leur temps est donc coûteux), peut poser problème. Choisi en vertu de sa compétence et/ou de son temps libre, il est évident qu'il oriente la position ultérieure de la Chambre, même s'il arrive que celle-ci désavoue ses rapporteurs. Lorsqu'un marchand de vins doit préparer un rapport sur le commerce du vin, la frontière entre expertise et représentation d'un intérêt particulier est mince. Même lorsque ce sont des commissions qui sont nommées, un problème similaire peut se poser si elles deviennent permanentes, c'est-à-dire si trois membres, par exemple, traitent toujours des problèmes de navigation : soit qu'ils soient aussi impliqués dans ce secteur, soit qu'à force d'enquêter auprès des intéressés, ils créent des liens privilégiés avec eux.

Sur le premier point, on observe que la part des rapports préparés par un seul membre connaît un net accroissement en deux temps, à partir de 1827 puis de 1842. Parallèlement, alors qu'au départ, seules des commissions *ad hoc* (pour préparer un seul rapport) étaient créées, des commissions permanentes s'y ajoutent à partir de 1821 sur quelques questions bien circonscrites et au départ marginales. En 1847, elles viennent au premier plan : à partir de ce moment, la Chambre est intégralement divisée en trois commissions thématiques qui doivent normalement traiter tous les problèmes. Ceux qui ne se rattachent pas clairement à une commission sont en général confiés à un unique rapporteur. Cela signifie qu'on a, au lieu d'interactions souples et variées selon les questions, des membres qui travaillent toujours avec les mêmes collègues et sur la même spécialité. L'étude statistique des listes de rapporteurs permet de montrer que cette évolution a été préfigurée de longue date pour certains secteurs d'activité (vins, navigation) qui ont été au sein de la Chambre les "chevaux de Troie" des notions de représentativité et d'expertise. Toutefois, pour le reste, il n'y avait pas de spécialisations très nettes. 1847 marque donc une vraie rupture dans le domaine des méthodes de travail : elle précède les bouleversements politiques de 1848, qui accentuent ensuite le virage de l'institution vers l'idée de représentativité plutôt que de neutralité. Cela permet de souligner que l'évolution de l'institution n'est pas seulement exogène.

Autre intérêt de cette étude du travail en commissions : les mêmes questions se posent dans des instances plus "importantes" de la vie démocratique, même si à ma connaissance elles n'y ont guère été étudiées. Ainsi, dans les assemblées législatives, les commissions permanentes sont

consacrées dans la Constitution de 1793, mais interdites dans celle de l'an III. C'est seulement en 1830 qu'est créée la commission permanente du budget. Nouveaux revirements : la Constituante de 1848 est partagée en 15 comités permanents, supprimés dans l'Assemblée législative qui suit, à l'exception, toujours, de la commission du budget. Constituer ou non des commissions permanentes, en faire ou non des partitions de l'assemblée (la divisant complètement, chacun appartenant à une seule commission et ne travaillant donc jamais sur les autres questions), implique donc de prendre position par rapport à ces références liées à des moments de révolutions. Les commissions permanentes peuvent notamment rappeler le souvenir des comités de l'an II, et donc la peur d'une confiscation des pouvoirs. Les membres de la Chambre de commerce, eux-mêmes souvent parlementaires, pensent d'ailleurs probablement à ces enjeux lorsqu'ils prennent leurs propres décisions en matière de modes de travail. Une étude sérieuse des discours et des pratiques sur le travail collégial dans les assemblées délibérantes serait décidément fort utile pour explorer ces jeux de références historiques et de contraintes pratiques.

L'incarnation d'un problème : les échelles d'une création institutionnelle

La représentation des intérêts professionnels est un problème récurrent de la politique moderne française depuis la rupture révolutionnaire. Il a d'ailleurs intéressé depuis longtemps les juristes tant sur le plan de la théorie constitutionnelle que sur celui de l'histoire des institutions. A la lecture de ces travaux, l'existence du Conseil national économique durant l'entre-deux-guerres semble s'inscrire dans une histoire longue, cohérente et orientée, qui, d'élaborations théoriques (les références ici abondent et sont parfois d'ailleurs difficilement conciliables...) en initiatives plus ou moins avortées, aboutirait à l'équilibre de la V^e République d'après le référendum de 1969 : l'existence d'une troisième chambre, le Conseil économique et social, reconnue par la Constitution mais au rôle strictement limité dans l'appareil d'Etat. Dans un tel cadre, l'expérience du CNE n'était évoquée qu'à travers une date de création officielle (par un décret de janvier 1925) et une date de suppression (par le gouvernement du maréchal Pétain en décembre 1940).

Une telle perspective ne permet aucunement de comprendre une des originalités essentielles de cette institution durant ces quinze ans : sa progressive construction comme institution légitime. Pour tenter d'illustrer ce propos, on évoque ici la création du CNE en reliant ses deux aspects : d'une part les débats théoriques sur la souveraineté et l'intégration des intérêts professionnels à la politique, d'autre part les conflits et les luttes autour de la forme à donner à l'institution.

S'intéresser à la création d'une telle institution oblige d'abord à inscrire cette action dans différentes temporalités : un temps long d'élaborations doctrinales et de mutations sociales (de Durkheim à Duguit et de La Tour du

Pin à Paul-Boncour d'un côté, du développement du syndicalisme ouvrier à l'accroissement de la législation sociale de l'autre), un temps médium de problématiques plus précises et d'expériences (dans notre cas précis, la Première Guerre mondiale apparaît comme un véritable laboratoire administratif et social), un temps court qui considère le rôle des différents acteurs politiques et sociaux, leurs propres calendriers et leurs tactiques (ici, l'année 1924 avec l'arrivée du Cartel des gauches au pouvoir, la politique de la CGT, les choix patronaux et l'évolution des radicaux sont déterminants). Voilà pour rouvrir l'espace des possibles en amont de la création. Explorer ces échelles temporelles diverses ne revient pas à dire que tous les projets sont équivalents, mais amène à tenter de hiérarchiser et d'articuler des causalités.

Mais la construction de l'institution se poursuit une fois le décret officiel signé. Le CNE se construit progressivement avec la création d'un secrétariat général, l'élaboration de méthodes de travail, l'obtention d'un lieu définitif pour son assemblée. La question est ici d'autant plus importante que le CNE est une institution nouvelle particulièrement attaquée : se mêlent en effet les réactions des stricts opposants au projet, de ceux qui défendent un projet plus ambitieux et de ceux qui se plaignent simplement de ne pas y être représentés. Ces attaques contre le Conseil influencent sa structure. En effet, l'institution n'est au départ régie que par un simple décret : la loi de finances de 1926 oblige au vote d'une loi pour sa création, mais celle-ci n'est pas votée avant 1936. Pendant dix ans, le débat fait rage sur la manière de réorganiser de manière définitive l'institution, et là encore cette controverse, qu'elle se déroule devant le Parlement (où ont lieu de très nombreux débats, en particulier lors de la campagne pour la réforme de l'Etat en 1934), dans les congrès syndicaux, dans les revues intellectuelles, entre hauts fonctionnaires ou entre maîtres de la Faculté de droit, lie toujours préoccupations intellectuelles et soucis de défense d'intérêts bien compris.

Cette précarité de l'institution est une donnée essentielle pour en comprendre la dynamique. Précarité matérielle d'abord : le CNE ne dispose pas de locaux en propre pendant les cinq premières années de son existence et son installation au Palais-Royal est déterminante pour le renforcement de ses liens avec le Conseil d'Etat ; le CNE dispose d'un budget et d'un personnel très limité : les détachements administratifs permettant à peine le fonctionnement de l'institution. Précarité dans l'équilibre politique et institutionnel de l'époque aussi : créé par le gouvernement du Cartel des gauches, le CNE parvient à se maintenir lors du retour de Poincaré au pouvoir et à traverser par la suite les alternances politiques. De plus, il réussit à se maintenir face aux exigences de toutes les institutions qui pourraient prendre ombrage de sa création : le Parlement, les ministères et leurs conseils supérieurs spécialisés, ou encore les chambres de commerce.

Cette situation originale oblige les acteurs du Conseil à donner assez vite une légitimité à l'institution. Cela se produit essentiellement à travers deux

dimensions : devenir le lieu symbolique de la reconnaissance des légitimités syndicales et associatives, et construire un discours original sur l'économie, qui soit apprécié par les autres institutions et corresponde à une ressource innovante. Faire partie des " organisations les plus représentatives ", pour reprendre le terme juridique, est un symbole de pouvoir et de légitimité publique. Les nombreuses protestations instruites par le CNE deviennent des arbitrages pour la reconnaissance des organisations officielles représentant les ingénieurs, les artisans ou d'une partie du commerce. Plus largement et compte tenu des handicaps sans cesse surmontés dans la vie quotidienne du CNE, on peut aussi, par ce prisme de la légitimité progressivement construite, comprendre l'importance des acteurs qui ont dirigé cette institution. Le secrétaire général, Georges Cahen-Salvador, un membre influent du Conseil d'Etat, montre dans ses pratiques que la maîtrise de l'appareil administratif (ses liens directs avec la classe politique et les directeurs d'administration centrale, sa capacité de rédaction des textes juridiques ou sa force de mobilisation de partenaires) est une des conditions d'affirmation institutionnelle dans une III^e République pourtant réputée comme étant d'abord le lieu du parlementarisme triomphant. L'analyse de l'échec de l'expérience concurrente et soutenue par le patronat du Comité consultatif du commerce en 1924 fait ressortir nettement les éléments qui permettent de comprendre le maintien et l'affirmation du CNE.

Cette expérience n'est donc pas la simple traduction automatique du débat constitutionnel sur la représentation des intérêts. De plus, la contextualiser permet de mieux saisir les vrais enjeux du débat, qui ne résident pas tant dans le choix des attributions que l'on confie à un tel Conseil (en dehors de voix isolées ou provocatrices, le CNE est toujours voulu comme un organe consultatif), que dans celui des cadres de la représentation que l'on veut donner de la société. Dans les débats et les conflits qui agitent les projets successifs s'affrontent des visions très différentes : une assemblée avec des confédérations syndicales, des associations et des experts, une voie plus professionnelle avec des représentants de différents intérêts sectoriels, une structure strictement paritaire pour favoriser le dialogue social, une solution plus décentralisatrice avec l'existence de conseils régionaux. En plus de ces choix essentiels, la question de la composition au sens strict d'une telle assemblée pose en fait trois problèmes : celui de la division choisie pour l'assemblée (pourquoi une division en trois : Population et Consommation, Capital, Travail, ou en trois autres catégories : Production, Echanges, Consommation, ou en six : Agriculture, Industrie, Distribution, Banque et Crédit, Transports, Services Publics, divisions retenues par les projets de loi successifs), celui de l'équilibre des différentes catégories créées (combien de sièges en tout, puis quelles divisions et pondérations pour chaque regroupement), enfin celui de la procédure de nomination des membres (élections professionnelles, désignations par des organisations reconnues, choix directs de la puissance exécutive). Bref, inscrire une telle question théorique dans une expérience historique oblige à déplacer les cadres habituels de

questionnement pour mettre en avant des oppositions politiques et sociales changeantes.

L'expertise négociée : entre paradoxe et évidence

Le deuxième élément que l'on souhaite mettre en avant concerne une dimension spécifique de cette institution : celle de la gestion de l'expertise économique et des négociations sociales. Saisir ainsi l'objet permet aussi de rappeler que l'histoire politique, comme la science politique, ne peut être séparée de l'histoire économique et de l'histoire sociale – on peut d'ailleurs regretter le faible nombre de travaux dans la science politique française sur l'économie politique.

La régulation économique et les rapports entre l'Etat et la société dans la France de l'entre-deux-guerres nous semblent aujourd'hui bien lointains. En effet, on est loin du monde keynésien des années 1950, de la comptabilité nationale et des directions puissantes et productrices de chiffres de la rue de Rivoli puis de Bercy. Les formes que l'on rencontre dans les années 1920 et 1930 sont héritées des débats de la fin du XIX^e siècle et commencent alors à peine à se transformer : débats sur l'arbitrage des conflits collectifs du travail, sur les ententes économiques, sur le droit social (autant de découvertes dues à l'immersion dans les sources imprimées et dans les archives du CNE), procédures d'enquêtes sociales et économiques. L'attention aux préoccupations des acteurs, loin de tout anachronisme, amène ainsi à s'intéresser sur un tel objet non pas à des données générales et théoriques sur des modèles néo-corporatistes, mais bien à la signification d'une expérience tout à la fois économique, politique et sociale.

On retient seulement ici la question de l'expertise et de l'information économiques, en écho au thème des formes de l'Etat consultatif et à l'étude de cas développée par Claire Lemercier sur les formes de travail préparatoire à un rapport. Le sens originel de l'institution (intégrer les intérêts économiques à l'appareil d'Etat) comme les rapports qu'elle a produit (plus de 115 avis et rapports entre 1926 et 1939) permettent de donner un autre éclairage sur ce thème.

La question de l'expertise se pose au Conseil suivant toute une série de dimension. Les représentants au CNE sont porteurs tout à la fois d'intérêts (ouvriers, patronaux, agricoles, artisanaux...) et d'un savoir sur l'économie, et en particulier sur leurs branches d'activités. Ils sont aussi, par leurs fonctions, présents dans d'autres institutions (Parlement, organisations internationales, autres corps consultatifs) où ils peuvent capitaliser diverses expériences. Il sont aussi dans la situation de pouvoir consacrer plus ou moins de temps à leurs fonctions au CNE (sur ce point, on se doit de souligner que ce ne sont pas des " doublures " qui sont envoyées au Conseil, mais qu'y sont actifs aussi bien Léon Jouhaux, Gaston Tessier et Ernest Poisson pour les ouvriers et coopérateurs qu' Henri de Peyerimhoff, Alfred Lambert-Ribot,

Alexandre de Lavergne pour le patronat, soient les principaux dirigeants syndicaux de l'époque).

Les premiers rapports sur des questions économiques sont présentés par des membres du Conseil, spécialiste de leurs domaines, débattus par la commission permanente ou par des commissions spécialisées puis adoptés en assemblée générale. Mais certaines enquêtes traînent en longueur et certains rapports n'aboutissent pas. De plus, les syndicalistes patronaux, qui ont à leur disposition un personnel assez important, sont dans une position favorable pour contrôler certaines procédures d'enquête. Le Conseil décide donc en 1930 de faire appel à des rapporteurs " neutres " (à différencier des " experts " du CNE qu'étaient les hauts fonctionnaires représentants des différentes administrations ministérielles, ne rédigeant jamais de rapports). Le choix fait par le secrétariat général Georges Cahen-Salvador, en accord avec les principaux dirigeants syndicaux consiste à faire appel à des membres des grands corps (et au premier titre du sien : le Conseil d'Etat) et des corps techniques, afin d'améliorer le rythme de production des rapports. Le Conseil national économique peut ainsi mener à bien une série d'enquêtes sur la situation des différentes branches de l'économie nationale, dont la publication des rapports s'échelonne entre 1930 et 1936. Le rôle de ces rapporteurs supposés " neutres " est essentiel car ils tiennent la plume des compromis et permettent ainsi de saisir ce qui fait toute l'originalité des travaux du Conseil : une expertise négociée. Le rapport du jeune haut fonctionnaire n'est en effet jamais adopté sans retouche et les sujets les plus polémiques provoquent parfois de graves affrontements. Le rapporteur est chargé de compiler l'information économique qu'il a recueillie et de présenter un éventail de solutions rationnelles. Les instances représentatives du Conseil en débattent et statuent alors sur les conclusions à adopter. Même si la situation sociale s'envenime avec les mesures économiques et sociales du Front populaire, le fait qu'une large part des rapports soit adoptée de manière quasi-unanime (ou en tout cas pour lesquels le rapport de majorité n'oppose pas patrons et ouvriers) est important. Cette part de négociation, voulue et portée par les convictions de réforme sociale des principaux animateurs de l'institution, lui donne sans doute une de ses identités les plus fortes et les moins attendues.

Outre l'aspect négocié de ces rapports, leurs échos auprès de la presse et des autres institutions de l'époque tient aussi et surtout à la pénurie d'informations économiques précises. La statistique générale de la France ne se lance pas alors dans ce type d'enquête économique générale. Le ministère du Travail, avec le Conseil supérieur du travail, continue à lancer de grandes enquêtes, mais elles sont strictement limitées à quelques questions sociales. Dans la France en crise économique des années 1930, le CNE est ce lieu qui à la recherche d'une identité a fini par se faire reconnaître comme un des lieux privilégiés (et surtout alternatif au seul discours patronal relayé par la Société d'étude et d'information économique) du discours sur l'économie et les questions sociales. Cette position est reconnue y compris dans les moments de tension. Quand sur le

débat de l'aménagement des 40 heures, le gouvernement lance à l'automne 1937 une enquête sur la production, les cadres pour mener cette démarche proviennent quasi-intégralement du CNE.

Conclusions et perspectives

A partir de nos options de recherches (théoriques et pratiques) et des quelques applications présentées ici brièvement, on a d'abord cherché à montrer que l'histoire contemporaine du politique, pour diverse qu'elle soit, ne renonce pas à traiter de l'Etat, des forces sociales, des débats économiques, des conflits d'intérêt. Bref, l'histoire de la vie politique, pour visible (et nécessaire) qu'elle reste, ne doit pas occulter la nécessité de se saisir d'autres questions souvent en prise avec des phénomènes très contemporains. Certes, nous ne sommes pas seuls à nous engager sur de tels terrains, et nous reconnaissons notre dette en termes de recherche au dialogue permanent avec nos collègues sociologues, politistes, historiens des sciences, mais aussi historiens d'autres périodes historiques. Les études de certains médiévistes et de nombreux modernistes nous ont également aidés à produire une vision plus complexe du politique, soucieuse aussi bien des forces sociales que des constructions juridiques, des questions conceptuelles que des luttes d'intérêts.

Pour conclure, nous aimerions poser frontalement la question d'une étude de l'Etat à travers ses pratiques : en effet, si nos terrains respectifs ont été centrés sur des institutions intermédiaires, c'est bien le besoin d'information et de conseils de l'Etat que nous avons, aussi, évoqué à travers elles. Ce détour permettant d'éviter une histoire parfois poussiéreuse de tel ou tel département ministériel ne nous empêche pas de considérer une histoire des politiques publiques comme un des domaines de recherche importants pour les années à venir.

La mener à bien impose tout d'abord une réflexion sur la complexité des formes étatiques. Indéniablement, si par commodité de langage on parle de " l'Etat " avec un E majuscule et au singulier, il convient souvent de préciser par des adjectifs qualificatifs de quel Etat il s'agit. Les formes de l'Etat obligent à s'interroger sur ses différents corps administratifs, sur ses différents lieux (et sa présence en ces lieux, avec les questions de centralisation et de décentralisation), et sur ces différentes fonctions. Décrire la complexité des formes ne suffit pas à saisir les pratiques de l'Etat : il faut saisir l'Etat dans son fonctionnement, tant durant des " temps ordinaires " que durant des phases de crises. L'influence des guerres, des crises politiques et sociales, les apports des sciences de gouvernement, l'ordre colonial sont autant d'entrées qui méritent d'être prises en compte. Les interventions de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux constituent à n'en pas douter un morceau de choix pour nos préoccupations. Réfléchir au service public et à l'intérêt général, aux modalités de la mise en place d'une équité sociale ou de politiques assurantielles, saisir les variations de doctrines, d'institutions et de politiques en ces domaines permet, là aussi, d'incarner l'Etat. Encore faut-

il le faire de façon non anachronique : ainsi, si l'on considère le XIX^e siècle, on observe que " l'intérêt général " est omniprésent dans les discours, mais que la notion de " service public " est seulement en train d'être définie et que les formes de concession, de gestion d'équipements ou de passations de marchés n'ont guère à voir avec ce que l'on connaît aujourd'hui et gagnent plutôt à être comparées à celles de l'Ancien Régime - d'où l'intérêt de parler avant tout en historiens.

Parler de l'Etat en histoire sociale ne peut d'autre part se faire au prix d'un oubli de la société. Dans le cas français, le discours de l'Etat jacobin est, nous sommes quelques-uns à le penser, pour une part un mythe (qui, comme tous les mythes, a aussi son efficacité dans l'ordre des représentations, et qui nous intéresse également en ce qu'elle censure ou favorise certains discours, ou encore maintient des institutions comme les Chambres de commerce dans une extrême discrétion). Les lieux de contact, conflictuel ou institutionnalisé, entre l'Etat (gouvernement, administration, Parlement) et les acteurs sociaux constituent ainsi des terrains passionnants et sans doute prioritaires à étudier. Enfin, les régulations juridiques, longtemps ignorées par les historiens car jugées trop techniques, sont des objets tout aussi cruciaux pour mettre au jour d'autres " figures de l'Etat ". Le renouveau récent des études sur les normes économiques montre ainsi que, loin d'une opposition entre Codes rigides et liberté des acteurs, on peut retrouver tout un continuum passant par les " usages " ou la jurisprudence des tribunaux de commerce, avec une véritable complémentarité entre lois générales et espaces de négociations laissés aux acteurs, espaces eux-mêmes plus ou moins contrôlés par l'Etat. C'est l'étude de cet espace intermédiaire dans toute sa diversité qui peut seule, selon nous, permettre de réellement comprendre les politiques publiques, dans leurs dynamiques historiques, dans leur mise en œuvre réelle et donc toujours en partie négociée.