

# **P O L I T I X**

Revue des sciences sociales du politique

N°48, quatrième trimestre 1999

## **Les savants et le politique**

Publié avec le concours  
du Centre national de la recherche scientifique  
du Centre national du livre  
du Département de science politique de la Sorbonne

**L'Harmattan**  
5-7, rue de l'École -Polytechnique  
75005 Paris – France

**L'Harmattan Inc**  
55, rue Saint-Jacques  
Montréal (Qc) – Canada H2Y 1K9

*Comité éditorial :*

Loïc Blondiaux (CRAPS, Lille II), Sylvain Bourmeau, Jean-Louis Briquet (CERI, CNRS), Dominique Cardon (PRISME, CNET), Annie Collovald (LASP, Paris X), Yves Déloye (GSPE, IEP-Strasbourg), Renaud Dorandeu (GSPE, IEP-Strasbourg), Bastien François (CRAP, Rennes I), Brigitte Gaïti (GAPP, Poitiers), Christine Guionnet (CRAP, Rennes I), Patrick Hassenteufel (CRAP, Rennes I), Jean-Philippe Heurtin (GSPM, CNET), Pascale Laborier (CRPS, Amiens), Jean-Baptiste Legavre (GSPE, IEP-Strasbourg), Patrick Lehingue (CURAPP, Versailles-Saint-Quentin), Cyril Lemieux (INSEP, GSPM), Frédéric Sawicki (CRAPS, Lille II), Pierre Serna (Paris I).

*Rédactrice en chef* (année 1999) : Annie Collovald.

*Secrétariat de rédaction* : Marie-Hélène Bruère.

*Conseil scientifique :*

Luc Boltanski, Pierre Bourdieu, Michel Callon, Christophe Charle, Jacques Chevallier, Alain Desrosières, Michel Dobry, Claude Emeri, Pierre Favre, Alain Garrigou, Daniel Gaxie, Jacques Gerstlé, Bernard Lacroix, Jacques Lagroye, Jean Leca, Gérard Lenclud, Alfio Mastropaolo, Gérard Mauger, Marcel Merle, Pierre Muller, Michel Offerlé.

CONDITIONS D'ENVOI ET DE PRÉSENTATION DES TAPUSCRITS

Les tapuscrits doivent être envoyés en trois exemplaires au secrétariat de la rédaction : Marie-Hélène Bruère, département de science politique, Université Paris I, 17 rue de la Sorbonne, 75231 Paris cedex 05.

Les articles ne doivent pas dépasser 65 000 signes (y compris les notes infra paginales). Sont comptabilisés comme signes : caractères, ponctuation, blancs. Ils doivent être accompagnés d'un résumé en français (et, si possible, en anglais) d'une centaine de mots. Les références bibliographiques sont toujours portées en note infra paginales (présentées en numérotation continue) ; il n'y a pas de bibliographie en fin d'article.

Pour plus d'informations sur la revue, voir <[www.multimania.com/politix/](http://www.multimania.com/politix/)>. Vous pouvez nous écrire par courrier électronique à l'adresse suivante : <[politix@multimania.com](mailto:politix@multimania.com)>.

ABONNEMENTS

Les abonnements sont annuels et partent du premier numéro de l'année en cours. L'ordre et le paiement sont à adresser directement aux Éditions l'Harmattan : 5-7, rue de l'École-Polytechnique, 75005 Paris. Le règlement peut être effectué par chèque postal ou bancaire à l'ordre des Éditions l'Harmattan.

Tarif des abonnements (4 numéros) :

Étudiant : 250 francs (joindre une photocopie de la carte d'étudiant)

Particulier ou institution (France) : 330 francs

Particulier ou institution (Étranger) : 480 francs

Numéro ISSN : 0295-2319

Commission paritaire des publications et agences de presse : 70280

*Politix* est indexé par Public Affairs International Service, New York, USA

*Directrice de la publication* : Marguerite Hitier.

## Les savants et le politique

Dossier coordonné par Pierre Serna

- 5                   Éditorial
- 7                   La «bonne police»  
Sciences camérales et pouvoir absolutiste  
dans les États allemands  
**Pascale Laborier**
- 37                  Usages et enjeux politiques  
d'une métaphorisation de l'espace savant  
en Révolution  
«L'Encyclopédie vivante»,  
de la République thermidorienne à l'Empire  
**Jean-Luc Chappey**
- 71                  L'engagement scientifique  
et l'intellectuel démocratique  
Le sens de l'affaire Dreyfus  
**Vincent Duclert**
- 95                  Intelligence gouvernementale et sciences sociales  
**Vincent Spenlehauer**
- 129                Au nom du progrès et de la nation :  
les «avions renifleurs»  
La science entre l'escroquerie et le secret d'Etat  
**Pierre Lascoumes**

## ***Varia***

- 157                    Acteur pluriel contre *habitus* ?  
À propos d'un nouveau champ de recherches  
et de la possibilité du débat en sciences sociales  
**Philippe Corcuff**

## ***Lectures***

- 175                    J.-P. ESQUENAZI, *Télévision et démocratie : le  
politique à la télévision française. 1958-1990*  
(par E. Neveu)
- 181                    J. SIMÉANT, *La cause des sans papiers*  
(par E. Pierru)
- 187                    A.-M. THIESSE, *La création des identités  
nationales* (par G. Sapiro)
- 190                    P. MINARD, *La fortune du colbertisme*  
(par M. Surdez)
- 195                    Revue des revues
- 207                    Résumés / Abstracts

© L'Harmattan, 1999  
ISBN : 2-7384-8780-7

## Les savants et le politique

**D**ANS *La mesure de l'État*, E. Brian explique comment la discussion sur le comptage des français est devenue un sujet de polémique au siècle des Lumières. Les philosophes défendent l'idée d'un dépeuplement de la France. Leur constat, fondé sur un comptage, conduit logiquement à une critique de la monarchie absolue. De leur côté, pris par les exigences des réformes administratives, les intendants du roi éprouvent la nécessité de connaître, avec précision, le nombre des sujets dans leur généralité. C'est dans ce contexte que mathématiciens, géomètres et cartographes vont être sollicités pour quantifier la population entre les années 1760 et 1790. Le savant s'intègre ainsi dans le débat politique de l'impossible réforme de l'État monarchique. Plus récemment, G. Noiriel, dans *Les origines républicaines de Vichy*, s'interroge sur l'utilisation que l'État français a pu faire de l'appareil de recensement des étrangers léguée par la III<sup>e</sup> république et étudie le rôle de l'expert, instauré savant dans la défense d'une anthropologie raciste, vantant la pureté de la masse rurale française.

Deux figures possibles du savant ? À chaque fois semble se rejouer une instrumentalisation des scientifiques au service d'un État qui les rétribue. Faudrait-il forcément envisager les rapports entre savants et politiques sous l'angle de l'échec, d'une perte inéluctable d'autonomie ? Mais dans le même moment experts, intellectuels et savants peuvent produire à leur tour des savoirs, susceptibles de contrer les formes de manifestations du pouvoir, jusqu'à définir parfois des normes capables de réguler, de surveiller, de minimiser, d'orienter la politique ou les contraintes institutionnelles. Ce sont les points de contact entre ces deux mondes, là où le savant et la politique inventent, recherchent une langue commune, un mode de confrontation et d'échange qui ont retenu notre attention sur un axe chronologique large (XVIII<sup>e</sup>- XX<sup>e</sup>). Qu'est ce que ces deux domaines, *a priori* étrangers, sont capables de percevoir l'un de l'autre et comment s'organisent leur confrontation ?

P. Laborier présente les sciences camérales et les enjeux recouverts, dans les pays de langue allemande par l'élaboration d'une police des bonnes mœurs. Au même moment, en France, ainsi que le montre J.-L. Chappey, les Idéologues, au travers de la professionnalisation du savant propose une représentation de la société pensée, comme un corps social organique opposée à la politique de Bonaparte. Le problème se représente à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle autour de la figure de l'intellectuel. V. Duclerc scrute les modalités d'engagement des scientifiques dans l'affaire Dreyfus et leurs conséquences sur la définition d'un esprit scientifique nouveau. V. Spenlehauer étudie la manière dont les experts de la planification, dans les années cinquante, ont mis au point des outils sociologiques et statistiques capables d'orienter les choix politiques et économiques. Enfin, P. Lascoumes pose le problème dérangeant du canular scientifique. A travers le cas des avions renifleurs il interroge conditions d'adhésion à une supercherie apparemment fondée sur la science.



# La «bonne police»

## Sciences camérales et pouvoir absolutiste dans les États allemands

---

Pascale Laborier  
Université de Picardie Jules Verne  
CURAPP

«Avant de procéder à l'instauration des Lumières, c'est-à-dire avant d'abattre les forêts, de rendre le fleuve navigable, de cultiver des pommes de terre et de réformer les écoles primaires, de planter des acacias et des peupliers, de faire chanter à la jeunesse ses cantiques du matin et du soir à deux voix, de faire construire des chaussées et de faire vacciner contre la variole, il est nécessaire de faire exiler de l'État toutes personnes de convictions dangereuses, qui font la sourde oreille à la voix de la raison».

E. T. A. Hoffmann, *Petit Zacharie*

DANS les procès-verbaux des examens oraux à l'entrée de la fonction publique au tout début du XIXe siècle en Prusse, les candidats, interrogés sur leur conception de l'État, formulent des réponses de ce type : «L'État est une société de bourgeois, qui se sont réunis pour accroître autant que possible le bonheur et la sécurité générale», ou encore «L'État est une association de plusieurs pour la sécurité et pour l'accroissement du bonheur réciproque ; ceux qui entrent dans cette association renoncent à plusieurs de leurs droits naturels, pour atteindre d'autant plus sûrement ce but»<sup>1</sup>. Ces réponses illustrent la mutation politique et sociale qui s'est opérée tout au long du XVIIIe siècle : le bien-être et le bonheur des citoyens n'excluent pas, pour ces apprentis fonctionnaires, l'exercice d'une contrainte pour garantir la sécurité mais au contraire la suppose. Ce double souci indique une transformation radicale de l'exercice du pouvoir et avec elle de la sphère d'action de ce qui était dénommé à l'époque la «police» (*Polizei*)<sup>2</sup>.

---

1. Citations des candidats Hash (1801) et von Horst (1802) dans Brunschwig (H.), *Société et romantisme en Prusse au XVIIIe siècle. La crise de l'État prussien à la fin du XVIIIe siècle et la genèse de la mentalité romantique*, Paris, Flammarion, 1973, p. 24.

2. Le concept de «*Polizei*» – parfois écrit *Pollicey*, *Pollicei*, *Policey*, *Policei*, *Pollizey*, *Pollizei* ou *Polluzey* – apparaît pour la première fois en Allemagne dans des textes juridiques de la seconde moitié du XVe siècle. Sur l'histoire de ce concept, voir [suite de la note page suivante]

La police était jusque lors synonyme de maintien du «bon ordre» à l'intérieur de la communauté (*Wohlordnung des Gemeinwesens*) et du respect des lois. Ce terme désigne éventuellement le «bien commun» lui-même, comme c'est le cas dans certains écrits de Luther, dans lesquels la Police équivaut à l'État<sup>1</sup>. Au XVIIIe siècle, la police inclut aussi bien la simple garantie de l'ordre que l'intervention légitime dans les affaires culturelles, sphère par excellence du «bien-être» des citoyens. On peut lire un nouveau souci du «bien-être» et de la sécurité des individus dans le développement d'une politique de type providentiel tout au long du XVIIIe siècle. Le contrôle parfois répressif des loisirs, la surveillance des lieux de plaisirs etc., se sont également accompagnés d'une politique de prévention : l'éducation du goût des individus prend dès lors une forme morale et justifie par exemple la censure des pièces de théâtre, des ouvrages, etc. Surtout s'affirme l'idée que si cette formation des citoyens était parvenue à son parachèvement, un «public» pourrait se former et formuler des demandes en matière d'art<sup>2</sup>. S'énonce ici un projet prosélyte de conversion des sujets à une culture légitime comprise dès lors comme un bien commun universalisable. Ce projet de civiliser les masses, d'élever le niveau de l'éducation et plus généralement d'apporter le «bien-être spirituel» à la population repose sur le présupposé que les individus ne connaissent pas encore ou ne disposent pas eux-mêmes des conditions de leur bonheur et qu'il relève du devoir de la puissance publique de les y amener.

Cette politique bienfaisante puise son socle théorique notamment dans les écrits des caméralistes allemands qui étaient également des fonctionnaires au service du pouvoir absolutiste. Avec eux, et dès lors que la police recouvre presque toute l'administration intérieure, une nouvelle science s'institutionnalise dans les facultés de philosophie, tout d'abord en Prusse, comme «science de la police, de la caméralistique et de l'économie» visant la formation d'un nouveau corps de fonctionnaires spécialisés dans les tâches administratives. Il ne s'agit pas seulement ici d'un projet «intellectuel», mais au travers de l'institutionnalisation de la science de la police, ce sont surtout de

---

Knemeyer (F.-L.), «Polizei», in Brunner (O.), Conze (W.), Koselleck (R.), Hg., *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett, IV, 1978, p. 875 et 883.

1. L'ouvrage majeur sur la police est celui de Maier (H.), *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, Neuwied-Berlin, Luchterhand, 1966. Ici, p. 122-125.

2. L'exemple de la réforme du théâtre au XVIIIe siècle est à ce titre exemplaire. En effet, l'art dramatique, compris avant tout comme une «école des mœurs» et non comme un lieu de réjouissance, a conduit aussi bien ses théoriciens que les directeurs de troupe ou les comédiens à réclamer l'indépendance de leur art vis-à-vis de la fréquentation du public grâce au soutien des États. Un tel projet de moralisation de leur art supposait selon eux qu'un public susceptible d'apprécier leur art réformé existât et qu'en attendant sa constitution (et donc le succès de leurs spectacles et la rentabilité de leur entreprise) que leur scène soit subventionnée. Cf. Laborier (P.), «Cultural Policy as Welfare Policy : a Genealogical Approach», *1st International Conference on Cultural Policy Research*, Bergen, 1999.

nouvelles techniques administratives qui sont inventées. L'observation des transformations de cette science nous permettra également d'éclairer les différentes formes d'expertise qui se jouent dans ce mouvement de dépassement du droit seigneurial. D'une relation fortement personnalisée au détenteur du pouvoir dans les États territoriaux, la science de la police se rationalise, se codifie et est médiatisée par des procédures techniques et des connaissances spécialisées. C'est dire que l'institutionnalisation des sciences camérales s'accompagne de la professionnalisation de ses experts et de la progressive autonomisation du domaine administratif vis-à-vis du pouvoir politique grâce à leurs nouvelles positions professionnelles. Toutefois ces spécialisations disciplinaires et leur traduction pratique ne peuvent se comprendre hors du contexte plus général du développement politique de l'État absolutiste en un État de droit.

Notre objectif se limite ici à la présentation, tout d'abord, de l'énonciation d'une politique de type providentielle par les hauts fonctionnaires et théoriciens que sont les caméralistes. La lecture de leurs écrits permet de saisir les mutations politiques des gouvernements territoriaux allemands après la guerre de Trente Ans et la Réforme. Toutefois ce mouvement de constitution d'une politique providentielle ne s'opère pas sans résistances. C'est aussi ces résistances et leur dépassement partiel que nous voudrions restituer de l'État de police à l'État de droit.

## Mutations de l'art de gouverner

Avec le développement et l'extension du système juridique et administratif dans les États allemands, la relation du citoyen à l'État s'articule de manière croissante à des règles de droit et repose donc moins sur la seule loyauté du sujet à l'égard du monarque. La production et l'application de règles impersonnelles supposent corrélativement la formation d'un corps de spécialistes compétents au service des États bureaucratiques absolutistes dans les régions allemandes. L'essor puissant du droit public (*ius publicum-Staatsrecht*) s'accompagne de l'ascension sociale régulière de ce corps de spécialistes dans une situation où les cours ne disposaient pas toujours du personnel compétent dans des régions souvent dépeuplées et éloignées du centre politique<sup>1</sup>. La bureaucratisation de l'exercice du pouvoir est également marquée par le développement concomitant d'un corps de techniciens de la gestion administrative, de spécialistes de la «bonne police» (*gute Policey*), des caméralistes. Leur savoir et leur savoir-faire seront systématisés en une science de la police. Professeurs, hauts

---

1. Il faut entendre ici par *ius publicum* un «droit constitutionnel de l'empire et des territoires», incluant le droit constitutionnel coutumier et la théorie générale de l'Empire. Cf. Stolleis (M.), *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police 1600-1800*, Paris, PUF, 1998.

fonctionnaires, rédacteurs de règlements administratifs, etc., leur pratique s'inscrit dans l'exercice du pouvoir absolutiste aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Ils sont les principaux théoriciens, de la mise en œuvre de la «bonne police», et ils développent au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, une police visant à promouvoir le bonheur des sujets du pouvoir absolutiste. L'évolution d'une conception de la police sécuritaire vers une conception orientée vers le bien-être civil et la culture, aussi bien dans les écrits des caméralistes que dans la réalité de la pratique administrative, signe et codifie cette volonté politique archétypique du pouvoir absolutiste dans certains États allemands au XVIII<sup>e</sup> siècle d'éduquer ses sujets mais aussi de les protéger, au travers de ces nouvelles techniques, de la misère et de la famine. Les commandements concrets des caméralistes traduisent plus généralement la disciplinarisation sociale des domaines pris en charge par les administrations territoriales en même temps qu'elle traduit le mouvement de rationalisation de l'appareil administratif<sup>1</sup>.

### *Nouvelles techniques administratives*

Un mouvement de dépassement du droit seigneurial s'effectue au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle. L'Empire se compose alors d'une multitude de cours et de résidences, qui n'ont pas toujours à leur tête des princes allemands<sup>2</sup>. Les traités de Westphalie (1648) consacrent l'indépendance, déjà renforcée lors de la Réforme, de cette noblesse princière face à l'Empereur, qui concentre des compétences aussi bien militaires qu'administratives. Si ces cours ont influencé l'art et les représentations sociales, elles jouent néanmoins un moindre rôle que les villes jusqu'à la guerre de Trente Ans (1618-1648), qui entraîne une période de dépression et de stagnation, affectant tous les groupes sociaux. C'est dans ce contexte que plusieurs villes allemandes, en particulier les villes d'Empire, ont perdu leur signification économique et culturelle au profit des cours, nouveaux centres de décisions politiques, d'initiatives économiques et d'émulation culturelle<sup>3</sup>.

---

1. En Allemagne, plusieurs études sociologiques ou historiques sur la politique sociale, informées par la lecture de M. Foucault mais aussi de N. Elias, de M. Weber ou de l'historien contemporain G. Oestreich, ont souligné le lien entre la sécurité publique et la discipline sociale. Cf. Breuer (S.), «Sozialdisziplinierung. Probleme und Problemverlagerungen eines Konzepts bei Max Weber, Gerhard Oestreich und Michel Foucault», in Sachße (C.), Tennstedt (F.), Hg., *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986.

2. Le roi danois était ainsi le duc du Schleswig et du Holstein. Inversement, ces derniers portaient parfois aussi la couronne d'un autre État tels les princes électeurs de Saxe en Pologne (de 1697 à 1761).

3. Vierhaus (R.), «Höfe und höfische Gesellschaft in Deutschland im 17. und 18. Jahrhundert», in Bohnen (K.), Jorgensen (S.-A.), Schmoe (F.), Hg., *Kultur und Gesellschaft in Deutschland von der Reformation bis zur Gegenwart*, Kopenhague-München, Fink, 1981, p. 44.

Cette période de transitions politiques, sociales et économiques marque la rupture entre des mesures administratives réactives, prises *ad hoc*, et la systématisation accrue de ces mesures dans ce qui va être défini ensuite comme l'État de police (*Polizeistaat*)<sup>1</sup>. Les princes territoriaux reprennent la technique administrative des ordonnances de police, héritées des chancelleries impériales, et les appliquent à toute une variété de problèmes sociaux<sup>2</sup>. La police, d'une technique administrative improvisée, se transforme en un principe structurel de l'ordre absolutiste : elle devient un instrument de régulation sociale. Le processus de reconstitution des institutions débute au milieu du XVIIe siècle avec les réformes fiscales. Frédéric-Guillaume Ier (1688-1740) renforce cette police et construit une sorte d'État providentiel prussien, fondé sur une bureaucratie militaire dirigée par le monarque à travers un système bureaucratique<sup>3</sup>. L'institution de la police est l'instrument de la discipline monarchique et de l'autorité de l'État absolutiste. Elle incarne en ce sens, aux XVIIe et XVIIIe siècles, la «raison d'État»<sup>4</sup>. La systématisation ultérieure de la police en une science de la police (*Polizeiwissenschaft*) différenciera au demeurant la police d'autres sphères de l'État, comme l'armée, les finances ou même l'action de gouverner. Cependant, cette distinction entre gouvernement et police (dans le sens d'administration interne) n'est pas encore très précise<sup>5</sup>. Les tâches administratives sont traitées de manière transversale.

La restructuration de l'administration territoriale prend toute son ampleur à la fin du XVIIe siècle et au début du XVIIIe siècle. Presque toute l'administration intérieure se trouve alors englobée sous l'appellation de «police». Une science de la police, de la caméralistique et de l'économie se constitue progressivement comme une science universitaire. Son objet est la formation des spécialistes de la science administrative. Ainsi, dans les universités de philosophie, et de manière distincte du droit public, les nouvelles chaires de «*Cameralia, Œconomica und Polizeisachen*» sont destinées à former les cadres des États absolutistes, notamment en Prusse. La première chaire universitaire de science de la police (*Polizeiwissenschaft*) a été fondée sous le règne de Frédéric Guillaume Ier dans les universités prussiennes de Francfort-sur-l'Oder et de Halle (1727). Deux ans après la création de ces chaires, les professeurs de ces deux universités

---

1. Sur ce point voir Wolzendorf (K.), *Die Polizeigedanke des modernen Staates. Ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter besonderer berücksichtigung der Entwicklung in Preußen* [1918], Breslau, Scientia Aalen, 1964.

2. Si *Polizei* vient du grec *politeia*, transcrit en latin *politia*, ce terme est importé dans l'Empire allemand par l'intermédiaire de la chancellerie bourguignonne. Voir Hintze (O.), *Beamtenum und Bürokratie*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1981, p. 96 et s.

3. Caygill (H.), *Art of Judgement*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, p. 105 ; Behrens (C. B. A.), *Society, Government and the Enlightenment. The Experience of Eighteenth-Century France and Prussia*, New York, Harper and Row, 1985.

4. *Della ragione di Stato* de Botero est ainsi traduit en allemand par *Anordnung guter Policeyen und Regiments* et les *Principe* de Machiavel par *Policei*.

5. Knemeyer (F.-L.), «*Polizei*», art. cité, p. 876.

publient ensemble une revue sur les sujets se rapportant aux sciences camérales, policières et économiques. D'autres princes ou landgraves allemands suivent l'exemple prussien en fondant de telles chaires pour éviter l'émigration de leurs étudiants vers Halle ou Francfort-sur-l'Oder<sup>1</sup>. De tels enseignements sont ainsi instaurés à Leipzig (1742), Iéna (1744) ou Göttingen (1755). C'est seulement avec la création de chaires à Vienne (1752), à Prague (1763), à Innsbruck et à Klagenfurt (1768) que les sciences camérales conquièrent aussi les universités autrichiennes<sup>2</sup>. L'université de Halle, créée en 1691, est encore à cette époque – avant que Göttingen ne prenne la relève – le pôle universitaire considéré par les contemporains comme le plus moderne et le plus en pointe dans les domaines du droit public, de la philosophie et des sciences camérales. L'enseignement d'une «éthique» des fonctionnaires est au centre de ces préoccupations philosophiques<sup>3</sup>.

### *La bonne police*

L'activité administrative ou la «bonne police» (*guter Policey*) fait progressivement son apparition dans la littérature universitaire. Cette nouvelle taxinomie se trouve par exemple développée dans l'*État princier tudesque* (*Teutscher Fürsten Staat*), ouvrage publié à Francfort en 1656 par un des tous premiers auteurs caméralistes, Veit Ludwig von Seckendorff (1629-1692)<sup>4</sup>. Après avoir étudié à Strasbourg, il officie auprès du Landgrave de Hesse-Darmstadt puis, de 1652 à 1664, il gravit tous les échelons de la carrière de conseiller au Duché de Gotha et accède à la dignité suprême de chancelier. Le *Fürstenstaat* peut être lu comme un manuel de lois et de prescriptions pour l'administration civile sur le modèle du gouvernement de Gotha. Ce haut fonctionnaire d'un État allemand va notamment participer au recensement statistique du territoire. Il participe aussi à l'élaboration du règlement territorial.

Au travers de l'exemple de Seckendorff ou d'autres hauts fonctionnaires de son époque, on voit se mêler activités universitaires, politiques et administratives. Les intérêts des princes territoriaux et l'opinion savante sur l'administration sont étroitement associés. Ce développement s'appuie sur une connaissance pratique des arcanes du pouvoir et de sa bureaucratie. C'est pourquoi cette nouvelle forme de savoir et son exposition systématisée sont inséparables de la position occupée par ses hauts fonctionnaires dans l'appareil d'État (et du

---

1. Stolleis (M.), *L'histoire du droit public en Allemagne*, op. cit., p. 368 et s.

2. Sur les chaires académiques et universitaires de sciences camérales se reporter à Maier (H.), *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, op. cit., p. 214 et s.

3. Stolleis (M.), *L'histoire du droit public en Allemagne*, op. cit., p. 449.

4. Sur sa vie et ses œuvres, consulter principalement Stolleis (M.), Hg., *Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert - Reichspublizistik - Politik - Naturrecht*, Frankfurt a.M., Metzner, 1977.

développement même de cet État)<sup>1</sup>. Cette imbrication entre pratique administrativo-politique et une nouvelle forme de savoir conduit inévitablement à s'interroger, dès lors que cette discipline universitaire ne s'est pas autonomisée, sur le statut même de ces nouveaux savoirs et des conditions de leur constitution. Comme le remarque, le plus éminent de ces praticiens et bientôt professeur de droit public indépendant, Johann Jakon Moser (1701-1785) : «Presque tout écrivain qui publie un livre sur la constitution de l'Empire allemand a soin de se régler sur les maximes et les principes de ses supérieurs [...] Aussi faut-il toujours se demander au service de qui il se trouve et quelle fonction il occupe»<sup>2</sup>. L'État princier suppose le bon fonctionnement d'une administration formée à de nouvelles tâches. En sus des tâches sécuritaires coutumières, Seckendorff comme d'autres caméralistes assigne à la police de garantir tant le bien-être (*Wohlfahrt*) et la paix, que la prise en charge des affaires confessionnelles ou éducatives<sup>3</sup>. Cet écrivain et homme politique actif, fortement imprégné par la tradition luthérienne, publie un ouvrage sur *L'État chrétien* (*Christenstaast*). Sa doctrine de la police énonce les principes de la vie vertueuse et de la prise en charge du bien-être des sujets par les États aussi bien pour le courtisan que pour le fonctionnaire. Ces principes de la police de l'État territorial tout comme la pratique des fonctionnaires sont dès lors empreintes d'une dimension éthique et religieuse<sup>4</sup>.

Ainsi, dans les États allemands protestants de la fin du XVIIIe siècle, le gouvernement du Prince s'affirme de plus en plus comme un gouvernement de fonctionnaires, un gouvernement de la machine administrative. Dans cette seconde phase, les ordonnances sont utilisées comme achèvement du but proclamé de la sécurité et du bien-être. Une des hypothèses du développement et de la spécialisation de l'État moderne dans les États protestants allemands repose sur l'affranchissement juridique de l'État de la hiérarchie ecclésiastique, en

---

1. Leibniz s'adresse ainsi à Seckendorff : «Toi qui connais les princes allemands, et qui, le premier, a organisé sous la forme de savoir scientifique un sujet resté jusque-là bien vague... Tu n'as pas simplement rédigé une compilation comme beaucoup d'autres, ni recueilli les prescriptions générales que l'on entend, ici et là, dans les universités, mais, au contraire, tu as donné des exemples précis tirés de l'expérience directe de la réalité et de la réflexion». Lettre 459 citée par Pasquino (P.), «Police spirituelle et police terrienne», in Lazzeri (C.), Reynié (D.), dir., *La raison d'État. Politique et rationalité*, Paris, PUF, 1992, p. 103.

2. Moser (J. J.), *Compendium iuris publici Germanici*, Tübingen, 1731, p. 10-11, cité par Stolleis (M.), *Histoire du droit public...*, op. cit., p.385.

3. La théorie du Baron von Seckendorff s'accorde ainsi avec la police de l'État absolutiste, qui regarde les abus et les préjudices de la force des guildes comme une contradiction à l'idée de culture et de perfection et affirme leur influence pernicieuse sur les conditions économiques et morales de cette classe de citoyens. Thamer (H.-U.), «On the Use and Abuse of Handicraft : Journeyman Culture and Enlightened Public Opinion in 18th and 19th Century Germany», in Kaplan (S. L.), ed., *Understanding Popular Culture. Europe from the Middle Ages to the Nineteenth Century*, Berlin, New York, Amsterdam, Mouton, 1984.

4. Stolleis (M.), «Grundzuege der Beamtenethik (1550-1650)», *Die Verwaltung*, 13, 1980.

accroissant sa souveraineté et son autarcie<sup>1</sup>. Les princes-électeurs brandebourgeois, comme dans d'autres territoires gagnés à la Réforme, ont connu un élargissement de leurs compétences<sup>2</sup> : «En impliquant directement l'État dans certaines prestations culturelles et spirituelles au profit de la communauté chrétienne, il a également doté la finalité de l'État des buts culturels les plus larges»<sup>3</sup>. L'État acquiert de nouvelles responsabilités : pourvoir à l'enseignement, à l'ordre moral, à la subsistance et au développement spirituel. Cette sécularisation a renforcé la nouvelle administration centralisée en lui procurant un étau moral. Cette nouvelle forme de pouvoir se substitue à la seule défense de l'intérêt particulier de la noblesse et elle est fondée sur la «police», qui donne son nom à cette nouvelle définition de l'État. Seckendorff refuse ainsi d'utiliser les termes de «souveraineté» ou de «raison d'État» : la règle du droit doit s'imposer à tous<sup>4</sup>. Tout se passe comme s'il était nécessaire, pour le nouveau système de la monarchie absolue, de faire obéir des hommes à une fonction et non plus s'incliner devant le titre. Le sentiment de «l'intérêt général» et l'appel aux aptitudes de la bourgeoisie est concomitante de l'achèvement de la centralisation étatique même si l'État reste avant tout un *Polizeistaat*, fondé sur la prééminence de l'exercice de la force.

## Science de la police et *Aufklärung*

Dans la seconde moitié du XVIIIe siècle, la Prusse avec ses nouvelles universités fait en effet figure de véritable patrie pour la philosophie de l'*Aufklärung*. Ses principes rationalistes se diffusent dans tout le corps politique et social. La popularité de ce mouvement n'aurait d'égale, dans l'histoire intellectuelle et politique de la Prusse, que celle de la Réforme. Ce mouvement, qui n'est certes pas spécifique à la Prusse, dispose du soutien de tout l'appareil de l'État et de l'Église à la différence du mouvement contemporain français des Lumières. Ses tenants sont principalement issus du milieu des fonctionnaires, des juristes, des pasteurs et des enseignants<sup>5</sup>. Emmanuel Kant identifiera

---

1. Troeltsch (E.), *Protestantisme et modernité*, Paris, Gallimard, 1991, p. 80.

2. En effet, à défaut d'un soutien de l'épiscopat sur leur territoire, les princes deviennent des évêques de «substitution» à la tête du consistoire qui administre l'Église dès 1543. Cf. Thadden (R. von), *La Prusse en question. Histoire d'un État perdu*, Arles, Actes Sud, 1985, p. 102 et s.

3. Même si la forme de cet État ne correspond pas à notre conception moderne, E. Troeltsch y lit le surgissement de l'État civilisé moderne : en même temps que la culture s'affranchit de l'Église, l'État conserve et maintient ses fonctions culturelles ; le despotisme éclairé prussien aurait son origine dans le patriarcalisme protestant. Ce collègue et ami de Weber souligne toutefois que dans la conception calviniste, dès lors que l'État s'est dérobé au sens spirituel de telles obligations, elles ont été reprises par l'Église, laissant à l'État son rôle de gardien de la sécurité, préparant ainsi la conception utilitariste de l'État. Cf. Troeltsch (E.), *Protestantisme et modernité*, op. cit., p. 80.

4. Stolleis (M.), *Histoire du droit public...*, op. cit., n. 73, p. 533.

5. Cf. François (E.), «Villes d'Empire et *Aufklärung*», in Grappin (P.), dir., *L'Allemagne des lumières. Périodiques, correspondances, témoignages*, Paris, Didier-Érudition, 1982, p. 9-24. L'auteur présente en outre une analyse détaillée de l'influence des différents États territoriaux et villes libres.

l'époque des Lumières au règne de Frédéric II : le despote éclairé incarne, pour lui, cette forme de gouvernement, qu'est une monarchie libre et tempérée, dans laquelle le souverain représente l'État et non sa personne privée, uni dans un même corps avec son peuple<sup>1</sup>. Dans cette perspective, le monarque est le *premier fonctionnaire* de l'État à la tête d'une bureaucratie et d'un appareil judiciaire qui fixe les limites de sa toute-puissance<sup>2</sup>.

### *Du souci populationniste au bonheur des population*

La théorie de la police développe et systématise les principes de la conduite domestique et propose une réglementation de la vie quotidienne. Tout ce qui relève de la politique intérieure appartient à la police : commerce, agriculture, horticulture, sylviculture, exploitation des mines, etc. La police embrasse alors tout ce qui concerne le maintien de l'ordre moral mais aussi matériel. Elle supervise tant le brassage de la bière, la consommation du café, l'abattage des cochons que toutes les atteintes au « bon ordre ». Après la guerre de Trente Ans, les domaines de l'exercice du pouvoir absolutiste comprennent aussi bien la reconstruction des villes, l'accroissement de la population, l'augmentation des récoltes que le développement du commerce. Le souci politique moderne s'incarne sous la forme du contrôle des ressources (le bois, les denrées alimentaires, etc.) mais aussi des « talents » et des « plaisirs » de la population ; l'enrichissement par le commerce permet d'accroître également la population et donc la production : la dialectique population/richeesse est la préoccupation centrale de la caméralistique et du mercantilisme<sup>3</sup>. C'est pourquoi l'enseignement caméral s'appuie sur l'économie et la statistique.

---

1. Kant (E.), « Réponse à la question : Qu'est-ce que les Lumières ? » [1784], *Œuvres philosophiques*, II, Paris, Gallimard, 1985, p. 215. H. Brunschwig fait d'ailleurs débiter le règne de l'*Aufklärung* en Prusse avec celui de Frédéric II en 1740 : le nouveau roi n'autorise pas seulement divers cultes comme son père, « il encourage systématiquement les principes éclairés dont il cimente les institutions de son État » (*Société et romantisme en Prusse*, op. cit., p. 163).

2. Toutefois cette intrication entre liberté de penser et contrôle policier est assez bien résumée dans cette boutade de Kant, selon laquelle il n'y a qu'un « maître au monde » qui puisse proclamer « Raisonnez autant que vous voudrez et sur tout ce que vous voudrez ; mais obéissez ! » (« Réponse à la question... », art. cité, p. 211). La question du gouvernement éclairé et de la conduite de ses sujets renvoie à celle, plus globale, de la signification des Lumières. C'est à une telle interrogation que Kant se propose de répondre dans le mensuel berlinois, le *Berlinische Monatschrift*, en décembre 1784. Il faut rappeler ici, pour en évaluer la portée politique, que cette revue est matériellement et intellectuellement liée à l'État prussien : elle reçoit des subsides étatiques ; ses auteurs appartiennent aux couches dirigeantes de la société et de l'État (20% sont des hauts fonctionnaires). H. Möller propose une étude sur la provenance sociale de ses trois cents auteurs, exemplaire, selon lui, pour les couches dirigeantes des Lumières prussiennes et de plus corroborée par une analyse similaire des 433 collaborateurs de la *Allgemeine Deutsche Bibliothek*. Cf. Möller (H.), « Wie aufgeklärt war Preußen ? », in Puhle (H.-J.), Wehler (H.-U.), Hg., *Preußen im Rückblick*, Göttingen, Vandenhœck und Ruprecht, 1980, p. 180 et s.

3. Foucault (M.), « Sécurité, territoire et population », *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1988, vol. III, p. 719-723.

Ces nouvelles préoccupations sont à mettre en relation avec l'explosion démographique qui s'est amorcée dans toutes les couches sociales, par exemple en Prusse, souvent présentée comme le moteur du changement social et économique<sup>1</sup>. Avec la naissance de la statistique sociale, de l'invention des techniques de recensement de la population, la théorie administrative inaugure «d'un côté, un outil conceptuel producteur de savoirs sur l'homme et la société, de l'autre, une technique autorisant un gouvernement plus étroit des sujets»<sup>2</sup>. Ce développement, globalisant et quantitatif, sur la population se présente bien comme le pendant du renforcement de l'administration du pouvoir pastoral<sup>3</sup>. Ce pouvoir orienté vers le salut de l'individu s'est étendu, avec l'affaiblissement de l'institutionnalisation ecclésiastique, à l'État dans sa forme moderne. Le salut spirituel prend alors une forme terrestre, comme les objectifs de santé ou de bien-être ici-bas. Son extension à tout le corps social se lit par exemple à travers le nouveau pouvoir laïcisé de l'éducation.

Alors même que le peuple constituait une réserve de main-d'œuvre, de recrues, etc., les fêtes populaires furent considérées comme une menace pour l'ordre public<sup>4</sup>. La mise en place d'une «police de la culture (*Kulturpolizei*), des mœurs, du bien-être et de la bienfaisance» au XVIII<sup>e</sup> siècle dévoile les deux faces répressive et préventive de l'activité policière, et de manière générale du projet de toute politique sociale, tel qu'il a été initié par le pouvoir absolutiste, accompagnant la contrainte par la volonté déclarée d'apporter le *bien-être* à ses sujets. Les principes d'une police du bien-être énoncent un nouvel art de gouverner fondé sur une rationalité de l'action, qui vise à garantir l'ordre intérieur par le développement de l'État providentiel ainsi que l'affirmation de sa puissance dans ses relations avec les autres pays permise par l'accroissement de ses richesses. La population est pour les caméralistes un élément central de la richesse d'un État et elle devient ainsi l'objet de nouvelles technologies : éducation, santé, hygiène, culture, etc. Le gouvernement éclairé apporte en ce sens une nouvelle réponse au problème des «pauvres», de la «canaille» : en «disciplinant», en éduquant, en soignant, en surveillant les «excès», cette partie de la population, au lieu d'être une gêne, constitue une «ressource», soit selon

---

1. Les causes exactes de cet accroissement sont toutefois sujettes à de multiples interprétations. Sur ce point, lire l'introduction de Vogel (B.), *Hg., Preußische Reformen 1807-1820*, Königstein, Athenäum and Co, 1980, p. 10 et s.

2. Reynié (D.), «Le regard souverain», in Lazzeri (C.), Reynié (D.), *La raison d'État...*, *op. cit.*, p. 63.

3. Selon M. Foucault, l'État occidental moderne a intégré une technique ancienne de relation de pouvoir instaurée par les institutions chrétiennes. Une tactique individualisante s'est déployée, caractéristique de «pouvoirs» aussi différents que la famille, la médecine ou encore une administration spécialisée comme la police. Foucault (M.), «Pourquoi étudier le pouvoir : la question du sujet», in Dreyfus (H.), Rabinow (P.), *Michel Foucault. Un parcours philosophique. Au delà de l'objectivité et de la subjectivité*, Paris, Gallimard, 1984, p. 304 et s.

4. C'est également l'approche de A. de Swaan sur la charité, l'éducation élémentaire et la police médicale dans son ouvrage *Sous l'aile protectrice de l'État* (Paris, PUF, 1995).

l'expression de l'époque : le «trésor de la nation». Toutefois l'administration centrale, qui se développe de manière continue en Prusse depuis le milieu du XVIIIe siècle, comme en France ou en Autriche, se donne pour finalité la *discipline* des sujets mais non l'intégration de citoyens<sup>1</sup>.

Dans les États allemands, les caméralistes, les fonctionnaires ou les professeurs de d'administration, tels J. H. G. von Justi à Göttingen et à Vienne, le baron de Bielfeld à Hambourg ou J. von Sonnenfels à Vienne s'attachèrent à définir les modalités de l'exercice d'un tel pouvoir. La «police de la culture et du bien-être» constitue un enjeu nodal des débats caméralistes au milieu du XVIIIe siècle. L'extension de la bonne police à une police de type providentiel est un élément central de la théorie de la police chez plusieurs caméralistes importants. L'un des plus éminent caméraliste, Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771), formule ces nouveaux enjeux de manière exemplaire. Justi est surtout connu grâce à sa nomination au poste de conseiller auprès de la duchesse de Saxe-Eisenach. Dans une partie centrale de ses *Éléments généraux*, il expose l'idée que le gouvernement doit prendre soin de l'éducation de ses sujets, «s'ils veulent se rendre utiles à la société» dans le cadre d'une police de l'éducation<sup>2</sup>. Le souverain doit encourager à cette fin les académies, les universités, les écoles publiques. Dans les États territoriaux allemands s'était développé, entre le XVIe et le XVIIIe siècles, un système d'éducation publique. En Prusse la scolarité est rendue obligatoire avec l'édit du 9 octobre 1717<sup>3</sup>. Les arts doivent aussi faire l'objet de surveillance et d'encouragement de la part des autorités. La nécessité des divertissements réside non seulement dans leur attrait pour les citoyens, qui sans eux seraient amenés à fuir le pays – c'est ici un argument populationniste –, mais aussi dans le perfectionnement des mœurs. Il est à cet égard le premier caméraliste à inscrire de manière explicite le *devoir* pour l'État de promouvoir un théâtre public pour la population.

Dans le même esprit que Justi, un caméraliste d'origine hambourgeoise et proche de Frédéric II, le baron de Bielfeld (1716-1770), expose dans son traité *Institutions politiques*, publié à Paris en 1762, sa conception de la police. Selon lui «l'État régulier n'est autre chose que l'assemblage d'une multitude de citoyens, qui habitent la même contrée, et qui réunissent leurs forces & leurs volontés, pour se procurer tous les

1. Cf. Puhle (H.-J.), «Vom Wohlfahrtausschuß zum Wohlfahrtsstaat», in Ritter (G.), Hg., *Vom Wohlfahrtausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft*, Köln, Markus, 1973, p. 34.

2. Justi (J. H. G. von), *Éléments généraux de police, Démontrés par des raisonnemens fondés sur l'objet & la fin qu'elle se propose*, Paris, Rozet, 1769, p. 197 et s.

3. Pour une perspective comparatiste sur l'alphabétisation et ses résultats, voir François (E.), «Lire et écrire en France et en Allemagne au temps de la Révolution», in Berding (H.), François (E.), Ullmann (H.-P.), dir., *La Révolution, la France et l'Allemagne. Deux modèles opposés de changement social ?*, Paris, MSH, 1989.

agrémens, toute l'aisance, & toutes les sûretés possibles<sup>1</sup> ; et la police n'est pas selon lui autre chose que la «connaissance des moyens les plus propres pour rendre [...] ses citoyens heureux»<sup>2</sup>. La politique s'attache donc avant tout à «polir la nation que l'on doit gouverner» car «une nation policée est infiniment plus facile à gouverner qu'un Peuple farouche»<sup>3</sup>. Ce projet de civilisation des mœurs contribue, pour cet auteur qui s'inquiète comme Justi de la prévention des famines, des incendies et autres sortes de fléaux usuels, à l'accroissement de la prospérité car une nation «polie» est une nation «chez laquelle les besoins sont forts multipliés, & ces besoins sont la source de l'industrie, qui, à son tour, devient la mère des beaux Arts, des Sciences, des Arts Mécaniques, & du Commerce. La réunion de tous ces objets fait la félicité de l'État ; & d'un Pays si heureux qu'il ne manque pas d'être fréquenté par un grand nombre d'Étrangers voyageurs, dont la dépense concourt à l'enrichir»<sup>4</sup>.

Le programme fort détaillé d'éducation et de promotion spirituelle qu'il expose dans les *Institutions* ne prétend pas à l'égalité entre tous les sujets ; et même il «seroit absurde de l'enseigner aux paysans» des sciences abstraites, cependant «tout Citoyen a droit de prétendre qu'on l'instruise de ses devoirs envers l'être Suprême, envers lui-même, envers la Société, & qu'on lui apprenne, quoiqu'imparfaitement, de certains Arts, dont il ne sauroit presque se passer dans la vie commune»<sup>5</sup>. La diffusion de l'enseignement participe à la civilisation des mœurs, mais les arts y contribuent aussi pleinement. Les promenades publiques, les jardins, les guinguettes, les cafés, les cabarets contribuent aussi à «civiliser une nation» ; et c'est donc à la charge de la «sévère police» que ces choses soient «bien arrangées, bien entretenues, à prévoir tous les désordres qui pourroient y arriver»<sup>6</sup>.

La police, rappelons-le, embrasse alors tout ce qui concerne le maintien de l'ordre moral mais aussi matériel. L'installation et l'entretien des lanternes de rue relève également de l'activité policière depuis que l'État absolutiste, à la fin du XVIIe siècle, avait soumis la rue à son contrôle grâce à cet éclairage public<sup>7</sup>. Comme dans les *Éléments généraux de police* de Justi, les arrangements architecturaux n'échappent pas au contrôle, à la régulation policière – qui s'intitule à

---

1. Bielfeld (Baron de), *Institutions politiques, Ouvrage où l'on traite de la Société Civile ; Des Loix, de la Police, des Finances, du Commerce, des Forces d'un État ; Et en général de tout ce qui a rapport au Gouvernement*, Paris, Duchesne, 1762, I, p. 57.

2. *Ibid.*, p. 54.

3. *Ibid.*, p. 94.

4. *Ibid.*, p. 95.

5. *Ibid.*, p. 98-99.

6. *Ibid.*, p. 139.

7. Les lanternes font aussi l'objet d'un développement chez Justi, voir ses *Éléments généraux de police*, *op. cit.*, § 75, p. 53-54. Sur les «lanternes» dans une perspective historique : Schivelbusch (W.), *La nuit désenchantée. À propos de l'histoire de l'éclairage artificiel au XIXe siècle*, Paris, Le Promeneur, 1993, p. 160-161.

Berlin «police de la construction» (*Baupolizei*) – d'architectes appointés par l'État avant de prévenir les fantaisies ornementales : «Ce n'est point un préjudice à la liberté des Citoyens quand la Police, qui va toujours au bien général, ne permet pas à chaque particulier de suivre ses caprices à cet égard. Nul ne doit bâtir à sa fantaisie [...] Il suffit de remarquer encore ici que les édifices publics, comme les châteaux des Souverains, les palais des Princes & des Grands, les Églises, les bourses de marchands, les Hôtels de Ville, &c. doivent être plus décorés d'ornemens, que les maisons des particuliers»<sup>1</sup>. Les écrits d'auteurs caméralistes éclairés tels Justi et Bielfeld témoignent d'une préoccupation pédagogique et esthétique pour la formation des mœurs «civilisées» des citoyens. Cette extension de la prise en charge par l'État du bien-être et de la culture du peuple est à interpréter dans le modèle plus global des transformations sociales et politiques en Europe. La *nationalisation* de la puissance militaire au XVIII<sup>e</sup> siècle s'accomplit en partie grâce à un mouvement de transfert de l'administration indirecte à l'administration directe : le passage de la location de mercenaires (souvent étrangers) au recrutement de soldats dans la population nationale et les guerres de cette époque entraîne l'augmentation des taxations liées aux guerres<sup>2</sup>. La santé et l'éducation de tous les jeunes hommes affectant l'efficacité militaire devient ainsi l'affaire de l'État et participe en retour à la spécialisation des institutions.

Ce développement par la puissance étatique de nouvelles sphères d'intervention s'accompagne d'une tension irrésolue entre deux formes de l'État : la *societas* et l'*universitas*<sup>3</sup>. Le premier terme désigne des agents qui se sont reliés entre eux, du fait des circonstances ou par choix, en une association régie par la loyauté mutuelle, mais non destinée à promouvoir l'intérêt commun ; c'est ce qui correspond à l'emploi usuel de la notion de contrat ou de pacte chez les juristes et les philosophes. En revanche, l'*universitas* correspond à une association de personnes, qui est dotée de certains pouvoirs et de certains privilèges. Dans la *societas*, l'État est compris comme le gardien des fidélités de l'association, comme un maître des cérémonies mais non comme un juge des goûts et des couleurs ou comme une multiplicité unifiée se vouant à un modèle de conduite éclairée, celui développé par le «despotisme

1. Bielfeld (Baron de), *Institutions politiques, op. cit.*, I, p. 335 et p. 339.

2. Ch. Tilly interprète la guerre de Trente Ans comme le moment où la plupart des États révélèrent leur vulnérabilité alors même qu'ils demandaient des sacrifices sans précédant à leurs sujets (en vue de la conduite de la guerre). Afin de contenir les révoltes de la population, le refus d'obéir ou de s'acquitter des taxes, les dirigeants répondaient certes par des châtiments exemplaires mais cela conduisit pourtant à un ensemble d'arrangements avec ceux qui collaboraient à la pacification. Cela créait aussi des droits qui aboutirent, à l'époque de la spécialisation, à prévenir les demandes par l'intermédiaire de programmes d'éducation publique, augmentant ainsi la bureaucratie et les projets budgétaires de l'appareil civil de l'État. «La réorganisation militaire constitua la cheville ouvrière de l'expansion des activités étatiques dans ce qui avait été jusque-là des domaines privés et locaux». Cf. Tilly (Ch.), *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier, 1992, p. 180-181.

3. Oakeshott (M.), *De la conduite humaine*, Paris, PUF, 1995.

éclairé», qui désigne bien de ce point de vue une nouvelle compréhension de l'État, comme *universitas* et association d'agents libres, dans laquelle celui-ci est considéré comme une entreprise commune et dont le but devient le «bien-être» et le «bien commun» dans une version séculière de la «communauté sainte»<sup>1</sup>.

### *La police du bien-être et de la culture*

Le concept de «police» acquiert, dans la littérature juridique prussienne à partir de 1770, une nouvelle extension, celle de «politesse», «déférence», «délicatesse», «beauté». Cette acception du terme, qui provient du latin médiéval *policia* (de *polire*, polir), est employée dans un contexte tel que des «bonnes villes policées», un «genre humain policé», des «États policés», un «peuple policé»<sup>2</sup>. Dès lors que la «police» ne s'occupe plus exclusivement de l'ordre public, ce terme finit par désigner tout acte institutionnel. De plus, la poursuite du «bien-être» des citoyens, qui ne sont pas compris seulement comme des sujets, entraîne une extension de l'intervention publique dont un exemple est la «police de la culture et du bien-être» (*Cultur- und Wohlfahrtspolizei*), en laquelle il convient de voir une des premières formes d'intervention d'une administration publique dans le secteur «culturel» et ce dans la mesure où cette police développe une activité intensive dans ce domaine en se substituant à d'autres protagonistes<sup>3</sup>.

Au début du XIXe siècle, Karl Heinrich Ludwig Pölitz, professeur à l'université de Leipzig, énumère ainsi dans son traité de science politique [1823], les formes distinctes que la police peut revêtir : elle est, d'une part, un instrument de la «contrainte», visant à garantir l'ordre et la sécurité publique et, en tant que telle, elle relève du ministère de la police (*Polizeiminister*) ; elle est, d'autre part, l'instrument du bien-être des citoyens et relève alors à ce titre d'un ministère du culte et de l'instruction<sup>4</sup>. La «police de la culture et du bien-être» répond à cette deuxième spécialisation de la police, car si on peut promouvoir et protéger la culture, on ne peut en faire une

---

1. Pour M. Oakeshott, le choix du bien-être et de la prospérité donnerait en ce sens une tonalité morale à ce qu'il va jusqu'à qualifier d'entreprise «par ailleurs globalement sordide» : les gouvernants sont des thérapeutes, les directeurs d'un sanatorium qu'aucun patient ne peut choisir librement de quitter (*Ibid.*, p. 380 et s.).

2. Il faut préciser que cette évolution concerne avant tout la Prusse et ses sphères d'influence aux XVIIIe et XIXe siècles. En effet, les textes juridiques bavarois distinguaient clairement dès la moitié du XIXe siècle la police, comme instrument de la contrainte, et l'administration.

3. Thèse également avancée par M. Abelein mais sans étayage précis dans *Die Kulturpolitik des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik Deutschland. Ihre verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre verfassungsrechtlichen Probleme*, Köln-Opladen, Westdeutscher Verlag, 1968, p. 197.

4. Pölitz (K. H. L.), *Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit*, I, J. C. Hinrichsche, 1823, p. 498 et s. Sur la création en 1817 du premier *Kultusministerium* en Prusse, voir les chapitres IV et V de notre thèse de doctorat, *Culture et édification nationale. Genèse des politiques de la culture*, Paris, IEP, 1996, et *Aux origines de l'État culturel. Politiques de la culture en Allemagne*, Paris, Presses de Science-Po, à paraître (2000).

contrainte. Pölitz définit cette « police culturelle » de la sorte : elle « contient la représentation des fondements, selon lesquels les conditions essentielles pour la réalisation du but de l'État (*Staatszwecke*) – c'est-à-dire, d'une part, le progrès de tout le peuple dans toutes les branches de la culture, d'autre part, le bien-être individuel et général dans la vie publique intérieure – doivent être promues immédiatement et facilitées grâce à certaines institutions et organisations »<sup>1</sup>.

Cette police culturelle se subdivise en sept domaines : la police de la population ; la police commerciale ; la police de la formation spirituelle générale du peuple (*Bildung*) ou « *Aufklärungspolizei* » ; la police des mœurs ; la police du plaisir, du confort et de la jouissance de l'existence ; la police de la religion et des Églises ; la police de l'éducation. La police de la population est chargée de superviser, grâce à des recensements annuels, le développement quantitatif de la population mais aussi la ventilation régionale des professions de la vie « publique » : agriculture, industrie, commerce, art, science, service de l'État et services personnels. Cette précision du dénombrement doit viser, selon Pölitz, non à influencer directement sur les objets qu'elle quantifie, mais à orienter les mesures politiques que l'État doit prendre afin d'assurer le bien-être de ses citoyens, notamment par le suivi de la croissance démographique (ni dénatalité, ni surpopulation). La *Bildungspolizei* vise non seulement la protection des sciences et des arts dans l'État, mais aussi leur promotion en vue du bien-être (terrestre) du citoyen : « Elle encourage aussi leur progrès régulier et gratifie les mérites de ceux qui par leurs efforts promeuvent la vie spirituelle dans le domaine des arts et des sciences, en tant que bienfaiteurs de l'ensemble de leurs citoyens »<sup>2</sup>. Cette structuration du champ d'action des autres, qui caractérise l'action de gouverner, étend l'intervention de la police aussi au domaine du « plaisir, du confort et de la jouissance de l'existence » : les promenades publiques, les cafés, les clubs, les cercles de lecture, les concerts publics, les théâtres privés et publics..., relèvent pour Pölitz de cette cinquième catégorie, étroitement liée à la « police des mœurs » (*Sittenpolizei*). En effet, c'est grâce à la surveillance de la « conduite » des individus, qu'un peuple peut accéder en toute liberté, sans « contraintes », aux activités de loisirs, car « plus un peuple progresse dans sa culture (*Cultur*) et sa richesse, plus ses besoins physiques et spirituels deviennent variés, et plus l'exigence de les satisfaire se manifeste »<sup>3</sup>. Toute l'équivoque du terme de « conduite » se condense dans cette définition de la police des loisirs en corrélation avec

---

1. Pölitz (K. H. L.), *Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit*, op. cit., II, p. 334 ; pour les citations suivantes : II, p. 335-337.

2. *Ibid.*, p. 339.

3. *Ibid.*, p. 343.