

PRODUIRE ET MOBILISER DES SAVOIRS  
POUR GOUVERNER  
(ESPAGNE, FRANCE – XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> SIÈCLES)

Benjamin DUINAT

Professeur agrégé

Université de Pau et des pays de l'Adour, ITEM (UR 3002)  
benjamin.duinat arobase univ-pau.fr

Alexis VRIGNON

Maître de conférences

Université d'Orléans, POLEN (UR 4710)  
alexis.vrignon arobase univ-orleans.fr

*Sapere* signifie à la fois faire preuve de « discernement » et « avoir du goût<sup>1</sup> ». Est-ce à dire que les savoirs produits et mobilisés à des fins de gouvernement contribuent à donner à l'intelligence des États une saveur particulière? C'est en tout cas cette conviction qui a guidé la construction de ce dossier dans la mesure où les savoirs font partie intégrante de cette « énergie » qui anime le fonctionnement des États<sup>2</sup>. À la différence des informations, données relativement brutes, les savoirs sont le fruit d'un traitement, d'une systématisation et, en somme, d'une préparation « cuisinée » si l'on reprend l'image d'un historien étasunien qui fait de nouveau écho à l'étymologie

---

1 *Dictionnaire de l'Académie française*, Paris, Imprimerie Nationale, 9<sup>e</sup> édition, 2024 ; et *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española, 2014. En espagnol, le verbe « *saber* » suivi de la préposition « *a* » conserve du reste une signification liée au goût.

2 BAYART Jean-François, *L'Énergie de l'État. Pour une sociologie historique et comparée du politique*, Paris, La Découverte, 2022.

gustative de ce terme<sup>3</sup>. Or la question de la pratique de savoirs élaborés, préparés et combinés pour l'administration et le gouvernement des sociétés, constitue sans doute un objet permettant de mieux saisir la complexité de l'État, qui forme un système de pouvoir organisé à la fois comme un instrument de contrôle des populations et un outil de gestion du bien commun<sup>4</sup>. Soit, autrement dit, un ensemble composite et non unitaire que traversent des forces parfois divergentes, des intérêts souvent contradictoires et des conflits qui en définissent continûment les contours par à-coups.

Partant justement de l'idée selon laquelle il existe une fertilisation croisée entre le développement d'un système de connaissances portant sur les mondes sociaux et le déploiement de l'action publique, les savoirs d'État constituent depuis une vingtaine d'années une catégorie d'analyse qui, loin de lisser la réalité de certaines formes étatiques, permet au contraire d'en disséquer concrètement les rouages. Le rôle-clef de savoirs institués dans la construction de l'État avait depuis longtemps été relevé : « [l]e grand instrument de supériorité de l'administration bureaucratique est le savoir spécialisé », tranchait ainsi Max Weber au début du xx<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. Et pourtant, certains chercheurs déploraient encore au début des années 2000 que « l'inflation documentaire sans précédent » qu'a entraînée la formation d'États administratifs dans l'Europe contemporaine ne soit pas suffisamment auscultée<sup>6</sup>.

À partir des années 1980, l'essor de pratiques de pouvoir néolibérales, consistant contre-intuitivement en une forte intervention de l'État afin d'assurer la prospérité du système financier tout en amenuisant la protection sociale, bouleverse le regard porté sur celui-ci<sup>7</sup>. Cette « sorte de non-objet historique » qu'était l'État,

3 BURKE Peter, *A Social History of Knowledge*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 11.

4 Au sujet des définitions de l'État, voir par exemple BARREYRE Nicolas, LEMERCIER Claire, « The Unexceptional State: Rethinking the State in the Nineteenth Century », *American Historical Review*, vol. 126, n° 2, 2021, p. 481-503; et PRO RUIZ Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza, 2019.

5 WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971 [1921], p. 229.

6 BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier, WILL Pierre-Étienne, « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 133, 2000, p. 5.

7 Pour une définition du néolibéralisme, voir notamment HARVEY David, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014 [2005 pour la version originale publiée en anglais].

constatait à regret Pierre Rosanvallon en 1990, est alors progressivement (re)placée au centre d'un questionnaire actualisé<sup>8</sup>. Et avec un temps d'incubation, le thème des ressorts cognitifs des agents de l'État finit par innover bien des réflexions historiennes.

Ainsi, les débats autour des savoirs indispensables au bon fonctionnement de l'État ont constitué un matériau important d'analyses portant sur les espaces germaniques et la France du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup>. De même l'institutionnalisation de savoirs techniques a-t-elle nourri certains travaux concernant la formation de l'État contemporain en Argentine<sup>10</sup>. Dans le cas de la Péninsule ibérique, les savoirs ont été envisagés comme révélateurs de cultures d'État, avec leurs langages propres, leurs logiques, leurs représentations et leurs valeurs<sup>11</sup>. Légitimation, élaboration, mobilisation : la perspective est donc assez proche d'études ayant trait à la circulation transnationale de savoirs de gouvernement, faisant de cet objet de recherche la porte d'entrée d'idées, de normes et d'intérêts constitutifs de l'action publique<sup>12</sup>. D'aucuns, en définitive, n'hésitent pas à faire des savoirs un instrument de négociation des échelles et espaces d'action de l'État<sup>13</sup>. Par exemple, en surplomb, les procédures d'enquête publique assurent généralement « une sélection de savoirs jugés légitimes et pertinents » pour qu'un « projet [d'aménagement] », voulu par l'État ou des acteurs privés, parvienne à son terme<sup>14</sup>.

Voici donc quelques axes de recherche, forts et en partie convergents, auxquels ce dossier souhaite ajouter l'ambition d'adopter une approche pragmatique afin de sonder les savoirs tels qu'ils

- 
- 8 ROSANVALLON Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 9.
- 9 KRULIC Brigitte (dir.), *Savoirs et métiers de l'État au XIX<sup>e</sup> siècle (France et États germaniques)*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.
- 10 PLOTKIN Mariano, ZIMMERMANN Eduardo (dir.), *Los Saberes del Estado*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.
- 11 PAN-MONTOJO Juan, PRO Juan, « Presentación. Culturas de Estado en la Península Ibérica », *Historia y Política*, n° 36, 2016, p. 13-18.
- 12 KALUSZYNSKI Martine, PAYRE Renaud (dir.), *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, 2013.
- 13 SCHILLING Lothar, VOGEL Jakob (dir.), *Transnational Cultures of Expertise. Circulating State-Related Knowledge in the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> Centuries*, Berlin-Boston, De Gruyter Oldenbourg, 2019.
- 14 VRIGNON Alexis, « Que cache ce barrage? Enquêtes publiques et fabrication des certitudes dans les grands projets d'aménagement », voir *infra*.

sont *pratiqués* par les agents des États espagnol et français à l'époque contemporaine. Car, trop souvent sans doute, ce sont les savoirs de personnages considérés comme les « promoteurs, architectes et maîtres d'œuvre » de l'État qui ont éveillé l'intérêt des historiens, alors que ceux « de ses petites mains » et « les savoirs collectifs, inscrits dans [...] les pratiques [de ses] serviteurs [...], ont beaucoup moins retenu l'attention<sup>15</sup> ».

L'Espagne, l'Espagne vue de France, dans une moindre mesure la France vue d'Espagne, ou encore l'Espagne et la France : il y a là quatre points de vue qui appellent à scruter similitudes, différences et interdépendances dans une perspective à la fois comparatiste et transnationale. Pourquoi, cependant, vouloir regrouper ces deux pays dans un même dossier portant sur les savoirs d'État ? Certes le projet a mûri à Pau, à l'ombre des Pyrénées, ce qui pourrait en partie expliquer le périmètre. Mais il y a aussi, au-delà de la proximité euclidienne, un jeu de miroirs et d'échos entre les constructions étatiques de ces deux pays de l'Europe du Sud-Ouest. D'une part, il existe des *Racines hispaniques de l'absolutisme français*, tel qu'il a été élaboré à compter de la deuxième moitié du xvii<sup>e</sup> siècle<sup>16</sup>. D'autre part, le poids du modèle français (dit centralisé) a été grand sur les promoteurs de l'État espagnol au xix<sup>e</sup> siècle<sup>17</sup>. Enfin, de profondes différences apparaissent au cours de la période franquiste, avant que la Transition démocratique de la fin des années 1970 ne vienne les atténuer<sup>18</sup>. À cheval sur les Pyrénées, prenons donc le temps de regarder par-dessus l'épaule des agents publics espagnols et français, afin d'appréhender l'État au prisme des savoirs.

15 « Entretien avec Juan Pan-Montojo. “Les savoirs collectifs des serviteurs de l'État ont moins retenu l'attention” », voir *infra*.

16 SCHAUH Jean-Frédéric, *La France espagnole. Les racines hispaniques de l'absolutisme français*, Paris, Seuil, 2003.

17 PARADA VÁZQUEZ Ramón, « Prólogo », in Juan PRO RUIZ, *La construcción del Estado...*, *op. cit.*, p. 11-27.

18 PELLISTRANDI Benoît, « France-Espagne, pour une histoire comparée », *Siècles*, n° 51, 2021.

## Saisir l'État par les savoirs

Dans l'Europe de l'Ouest des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, on assiste à la transformation progressive des États royaux de justice en États administratifs. Cela correspond au passage d'un système politique dans lequel l'exercice du pouvoir s'apparentait à une forme d'autorité judiciaire, vers une conception organique de l'État, où l'administration est configurée comme l'outil principal d'organisation de la vie collective et individuelle<sup>19</sup>. C'est dans ce contexte que la constitution libérale de Cadix (1812) est passée au crible par le josphin Vicente González Arnao qui produit ainsi un méta-savoir hispano-français, selon les mots de José María Portillo Valdés, « c'est-à-dire un cas de réflexion sur la comparaison et la transférabilité entre modèles d'État par-delà les Pyrénées<sup>20</sup> ».

Au total, au moins quatre angles d'analyse peuvent être retenus afin de décortiquer l'État comme organisation, cadre relationnel, pôle de conception et de mise en œuvre de politiques publiques et, enfin, comme « matrice cognitive » produisant de l'intelligibilité sur la société<sup>21</sup>. En premier lieu, l'État a en effet été scruté en termes organisationnels, afin de descendre « dans la salle des machines » et tenter de l'appréhender comme système administratif, avec ses rouages, quelquefois bien huilés ou parfois un peu rouillés, évoluant dans le temps et ne se déployant pas avec la même efficacité partout dans l'espace<sup>22</sup>. Dans le cas de la France, ce type d'approches se retrouve dans les travaux sur les petits ou les grands services étatiques, des chemins escarpés où interviennent les gendarmes aux bureaux

19 MANNORI Luca, « Justicia y administración entre antiguo y nuevo régimen », *Revista jurídica*, n° 15, 2007, p. 125-146.

20 PORTILLO VALDÉS José María, « Un exemple de méta-savoir sur les modèles d'État : la constitution de Cadix (1812) passée au crible par le josphin Vicente González Arnao », voir *infra*.

21 GENSBURGER Sarah, « Contributions historiques au renouveau de la sociologie de l'État : regards croisés franco-américains », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 579-602.

22 BARUCH Marc-Olivier, DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 505.

ministériels dans lesquels on pratique la prospective<sup>23</sup>. En position intermédiaire par rapport à ces deux types d'agents, le corps des ingénieurs des *Caminos, Canales y Puertos* (Ponts et Chaussées) œuvre, en Espagne, au service de l'État pour transformer l'espace des circulations<sup>24</sup>.

L'État a également fait l'objet de nombreuses recherches sur les relations que ses agents entretiennent avec la société, car nulle existence palpable ne se matérialise sans rapport aux populations. Pensons ici aux récents travaux portant sur le rôle du charisme préfectoral dans la France d'avant la Grande Guerre<sup>25</sup>. Dans l'Espagne des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, la réalisation du cadastre met en relations médiatisées, entre la terre et les bureaux, et directes, sur le terrain, agents d'État et populations<sup>26</sup>. L'État, que nul n'a jamais vu ou touché, mais qui reste en somme le titulaire (parfois discuté) d'un pouvoir dit souverain, se construit, se transforme ou s'aligne au travers d'articulations complexes avec la société<sup>27</sup>.

Troisièmement, l'État forme un pôle de production de politiques publiques qui s'appuie, selon les régimes, sur différentes formes de gouvernement. Dans l'Espagne du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la loi de Claudio Moyano (1857) précède celles de Jules Ferry (1881-1882) dans le domaine de l'éducation des masses. Dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques éducatives, J. Ferry, son entourage et leurs successeurs auraient été plus respectueux des spécificités locales que certains ne l'ont longtemps fait accroire<sup>28</sup>. Au Pays basque espagnol, en revanche, la sévérité des agents de l'école publique en matière linguistique entraîne d'importantes réticences, surtout à

23 HOUTE Arnaud-Dominique, *Le Métier de gendarme au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, PUR, 2010 ; et TERRAY Aude, *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances (1948-1968)*, Paris, Ministère des Finances, de l'Économie et de l'Industrie, 2002.

24 MARTYKÁNOVÁ Darina, *Los ingenieros en España. El nacimiento de una élite*, Bilbao, EHU-UPV, 2023.

25 KARILA-COHEN Pierre, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2021.

26 PRO RUIZ Juan, *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1751-1941)*, Madrid, Centro de gestión catastral y de cooperación tributaria, 1992.

27 BOURDIEU Pierre, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Le Seuil, 2012, p. 209-231.

28 CHANET Jean-François, *L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996.

partir de l'adoption de la constitution de 1876, alors que personne ne contestait le besoin des bascophones monolingues d'apprendre l'espagnol<sup>29</sup>. Une connaissance lacunaire d'une situation donnée ou la volonté de mettre en œuvre un projet irréaliste, sont les bases fragiles de lois mal ajustées au terrain.

Enfin, l'État peut être envisagé comme « matrice cognitive », en ce sens qu'il faut chercher à le saisir au travers des catégorisations du monde social que produisent et mobilisent ses agents pour interagir avec les populations. Dimension que l'on retrouve à des degrés divers dans les trois autres possibles angles d'analyse, car les mécanismes de fonctionnement de l'État sont articulés, organisés et subsumés par les savoirs. D'ailleurs, l'élaboration et l'emploi de savoirs d'État provoquent des effets sur la réalité observée, tout comme l'observation ethnographique modifie les comportements<sup>30</sup>. Dans une perspective transétatique, les commissions franco-espagnoles de délimitation des frontières forment de hauts lieux d'élaboration et de maniement de savoirs hybrides (locaux, savants, étatiques, étrangers) sur l'espace géographique, pour tâcher de gouverner des sociétés frontalières<sup>31</sup>. Cartes, circulaires, enquêtes, formulaires, rapports... : il s'agit ici d'analyser en termes pratiques à la fois l'accumulation (quantitative) et l'amélioration (qualitative) de savoirs produits au nom des États. Succès foudroyants, réussites en demi-teinte ou échecs plus ou moins sévères font partie de ce cheminement. Comme le relève Begoña Barrera López, la tsiganologie devient un savoir d'État institué dans la France des années 1950, alors qu'elle reste un folklore érudit dans l'Espagne de la même période<sup>32</sup>.

Afin de toucher du doigt et pénétrer dans les coulisses de cette matrice cognitive dont l'horlogerie fine ne peut être connue qu'au

29 OSTOLAZA Maitane, « La Nación española en el País Vasco (1857-1931): el papel de la escuela », in Luis CASTELLS, Arturo CAJAL, Fernando MOLINA (dir.), *El País Vasco y España. Identidades, Nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)*, Bilbao, EHU-UPV, 2007, p. 163-184.

30 SCOTT James C., *L'Œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte, 2021 [1998], p. 49.

31 GARCÍA ÁLVAREZ Jacobo, PUENTE LOZANO Paloma, « Bridging central state and local communities' territorial visions: boundary commissions and the making of Iberian borders (1750-1900) », *Journal of Historical Geography*, vol. 57, 2017, p. 52-61.

32 BARRERA LÓPEZ Begoña, « Les paradoxes de la "question tsigane" en France et en Espagne dans les années 1950 : une affaire d'experts? », voir *infra*.

travers de sources émanant, d'une manière ou d'une autre, de l'État, un obstacle heuristique puissant s'interpose entre l'objet et les historiens. L'impression forcément trompeuse d'une quasi-coïncidence de questionnement entre les écrits des agents de l'État, d'une part, et les travaux des chercheurs, d'autre part, parasite bien souvent le dépouillement et la lecture critique des sources. Or « [l]es préfets ne sont pas des collègues<sup>33</sup> ». Saisir l'État par les savoirs ne nécessite peut-être pas tant de déterrer des documents inédits que d'appliquer un autre questionnaire à ceux dont on dispose déjà.

## Produire et mobiliser des savoirs

Les mutations opérées au cours de la période sont à la fois nombreuses et profondes en matière de savoirs : le XIX<sup>e</sup> siècle constitue sans doute un moment de construction d'une autorité à la fois « épistémique et politique » autour des savoirs ; le siècle suivant est marqué par « la pénétration des savoirs scientifiques dans tous les domaines », alors que le début du XXI<sup>e</sup> siècle se caractérise par « la multiplication des espaces de savoir » et des litiges autour de ce qui fait un « savoir légitime<sup>34</sup> ». En Europe, qui plus est, deux lames de fond modifient profondément le rapport aux savoirs d'État à compter du dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle : d'un côté, l'augmentation du nombre de personnes alphabétisées grâce aux lois scolaires ; de l'autre, la multiplication des formes d'écritures standardisées en actes, dont le support est reproductible et le classement ou la consultation plus aisés<sup>35</sup>.

Au tournant des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, en raison du choc de révolutions sociopolitiques abouties, avortées ou bien inachevées,

33 KARILA-COHEN Pierre, « Les préfets ne sont pas des collègues. Retour sur une enquête », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 79, 2010, p. 116-134.

34 BONNEUIL Christophe, PESTRE Dominique, « Introduction », in Dominique PESTRE (dir.), *Histoire des sciences et des savoirs*, t. 3 : *Le siècle des technosciences*, Paris, Seuil, 2015, p. 9.

35 GARDEY Delphine, *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008, p. 281-282.

un système étatique renouvelé de savoirs s'impose alors pour mieux appréhender des mondes sociaux à la fois plus denses et confus que ne l'étaient des sociétés d'ordres. Ainsi, l'ouverture progressive des savoirs d'État à de plus larges publics va justement de pair avec l'élargissement (timide) des corps électoraux : le suffrage universel masculin est accordé en 1848 en France et en 1890 en Espagne, alors que les femmes doivent attendre 1931 outre-Pyrénées et 1944 dans l'Hexagone pour voir ces mêmes droits promulgués pour la première fois. Dès lors, la décision politique se nourrit de savoirs qui doivent en partie pouvoir être discutés au sein d'assemblées plus ou moins représentatives<sup>36</sup>. De ce fait, la question de la légitimité est décisive, même dans un cadre dictatorial. Après la guerre civile (1936-1939), de nombreux architectes espagnols intègrent un organisme étatique de formation des fonctionnaires municipaux, l'Institut d'études locales. La production de savoirs professionnels est encouragée afin d'en mobiliser les fruits, notamment pour concevoir et mettre en œuvre la première loi espagnole touchant à la politique de la ville (1956). Ainsi, les urbanistes espagnols endossent peu à peu le rôle d'arbitres d'État aux savoirs reconnus, souligne Céline Vaz<sup>37</sup>.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, il aurait par ailleurs existé un âge d'or de l'enquête d'État, portant aussi bien sur son propre territoire et sa population, parfois encore imparfaitement connus, que sur les pays étrangers<sup>38</sup>. Cette circulation transnationale de savoirs se joue parfois à sens unique : au XIX<sup>e</sup> siècle, l'un des deux pays seulement, la France, réussit à mettre en branle l'appareil d'État pour s'informer sur l'autre, l'Espagne. Une asymétrie indéniable existe, comme le montrent bien les travaux portant sur les projets cartographiques ou les enquêtes agricoles de grande ampleur menées à l'étranger par l'État français au XIX<sup>e</sup> siècle. D'une part, sans territoire intelligible pour ses agents, il n'y a sans doute pas d'État, souligne Jean-Yves Puyo, si bien que le travail du bureau topographique d'Espagne, alors que l'armée française occupe le pays de 1823 à 1828, est destiné à améliorer la

36 PROCHASSON Christophe, « L'enquêteur, le savant et le démocrate », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 22, 2004, p. 7-14.

37 VAZ Céline, « Des savoirs professionnels à la politique d'État : l'institutionnalisation de l'urbanisme de plan au début de la dictature franquiste », voir *infra*.

38 VIVIER Nadine (dir.), *The Golden Age of State Enquiries: Rural Enquiries in the Nineteenth Century. From Fact Gathering to Political Instrument*, Brepols, Turnhout, 2014.

cartographie, entreprise mais non achevée entre 1809 et 1812, d'un étranger proche considéré comme zone d'influence<sup>39</sup>. D'autre part, Anthony Hamon souligne la dimension internationale de l'enquête agricole française de 1866, dont les promoteurs font appel au réseau diplomatique afin de consolider des méthodes d'analyse comparatives de données et politiques publiques<sup>40</sup>. La comparaison n'est pas alors inédite, mais tend à être développée au cours du XIX<sup>e</sup> siècle afin d'améliorer, lorsqu'un État en a les moyens, la qualité des données obtenues grâce aux enquêtes.

De nombreuses recherches récentes portent en outre sur la manière dont s'articulent différents types de savoirs dans des processus d'hybridation. Une loi datant de 1866 est par exemple destinée à centraliser et harmoniser la gestion des eaux à l'échelle de l'Espagne. Or les hauts fonctionnaires à l'origine de la première version du texte sont de fins connaisseurs non seulement des multiples normes étatiques, mais encore des réalités locales<sup>41</sup>. Il existe donc un jeu de va-et-vient permanent entre le ras du sol, les administrations intermédiaires et les bureaux centraux des agents de l'État. Dans la France des années 1960-1970 où les mouvements socio-politiques et l'engagement écologique se développent, les ingénieurs du nouvel Office national des forêts (1966) ne sont plus les seuls détenteurs d'un savoir légitime en matière de protection des espaces boisés. Sociétés civiles et locales insistent sur leur connaissance du terrain et, partant, sur la nécessité de les consulter<sup>42</sup>.

Mais on aurait tort de faire des savoirs d'État, dans un mouvement presque unidirectionnel, un outil placé au seul service des pouvoirs exerçant d'une manière verticale la souveraineté dite légitime. Des acteurs non-étatiques participent par le bas à la production et à la mobilisation de savoirs. Dans le contexte de l'accélération

39 PUYO Jean-Yves, « Cartographe le voisin espagnol : l'épisode méconnu du service topographique d'Espagne (1823-1841) », voir *infra*.

40 HAMON Anthony, « La grande enquête agricole de 1866-1870. De l'état des lieux du progrès agricole à l'expertise impériale (France-Espagne) », voir *infra*.

41 CALATAYUD Salvador, « El Estado y la sociedad ante la regulación del agua: la ley de 1866 », in Salvador CALATAYUD, Jesús MILLÁN, María CRUZ ROMEO (dir.), *El Estado desde la sociedad. Espacios de poder en la España del siglo XIX*, Alicante, Publicacions Universitat d'Alacant, 2016, p. 299-327.

42 CHALVET Martine, *Une histoire de la forêt*, Paris, Seuil, 2021 [2011], p. 256 et suiv.

de l'industrialisation lancée par la dictature franquiste, de nombreux conflits environnementaux sont portés par des habitants inquiets du « pillage des ressources » et se cristallisent autour de savoirs concurrents, qu'ils soient scientifiques, associatifs ou vernaculaires, à ceux mis en avant par un État *desarrollista* (développementaliste), afin de freiner la construction de barrages, les transferts d'eau ou la construction de centrales nucléaires<sup>43</sup>. C'est la première étape de l'émergence paradoxale d'un éco-pouvoir : alors que les mouvements écologiques des années 1960 et 1970 se montrent souvent très critiques envers les savoirs experts mobilisés par l'État pour promouvoir des projets de développement économique, la traduction de la défense de la nature en politiques publiques aboutit par la suite à un recours croissant aux savoirs validés par l'État<sup>44</sup>.

Autrement dit, il ne faut pas envisager cet objet de recherche comme la concrétisation linéaire d'idées préconçues, pour ne pas courir le risque d'en aplanir les aspérités, mais le considérer plutôt comme une dynamique d'adaptation à de multiples contraintes.

## Administrer et gouverner

Souvent associés, ces deux verbes peuvent être distingués, car si administrer revient à concentrer des capacités et des moyens spécialisés de connaissance et d'action, gouverner consiste à combiner des intérêts et à imprimer une direction politique. Les deux sont pourtant étroitement entremêlés et s'appuient conjointement sur l'instrument que sont des savoirs institués pour opérationnaliser un système de pouvoir. D'une part, selon Darina Martykánová et Víctor Núñez-García, une partie des médecins espagnols élus aux *Cortes* a profité de l'essor d'une presse spécialisée durant la courte période du *Trienio contitucional* (1820-1823), pour tenter, à partir d'un ensemble de connaissances à l'efficacité limitée dans la lutte

43 CORRAL BROTO Pablo, *Protesta y ciudadanía. Conflictos ambientales durante el franquismo en Zaragoza (1939-1979)*, Saragosse, Rolde de estudios aragoneses, 2015.

44 LASCOUMES Pierre, *L'Éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

contre les épidémies, d'obtenir des réglementations étatiques conformes à leurs prescriptions dans le domaine de la santé. Ils espéraient ainsi développer une médecine publique *avant la lettre* et inclure des savoirs experts dans la construction de l'État constitutionnel<sup>45</sup>. D'autre part, selon Laurence Montel, une batterie de savoirs administratifs produits par des agents appartenant à de grands corps d'État, disqualifiant les élites politiques locales, est mobilisée en 1939 afin d'objectiver la décision du gouvernement de mettre sous tutelle la ville de Marseille<sup>46</sup>.

Tour à tour, les savoirs contribuent donc à instituer, à asseoir ou à désavouer les régimes politiques, si bien qu'il existe un point de bascule : savoirs et pouvoirs se jaugent, se soutiennent ou se concurrencent dans le but de produire de l'ordre ou bien de le renverser<sup>47</sup>. En guise d'illustration, prenons deux exemples croisés. D'un côté, la nature du régime façonne les savoirs produits par les agents de l'État. Durant le tout premier franquisme, vers 1939-1946, la victoire du camp dit national a aussi été construite par la mise sous contrôle d'une ville comme Madrid, grâce à un puissant réseau de renseignements composé de policiers, de militaires, de juges et de délateurs zélés : chaque rue, place ou même cage d'escalier a été corsetée dans ce dispositif de surveillance à l'efficacité glaçante<sup>48</sup>. Sous le régime de Vichy, un « antisémitisme de bureau » se développe au sein de la préfecture de police de Paris et du commissariat aux questions juives afin de multiplier les interdictions professionnelles et la spoliation de biens. Des fonctionnaires français administrent alors à partir d'un fichier « juif », puits sans fond de savoirs d'un État aux desseins criminels<sup>49</sup>.

45 MARTYKÁNOVÁ Darina, NÚÑEZ-GARCÍA Víctor M., « Les médecins et l'État durant la révolution constitutionnelle en Espagne (1820-1823) : des rapports symbiotiques au prisme d'une revue professionnelle », voir *infra*.

46 MONTEL Laurence, « Usages politiques de savoirs d'État : justifier la mise sous tutelle de Marseille en 1939 », voir *infra*.

47 ADELL-GOMBERT Nicolas, *Anthropologie des savoirs*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 200 et 204-205.

48 PÉREZ-OLIVARES Alejandro, *Victoria y control en el Madrid ocupado. Los del Europa (1939-1946)*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2018.

49 JOLY Laurent, *L'antisémitisme de bureau. Enquête au cœur de la préfecture de Police de Paris et du commissariat général aux Questions juives (1940-1944)*, Paris, Grasset, 2011.

Et d'un autre côté, des finalités différentes peuvent être assignées à un même type de savoir d'État en fonction des contextes pratiques d'utilisation et des politiques publiques qu'il s'agit de promouvoir. Au gré des tergiversations politiques nombreuses que connaît l'Espagne dans les années 1830-1850, la Commission chargée de produire une carte de l'ensemble du pays glisse progressivement du ministère de la Guerre, en passant brièvement par l'Intérieur, à celui de *Fomento* (portefeuille aux compétences étendues, comprenant jusqu'en 1900 un large éventail de politiques publiques de modernisation culturelle, économique et sociale). Cela traduit un changement important dans les finalités assignées à la cartographie, même si cet instrument de contrôle des territoires conserve toujours une forte dimension militaire<sup>50</sup>. Alain Desrosières a aussi bien montré que la production statistique change en fonction des modèles et des aspirations d'un État et d'une société : les enquêtes portant sur le budget des familles dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle sont orientées vers une action publique de l'emploi, tandis que les mêmes enquêtes sont destinées au milieu du XX<sup>e</sup> siècle à la transformation du modèle de consommation des ménages dans le contexte de l'après-guerre<sup>51</sup>.

Les savoirs sont également tributaires de technologies, si bien que les alignements entre pratiques d'État et performances techniques sont permanents. Au début des années 1850, Bayonne est choisie comme siège de la Commission pour la délimitation de la frontière des Pyrénées car la ville est située sur la ligne de télégraphe qui relie Paris à Madrid depuis 1847. Pampelune, en revanche, a été écartée, puisqu'elle demeure en marge de ce réseau de télécommunication. Pour la première fois, les savoirs d'État portant sur l'espace frontalier circulent entre les administrations centrales et la commission *ad hoc* avec la rapidité quasi instantanée du télégraphe<sup>52</sup>. Dans la France des années 1990, le relevé des risques naturels se développe non pas tant grâce à des progrès cartographiques que sous l'effet des velléités

50 PRO RUIZ JUAN, *La construcción del Estado...*, *op. cit.*, p. 454.

51 DESROSIÈRES Alain, « Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles », *Journal de la Société française de statistique*, t. 144, 1-2, 2003, p. 75-111.

52 DUINAT Benjamin, *Autour de la « ligne divisoire ». L'espace frontalier du Pays basque à l'âge des États-nations (1780-1920)*, doctorat d'histoire moderne et contemporaine sous la direction de Patrick Cabanel, Université PSL, 2021, p. 186-187.

gouvernementales de collecter, normaliser, stocker et, surtout, publiciser des savoirs géographiques par le biais de l'Internet<sup>53</sup>.

Ajoutons que les enjeux liés à l'ignorance volontaire, à la fabrique du doute ou encore aux effets de la surabondance d'informations sont révélateurs des zones grises entre publicisation de savoirs et conservation de secrets d'État<sup>54</sup>. Agents de l'État et du gouvernement français déploient ainsi, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, de multiples campagnes de normalisation afin d'atténuer la perception des risques liés au gaz d'éclairage ou aux explosions de machines à vapeur. Et pourtant, l'ampleur des risques est pleinement mesurée par des autorités publiques qui préfèrent passer outre les dangers du progrès industriel<sup>55</sup>. Mais ce type de comportements ne se situe pas seulement du côté des gouvernants. Dans une étude consacrée à l'Espagne récente, les termes de la gestion publique des risques environnementaux et industriels, fondés sur des diagnostics diligentés par l'État, demeurent souvent écartés par un grand nombre de citoyens<sup>56</sup>. Tous ces exemples sont néanmoins éloignés d'autres cas où l'ignorance scientifique et l'absence de savoirs validés concourent à renforcer une forme d'inaction publique notamment dans le domaine des politiques de santé au travail<sup>57</sup>.

Pour comparer les deux pays, tâchons enfin de dépasser la distinction peu heureuse entre États forts, dont la France (dite jacobine) serait l'archétype, et d'autres plus faibles, à l'image d'une Espagne sur laquelle est parfois porté un regard trop condescendant<sup>58</sup>. Delphine Diaz reverse justement cette perspective par une

53 LE BOURHIS Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 68, 2007, p. 75-96.

54 VERBURGT Lukas M., « The History of Knowledge and the Future History of Ignorance », *KNOW. A Journal on the Formation of Knowledge*, vol. 4, n° 1, 2020 p. 1-24.

55 FRESSOZ Jean-Baptiste, *L'Apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Le Seuil, 2012.

56 ESPLUGA TRENC Josep, HORLICK-JONES Tom, PRADES Ana, « Riesgos tecnológicos, conflictos sociales y políticas ambientales. Del estudio de las percepciones a la implicación pública », *Papers. Revista de sociología*, vol. 100, n° 4, 2015, p. 395-423.

57 HENRY Emmanuel, *Ignorance scientifique et inaction publique. Les politiques de santé au travail*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

58 BALDWIN Peter, « Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History », *Journal Of Policy History*, vol. 17, n° 1, 2005, p. 12-33.

étude portant, aux lendemains des Cent Jours, sur le contrôle des Joséphins exilés en France au travers de l'analyse de savoirs d'État tâtonnants, dont l'inventivité en apparence foisonnante cache mal un aveu d'inefficacité criant de la part des autorités françaises, pas plus performantes que ne l'avaient été celles d'Espagne dans l'encadrement des émigrés français de la Révolution<sup>59</sup>. Enfin, le système de santé espagnol est public depuis les années 1980, alors qu'une structure libérale adossée à un financement étatique a été privilégiée en France après la Seconde Guerre mondiale. Or, selon Maud Gelly, cette différence a eu des incidences importantes lors de la pandémie de Covid-19. « La volonté de ne pas savoir » de la part de l'État français, c'est-à-dire la délégation de la campagne vaccinale de 2021 à une plate-forme privée de rendez-vous en ligne, a créé de fortes inégalités d'accès aux ressources sanitaires de prévention, alors qu'en Espagne un service public de santé territorialisé a permis de minimiser l'impact des différences socio-économiques entre les citoyens<sup>60</sup>.



Ce bref tour d'horizon n'épuise pas l'ensemble des problématiques possibles sur la pratique des savoirs d'État, mais il permet d'en esquisser quelques traits saillants. Il s'agit ainsi d'ouvrir la boîte noire de l'administration et du gouvernement des sociétés en Espagne et en France à l'époque contemporaine. Comme les États veulent à tout prix éviter que les mondes sociaux ne soient qu'un brouillard d'atomes, ils cherchent à agréger des données éparses pour en faire des savoirs cohérents, en adéquation avec leur projet politique en un temps donné<sup>61</sup>. Évidemment, beaucoup reste à faire et il est d'ailleurs fort probable que cette réflexion soit profondément transformée par les usages de l'intelligence artificielle qui, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle,

59 DIAZ Delphine, « Des savoir-faire administratifs tâtonnants face aux populations en mouvement : la France et les exilés "Joséphins" (1814-1815) », voir *infra*.

60 GELLY Maud, « La volonté de ne pas savoir : une campagne vaccinale déléguée à une plate-forme de rendez-vous en ligne (France, 2021) », voir *infra*.

61 DUINAT Benjamin, « Un croquis défensif : contrebande et violations territoriales entre la France et l'Espagne (1853) », voir *infra*.

« confèrera une importance croissante à l'historicisation de tous les processus liés aux savoirs et notamment aux savoirs d'État<sup>62</sup>. »

---

62 « Entretien avec Juan Pan-Montojo “Les savoirs collectifs...” », art. cit., voir *infra*.