

**APPROCHE GÉNÉTIQUE ET COMPARAISON DES
FORMES NATIONALES D'ACTION PUBLIQUE.
LA MISE EN PLACE DE CERTIFICATIONS EN SUISSE,
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE**

PAR

Muriel SURDEZ

Retracer les formes historiques de l'action publique est une démarche qui offre de nombreux atouts explicatifs. Elle permet d'interroger l'apparente évidence des modalités contemporaines de cette action, elle ouvre notamment la possibilité de mieux expliciter comment elle s'est déployée selon les contextes nationaux. Approche socio-historique attentive à la genèse des institutions politiques et approche comparée peuvent donc s'éclairer mutuellement pour renouveler les perspectives de recherche. C'est ce que vise à mettre en évidence cette contribution.

L'approche génétique proposée cherche à rendre compte des processus à travers lesquels se sont institutionnalisés dans différents pays des domaines et des moyens d'intervention publico-étatique considérés comme légitimes. Cette mise en regard internationale sera développée à partir d'une étude de l'instauration de certifications professionnelles nationales à la fin du XIX^e siècle. Circonscrivant les multiples enjeux relevant du contrôle et de la mise en norme des savoirs professionnels, cet objet se prête bien à une analyse des relations entre types d'Etats et types de certifications, entre nationalisation, étatisation et professionnalisation.

Suivre historiquement les actions publiques et étatiques entreprises pour réglementer les procédures de certification à une échelle nationale s'inscrit dans une recherche plus globale sur la construction des espaces et des Etats nationaux. Ce travail consiste à questionner plus avant les différences entre les structures institutionnelles étatiques afin d'examiner pourquoi l'action publique s'est consolidée sous des formes nationalement variables et pour saisir comment ces modes de fonctionnement et ces configurations d'acteurs ont été érigés en parti-

cularités nationales. Dans le prolongement d'une approche sociologique "bourdieusienne" qui s'attache à comprendre comment les cadres nationaux en sont venus à constituer les frontières de champs de pratiques relativement uniformes, l'objectif consiste à décrire plus précisément les logiques d'homogénéisation par lesquelles se structurent les espaces sociaux nationaux (Bourdieu, 1990, 1993). Ici, la démarche rétrospective et comparatiste sert d'instrument pour augmenter la réflexivité de l'analyse : ne considérons pas nationalisation et uniformisation comme des mouvements historiques dont l'aboutissement serait évident. Sans préjuger que les instances étatiques centrales et les normes juridiques aient joué partout un rôle primordial dans ces processus, revenons sur la constitution d'identités et de politiques territoriales nationales plus ou moins fragmentées.

Cette problématique sera centrée sur la mise en place des certifications nationales pour les artisans et pour les avocats dans le contexte helvétique, situation à partir de laquelle seront tirés des éléments de comparaison avec la France et l'Allemagne (Surdez, 2000). L'intérêt d'une approche historique des formes de l'action étatique dans ces trois pays est d'inviter à réexplorer les catégories telles que "Etats forts" et "faibles", "Etats centralisés" et "fédéralistes" que les juristes constitutionnalistes, les politistes et les historiens emploient de façon routinisée pour caractériser des types d'Etats et, partant, pour définir des spécificités nationales¹. L'examen de ces oppositions classificatoires paraît d'autant plus d'actualité que les travaux portant sur l'eupéanisation des politiques publiques contemporaines s'interrogent sur les réaménagements impliqués par une convergence vers des modes "supra-nationaux" de "gouvernance" et de "rationalisation" de l'action étatique.

Une démarche en termes de genèse montre que les formes et les politiques des Etats se laissent mal appréhender dans des divisions nominalistes passe-partout, ni enfermer dans le cours d'un développement linéaire. L'étude des modalités d'action mises en œuvre pour nationaliser les certifications insiste sur les contraintes et les ressources qui interviennent dans l'élaboration et dans l'implantation d'une action étatique particulière, ceci quel que soit le contexte national. Ainsi, les arrangements qui se sont institutionnalisés entre les groupes professionnels et les représentants de l'autorité étatique indiquent leurs capacités d'action respectives. Ils signalent surtout les difficultés que ces constellations d'acteurs ont eu à légitimer et à ancrer dans les pratiques un dispositif uniformisé d'examens et de diplômes. Dans cette perspective, cette contribution examine si la nationalisation de l'action publico-étatique s'opère systématiquement soit de "haut en bas" soit de "bas en haut", comme le supposent les typologies qui distinguent "Etats centralisés" et "Etats décentralisés". Une analyse rétrospective incite à sonder

1. Dans le processus d'institutionnalisation de leur discipline, les politistes suisses et étrangers contribuent à définir les particularités du système politique helvétique et à les naturaliser comme traits identitaires (Gottraux, Schorderet, Voutat, 2001 ; Linder, 1983).

ces catégories pour regarder si des logiques et des temporalités similaires se retrouvent dans tous les domaines d'action.

Parce qu'elles ne correspondent pas à un secteur d'intervention labellisé dans les organigrammes étatiques, les certifications scolaires et professionnelles ont été négligées par les politistes qui se focalisent sur des politiques publiques aux contours aujourd'hui bien établis. Or, l'intérêt de cet objet est précisément d'engager à une analyse transversale et comparée. Situé à la croisée de la politique des professions, de la politique scolaire et de la politique économique, il permet de cerner comment se sont formées des relations variées entre professions et Etat dans plusieurs contextes nationaux : pourquoi les voies et les rythmes de professionnalisation des différentes activités professionnelles se rapprochent ou divergent pour constituer des trajectoires nationales spécifiques ?

Depuis une quinzaine d'années, sociologues des professions (Burrage, Torstendahl, 1990 ; Geison, 1994 ; Krause, 1996) et historiens sociaux (Conze, Kocka, 1992 ; Siegrist, 1996) étudient cette problématique sous un angle de comparaison internationale. Pour comprendre l'émergence ou l'absence de marchés professionnels protégés, ils observent le type de contrôle et de réglementation, plus ou moins lâches, internes ou étatiques, que les professions réclament ou réfutent². Dans ce cadre, faire une genèse de la nationalisation des certifications chez les avocats d'une part, chez les artisans d'autre part, vise à observer si dans un contexte national donné la mise en place d'une action unifiée de contrôle des formations et des marchés professionnels s'est déployée de manière identique pour deux professions.

Cette contribution entend montrer qu'une approche socio-historique comparant des dispositifs d'action publique dans plusieurs pays s'avère adéquate pour approfondir des problématiques classiques en science politique et en sociologie³. Elle s'attache notamment :

2. Les politistes se concentrent plus exclusivement sur les interactions qui s'instaurent entre les représentants de groupes professionnels et les représentants de l'autorité étatique lors de la mise en oeuvre de certaines politiques (Hassenteufel, 1997).

3. Elle reprend quelques concepts clés discutés par les sociologues et politologues américains qui, autour des années 80, se sont efforcés de redonner une importance à la sociologie historique comparée de l'Etat (Tilly, 1975 ; Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985). Ce rappel devrait permettre de ne pas succomber à la tentation illusoire de l'invention disciplinaire et de situer le questionnement qui nous occupe par rapport aux approches néo-institutionnalistes. Qu'ils se soient orientés vers les comparaisons macro-structurelles ou les descriptions socio-historiques fines, les tenants d'une sociologie historique de l'Etat ont considéré l'investigation historique comme un moyen pour prendre de la distance vis-à-vis des approches fonctionnalistes, développementalistes et marxistes alors dominantes aux Etats-Unis. Celles-ci concevaient théoriquement l'Etat comme une structure répondant aux "besoins" ou aux "intérêts" soit de l'ensemble soit d'une minorité de groupes sociaux. Par conséquent, elles négligeaient de considérer empiriquement les conditions dans lesquelles l'Etat et ses représentants étaient capables de constituer une structure d'action autonome qui donnait forme aux groupes sociaux et à leurs revendications.

— à repenser l'adéquation entre le degré de centralisation des structures étatiques et la capacité des Etats à mettre en œuvre des politiques nationales ;

— à préciser en quoi la construction de modes d'action nationale-ment spécifiques correspond à des processus de rationalisation et de bureaucratisation eux aussi différenciés.

Dans un premier temps, nous caractériserons la mise en place de l'action publico-étatique sur les certifications d'artisans et d'avocats en Suisse, en insistant sur les contraintes propres à l'introduction de certifications standardisées. Il apparaîtra que la forme plus ou moins centralisée, plus ou moins nationalisée ou régionalisée, du contrôle instauré sur les diplômes et les examens résulte des constellations d'acteurs impliqués dans ce processus conflictuel, plutôt qu'elle n'est déterminée par un type de structures institutionnelles pré-existantes. Afin de mettre en perspective cette configuration, nous proposerons ensuite quelques éléments de comparaison avec la France et l'Allemagne. Enfin, nous aborderons la question de l'évolution des modalités de certification depuis la fin du XIX^e siècle, afin d'ouvrir la réflexion sur la comparaison internationale des conditions de transformation des modes d'action étatique.

UNE ACTION DE RÉGULATION PLURIELLE ET SPATIALISÉE

Lorsque l'on observe en détail comment s'est mise en place une action publique pour standardiser et donner une validité nationale aux certifications scolaires et professionnelles à la fin du XIX^e siècle, on s'aperçoit que cette question de la nationalisation s'est posée dans tous les contextes nationaux. On remarque aussi que les organisations professionnelles et les agents étatiques l'ont problématisée avec plus d'acuité en Suisse et en Allemagne qu'en France, cette différence d'attention étant par ailleurs répercutée jusqu'à aujourd'hui par les historiens et les politologues qui traitent de l'histoire des structures scolaires et de l'histoire des professions⁴. L'enquête historique amène donc à mieux expliciter, voire à relativiser, l'opposition à laquelle on se serait attendue sur la base d'une catégorisation sommaire des structures institutionnelles étatiques⁵ : d'un côté la France, Etat centralisé qui aurait très tôt unifié l'ensemble des diplômes et des examens, notamment parce qu'il disposait d'une bureaucratie plus importante, de l'autre la Suisse et l'Allemagne où la construction plus tardive de structures étatiques nationales aurait retardé l'entreprise de standardisation des cer-

4. Ainsi, les travaux sur l'histoire des avocats en France s'intéressent peu à la transformation des conditions de formation (Charles, 1994 ; Karpik, 1995), contrairement à ceux qui portent sur d'autres pays (Siegrist, 1996). L'histoire de la formation et de la certification des apprentis et des ouvriers fait, elle, l'objet d'analyses plus fouillées (Brucy, 1998).

5. A un niveau épistémologique, remise en contexte historique et comparatisme constituent bien les deux moyens d'établir et de prouver des assertions socio-historiques (Passeron, 1991).

tifications. En fait, qui veut comprendre les formes de l'action nationalisatrice sur les certifications au sein de chaque contexte national doit distinguer des configurations d'action et d'acteurs spécifiques selon les diplômes concernés. En comparant les diplômes d'avocats et d'artisans, il apparaît que les logiques d'usages et de négociations à travers lesquelles se construit un type de contrôle publico-étatique des formations sont complexes. Elles mettent constamment en jeu la définition de ce qui relève des domaines public et privé. Elles se modulent selon le degré de cohésion et la position de ces professions dans les hiérarchies sociales nationales, selon leurs capacités à accéder à des structures étatiques plus ou moins acquises à leur garantir un statut et à contrôler les fonctions qu'elles exercent. C'est pour dégager ces dimensions qu'il est intéressant de préciser quels sont les acteurs qui prennent en charge l'action étatique, avec quelles ressources, avec quelles perspectives d'intervention et avec quels effets sur les administrés.

Les mobiles de la mobilisation autour de la nationalisation des certifications avocates et artisanales

L'introduction d'examens et de diplômes uniformes en Suisse à la fin du XIX^e siècle éclaire les enjeux pratiques et idéologiques posés par une extension de l'intervention étatique centralisée durant cette période. Uniformiser les certifications signifiait, aussi bien dans les métiers artisanaux que juridiques, réinstaurer un contrôle public national sur les conditions d'accès et d'exercice de ces professions après une phase de "déréglementation".

Avec l'extension entre les réformes constitutionnelles de 1830 et 1848 d'un libéralisme économique et politique promulguant la liberté de commerce et d'établissement, les règles du droit d'exercice, qui étaient édictées par les corporations professionnelles et garanties par les autorités cantonales ou fédérales, ont été assouplies ou abolies⁶. Ainsi, les maîtres artisans n'étaient plus formellement tenus de respecter des normes quant au contenu et à la durée de formation de leurs apprentis. La possession d'un diplôme d'avocat n'était pas dans tous les cantons un préalable nécessaire pour défendre les intérêts des justiciables ; et dans les cantons les plus urbains, les études juridiques, peu formalisées, se clôturaient par l'obtention de brevets d'avocat non valides hors du canton.

C'est pour dénoncer ces situations régionales de laisser-faire que des acteurs individuels et collectifs se sont mobilisés à partir des années 1880 et jusqu'en 1920-30. Utilisant les moyens et la rhétorique caracté-

6. Le contexte helvétique contraint à suivre de près les effets régionalement inégaux de l'abolition légale des réglementations corporatives. Il faudrait les comparer avec la persistance des organisations artisanales et de leurs normes collectives au sein de l'espace français après la révolution française (Sewell, 1980).

ristiques des processus de professionnalisation, soulignant que l'amateurisme est contraire aux intérêts des professionnels comme de leurs clients, ils se sont efforcés de rendre obligatoires sur l'ensemble du territoire national des procédures d'examens plus exigeantes.

Pour mieux cerner les conditions de l'instauration d'un dispositif d'action publique, ici dans le domaine des certifications, il faut rendre compte de façon détaillée des négociations qui ont eu lieu entre des agents représentant les activités professionnelles concernées et/ou des agents insérés dans l'administration ou dans les institutions scolaires. On examinera par là en quoi les "arrangements" qui se nouent et les ressources qui sont dégagées sont spécifiques à la Suisse : les capacités à nationaliser les certifications sont-elles moindres vu le "faible développement" d'une bureaucratie centrale qui rendrait la collaboration des groupes d'intérêts davantage nécessaire ?⁷ En d'autres termes, qui en tant qu'acteurs privés ou publics définit les modalités et les buts de l'action ?

Du côté des artisans, se constituent à partir de 1870 des "associations" locales, cantonales et nationale chargées de représenter et défendre les intérêts de l'ensemble des métiers et branches du secteur artisanal⁸. Rassemblant aussi bien des peintres, que des horlogers ou des boulangers, ces "Associations d'arts et métiers" — *Gewerbeverbände* ou *Gewerbevereine* en allemand — se fixent comme programme la préservation et la modernisation du mode de production artisanal dans une conjoncture de concurrence interne et externe exacerbée. Les agents qui s'investissent dans ces groupements, en majorité issus des professions artisanales les plus qualifiées ou des métiers de l'enseignement, vont considérer l'amélioration de la formation professionnelle par le biais d'examens, de certificats et d'une scolarisation prolongée comme un moyen d'action privilégié et relativement consensuel. Mais ces associations sont peu professionnalisées : fondées sur une affiliation volontaire des membres, elles fonctionnent sur le mode du bénévolat et n'engagent des permanents qu'à partir de 1890. Elles ne disposent donc ni à l'échelle cantonale ni au niveau national des ressources logistiques et persuasives suffisantes pour instaurer des certifications standardisées. Exerçant bien souvent en parallèle des fonctions au sein des institutions politiques, les responsables des associations vont dès lors

7. C'est dans cette optique que les politistes qualifient l'Etat suisse de "corporatiste" et de "fédéraliste", (Cf. Linder, 1983 et Studer, 1998, pour une perspective plus critique).

8. Par rapport à la nationalisation de la représentation professionnelle, notons que la construction de groupes locaux et le rassemblement dans une union nationale sont deux mouvements plus concomitants que successifs, l'Union Suisse des Arts et Métiers incitant à la création de sections dans l'ensemble du pays. Ces associations, visant à regrouper les petits patrons et les employés de l'ensemble des professions artisanales, doivent cohabiter avec des associations vouées à la défense d'un métier particulier (*Berufsverband*, par exemple l'Association suisse des boulangers) dont l'utilité paraît souvent plus immédiate aux artisans. Elles doivent aussi faire face à l'émergence de syndicats autonomes d'ouvriers. Dans la combinaison de ces dimensions, la représentation des artisans s'agence autrement en France et en Allemagne (Zarca, 1986).

s'efforcer de convaincre les artisans qu'ils représentent qu'il serait profitable d'entrer en négociation avec des acteurs politiques et administratifs pour édicter des normes légales, notamment en matière de formation, qui réguleraient et protégeraient les professions artisanales.

Les élites politiques majoritaires, radicales ou catholiques-conservatrices⁹, vont, elles aussi, se préoccuper d'instaurer un contrôle sur les apprentissages, dans une optique de collaboration et de proximité avec les milieux artisanaux. Comme elles n'envisagent pas de mettre sur pied des services administratifs et scolaires dévolus à la formation des artisans avec leurs propres ressources, elles s'efforcent de ménager les petits patrons pour qu'ils continuent à former les apprentis dans leurs ateliers et qu'ils participent à l'organisation des examens.

Dans cette configuration, la capacité des représentants professionnels et politico-administratifs à mener une action en fonction d'objectifs autonomes et de dispositifs incitatifs ou coercitifs propres apparaît très limitée. Ils sont dès lors conduits à négocier des lois cantonales sur les apprentissages, mises en place dans la majorité des cantons entre 1896 et 1907. Ces normes légales instaurent des "commissions d'apprentissage", composées d'élus, de délégués des différents métiers artisanaux et de fonctionnaires spécialisés ; elles réglementent les contenus et les conditions d'apprentissage, rendant progressivement obligatoires les cours professionnels et les examens sans pour autant transférer entièrement la formation dans des écoles.

La nationalisation des certifications avocates cristallise-t-elle les mêmes intérêts et arrangements dans le cas des artisans ? Les modalités de l'action y sont-elles identiques ? En fait, la réglementation et la professionnalisation de la formation des avocats se présentent comme une question plus politisée et controversée dans la mesure où elle touche directement aux conflits soulevés par l'institutionnalisation de l'Etat fédéral, construction autour de laquelle les luttes politiques se focalisent. Les débats, très intenses à partir des années 1880, portent en effet sur le degré de centralisation et de professionnalisation à donner aux structures étatiques et à une de leur composante centrale, les instances judiciaires.

Ainsi, représentants étatiques et représentants professionnels parviennent difficilement à établir des arrangements autour de la standardisation des certifications avocates, c'est-à-dire à uniformiser les modalités de formation et de régulation professionnelles divergentes

9. Le parti radical est au tournant du siècle un parti centriste bien établi qui se positionne pour un accroissement et une centralisation modérés de l'intervention étatique. Les libéraux et les socialistes qui ont des conceptions divergentes sont alors minoritaires. En outre, au sein des milieux professionnels comme des milieux politiques, les options sont moins partagées sur la réglementation de la formation que sur celle des marchés par le biais de mesures fiscales.

adoptées par les autorités cantonales jusque-là compétentes. Association représentative constituée en 1889, la Fédération suisse des avocats (FSA) a bien tenté entre 1900 et 1913 de faire avaliser la création d'un brevet national délivré par une commission nationale d'examens. Mais ce projet n'aboutit pas car au sein des milieux professionnels et parmi les autorités, aussi bien à l'échelle nationale que cantonale, on ne s'accorde pas sur deux points cruciaux : un avocat doit-il obligatoirement avoir suivi une formation universitaire et doit-on lui accorder la possibilité d'exercer l'avocature sur l'ensemble du territoire national ? Si l'on examine d'un peu plus près ces oppositions, on s'aperçoit que les autorités exécutives, parlementaires et judiciaires hésitent à instaurer un monopole d'exercice pour les seuls avocats brevetés parce qu'elles craignent de renforcer le pouvoir juridique et financier de ces concurrents potentiels dans le jeu politique et dans la production du droit. Dans les cantons, les juges, les avocats et les professeurs de droit qui choisissent ceux qui accèdent aux barreaux sont certes d'accord pour élever les conditions d'obtention des diplômes afin de renforcer les barrières à l'entrée dans la profession et d'exclure les prestataires de services juridiques sans compétences certifiées¹⁰. En revanche, ils ne sont pas prêts à abandonner leurs pratiques de recrutement locales, basées sur les réseaux de connaissance personnalisée, pour instaurer une instance nationale d'examen et pour ouvrir les frontières aux avocats d'autres cantons.

Des stratégies d'action entre nationalisation et cantonalisation

A travers la nationalisation des certifications à la fin du XIX^e siècle dans le contexte helvétique, la logique des luttes d'intérêts suscitées par une nationalisation de l'action publico-étatique apparaît dans toute sa complexité. La construction d'un espace étatique national remet en cause les configurations de pouvoir et les dispositifs d'action qui avaient été établis localement, et ce de façon spécifique pour chaque domaine professionnel. Les formes nationalement différenciées que prennent les trajectoires de nationalisation résultent des stratégies que des coalitions changeantes d'acteurs déploient entre les échelles nationale et régionales. Les groupes qui se constituent modulent alternativement leurs revendications et leurs définitions identitaires sur ces deux niveaux territoriaux plus qu'ils ne les opposent irréductiblement (pour l'espace français, Suaud, 1997).

10. Les réformes des institutions judiciaires redessinent les équilibres entre ces fonctions et les professionnalisent. Jusqu'à ce que les études juridiques se spécialisent, les professeurs de droit, très peu nombreux, enseignant dans les sept universités du pays, continuaient à pratiquer le barreau en parallèle. Ils seront plus ou moins favorables à la standardisation des certifications selon leur réputation locale et les branches du droit qu'ils enseignent.

Fondée en 1879 pour coordonner la défense des intérêts artisanaux au sein des structures légales et bureaucratiques de l'Etat national en construction, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) développe ses actions entre les sphères cantonales et nationale. En matière de certifications, le comité de direction s'est efforcé d'instaurer dans l'ensemble du pays des épreuves et des diplômes de fin d'apprentissage uniformes, d'une part en promulguant un règlement national interne en 1896, d'autre part en réclamant une loi fédérale qui donne aux autorités fédérales la possibilité légale de soutenir la formation dans le secteur des arts et métiers. Cette opération de normativisation suscite de multiples oppositions. Les responsables des sections cantonales préfèrent établir des normes régionales plutôt que des directives centralisées qu'ils considèrent comme inadaptées à leurs conditions de travail. Bon nombre de maîtres-artisans craignent toute intervention de contrôle des pouvoirs publics, qu'ils soient centraux ou cantonaux. En outre, les représentants de la grande industrie visent à empêcher que l'Etat central "favorise" l'artisanat à leurs détriments, alors que les responsables des syndicats ouvriers et des paysans sont davantage enclins à une alliance conjoncturelle avec les artisans. Les résistances à une extension de l'intervention étatique prennent ici la figure classique de groupes luttant à la fois pour préserver leur sphère de responsabilité dans un espace privé et local et pour s'accaparer l'usage des ressources étatiques.

Face aux obstacles que rencontre un contrôle national de la formation des artisans, la direction de l'USAM est contrainte de recourir à une voie indirecte, la possibilité qu'offrent les structures fédéralistes de l'Etat helvétique de mettre en œuvre des normes légales au niveau des cantons. A partir de 1890, elle délègue aux associations cantonales d'art et métier la tâche de négocier avec les autorités cantonales des réglementations de l'apprentissage, tout en essayant de garder une mainmise uniformisatrice sur ce processus. Les dispositifs d'examens et de réglementation des apprentissages, similaires dans leurs principes, sont plus ou moins poussés et stricts à l'égard des pratiques de contournement des patrons et des apprentis. L'entreprise de standardisation s'opère donc, et c'est cet apparent paradoxe qu'il est important de souligner, à travers une action étatique régionalisée. Mais considérant que ces mesures ne suffisent pas à élever uniformément le niveau de formation, l'USAM fait après la Première guerre mondiale pression pour que l'élaboration d'une loi fédérale sur la formation professionnelle soit remise sur l'agenda politique. Ce travail aboutit en 1933. Prises elles aussi dans les tensions engendrées par un processus de nationalisation, les autorités politiques et administratives cantonales montrent une attitude ambivalente mais pas irréductiblement hostile à la mise en place de ces normes fédérales. Elles veillent à conserver les modalités de fonctionnement qu'elles avaient péniblement mises en place, tout en escomptant obtenir des ressources organisationnelles supplémentaires pour les appliquer.

Les organisations représentatives des avocats ont, comme l'USAM, déployé leur action de régulation des formations simultanément sur les scènes politiques nationale et cantonales. Mais la transformation des certifications et des régulations professionnelles s'est déroulée plus exclusivement à l'échelle des cantons. En tant qu'association nationale, la Fédération Suisse des Avocats n'est en effet pas parvenue à mobiliser activement des avocats dont les intérêts, les conditions de travail et les réseaux d'allégeance restent régionalement différenciés.

Comparativement à l'USAM, elle doit faire face à une opposition plus franche des instances politiques et judiciaires nationales : les membres du parlement fédéral et du tribunal fédéral ne soutiennent pas la mise en place d'un diplôme fédéral d'avocat qui vise plus à restreindre l'accès à la profession qu'à favoriser la libre-circulation des diplômés au sein du territoire national. Dans cette configuration, les associations cantonales d'avocats préfèrent négocier avec les autorités et les juges cantonaux, plus proches et plus préoccupés de garder un contrôle sur le recrutement et les activités des membres du barreau. Ces arrangements régionaux ne débouchent pas sur l'adoption d'une loi nationale sur la profession d'avocat.

Retracer les modalités historiques de l'action étatique permet de faire apparaître, au-delà d'une typologie statique des formes institutionnelles d'Etats, comment des coalitions changeantes d'acteurs construisent et modifient les structures de l'Etat, comment elles utilisent à leur profit l'étagement complexe des niveaux décisionnels. La structure fédéraliste constitue le cadre légal et administratif légitime dans lequel s'organise l'intervention étatique dans l'espace helvétique de la fin du XIX^e siècle. Mais cette structure évolue selon les configurations de groupes qui considèrent qu'une nationalisation de l'action étatique les empêchera ou leur permettra d'imposer plus centralement leurs conceptions. Dans cette perspective socio-historique, il est intéressant de comparer plusieurs contextes nationaux pour examiner si une centralisation de l'action étatique y implique au même degré une extension de l'intervention des autorités régionales ou nationales dans des domaines jusque-là négligés (Zimmermann, 1997).

UNE NATIONALISATION DES CERTIFICATIONS PLUS POUSSÉE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE ?

La standardisation des certifications scolaires et professionnelles est un problème qui, à la fin du XIX^e siècle, s'est posé aussi bien dans les Etats qualifiés de fédéralistes que dans les Etats qualifiés de centralisés. Ce constat, qui indique qu'il n'y a pas de relation univoque entre centralisation des institutions étatiques et centralisation de l'action étatique, suggère d'examiner plus attentivement si l'entreprise de nationalisation des diplômes et des examens a recouvert des enjeux professionnels, politiques et économiques spécifiques dans chaque contexte national. En fonction des configurations d'acteurs, est-ce que des dispositifs d'action

proches ont été mis en place à des rythmes semblables¹¹ ? La nationalisation des formations avocates et artisanales prend des formes nationales qui objectivent un faisceau de contingences propres à l'octroi des certifications. En effet, des conflits de compétences, qui renvoient à la difficile cohésion nationale des milieux professionnels, surgissent partout pour déterminer le degré et le niveau territorial d'uniformisation des cursus. Les normes de certification centralisées sont partout réinterprétées localement, ajustements dont l'intensité varie toutefois en fonction de la concentration spatiale plus ou moins poussée des lieux de formation et des instances qui font passer les examens.

En Allemagne, la nationalisation des conditions d'accès et d'exercice de la profession avocate se concrétise par l'adoption d'une loi nationale sur l'avocature dès 1878 (Siegrist, 1996). La *Rechtsanwaltsordnung* avalise une transformation importante sur laquelle les barreaux et les autorités régionales, qui étaient jusque-là compétents pour régler l'accès à la profession, étaient divisés : l'abolition du *numerus clausus* qu'avaient institué les autorités de plusieurs *Länder* pour faire de l'avocature une charge étatique limitée en nombre¹².

Dans cette transition vers une profession avocate plus indépendante des structures politico-judiciaires, quel rôle vont jouer les certifications que les ministères de la Justice des *Länder* utilisaient comme moyen essentiel pour établir et réguler le nombre de prétendants ? Pour ne pas ouvrir complètement la profession, les nouvelles dispositions nationales ont fixé comme exigences de formation standard celles qui étaient les plus élevées et les plus formalisées des différents *Länder*. Cependant, même si elles doivent respecter ces normes nationales, les autorités régionales gardent la responsabilité de délivrer les diplômes et les autorisations d'exercice. Ces certifications régionalement octroyées n'autorisent toujours pas les avocats à plaider devant tous les tribunaux du pays. Ce point fut très controversé au sein du Parlement national et du *Deutscher Anwaltverein*, association nationale des avocats constituée en 1871, comme il le fut au parlement suisse et à la FSA. Malgré la promulgation d'une loi nationale sur l'avocature, les avocats "allemands" restent donc "attachés" à un district judiciaire, tout comme leurs confrères suisses. Par cette fixation territoriale, les autorités et les ordres d'avocats locaux conservent un contrôle serré sur les praticiens qui y voient eux une possibilité de limiter la venue de concurrents. Se met ici en place une alliance objective d'intérêts, liée aux conditions de la pratique du barreau, qui limite la validité nationale des certifications.

11. Il est clair que les bureaucraties françaises et prussiennes sont, en 1880, nombreuses et établies depuis longtemps mais il n'est pas sûr qu'elles disposent des ressources administratives et politiques suffisantes pour uniformiser les certifications sur un nombre de professionnels plus nombreux et un territoire plus étendu.

12. Dans les cantons suisses, les modalités de certification ne prévoyaient pas formellement un nombre de postes fixés à l'avance.

Le processus de nationalisation des certifications donnant accès à la profession avocate est-il très différent en France, dans un Etat considéré comme le type même de l'Etat centralisé ? Par rapport aux capacités coercitives attendues d'un pouvoir centralisé, l'absence de contrôle formel exercé sur les avocats et sur leur formation par des autorités administrativo-politiques ou des instances professionnelles nationales est frappante. La profession avocate est en effet davantage structurée régionalement : elle est contrôlée par des Ordres régionaux — dissous à la Révolution et rétablis en 1810 — auxquels les agents politiques et la loi n'ont pas délégué des compétences très précises et parmi lesquels domine l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris. Vu cette hiérarchisation interne, il faudra attendre 1920 pour que des avocats provinciaux, majoritairement lyonnais, créent une Association nationale des Avocats pour faire valoir leurs intérêts face à leurs homologues parisiens (Sialelli, 1987). Un des objectifs de cette organisation fut précisément de réglementer plus strictement les cursus et les certifications juridiques, notamment le déroulement du stage pratique à la fin des études de droit, afin d'empêcher les usages abusifs du titre d'avocat. En fait jusqu'à cette période, la conception et le recrutement socialement élitaires et spatialement cloisonnés de la profession avocate ont assuré le prestige, la clôture et les divisions internes de la profession plus efficacement que des mécanismes de certification formels¹³. D'ailleurs à la fin du XIX^e siècle, l'ensemble des cursus universitaires semblent moins formalisés et standardisés dans l'espace français que dans les *Länder* allemands¹⁴. En outre, pour saisir les modalités particulières de régulation de la profession avocate, il faut ajouter que celle-ci a réussi à se créer une position d'autonomie à l'égard des pouvoirs publics, en occupant une place centrale dans les instances de décision et de représentation politiques (Karpik, 1995).

L'action sur les certifications et les formations artisanales prend, dans le même contexte français, une forme initialement plus centralisée qui marque les différences d'organisation et de statut des professions avocates et artisanales. Les artisans ont plus de difficultés à créer des instances de représentation susceptibles d'instaurer un auto-contrôle sur l'ensemble des métiers. De même, ils ont moins de capacités à défendre leur autonomie et leurs intérêts face aux autorités. L'espace laissé pour une intervention émanant de l'administration étatique est donc plus large, sans être toutefois très important. Ce sont ces aspects qu'une comparaison internationale permet d'explicitier.

13. Le seul concours national, la Conférence de stage, était réservé à l'élite, avant tout parisienne, des avocats.

14. Si les structures scolaires françaises se présentent comme un ensemble plus centralisé suite aux réformes menées par les administrations napoléoniennes et républicaines, elles sont loin d'être un système ayant éradiqué les différences à l'intérieur du territoire national (Chanet, 1996 ; Charles, 1994 ; Chervel, 1993).

A partir de 1900 les instances administratives et politiques centrales¹⁵ étendent l'action qu'elles ont entreprise au cours du XIX^e siècle en mettant en place des écoles destinées à constituer une élite d'ouvriers ; elles se préoccupent désormais d'améliorer la qualité de la formation des apprentis formés en ateliers (Brucy, 1998). Elles promulguent en 1919 la loi Astier, qui vise à réglementer et à scolariser les cursus sur l'ensemble du territoire national, en décrétant obligatoire la fréquentation de cours professionnels pendant l'apprentissage et l'instauration de certificats de capacité. Dans la phase de mise en œuvre de cette loi, les élus et les fonctionnaires nationaux ne parviennent cependant pas à instaurer des cours et des examens uniformes dans tout le pays. Ils sont contraints de faire appel aux organisations professionnelles locales (associations patronales, chambres de commerce) et aux autorités municipales et départementales pour assurer l'offre d'enseignement et pour gagner la confiance des patrons.

Les dispositifs d'action instaurés ressemblent à ceux qui le sont en Suisse, sauf sur une dimension : en ce qui concerne la représentation des intérêts patronaux et la régulation du contrôle sur les apprentissages, les organisations des petits artisans ont une position plus clairement subalterne face aux représentants des syndicats patronaux de la grande industrie et des syndicats ouvriers. Dans cette configuration, les autorités centrales modulent leur perspective de standardisation nationale des certifications pour tenir compte des "besoins locaux" en compétences particulières ; elles accordent une reconnaissance officielle à une multitude de certificats et de formations spécialisés par branches et par régions. A partir des années 30, elles réduisent cette "prolifération" des cursus car celle-ci était difficile à gérer administrativement et elle empêchait une évaluation nationalement univoque de la valeur de chaque apprentissage.

En Allemagne aussi, l'entreprise de nationalisation des certifications artisanales s'intensifie à partir des années trente, comme si l'action uniformisatrice nécessitait ce laps de temps pour se cristalliser. Certes la loi nationale sur l'artisanat (*Reichhandwerkergesetz*) promulguée en 1897 prévoyait déjà l'institutionnalisation d'examens et de certificats de fin d'apprentissage, mais sous l'égide de chambres artisanales régionales. Ces instances officielles, composées dans chaque *Land* de représentants des organisations d'artisans ainsi que de représentants de l'autorité politique et administrative, disposent de ressources coercitives et incitatives inégales pour généraliser les certifications : les organisations artisanales ont préservé dans les *Länder* du Nord plus que du Sud les capacités des anciennes corporations à émettre des normes contraignantes pour l'ensemble des artisans exerçant un même métier. On retrouve ici des

15. Les fonctionnaires du ministère du Commerce et du ministère de l'Éducation seront comme dans les autres contextes nationaux en concurrence pour la tutelle de l'enseignement technique et professionnel.

disparités dues à l'ancrage historique et à la reconnaissance sociale et politique des groupements artisanaux. Les commissions d'examens et les certifications instaurées sont aussi plus spécialisées dans les districts où les conflits entre représentants de l'artisanat et de l'industrie sont intenses et où le nombre d'apprentis permet la diversification. Les autorités du *Reich* et des *Länder* se sont par la suite efforcées d'uniformiser ces conditions d'octroi des certifications en institutionnalisant des instances de coordination entre les acteurs concernés. C'est toutefois le régime hitlérien qui a mis en place des solutions plus autoritaires et centralisées.

L'étude historique comparée du processus de nationalisation des certifications en Suisse, en France et en Allemagne montre que le déploiement d'une action publico-étatique centralisée est tributaire de plusieurs dimensions contraignantes propres au domaine considéré, en fonction desquelles il prend des formes divergentes. Dans le cas des certifications, il s'agit du degré de concentration et d'intégration des différents champs professionnels combiné aux intérêts et aux possibilités de régulation exercée par des instances étatiques. Reste à examiner en quoi ces arrangements signalent des modalités nationalement inédites de rationalisation et de bureaucratisation de l'action.

"RATIONALISATION" DE L'ACTION ÉTATIQUE ET "POROSITÉ" DES ORGANES ADMINISTRATIFS

Les travaux qui ont renouvelé l'analyse de la formation historique des Etats posent comme question centrale la constitution des capacités d'action et d'autonomie des différents Etats nationaux (Tilly, 1975 ; Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1995). Ces capacités se fonderaient sur la mise en place de dispositifs d'accaparement de ressources financières, militaires et savantes par des bureaucraties qui, plus ou moins développées et stables, se montrent plus ou moins à même de contraindre ou de s'allier des groupes d'agents sociaux. Mais les Etats ne se caractérisent pas par des potentialités structurelles d'action et des modalités de gouvernement définies une fois pour toutes. L'étude historique montre que celles-ci vont et viennent selon les domaines, qu'elles ne se renforcent pas linéairement avec le cours du temps. Dans cette perspective, il devient important d'examiner comment des structures étatico-administratives en construction intègrent ou font appel à des groupes professionnels, à leurs savoir-faire pratiques et théoriques, pour mettre en œuvre des politiques (Burrage, 1992). Il s'agit de repérer les moyens dont elles disposent pour s'assurer à court ou long terme la loyauté de ces "experts".

Dans de nombreux travaux politologiques et sociologiques, le "développement" des institutions et des politiques étatiques est, à travers la référence obligée à Max Weber, appréhendé comme un processus de "rationalisation" de l'action publico-étatique qui repose sur la constitution d'un ordre légal-rationnel dont se porte garante une bureaucratie croissante (Silbermann, 1993). Mais les raisonnements cir-

culaires et fonctionnalistes guettent si l'on suppose que c'est le surgissement de problèmes plus complexes à traiter qui conduit à rationaliser et à standardiser les procédures politico-administratives, à professionnaliser le fonctionnement et le recrutement des services étatiques. Une démarche plus exploratoire interroge la teneur et les modalités de cette "rationalisation" de l'action et des structures étatiques. Ainsi, elle ne tient pas pour évident que l'efficacité et la légitimité de l'intervention augmentent "naturellement" par ou avec la centralisation des structures décisionnelles et administratives (Skowronek, 1982). Elle examine dans quelle mesure le respect de règles écrites (normes juridiques ou règlements administratifs) s'établit comme principe de régulation et de justification des rapports entre fonctionnaires et administrés en précisant quels acteurs, dans et hors l'Etat, font des usages pluriels du droit. La mise en perspective historique met bien en évidence que le jeu entre application, détournement et non-respect des normes juridiques est partie prenante des politiques publiques (Lascoumes, 1990).

A travers la genèse des certifications, cette problématique de la rationalisation de l'action étatique peut être traitée sous deux angles.

Le premier observe si, dans les différents contextes nationaux, la prise en charge de l'action s'opère selon deux trajectoires, plus ou moins bureaucratisées, d'extension de l'intervention étatique : d'un côté, la professionnalisation de fonctionnaires spécialisés, de l'autre la délégation de fonctions de conception, d'exécution ou de contrôle à des agents occupant conjointement des positions professionnelles à l'extérieur des structures étatico-administratives. Dans le processus de standardisation des certifications, l'analyse comparée des configurations d'acteurs doit montrer si la "porosité" ou l'autonomie des instances administrativo-politiques à l'égard des représentants des groupes professionnels est une variable clé qui donne des contours distincts aux dispositifs mis en place.

Le deuxième angle de recherche décrit dans quelle optique "rationalisatrice" et par quels moyens "administratifs" les acteurs étatiques et professionnels ont cherché à standardiser la sélection des compétences scolaires et professionnelles à l'échelle nationale.

Dans le contexte helvétique, normer et restreindre l'accès à l'exercice de certaines professions en instaurant des diplômes et des examens fut idéologiquement et pratiquement loin d'aller de soi. Aux yeux de ses détracteurs, un dispositif standardisant et scolarisant les filières de formation contrevenait aux principes d'ouverture démocratique, d'autodidactisme et de libre choix individuel. Les agents qui s'attelèrent à mettre en place ce système durent établir qu'il était un mode de détermination des compétences individuelles plus égalitaire et "objectif" qu'une logique de cooptation par interconnaissance. C'est à travers des circulaires, des règlements, des formulaires et des réunions, outils qui se généralisent dans l'administration mais aussi dans les associations

professionnelles, qu'ils ont fixé et diffusé des corpus de connaissances standard ; et qu'ils ont précisé comment les épreuves se dérouleraient, quels experts les contrôleraient, définissant par là ce que représentaient un examen, un diplôme, une échelle de notes à la fin du XIX^e siècle.

Ces décisions "techniques" impliquées par la standardisation de l'évaluation des connaissances ont chez les avocats provoqué des divergences insurmontables¹⁶. L'USAM et les instances cantonales chargées du contrôle des apprentissages (membres des commissions d'apprentissage, préfets, préposés communaux) ont quant à elles réussi à mettre en place des mesures statistiques, incitatives ou répressives (récompenses, visites, amendes) pour que les apprentis soient recensés et qu'ils se présentent aux examens. Les épreuves ont été rendues plus rationnelles et collectives, par une centralisation dans les chefs-lieux régionaux et par une moindre tolérance des entorses aux règlements.

Faire une genèse de l'institutionnalisation des procédures de certification permet ainsi de travailler sur la rationalisation et la nationalisation de l'action étatique dans plusieurs directions. On notera que le processus de nationalisation ne semble pas avoir été maîtrisé plus efficacement et implanté plus légitimement par des structures étatiques nationalisées et bureaucratisées que dans le contexte helvétique. Là toutefois, la nationalisation des certifications artisanales et avocates constitue un enjeu plus direct de la construction d'un "Etat national". A l'aune de cet exemple, le processus de nationalisation des instances et de l'action étatiques peut être caractérisé comme une professionnalisation et une modernisation des modes d'intervention étatiques à l'échelle nationale et régionale. Ainsi, la nationalisation de la formation des avocats au tournant du XIX^e siècle s'inscrit dans un processus conflictuel de "modernisation" des institutions judiciaires dont l'enjeu central était de redéfinir le degré de professionnalisation et d'autonomie de tous les agents participant à la production du droit. La standardisation des formations artisanales met quant à elle en question l'implication de l'Etat dans la concurrence entre organisation artisanale et organisation capitaliste de la production économique.

LES TEMPORALITÉS DES MODALITÉS DE CERTIFICATION

L'approche socio-historique présentée ne cherche pas à établir des filiations directes entre les modalités actuelles et passées de gestion des certifications. Elle vise à rendre compte des temporalités spécifiques de cette action étatique entre 1880, moment où elle suscite visiblement des débats et des mesures controversées, et 1930, période de suspension

16. Par exemple, introduirait-on de nouvelles branches de droit qui n'étaient pas enseignées dans toutes les universités ; est-ce que les commissions locales d'examens connaissant au préalable les candidats n'étaient pas à même de fournir une évaluation plus sûre que des commissions centralisées jugeant une prestation ponctuelle ?

momentanée des tensions. Dans le cadre de cette contribution, il me paraît toutefois intéressant d'indiquer (sans avoir effectué de recherches approfondies) en quoi les enjeux contemporains suscités par l'uniformisation des certifications artisanales et avocates portent les marques des enjeux antérieurs ou s'en distancient. Une démarche rétrospective et comparative relativise non seulement les évidences et les continuités des enjeux politiques du présent (Skocpol, 1995). Elle interroge aussi les capacités différentielles des Etats à transformer les orientations et les formes de l'action étatique, c'est-à-dire à bousculer les coalitions d'acteurs et les dispositifs d'action instaurés préalablement. Cette mise en perspective des conditions propices à la modification ou à la permanence des politiques étatiques permet de revisiter de manière critique les "explications culturalistes" qui associent volontiers des types d'Etats et des temporalités lentes ou rapides de gouvernement : le système politique suisse se réformerait lentement car l'ensemble des acteurs sociaux y sont à la recherche d'une stabilité politique et de "solutions consensuelles".

En Suisse, les arrangements et les modes de faire institués autour de la certification des formations artisanales et avocates présentent une stabilité frappante.

La prise en charge de la certification et de la formation des futurs artisans n'a, comparée à ses réaménagements en France et en Allemagne¹⁷, pas été le lieu d'intervention plus marquée soit de l'Etat fédéral soit des Etats cantonaux soit des représentants professionnels¹⁸. Malgré la révision de la Loi fédérale sur la formation professionnelle en 1960, l'organisation des cursus de formation et des examens des apprentis artisans n'est pas plus visiblement homogénéisée et contrôlée par des instances administratives centralisées, ni plus "scolarisée". L'acquisition des compétences professionnelles se faisant dans la majorité des branches artisanales à travers un apprentissage individualisé en entreprise, les associations professionnelles régionales restent centralement impliquées dans la gestion des procédures de certification. L'enseignement de connaissances scolaires générales et de connaissances professionnelles théoriques dispensé complémentaiement dans les écoles dites professionnelles se limite à un jour et demi par semaine¹⁹.

17. En France, la prise en charge de l'enseignement professionnel par l'Etat, qui correspond à une scolarisation intensive de ces filières de formation, se produit surtout après la deuxième guerre mondiale (Troger, 1993). En Allemagne, l'établissement des cursus et la régulation des apprentissages se négocient à partir des années 60 dans un cadre plus centralisé, les chambres consulaires perdant certaines de leurs prérogatives (Giraud, 2000 ; Möbius & Verdier, 1997).

18. Pour estimer plus finement ces équilibres, il faudrait étudier de plus près la composition des "commissions d'apprentissage" dans les différents cantons et branches et des commissions consultatives mandatées récemment par l'Office fédéral de la Formation et de la Technologie pour redéfinir les programmes.

19. En Suisse, la professionnalisation des enseignants dans les écoles professionnelles à travers laquelle se serait constituée une catégorie revendiquant une extension de son secteur d'activités est restée partielle comparativement à la France (Tanguy, 1991).

Comment expliquer la pérennité de cette forme de régulation, du dispositif d'action et de répartition des compétences qu'elle suppose ? Les représentants des milieux patronaux et politiques estiment qu'elle offre une adaptabilité relativement satisfaisante face aux exigences professionnelles changeantes des marchés d'apprentissage régionaux. Les modèles de scolarisation plus poussée, dont la France constitue la référence, ne se révéleraient pas plus efficaces pour moderniser les connaissances ou pour assurer une répartition adéquate des effectifs dans les différentes filières d'emploi. Non sans contradictions, ces mêmes acteurs déplorent toutefois périodiquement un manque de "culture générale" des apprentis ou une spécialisation trop ou pas assez poussée de leur formation. C'est autour de ces ajustements que s'articulent les réformes de la palette et des programmes d'apprentissage.

Dans cette configuration, l'action de l'Etat central est toujours orientée principalement vers le financement des écoles professionnelles. De façon plus conjoncturelle, elle vise à garder un équilibre entre offre et demande de places d'apprentissage dans les différentes branches à travers la diffusion d'une information sur les filières. Périodiquement mise à l'agenda du parlement fédéral, l'instauration de redistributions financières entre entreprises formatrices et non-formatrices est repoussée, comme elle le fut au tournant du siècle précédent.

Dans une optique de "modernisation" fondée sur la compétitivité concurrentielle, les acteurs étatiques et professionnels se préoccupent avant tout de maintenir "le niveau de formation" comparativement aux pays environnants, alors qu'uniformiser les cursus et les programmes d'examen n'est qu'un objectif secondaire. Leurs tentatives actuelles consistent à étendre pour les "meilleurs apprentis" ayant terminé leur stage en entreprise la possibilité de poursuivre des études dans des "Hautes Ecoles Spécialisées", développées sur le modèle des *Fachhochschule* allemandes. Cette vision élitiste est promue principalement par des instances nationales, les services fédéraux concurrents relevant des Départements de l'intérieur et de l'économie ; elle est relayée par les agents cantonaux responsables du domaine avec plus ou moins d'enthousiasme et d'intérêts spécifiques.

Même si elles semblent passer par une entreprise de centralisation, ces "réformes" ne remodelent pas fondamentalement l'action publico-étatique sur les certifications artisanales. Elles s'inscrivent dans la continuité des modalités de gestion et des rapports de force antérieurs. Retrouve-t-on des permanences similaires ou des temporalités propres chez les avocats ?

L'étude des enjeux conflictuels soulevés entre 1880 et 1920 par la nationalisation des certifications et des formations avocates permet de mieux saisir les spécificités des tentatives de standardisation qui sont aujourd'hui à l'ordre du jour.

L'uniformisation des conditions d'accès à la profession, du contenu des formations et de la valeur des diplômes est depuis 1995 l'objet de négociations entre les acteurs collectifs qui ont pris position au tournant du XIX^e siècle : la Fédération Suisse des Avocats, les représentants des barreaux cantonaux, les instances politiques et judiciaires fédérales (les fonctionnaires du Département fédéral de la justice, le Parlement fédéral) et cantonales (les Conseils d'Etats et les juges cantonaux). Mais comparativement à cette période, ce sont des transformations plus internationales que nationales de l'intervention étatique qui ont reproblématisé la question, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union Européenne introduisant une nouvelle réglementation de la mobilité transnationale de la main-d'œuvre.

Pour les avocats regroupés au sein de la FSA, l'inexistence de certifications professionnelles nationales garantissant automatiquement aux avocats suisses le droit d'exercer dans n'importe quelle entité judiciaire du territoire national apparaît de plus en plus comme une discrimination incohérente, alors que le droit de s'établir et pratiquer dans l'ensemble du pays pourrait être donné aux avocats étrangers.

Mais, comme à la fin du XIX^e siècle, les associations professionnelles et les représentants de l'autorité étatique ont des attitudes ambivalentes face à la mise en place de certifications pour réguler de nouvelles formes de concurrence : ils hésitent entre l'instauration d'une protection et d'un contrôle étatiques accrus à l'échelle nationale et la revendication d'une plus grande indépendance économique pour une profession au caractère libéral de plus en plus affirmé. Ces oppositions s'estomperont-elles face à la menace d'une concurrence présentée comme plus internationale que nationale, déboucheront-elles sur un dispositif de certification plus centralisé ou, au contraire, s'accroîtront-elles parce que la concurrence économique se fait plus aiguë (Dezalay, 1992) ?

La standardisation des cursus et des exigences qui s'est progressivement opérée entre les cantons depuis 1920 en dehors d'une véritable instance de coordination devrait faciliter la création d'un diplôme national ou à tout le moins une reconnaissance formelle des titres cantonaux ne nécessitant plus comme aujourd'hui des démarches administratives. L'homogénéisation des formations achoppe cependant aux conditions d'exercice de la profession : les pratiques des avocats, surtout ceux dont le droit civil constitue l'essentiel des revenus, restent insérées dans un cadre local restreint, fondées qu'elles sont sur des réseaux de proximité et de confiance avec la clientèle et les magistrats.

Cet ancrage socio-territorial correspond au fonctionnement très décentralisé des institutions judiciaires dans le contexte helvétique. Malgré l'instauration de codes législatifs nationaux à partir de 1880, les procédures juridiques varient toujours selon les cantons. Cette fragmentation régionale, que les avocats ont favorisée pour se constituer

des monopoles de compétences, est plus directement remise en cause aujourd'hui qu'au tournant du XX^e siècle par la spécialisation (par domaines juridiques) et l'internationalisation des conditions d'exercice des professions juridiques (alliances entre cabinets pour traiter des affaires interrégionales ou internationales).

Si les acteurs insérés dans les différents contextes nationaux tendent à pérenniser les dispositifs qu'ils ont institutionnalisés en les présentant comme des solutions optimales plutôt que contingentes, l'analyse rétrospective et comparatiste cherche à expliciter plus en détail les logiques de permanence et de transformation de ces cadres d'action structurants. Restituer ces dynamiques historiques en évitant les travers d'une démarche développementaliste ou déterministe implique un choix périlleux entre la focalisation sur des moments clés et l'étude sur une période plus étendue de transformations clés.

LES CERTIFICATIONS ENTRE CONSTRUCTION DES ETATS ET CONSTRUCTION DES PROFESSIONS

Porter un regard socio-historique sur la nationalisation des procédures de certifications dans plusieurs contextes nationaux vise à approfondir une problématique centrale pour la sociologie politique et pour la sociologie des professions : les rapports entre la construction de modalités d'action étatique et la constitution de groupes professionnels.

Lorsque l'on compare les processus de standardisation des certifications en Suisse, en Allemagne et en France au-delà des structures organisationnelles et des codifications légales, on retrouve des acteurs et des enjeux, des dispositifs et des rythmes d'action étatique relativement similaires, liés aux contraintes d'une intervention dans le domaine concerné. Afin de mieux appréhender ces divergences et ces similitudes, l'étude historique comparée examine comment l'action étatique se déploie de manière plus ou moins maîtrisée et spatialement fragmentée dans chaque configuration nationale. Elle rend compte de la mise en œuvre d'une intervention publique comme d'une succession d'expériences plutôt que comme la réalisation stratégiquement contrôlée d'un plan d'action pré-établi. C'est sous cet angle que cette démarche interroge la pertinence d'une classification des Etats comme puissants ou faibles en se demandant surtout comment ils le sont devenus.

L'analyse rétrospective des formes d'action étatique, particulièrement celles qui touchent à la mise sous contrôle des certifications, permet d'observer comment l'extension et la nationalisation de l'intervention étatique s'appuient sur une régulation plus intensive des savoirs et des activités de certains groupes professionnels. Un des axes de cette démarche consiste à examiner dans quelle mesure les Etats se distinguent selon que la constitution des différents groupes professionnels, la délimitation des contenus et des usages de leurs compétences, ont été des processus plutôt endogènes à ces mêmes groupes ou des

processus plutôt conduits par des agents étatiques. En reconstituant les logiques d'interaction et d'imposition dans lesquelles se sont construites des scènes de représentation politique nationalement distinctes, il s'agit de comprendre comment tel ou tel groupe professionnel a acquis une position d'interlocuteur légitime dans l'élaboration de telle ou telle politique publique (Offerlé, 1998). Et en parallèle de montrer comment des modalités spécifiques de régulation et de contrôle des marchés du travail ont été instaurées et perdurent. Comparer l'institutionnalisation des certifications professionnelles dans plusieurs contextes nationaux et dans plusieurs domaines professionnels fait en effet apparaître les conflits de compétences et les obstacles pratiques auxquels se heurte la standardisation des savoirs et des pratiques professionnelles à l'échelle nationale. Si les sociologues des professions tiennent ce travail d'uniformisation comme une condition essentielle de la constitution d'un monopole et d'une identité professionnels (Sarfatti-Larson, 1977 ; Abbott, 1988), ils l'ont étonnamment peu exploré empiriquement.

Ainsi envisagée, une approche qui fait une genèse de l'action publique trace une voie entre l'observation fine d'un objet circonscrit, ici la mise en place de certifications nationales, et la réinscription de cet objet dans des processus historiques plus amples, telle la consolidation d'espaces nationaux régis par de nouvelles logiques étatiques.

RÉFÉRENCES

- Abbott, A. (1988) *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1990) Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements, *Actes de la recherche en sciences sociales* 81-82 : 86-96.
- Bourdieu, P. (1993) Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique, *Actes de la recherche en sciences sociales* 96-97 : 49-62.
- Brucy, G. (1998) *Histoire des diplômés de l'Enseignement technique et professionnel (1880-1965)*, Paris, Belin.
- Burrage, M. (1992) States as Users of Knowledge: A Comparison of Lawyers and Engineers in France and Britain, in R. Torstendahl, ed., *State Theory and State History*, Londres, Sage : 168-215.
- Burrage, M. & Torstendahl, R. ed. (1990) *The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy*, Londres, Sage.
- Chanet, J.-F. (1996) *L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier.
- Charle, C. (1994) *La république des universitaires 1870-1940*, Paris, Seuil.
- Chervel, A. (1993) *Histoire de l'agrégation. Contribution à l'histoire de la culture scolaire*, Paris, Kimé et INRP.
- Conze, W. & Kocka, J. (1992) *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert. Bildungssysteme und Professionalisierung in internationalen Vergleichen*, Stuttgart, Klett-Cotta.
- Dezalay, Y. (1992) *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Paris, Fayard.
- Evans, P. Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. ed. (1995) *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Geison, G. L. ed. (1984) *Professions and the French State*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Giraud, O. (2000) *Dynamique de régulation de la formation initiale en Allemagne*, thèse de science politique, Université de Lausanne.
- Gottraux, P., Schorderet, P.-A. & Voutat B. (2001) *La science politique suisse à l'épreuve de son histoire. Genèse, émergence et institutionnalisation d'une discipline scientifique*, Lausanne, Réalités sociales.
- Hassenteufel, P. (1997) *Les médecins face à l'Etat. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Karpik, L. (1995) *Les avocats. Entre l'Etat, le public et le marché, 13e-20e siècles*, Paris, Gallimard.
- Krause, E. A. (1996) *Death of the Guilds : Professions, States and the Advance of Capitalism, 1930 to the Present*, New Haven, Yale U.P.
- Lascoumes, P. (1990) Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques, *L'Année sociologique* : 43-71.
- Linder, W. (1983) Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz, in R. Germann, dir., *Manuel Système politique de la Suisse*, 1, Bern, Haupt : 255-382.
- Möbius, M. & Verdier, E., dir. (1997) *Les diplômés professionnels en Allemagne et en France. Conceptions et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan.

Offerlé, M. (1998) *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.

Passeron, J.-C. (1991) *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan.

Sarfatti Larson, M. (1977) *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, Berkeley, University of California Press.

Sewell, W. (1980) *Work and Revolution in France. The Language of Labour from the Old Regime to 1848*, Cambridge, Cambridge U.P.

Sialelli, J.-B. (1987) *Les avocats de 1920 à 1987*, Paris, Litec.

Siegrist, H. (1996) *Advokaten und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.-20. Jahrhundert)*, Francfort s.M, Klostermann.

Silberman, B.S (1993) *Cages of Reason. The Rise of the rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Skocpol, T. (1995) *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, Princeton U.P.

Skowronek, S. (1982) *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge U.P.

Studer, B., dir, (1998) *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung in der Schweiz. 1848-1998*, Zürich, Chronos Verlag.

Suaud, C. (1997) La force symbolique de l'Etat. La production d'une culture réfractaire en Vendée, *Actes de la recherche en sciences sociales* 116-117 : 3-23.

Surdez, M. (2000) *Pour une archéologie politique de la nationalisation des diplômes. Mise en place de certifications nationales et construction d'un espace national suisse entre 1880-1930*, thèse de science politique, Université Paris I-Sorbonne.

Tanguy, L. (1991) *L'enseignement professionnel en France. Des ouvriers aux techniciens*, Paris, PUF.

Tilly, C., ed., (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton U.P.

Troger, V. (1993) Du modèle allemand à la scolarisation à plein temps des apprentissages: le tournant des années 1940-1950, *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 40 (3) : 490-502.

Zarca, B. (1986) *L'artisanat français. Du métier traditionnel au groupe professionnel*, Paris, Economica.

Zimmermann, B. (1999) Deux modes de construction statistique du chômage au tournant du siècle, in C. Didry, P. Wagner & B. Zimmermann, dir., *Le travail et la nation. Histoire croisée de la France et de l'Allemagne*, Paris, Editions de la M.S.H. : 253-275.

