



**HAL**  
open science

**Daniel ZIBLATT, Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2006**

Stéphanie Dechezelles

► **To cite this version:**

Stéphanie Dechezelles. Daniel ZIBLATT, Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2006. *Politiques et Management public*, 2007, 25 (1), pp.152-157. halshs-00257186

**HAL Id: halshs-00257186**

**<https://shs.hal.science/halshs-00257186>**

Submitted on 8 Nov 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Daniel Ziblatt, *Structuring the State, the formation of Italy and Germany and the puzzle of Federalism*  
Stéphanie Dechezelles

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Dechezelles Stéphanie. Daniel Ziblatt, *Structuring the State, the formation of Italy and Germany and the puzzle of Federalism* .  
In: Politiques et management public, vol. 25, n° 1, 2007. pp. 152-157;  
[https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2007\\_num\\_25\\_1\\_3219](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2007_num_25_1_3219)

---

Fichier pdf généré le 23/04/2018

**Daniel ZIBLATT : *STRUCTURING THE STATE. THE FORMATION OF ITALY AND GERMANY AND THE PUZZLE OF FEDERALISM***

Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2006.

**Stéphanie  
Dechezelles**

La science politique est née de l'étude de l'État ; la science politique comparée fait remonter ses origines à la mise en perspective de différents régimes telle que l'a pratiquée, entre autres, Aristote dont le but était alors d'établir les critères du « bon gouvernement ». Depuis, le comparatisme a fait des processus historiques et des changements politiques l'une de ses spécialités. Le travail de Daniel Ziblatt se situe dans ce triple filon originel. Il cherche en effet à saisir, par la comparaison binaire, les causes qui, lors du processus d'unification de l'Allemagne et de l'Italie au XIXème siècle, produisent un État fédéral pour l'une et un État centralisé pour l'autre. Désignée par l'expression « le moment national », la période traitée dans l'un et l'autre cas correspond au passage d'une myriade d'États indépendants (royaumes, duchés...) à l'unification en un État-nation italien (1860-61) et allemand (1866-71), sous l'égide du Piémont et de la Prusse. La singularité de la tardive unité nationale de ces deux États a souvent été soulignée mais rarement la comparaison fine des deux processus à l'œuvre avait été faite. L'ouvrage de Daniel Ziblatt vient bien à propos combler ce vide. Mais loin de ne présenter qu'un intérêt pour les spécialistes des pays concernés, cette étude apporte également du grain à moudre à toutes les personnes qui se penchent sur la fabrique des institutions ainsi que sur la construction de l'État et de la nation.

Publié en 2006, *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism* se présente comme la version remaniée d'une thèse soutenue à l'université de Berkeley et pour laquelle l'auteur a reçu deux prestigieux prix que décerne l'American Political Science Association afin de récompenser des travaux comparatistes (le prix Ernst Haas en 2003 et le prix Gabriel Almond en 2004). Le texte comporte 220 pages (annexes, notes et bibliographie comprises) et sept chapitres incluant l'introduction et la conclusion. Les chapitres 3, 4, 5 et 6 se répondent en abordant successivement les mêmes thématiques et en développant la même méthode de validation des hypothèses pour les deux cas étudiés. L'écriture est claire, précise, pédagogique. L'argumentation est rigoureuse et sans faille.

Par son travail, Daniel Ziblatt désire contribuer à la sociologie historique des institutions et mettre au jour de nouveaux éléments permettant de comprendre les évolutions de ces mêmes institutions. Le premier chapitre introductif présente d'une manière rigoureuse et progressive le cheminement problématique qui a permis à l'auteur de mener sa recherche, ainsi que ses questions de départ : comment les nations et les États se sont-ils construits ? Quels facteurs permettent d'expliquer qu'au moment de la formation d'un État, ce soit la solution fédérale ou centrale qui l'emporte ? Suffit-il que les élites souhaitent établir pacifiquement un système fédéral pour qu'il aboutisse dans les faits ?

À ces interrogations, l'auteur propose une réponse hypothétique d'apparence paradoxale : pour que le fédéralisme puisse se réaliser, il faut que l'unité étatique à l'initiative du processus unificateur réussisse à absorber les autres

---

unités étatiques tout en leur garantissant le haut niveau de compétences institutionnelles (collecte des impôts, autonomie budgétaire, maintien de l'ordre...) qu'elles avaient atteint avant l'unification. Ce faisant, il conteste un certain nombre de travaux sur le fédéralisme, non seulement ceux de William Riker<sup>1</sup> qui fait de la force militaire et du désir de conquête d'un État les principaux critères explicatifs de la mise en place d'un système fédéral/unitaire, mais aussi ceux qui privilégient l'étude de l'idéologie des leaders politiques ou de la culture (favorable ou défavorable au fédéralisme/centralisme). Le point central de l'argumentation de Daniel Ziblatt consiste à inviter à prendre en considération une autre variable : l'état des structures institutionnelles et administratives des entités concernées par le processus d'unification.

Au cours des trois chapitres suivants, l'auteur revient sur les causes à l'origine de la formation des États-nations en Allemagne et en Italie. Dans la période pré-unitaire, il est frappant de constater à quel point les deux États à l'origine de l'unification, le royaume de Prusse et le royaume du Piémont, se ressemblent en plusieurs points : influence de la présence napoléonienne sur l'administration et le gouvernement, convergence idéologique à propos des méfaits d'une centralisation excessive parmi les chefs de gouvernement (Bismarck et Cavour) ainsi que parmi les élites intellectuelles et économiques, équivalence du poids respectif des forces régionales favorables et défavorables au centralisme, existence souvent très ancienne de régions, cités-États et États indépendants, même volonté d'asseoir la puissance régionale et européenne de la nouvelle entité à venir tout en maintenant l'ordre monarchique (refus de concéder à un Parlement le pouvoir de gouverner). Seule la puissance militaire, importante en Prusse et moindre au Piémont, semble distinguer de manière forte les deux royaumes. Comment expliquer, dès lors, que dans le cas allemand on aboutisse au fédéralisme négocié instituant une chambre haute représentant les intérêts territoriaux, tandis que dans le cas italien, l'unification se soit faite par la conquête militaire et aux dépens des sous-unités qui se sont vues imposées un fort centralisme ?

L'hypothèse principale défendue s'articule autour de trois axes : 1) le centralisme n'est pas le résultat mécanique d'une plus grande puissance militaire du centre unificateur ; 2) le fédéralisme n'est pas une solution « par défaut » ; 3) l'important n'est pas tant le pouvoir coercitif qu'un centre s'avère capable d'imposer aux autres unités étatiques que les compétences institutionnelles que ces dernières ont acquises antérieurement et sont en mesure de conserver. De ce fait, c'est le degré de pouvoir infrastructurel<sup>2</sup> des différentes composantes de l'État futur qui est censé déterminer la forme de ce dernier. Ainsi, si les sous-unités du futur ensemble se distinguent par une constitution, un parlement, une administration efficace, alors elles apparaissent comme des partenaires doublement crédibles dans la négociation avec le centre unificateur. Leur développement institutionnel leur assure d'une part une assise et une force que n'ont pas toujours les États plus autocratiques et, d'autre part, garantit au futur État unitaire un revenu

---

<sup>1</sup> William Riker, *Federalism: Origins, Operation, Significance*, New York, Little Brown, 1964.

<sup>2</sup> Par pouvoir infrastructurel, Daniel Ziblatt entend le niveau de rationalisation, le degré d'institutionnalisation et le niveau d'implantation de l'État pré-unitaire.

---

stable grâce à une collecte d'impôts rodée, un pouvoir militaire important grâce aux troupes précédemment constituées et une grande stabilité sociale grâce à un maintien de l'ordre pérenne. Dans ce cas de figure, les bénéfices sont mutuels entre entité fédérale et entités fédérées.

Ainsi en fonction de deux principales variables – la taille politique de chacun des États calculée quantitativement à partir de l'ampleur du budget par rapport à la moyenne nationale et le degré de modernisation économique établie sur la base du PIB / habitants par rapport à la moyenne nationale – Daniel Ziblatt parvient à prédire le type de réaction face au projet d'unification : 1) l'initiative dans le cas d'États puissants et développés économiquement depuis longtemps (Prusse et Piémont) ; 2) le soutien dans le cas d'États petits mais développés économiquement depuis longtemps (Hambourg, Brême, Lombardie-Vénétie) ; 3) la résistance passive dans le cas d'États petits et peu développés économiquement (Wurtemberg, Toscane) ; 4) l'hostilité dans le cas d'États puissants mais dont le développement économique est tardif (Bavière, Deux-Siciles).

Par ailleurs, l'ouvrage montre bien combien, outre la volonté d'augmenter leur pouvoir et de peser dans le concert européen des nations de la part des couronnes prussienne et piémontaise par le truchement de l'élargissement de leur territoire, ce sont également les intérêts capitalistes des milieux productifs industriels et agricoles qui ont servi de levier au processus d'unification. Ces derniers pressaient en effet les décideurs politiques de supprimer les tarifs douaniers entre États afin de permettre à leur activité et au commerce en général de prospérer au-delà du cadre limité des seules frontières étatiques. La Prusse et le Piémont permettent ainsi par l'unification l'établissement d'un marché national et bancaire plus important. À l'inverse, de telles évolutions des règles économiques et commerciales ne pouvaient pas être défendues par les producteurs du Sud (Bavière et Deux-Siciles). En effet, si les industriels manufacturiers du Nord de l'Allemagne et de l'Italie reprochent aux tarifs entre États de constituer des contraintes fortes aux échanges, les propriétaires terriens et les industriels du Sud estiment (et à juste titre) que les barrières douanières leur permettent de protéger leur système de production sinon naissant du moins encore fragile.

Ainsi Daniel Ziblatt montre comment l'unification en Allemagne résulterait d'un processus continu de rapprochement d'intérêts économiques de 1815 jusqu'en 1834, date à laquelle est mise en œuvre l'Union douanière allemande (*Zollverein*). C'est par la suite la guerre de la Prusse contre l'Autriche qui précipite le processus unitaire mais sans en altérer le caractère négocié : en 1866-67, le roi de Prusse signe un traité d'annexion avec les monarques des seize États du Nord de l'Allemagne (*Confédération d'Allemagne du Nord*), puis en 1871, la réfractaire Bavière entre dans l'Empire (*Reich*). La principale caractéristique du nouvel empire consiste à maintenir une certaine autonomie politico-militaire tout en instaurant de nouvelles règles négociées entre les différentes composantes. À l'inverse, le processus italien d'unification est décrit comme chaotique et comme une succession d'échecs de la négociation visant à aboutir à un marché national qui serait allé au-delà des seuls États du Nord. L'unité italienne résulte à l'inverse d'une campagne militaire destinée d'abord à calmer des émeutes sociales qui éclatent en Sicile (mai 1860) puis qui se transforme, sous l'impulsion de Garibaldi, en conquête

---

de la Péninsule du Méridion (Sicile et royaume de Naples, dont le souverain s'est enfui à Rome) jusqu'à la Toscane.

C'est pourquoi, selon Daniel Ziblatt, l'interprétation « classique » des historiens italiens tendant à faire de l'issue nationale une évidence idéologique mérite d'être relativisée et révisé. De la même façon, les théories socio-centrées faisant des agents libéraux piémontais et des leaders politico-intellectuels les facteurs principaux de l'unification contre les bourgeois et les latifundiaires féodaux du Sud, ainsi que les théories stato-centrées insistant plutôt sur le rôle des leaders politiques comme Cavour ou Garibaldi dans la volonté d'étendre l'influence du Piémont ne sont pas à elles seules explicatives. Au contraire indique Daniel Ziblatt, c'est dans l'interaction entre tous ces éléments que la voie unificatrice et centralisatrice empruntée par l'Italie doit être comprise. Or, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, seul le Piémont des Savoie possède aussi bien les raisons que les moyens de créer un État uni et, à l'inverse, le royaume des Deux-Siciles est le seul État à vouloir et pouvoir résister activement au projet d'unification. Toutefois, la multiplication des troubles de l'ordre en Sicile d'abord puis à Naples ainsi que la faiblesse institutionnelle des différents États de la Péninsule (à commencer par le royaume des Deux-Siciles dont l'administration périphérique est gangrenée et impuissante), l'imminence d'une guerre contre l'Autriche (qui occupe alors la Lombardie-Vénétie) et les vellétés militaires d'un homme (Garibaldi et son « Expédition des Mille ») permettent, tout autant qu'elles contraignent, le Piémont à se lancer dans une opération de conquête et de contrôle centralisé de la nouvelle entité entre 1859 et 1860. Dans le même temps, Romagne, Marches et Ombrie sont retirées sans négociation de la propriété papale. L'organisation d'un plébiscite censé apporter une forme de caution à l'entreprise piémontaise dans les Duchés de Parme et de Modène ainsi que dans le Grand Duché de Toscane ne dément pas le caractère peu démocratique du processus d'unification. En revanche, il contribue fortement à l'édification d'un mythe révolutionnaire supposé légitimer la centralisation et l'imposition univoque des règles politiques piémontaises.

Au final, en mettant en miroir les deux processus d'unification et de construction de l'État en Allemagne et en Italie, Daniel Ziblatt nous montre que : a) À la forte capacité administrative et institutionnelle des États allemands qui pèsent dans les discussions avec la Prusse fait pendant l'absence de structures fortes et l'éviction progressive des monarques régionaux en Italie ; b) À la diplomatie entre États allemands souverains se substitue en Italie la méthode militaire et la concession d'une fiction plébiscitaire à une très faible minorité votante censitaire ; c) À la chambre représentant les régions fédérées en Allemagne fait place en Italie l'absence de représentants des intérêts du Sud. Par cette démonstration, l'auteur entend confirmer l'hypothèse de l'importance des structures antérieures au processus d'unification pour comprendre le processus de construction et la forme finale de chaque nouvel État.

Au terme de son exposé, l'auteur invite à étendre la validation de ses hypothèses au-delà des seuls cas allemand et italien. Après avoir passé (trop) brièvement en revue dix-sept pays européens, il réaffirme que la condition principale pour voir aboutir un projet fédéraliste est l'existence préalable

---

d'institutions fortes et efficaces, capables de soutenir la négociation avec le centre unificateur.

L'ouvrage a suscité réactions et débats au sein du milieu universitaire outre-alpin. Elle a ainsi été recensée dès le mois d'août 2006 dans la *Rivista italiana di scienza politica*. Au jeu de la lecture critique ont accepté de jouer trois professeurs reconnus de science et de sociologie politique : Maurizio Cotta (Sienne), Alfio Mastropaolo (Turin) et Gianfranco Poggi (Trente). Après avoir relevé les apports indéniables du travail, chacun de ces spécialistes de la sociogenèse de l'État (italien) apporte une critique spécifique à l'ouvrage. Le premier souligne quelques raccourcis ou erreurs historiques et regrette que Daniel Ziblatt applique son modèle à des pays qu'il juge, lui, difficilement comparables (notamment les vieux États unis comme la France ou la Suède) ; le second lui reproche d'appliquer *a priori* au centralisme une étiquette négative et de promouvoir à l'inverse la solution fédéraliste ; le troisième regrette qu'il n'attache qu'une attention mineure au rôle anti-fédéraliste de l'Église catholique dans le processus d'unification italienne. Daniel Ziblatt a eu moyen de répondre sur chacun des points au moyen d'une tribune publiée à la suite des trois recensions.

Malgré les réponses apportées par l'auteur dans cette tribune et en dépit du désaccord avec certains des reproches qui ont été adressés à Daniel Ziblatt par les trois universitaires italiens, il nous a semblé évident qu'un *a priori* latent plutôt favorable à la solution fédéraliste caractérise bien le texte. Tant dans l'expression que dans le plan adopté, l'écriture ne se départit pas de la conviction (gênante pour le lecteur) que le fédéralisme serait la solution préférable pour un État. Ainsi, la tournure « pourquoi dans le cas de l'Allemagne n'aboutit-on pas au centralisme » n'est jamais adoptée par l'auteur. Or, cela aurait peut-être permis, en alternance avec la tournure « pourquoi dans le cas italien n'aboutit-on pas au fédéralisme ? », de montrer l'équidistance normative à laquelle est censée se trouver le chercheur vis-à-vis de l'une et l'autre solution. En outre, l'insistance de l'auteur dans l'antépénultième chapitre à affirmer l'inéluctabilité des événements advenus en Italie sans que le même type de précaution historique ne soit prise à propos de l'Allemagne, ajoute à cette impression du « bon élève » allemand et du « mauvais élève » italien.

De moindre importance et de caractère formel, l'absence d'une cartographie complète et détaillée des différents États allemands et italiens précédant l'unification ainsi que des étapes de l'expédition de Garibaldi réduit la visualisation spatiale des processus décrits. En outre, et malgré une bibliographie impressionnante par son volume, il est regrettable que l'auteur ne tire ses données à propos des 17 pays européens comparés dans la conclusion que d'un nombre extrêmement réduit d'ouvrages. Même si la technique utilisée (ACQ, Analyse Comparée Qualitative) le préconise, cela donne un aspect sommaire, lapidaire, artificiellement homogène et statique, aux données recueillies.

---

Enfin, sans s'attarder sur les critiques déjà formulées<sup>1</sup> à l'encontre des travaux de « mesure des rendements institutionnels » des institutions régionales italiennes menés par Robert Putnam<sup>2</sup> et dont le livre s'inspire en partie, nous préférons plutôt regretter l'absence d'une mise en perspective historique en conclusion de l'ouvrage. Il nous semble, en effet, qu'un rapide mais néanmoins éclairant balayage du continuum fédéralisme/centralisme, le long duquel ont oscillé autant l'Allemagne que l'Italie depuis leur unification respective, aurait permis de lancer une nouvelle piste pour les chercheurs en histoire et en sociologie politique. Par conséquent, même si l'objet était circonscrit à la période pré-unitaire et unitaire, il aurait peut-être été judicieux de montrer les phases alternées de fédéralisation et de centralisation depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, malgré des organisations différentes, les deux pays ont connu un régime de type fasciste à tendance totalitaire et fortement centralisatrice. Ensuite, après la Seconde Guerre Mondiale, la République Fédérale Allemande renoue avec une organisation fédérale. Mais si l'Italie, malgré l'inscription de la régionalisation dans la constitution (1947) de la toute nouvelle République (1946), ne parvient que partiellement à la mettre en œuvre, elle innove en matière d'autonomisation. En effet, tandis qu'il faut attendre environ trois décennies (1972) avant que l'institution *Regione* ne se mette effectivement en place, l'Italie a donné naissance à cinq entités régionales à « statut spécial » (Sicile, Sardaigne, Val D'Aoste, Trentin-Haut Adige et Frioul-Vénétie Julienne) auxquelles sont accordées de nombreuses conditions particulières d'autonomie pour des motifs d'insularité et d'ordre linguistique. Cette (trop) brève mise en perspective historique permet de rétablir le poids respectif du contingent, du structurel, de l'institutionnel et de l'idéologique dans l'organisation des pouvoirs centraux et périphériques au sein d'un même État. Néanmoins, *Structuring the State* demeure un ouvrage brillamment écrit, rigoureux dans la démonstration et stimulant pour la réflexion.

**Stéphanie DECHEZELLES**  
**SPIRIT-CNRS/ Sciences Po Bordeaux**

---

<sup>1</sup> Sidney Tarrow, « Making Social Science Work accross Space and Time : a Critical Reflection on Robert Putnam's "Making Democracy Work" », *American Political Science Review*, XC, n° 2, 1996, pp.389-397 ; Arnaldo Bagnasco, « Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana : un commento alla ricerca di Putnam », *Stato e Mercato*, 40, 1994, pp.93-103 ; Gianfranco Pasquino, « La politica eclissata dalla tradizione civica », *Polis*, VIII, n° 2, 1994, pp.307-313 ; Évelyne Ritaine, « Cherche capital social, désespérément », *Critique internationale*, n° 12, 2001, pp.48-59.

<sup>2</sup> Robert Putnam, Robert J. Leonardi, Raffaella Y. Nanetti (dir.), *Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.