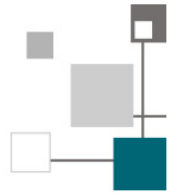




SciencesPo.

Centre d'études européennes



La recomposition des politiques économiques et sociales de l'État

Jonah D. Levy

Département de science politique, Université de Californie à Berkeley

Working paper

*Projet transversal rEr sur les recompositions de l'Etat
Contemporain*

Mai 2011

Abstract

Au cours du dernier quart de siècle, l'orientation fondamentale de la politique économique a changé ; l'État ne cherche plus à orienter ou à piloter le marché, mais à le soutenir et à l'étendre. Qu'est-ce que cela implique pour lui ? Le débat habituel porte presque exclusivement sur les défis que représentent la libéralisation, la mondialisation et les mutations technologiques pour les formes d'action publique de l'après-guerre : l'État peut-il défendre ses anciennes prérogatives ou devra-t-il battre en retraite ? Ce débat est important, mais il ne suffit pas. Il y manque une réflexion sur les nouvelles activités sociales et économiques de l'État accompagnant la libéralisation économique et la mondialisation. L'article tente de combler cette lacune en présentant quatre nouvelles missions de l'État liées à l'évolution libérale : 1) redresser les dysfonctionnements des trois principales variétés de capitalisme (libéral, corporatiste, étatiste) ; 2) rendre les marchés du travail et les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi ; 3) refondre les cadres législatifs et réglementaires pour permettre aux économies nationales de prendre les grands tournants économiques et technologiques de notre époque (du fordisme au post-fordisme, du mécanique au numérique, du capitalisme de gestion au capitalisme d'actionnaires, ou financier) ; 4) renforcer la concurrence commerciale dans l'industrie et les services, à l'intérieur et à l'international. Les deux premières missions sont de nature essentiellement corrective – il s'agit de redresser certaines dérives apparues au fil du temps – tandis que les deux dernières sont constructives, puisqu'elles posent les fondations de la croissance future. Toutes ces missions dépendent étroitement de la capacité d'innovation de l'État, car il s'agit d'inventer les politiques et les règles d'un nouveau monde de concurrence. En ces temps de néo-libéralisme triomphant, le développement économique et celui de l'État restent indissolublement liés.

Cet article présente un aperçu des nouvelles activités économiques et sociales de l'État dans les démocraties prospères¹. La première est que le débat actuel sur l'évolution de l'État en néglige une dimension importante. Ce débat porte en effet essentiellement sur ce qui menacerait la capacité d'action de l'État, sur les forces susceptibles de s'opposer à ses interventions habituelles. C'est utile, mais cela ne suffit pas : il manque une réflexion sur ses nouvelles activités économiques et sociales.

L'intervention de la puissance publique a changé de nature. Il ne s'agit plus pour elle, en priorité, d'orienter ou de diriger le marché, comme ce fut le cas durant les trente glorieuses, mais de le soutenir. Or cette tâche implique de sa part une attitude active, non un effacement. Les États ne cessent de développer de nouvelles activités au bénéfice d'une orientation libérale, qu'il s'agisse de remédier aux dysfonctionnements apparus au fil des années dans les différents modèles de capitalisme ou de poser les bases de la croissance future.

Enfin, les initiatives de l'État restent indispensables au succès de l'adaptation des économies nationales à leur nouvel environnement. Les États ne sont pas occupés à défendre un pré carré en perpétuel rétrécissement contre les forces de la mondialisation et le déferlement technologique ; ils lancent de nouvelles politiques pour relever de nouveaux défis.

I. Reformuler le débat sur l'État

Le débat sur la nouvelle place de l'État porte presque exclusivement sur ce qui menacerait sa puissance d'intervention. Les uns affirment que les actuels bouleversements économiques, technologiques et sociaux rongent implacablement son autorité. Des phénomènes économiques récents comme le chômage de masse ou la mondialisation renforcent le pouvoir des capitalistes et obligent les gouvernements à amputer leurs coûteux programmes de résistance aux forces du marché (Ohmae 1991 ; Horsman et Marshall 1994 ; Cable 1995 ; Ohmae 1995 ; Strange 1995 ; Keohane et Milner 1996 ; Greider 1997 ; Friedman 1999 ; Strange 2000). Les progrès des télécommunications et Internet réduisent à peu de

¹ L'article poursuit la réflexion entamée en 2006 dans mon *The State after Statism : New State Activities in the Age of Liberalization* (Levy 2006)

chose la capacité des gouvernements à contrôler les flux de capitaux et d'informations (O'Brien 1992). Enfin, les évolutions sociétales – émergence de sociétés plus hétérogènes, plus complexes et plus prospères – amenuisent le consensus en faveur des politiques publiques uniformes de naguère (Goldthorpe 1968 ; Rothstein 1998).

L'autre camp dans ce débat estime que les pressions sont en réalité moins fortes, l'inertie des systèmes plus pesante qu'on ne le dit ; et que le changement réel n'est pas si radical que ne le donne à croire tout le tapage qu'on en fait. Ils relèvent par exemple que l'intégration économique internationale est aujourd'hui à peine plus forte qu'à la veille de la Première Guerre mondiale (Berger et Dore 1996 ; Hirst et Thompson 1996 ; Garrett 1998). Les compromis sociaux existants présentent, à leur avis, autant de bénéfices que de coûts, de sorte qu'il n'est pas du tout certain que les milieux économiques et politiques souhaiteront pousser plus loin la libéralisation (Thelen 1999 ; Vogel 1999). Enfin ils affirment que les institutions sont peu fluides et que l'action publique, en particulier dans le domaine social, repose sur des bases politiques extrêmement solides (Pierson 1994).

À concentrer ainsi le feu des arguments sur ce qui menacerait la capacité d'action de l'État, ce débat laisse échapper une dimension importante du changement. Ce dernier y est exclusivement codé comme *retrait* de l'État, abandon progressif de ses terrains historiques d'intervention tels que la politique industrielle ou la dépense sociale. Pourtant, un autre type de changement est possible : le lancement de *nouvelles* missions et activités étatiques.

Considérons le cas de la France, pays sur lequel porte une grande partie de mes propres recherches (Levy 1999 ; Levy 2005 ; Levy, Miura *et al.* 2006). La France a longtemps été classée, avec le Japon et la Corée, comme archétype de l'« État de développement », autrement dit comme un cas de modernisation par le haut, de conduite par l'État. Son modèle dirigiste s'est toutefois effondré au début des années 1980 pour diverses raisons économiques et politiques. Voilà maintenant plus d'un quart de siècle qu'on démantèle systématiquement les politiques et institutions liées à ce modèle. Les entreprises nationales ont été privatisées ; les ambitieux programmes de politique industrielle ont été liquidés ; la pratique keynésienne du déficit public est dénoncée ; les marchés du travail et du capital sont libéralisés. Or, malgré l'abandon d'une politique industrielle qui coûtait très cher, la dépense publique française a continué de croître en pourcentage du PIB et atteint aujourd'hui son plus haut niveau depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La raison en est que, si l'État a bien renoncé à certaines de ses interventions, il s'est aussi fixé de

nouvelles missions et de nouveaux programmes tels que la promotion des petites et moyennes entreprises, la réorganisation des marchés du travail, l'extension de la couverture des risques sociaux. La France, longtemps à la traîne en matière de protection sociale, est aujourd'hui le plus lourd des États-providence hors Scandinavie ; sur le marché du travail, sa dépense publique atteint aussi des niveaux scandinaves. On voit que l'intervention de l'État ne s'est pas évanouie, elle a changé. L'État français ne s'est pas replié, il s'est redéployé.

Le débat courant sur le changement du rôle de l'État en néglige une dimension importante, qui est le développement de nouvelles activités économiques et sociales. L'intervention de l'État est une cible en mouvement. Si nous limitons notre investigation à ses formes classiques, en nous demandant simplement si elles persistent ou si elles sont en voie de disparition, nous faisons comme l'ivrogne qui a perdu sa clé quelque part dans la rue et la cherche obstinément sous le réverbère parce que là on y voit mieux : une part essentielle de la réalité nous échappe.

Du pilotage au soutien du marché

Mon second point concerne la nature du changement d'activité de l'État. Dans les premières décennies de l'après-guerre, les États s'efforçaient de piloter ou de diriger l'économie (Shonfield 1965). C'est une époque de gestion keynésienne par la demande, de planification économique, de négociation corporatiste des salaires et d'expansion de l'État-providence. Il y avait une foi extraordinaire dans l'aptitude de l'État à faire mieux que le marché en économie. Les meilleurs témoignages en sont sans doute les écrits d'Andrew Shonfield ou de Chalmers Johnson (Shonfield 1965 ; Johnson 1982) ; l'équivalent dans le domaine social est le livre de Gøsta Esping-Andersen *Politics against Markets* (Esping-Andersen 1985).

Ces modes de direction du marché par l'État ont perdu leur crédit et ont été délaissés au cours des vingt-cinq dernières années. Bien peu d'économistes ou de décideurs publics préconisent aujourd'hui des nationalisations ou une relance des politiques industrielles pour ranimer une économie languissante. L'erreur de beaucoup d'analystes est toutefois d'assimiler l'abandon des politiques industrielles ou de tel ou tel programme public à une rétraction de l'État en général. Ce n'est pas à cela qu'on assiste en réalité, mais à un changement du rôle de l'État, qui passe de la direction du marché à son soutien.

Ce changement n'est nullement synonyme d'une éclipse de l'État. Au contraire, les États œuvrent très activement à leurs nouvelles missions, lesquelles se répartissent grosso modo en quatre catégories : 1) remédier aux dysfonctionnements des trois grandes variétés de capitalisme (libéral, corporatiste et étatiste) ; 2) rendre les marchés du travail et les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi ; 3) remanier en profondeur l'encadrement législatif et réglementaire pour permettre aux économies nationales de prendre les tournants économiques et technologiques décisifs de notre temps : du fordisme au post-fordisme, du mécanique au numérique, de l'ère des managers à l'ère des actionnaires (ou des financiers) ; 4) libérer la concurrence dans l'industrie et les services, à l'intérieur et à l'international. Les deux premières missions sont de nature essentiellement *corrective*, c'est-à-dire qu'elles s'efforcent de redresser ce qui ne va pas dans les politiques publiques ; les deux autres sont de nature plus *constructive*, leur ambition étant de poser les bases de la croissance future. Décrivons brièvement ce que sont ces nouvelles entreprises de l'État.

Missions correctrices

L'effort de correction est pour une large part l'effet de difficultés conjoncturelles, de la tendance spontanée à rafistoler la machine économique quand on a l'impression qu'elle ne marche plus aussi bien qu'avant. Mais, au-delà des flux et reflux de la conjoncture, trois facteurs au moins poussent plus fondamentalement à la réforme. Premièrement, certaines institutions et pratiques bien adaptées à un contexte donné – la production de masse fordiste, les économies nationales protégées – deviennent des handicaps quand le contexte change. Deuxièmement, les objectifs et les valeurs de la société évoluent, si bien que des pratiques ressenties naguère comme parfaitement légitimes – par exemple, l'exclusion des mères de familles du marché du travail – paraissent désormais anachroniques, voire choquantes. Troisièmement, bon nombre de politiques publiques se sont usées ou ont dégénéré au fil du temps, sous l'effet de pressions politiques ou économiques qui les ont fait dévier de leurs intentions premières. Par exemple, en France, des politiques industrielles conçues pour accélérer la modernisation sont devenues des mécanismes de protection d'entreprises non compétitives ; dans plusieurs pays d'Europe, des politiques sociales visant à protéger les malades et les invalides financent en réalité des retraites anticipées massives.

Les missions correctrices de l'État prennent deux formes principales. La première est de redresser les dysfonctionnements de la variété nationale de capitalisme (étatisme, libéralisme, corporatisme). Les problèmes ne sont pas les mêmes dans les trois modèles, mais les réformes ont au moins un point commun, c'est le rôle crucial qu'y joue l'État : les cas d'autocorrection sont bien rares. C'est de l'État que vient presque toujours l'impulsion réformatrice.

Dans le cas français, nous l'avons dit, le modèle étatique s'est grippé dans les années 1980. Les gouvernements, de gauche comme de droite, ont agi dans deux directions. Premièrement, ils ont démantelé les politiques dirigistes devenues dysfonctionnelles en privatisant, en déréglementant et en décentralisant. Deuxièmement, ils ont élargi la protection sociale pour mieux couvrir les victimes des restructurations libérales. Ce double mouvement néo-polanyien, je l'ai appelé passage de l'État dirigiste à « l'État d'anesthésie sociale » (Polanyi 1944 ; Levy 2005 ; Levy, Miura *et al.* 2006). En apaisant et en démobilisant les victimes potentielles de la libéralisation de l'économie, l'État d'anesthésie sociale a permis aux entreprises françaises de se réorganiser selon une logique de marché. Mais il a aussi propulsé les dépenses publiques à des hauteurs sans précédent.

Que l'État continue à jouer un rôle de premier plan dans des économies comme celle de la France surprendra peut-être assez peu. Après tout, la France a une tradition étatiste qui remonte à Colbert et qui conditionne les élites et les citoyens à attendre de l'État la résolution des problèmes économiques et sociaux les plus pressants. On s'étonnera sans doute davantage de voir l'État assumer un rôle tout aussi actif dans la « réparation » des modèles libéral et corporatiste.

Dans les pays de tradition libérale, notamment au Royaume-Uni, les gouvernements sont intervenus pour accentuer encore, par différents moyens, ce caractère hérité de l'histoire : allègement de la fiscalité, réduction des dépenses publiques, privatisations, affaiblissement des syndicats, réformes législatives et réglementaires favorisant plus de concurrence (Howell 2006 ; Moran 2006). Ces changements, porteurs de conflits aigus, n'ont pu être menés à bien que par une projection massive de la puissance de l'État pour briser la résistance des organisations de producteurs et imposer de nouvelles règles. Il est important de noter que l'État ne s'est pas attaqué qu'aux syndicats et aux travailleurs. Il s'est également employé à affaiblir la position de groupes capitalistes privilégiés, avec par exemple la déréglementation des marchés financiers ou l'instauration de normes de

transparence financière par la loi Sarbanes-Oxley aux États-Unis (Cioffi 2006). Le paradoxe d'un État intrusif et activiste remodelant de fond en comble des économies nationales libérales au nom de l'individualisme et de la concurrence n'a pas échappé aux chercheurs travaillant sur le thatchérisme, qui ont donné à leurs travaux des titres comme « Économie libérée et État fort » (Gamble 1994), « En faire plus pour en faire moins » (Richardson 1994) ou « À marchés plus libres, règles plus nombreuses » (Vogel 1996).

Enfin, l'activisme de l'État a été décisif dans la remise en ordre des économies corporatistes (Visser et Hemerijck 1997 ; Hemerijck et Vail 2006). Ces économies tendent à présenter une dichotomie rigide entre un noyau de travailleurs protégés et bien payés (*insiders*) et une masse croissante d'*outsiders* composée en très grande partie de femmes, de jeunes, de minorités ethniques et de personnes non qualifiées, qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi stable ou de réunir les critères leur ouvrant droit à une couverture sociale décente (Esping-Andersen 1996). Dans certains de ces pays corporatistes – généralement ceux qui ont le mieux réussi leur adaptation aux nouvelles circonstances – l'État est intervenu avec énergie pour amener les *insiders* à assumer une partie des coûts sociaux de leur comportement : c'est-à-dire à modérer leurs revendications salariales, afin que des emplois puissent être créés pour tous, et à recourir moins systématiquement aux dispositifs d'invalidité et de retraite anticipée qui protègent les travailleurs licenciés à un coût énorme pour la collectivité. Les Pays-Bas passent généralement pour *le* modèle de guérison d'une économie corporatiste malade : le rétablissement y a commencé quand un gouvernement conservateur a annoncé, sitôt élu, qu'il prendrait exemple sur Thatcher en matière de relations avec les travailleurs si les syndicats n'acceptaient pas la modération des salaires. C'est ainsi « à l'ombre de la hiérarchie » qu'ont été conclus les fameux accords de Wassenaar, qui allaient constituer la base d'une croissance solide et du retour au plein emploi. Sous d'autres aspects, l'issue des conflits a été moins heureuse, mais pas moins étatique. Face à des partenaires sociaux incapables ou peu désireux de s'entendre sur une gestion tant soit peu responsable de la protection sociale – un adulte sur sept bénéficiant d'une pension d'invalidité, par exemple –, l'État hollandais s'est employé à les évincer en privatisant certains programmes et en en prenant d'autres directement sous sa tutelle.

Une deuxième mission de nature corrective, du reste étroitement liée à la réparation du modèle national, consiste à rendre le marché du travail et la protection sociale plus favorables à l'emploi. Les inventeurs des politiques publiques des trente glorieuses avaient

cherché à apporter plus de sécurité à une classe ouvrière historiquement vulnérable (Marshall 1963 ; Castel 1995). Ils avaient mis au point des systèmes de protection sociale qui dissociaient la jouissance de certains droits ou le bénéfice de certaines possibilités de consommation (enseignement, santé, retraite, revenu de substitution en cas de coup dur) de la performance du salarié sur le marché du travail. La main-d'œuvre s'en trouva « démarchandisée », cette expression marxisante de Gøsta Esping-Andersen signifiant que les travailleurs cessaient de dépendre pour leur survie de la vente ininterrompue de leur force de travail, ou « marchandisation » (Esping-Andersen 1985 ; 1990). Grâce à l'État-providence, ils n'étaient plus condamnés à tomber dans l'indigence au moindre aléa (accident, licenciement...).

Le retour du chômage de masse dans les années 1970 ainsi que divers dysfonctionnements manifestes des marchés nationaux du travail allaient inciter les autorités publiques à tenter de remodeler ces derniers de manière à soutenir l'emploi. Le but de ces réformes n'était pas seulement de faire baisser le nombre de personnes inscrites au chômage, mais aussi de mettre ou remettre au travail celles qui ne l'étaient pas ou plus : jeunes non qualifiés, immigrés, parents isolés, travailleurs âgés. On repère là trois grandes catégories de mesures.

Les premières consistent à supprimer, ou du moins à rendre moins attractives, les solutions de substitution à l'emploi salarié (Hemerijck et Vail 2006 ; Howell 2006). Les conservateurs britanniques ont ainsi ramené les indemnités de chômage à des niveaux inconnus depuis les années 1930 ; même stratégie, en moins drastique, avec la réforme dite Hartz IV en Allemagne. Dans d'autres pays, on ne sort pas tant du marché du travail par l'assurance-chômage que par les systèmes de retraite anticipée, les pensions d'invalidité et l'assurance-maladie. Les réformes passent alors généralement par une définition plus restrictive de la maladie ou de l'invalidité, l'instauration de délais de carence, la baisse des indemnités, des contrôles plus stricts, des examens médicaux fréquents et des clauses de bonus/malus ou des tarifications modulées (diversification des primes d'assurance des entreprises en fonction de l'incidence de la maladie ou de l'invalidité parmi leur personnel).

La deuxième catégorie de mesures – diversement appelées « aide au retour à l'emploi », « New Deal » ou « activation du marché du travail » – s'efforce de rendre à la fois obligatoire et attractif le retour à l'emploi, ou du moins à une activité visant à retrouver un emploi (Lødemel et Trickey 2000 ; Levy 2004 ; Hemerijck et Vail 2006 ; Howell 2006). D'une

part, l'obligation de recherche d'emploi a été rendue plus contraignante et le suivi des chômeurs plus strict. Il est devenu presque impossible de toucher des indemnités en restant inactif. Le chômeur doit constamment prouver qu'il cherche du travail, suit une formation ou accomplit un stage homologué. D'autre part, l'État s'efforce de faire en sorte que « le travail paye » en combinant dans des proportions diverses lois de salaire minimum, allègements fiscaux ciblés, subvention ou remboursement partiel de certaines dépenses induites par l'occupation d'un emploi (transport, garde des enfants). C'est là une approche à peu près diamétralement opposée à la logique de démarchandisation. Toutes les indemnités tendant à disjoindre les possibilités de consommation de la participation au marché du travail ont été réduites, la pression dans le sens du retour à l'emploi s'est intensifiée ; en contrepartie, on s'est généralement efforcé d'augmenter les revenus du travail salarié.

Enfin, la troisième ligne de réforme, d'ailleurs liée, est la promotion de l'emploi féminin (Orloff 2006). Les gouvernements, motivés à la fois par des considérations sociales (suivre l'évolution des normes) et économiques (prévenir le manque de main-d'œuvre et la baisse de rentrées fiscales attendus du départ en retraite de la génération du baby-boom), ont dit « adieu au maternalisme », pour reprendre l'expression d'Ann Orloff : adieu à l'idée que les femmes resteraient éternellement à la maison pour s'occuper de leurs enfants à plein temps. Cette réorientation est formalisée dans la « Stratégie européenne pour l'emploi », qui fixe à 60 % le taux d'emploi des femmes à atteindre en 2010. Orloff montre que l'État joue un rôle décisif dans l'entrée des femmes sur le marché du travail. Ce rôle est en partie coercitif ; la réforme de la protection sociale aux États-Unis en 1996 et, à un moindre degré, plusieurs programmes européens d'« activation du marché du travail » ont sévèrement réduit les possibilités de maternité à plein temps. L'État a cependant veillé à ce qu'il n'y ait pas que des sanctions mais aussi des gratifications ; des aménagements fiscaux et de nouvelles aides permettent aux mères salariées de conserver une plus grande part de ce qu'elles gagnent. Le développement de modes publics ou subventionnés de garde d'enfants, qui revient à socialiser le coût de celle-ci – traditionnellement assurée gratuitement par les femmes – joue là un rôle décisif. Quelques initiatives se font également jour dans le sens d'une socialisation du soin des personnes âgées, mais elles sont moins avancées. Au bout du compte, si le travail féminin représente une ressource potentielle formidable pour les nations vieillissantes de l'OCDE, l'évolution des normes sociales ne

suffira pas à mobiliser cette main-d'œuvre. L'« adieu au maternalisme » est avant tout un exercice d'ingénierie sociale.

Missions constructives

Les États ne se contentent pas de raccommoier les modèles nationaux de capitalisme ou de corriger les dérives de leurs marchés du travail. Ils s'efforcent aussi d'établir les bases de la croissance économique future. Ici, leurs initiatives relèvent pour l'essentiel de deux rubriques.

Il s'agit, premièrement, d'accompagner la société dans les grandes mutations économiques et technologiques de notre époque, qui ouvrent d'importantes possibilités d'innovation et de croissance (Cioffi 2006 ; Howell 2006 ; Zysman et Newman 2006b). Les économistes en ont repéré plusieurs. L'une est le passage de la production de masse fordiste aux régimes souples post-fordistes (Piore et Sabel 1984 ; Howell 2006) ; une autre est la révolution numérique et informatique (Zysman et Newman 2006a ; 2006b) ; une autre encore est l'apparition d'un marché mondial du capital, à propos duquel John Cioffi, empruntant à Hilferding, parle de « capitalisme financier » (Hilferding 1981 ; Cioffi 2006). Comme nous l'enseigne Polanyi (1944), la société ne franchit généralement pas d'elle-même ces passes difficiles, qui comportent toujours une ample redistribution des chances et des ressources – avec des gagnants et des perdants – et qui exigent des changements radicaux de pratiques économiques, voire de styles de vie, donc une vigoureuse ingénierie sociale.

Considérons le cas du capitalisme financier analysé par John Cioffi (Cioffi 2006). Selon ce chercheur, le capitalisme centré sur l'entreprise est en passe d'être supplanté par un « capitalisme financier » plus international et plus impersonnel. Les marchés financiers devenant des marchés mondiaux, le groupe des investisseurs potentiels s'élargit bien au-delà des frontières de chaque pays. Par exemple, les sociétés allemandes ne dépendent plus des banques d'investissement comme le voulait le modèle gerschenkronien. Mais, pour que les entreprises puissent puiser dans ces marchés financiers internationaux, les gouvernements doivent répondre à certaines préoccupations des investisseurs. Les initiatives qu'ils prennent dans ce cadre sont généralement réunies sous le terme de « réforme du gouvernement d'entreprise ».

Les investisseurs internationaux ne disposent pas des connaissances locales nécessaires pour investir en toute confiance dans un pays étranger. Ils exigent donc

certaines garanties. Les gouvernements, des États-Unis à l'Allemagne, cherchent à attirer ou à retenir ces investisseurs devenus beaucoup plus mobiles en créant un régime favorable de gouvernement d'entreprise. Ils multiplient les règles destinées à discipliner les marchés, à empêcher les délits d'initiés, à standardiser les pratiques comptables, à accroître la transparence et l'information. L'État s'immisce ainsi, par son intervention régulatrice, dans certains des domaines financiers les plus intimes des puissantes multinationales. Ces réformes limitent la liberté d'action des dirigeants d'entreprises et leur imposent des frais importants. Un marché international de la surveillance des entreprises se développe parallèlement à ces nouvelles compétences de l'État, dont la prolifération est fortement contestée. Essayez donc de parler de recul de l'État à un PDG américain aux prises avec les normes de comptabilité et de transparence financière édictées par la loi Sarbanes-Oxley !

On observe un phénomène analogue avec Internet, selon l'analyse de John Zysman et Abraham Newman (Zysman et Newman 2006a ; 2006b). La révolution numérique ouvre d'immenses perspectives économiques. Il y a les marchés potentiels du commerce électronique, les perspectives de collaboration en ligne entre entreprises, la vente de l'information elle-même (texte, musique, vidéo)... Mais la création de ces marchés passe par des interventions et des règles publiques. Les États contrôlent, et souvent financent en partie, la construction des infrastructures, des réseaux qui transportent les données numériques. Ils inventent de nouveaux droits de propriété : ils ont fait de l'information une « propriété intellectuelle », c'est-à-dire quelque chose qui peut être acheté, vendu, et refusé à ceux qui ne payent pas. La propriété intellectuelle, qu'il s'agisse d'un brevet pharmaceutique ou des droits de reproduction d'une chanson ou d'un film, n'est pas un phénomène spontané mais le produit d'une intervention politique. Enfin, les États ont commencé à inscrire les technologies numériques dans des normes sociales, notamment par des dispositifs de protection des données personnelles et de garantie de la liberté de parole, de manière que les citoyens acceptent de conclure des transactions sur Internet. Comme dans le cas du « capitalisme financier », la voie conduisant d'une ère économique à la suivante est pavée de nouvelles interventions de l'État.

Une seconde source potentielle de croissance économique et de nouveaux emplois est la création de marchés ou leur extension. On aurait peine à imaginer aujourd'hui un livre portant un titre comme celui de Gøsta Esping-Andersen, *Politics against Markets* (Esping-

Andersen 1985). Le marché a supplanté l'État comme principal mécanisme d'orientation des économies industrielles avancées. Les États s'efforcent de servir le marché, non de le diriger.

Mais l'État ne sert pas le marché qu'en lui cédant du terrain : la construction du marché est une entreprise active. Nous l'avons vu dans le cas de la création de nouveaux marchés comme celui de l'information numérique ; nous avons vu aussi, dans le cas de la Grande-Bretagne de Thatcher, comment l'extension des marchés intérieurs s'est faite grâce à la projection du pouvoir de l'État contre les groupes de producteurs hostiles à une intensification de la concurrence. On observe une dynamique analogue avec la création et l'extension de marchés internationaux.

Voyez le cas de la libéralisation du commerce international décrite par Richard Steinberg (Steinberg 2006). La succession de décisions politiques prises dans le cadre du GATT puis de l'OMC pour accroître l'ouverture commerciale oblige les pays à développer de nouvelles compétences publiques : institutions commerciales stratégiques, procédures antidumping, normes techniques, droits compensateurs et sauvegardes, droit de la propriété intellectuelle, protection de l'environnement. Symptôme révélateur de cette multiplication des compétences de l'« État de commerce » : alors qu'en 1951 le protocole que signaient les pays pour rejoindre le GATT tenait en quatre pages, celui qu'a signé la Chine pour adhérer à l'OMC en compte plus de trois cent cinquante.

La libéralisation du commerce pousse aussi à une centralisation du pouvoir dans chaque pays. L'argument est que les représentants du pays dans les négociations internationales doivent parler d'une seule voix et être en mesure de s'engager sur des accords durables et contraignants. L'autorité tend donc à se déplacer selon un axe vertical, du niveau local au niveau national : en Allemagne, par exemple, les autorités fédérales invoquent les nécessités de la négociation avec les autres États membres de l'Union européenne – notamment la capacité de prompt réaction – pour justifier leur mainmise sur certains pouvoirs de décision des Länder. Elle tend aussi à se déplacer selon un axe horizontal, du législatif à l'exécutif, comme l'illustre la « procédure rapide » (*fast track*) aux États-Unis.

Conclusion : l'État et l'ajustement économique

Le développement de nouvelles politiques nationales visant à promouvoir la croissance et l'ajustement économique nous impose de réviser notre représentation du changement de rôle de l'État. L'État occupe dans les économies avancées une place beaucoup plus centrale que ne le dit la littérature. Trois principales leçons sont à en tirer.

La première est qu'il nous faut une vision plus dynamique. Le débat scientifique sur la relation entre, d'une part, changement économique, technologique, social et politique et, de l'autre, intervention de l'État est resté jusqu'ici singulièrement unilatéral. Les chercheurs consacrent toute leur attention aux *contraintes* exercées sur l'intervention de l'État par ces changements, sans se demander si et en quoi ils pourraient être les *déclencheurs* de nouvelles formes d'intervention de l'État. Mon analyse fait apparaître une relation plus ambiguë (voir aussi Weiss 2003). Le changement social peut réduire à néant certains types d'intervention, mais il peut aussi engendrer de nouveaux besoins, de nouvelles demandes d'intervention. Nous devons penser les actions de l'État non comme un « stock » hérité de l'histoire et en voie d'épuisement, mais comme quelque chose qui, en présence d'une société et d'une économie en évolution rapide, s'érode à certains égards et se développe à d'autres. Il faut y voir, pour reprendre l'expression de Schumpeter, un processus de « destruction créatrice institutionnelle » (Schumpeter 1950). D'anciennes formes d'intervention peuvent être discréditées et éliminées, mais de nouvelles surgissent.

La deuxième leçon concerne la place de la politique dans les sociétés contemporaines. En dépit de leurs divergences, les deux principaux camps du débat sur l'État partagent quelques postulats qui révèlent une image anémique de la politique. Premièrement, ils estiment que les évolutions contemporaines poussent dans une seule direction, celle du repli de l'État ; ils ne diffèrent que par l'évaluation quantitative de cette pression et des possibilités de résistance politique et institutionnelle (le second camp fondant plus d'espoirs que le premier sur lesdites capacités de résistance). Deuxièmement, ils mesurent le changement, de manière tout aussi univoque, au déclin des formes traditionnelles de coordination économique et sociale. Troisièmement, ils confinent l'action politique et les institutions à une sorte de combat d'arrière-garde. Pour eux, la logique du changement économique, technologique, social et idéologique pousse au rétrécissement de l'intervention de l'État, tandis que les forces nationales – politiques et institutionnelles – résistent à cette logique. La politique est donc vouée à défendre le territoire assiégé, de plus en plus petit et de moins en moins central, de l'activité étatique.

Ma façon de voir assigne à la politique une fonction plus créatrice. Elle n'est plus seulement là pour défendre une batterie d'interventions dont le nombre et la pertinence ne peuvent que décroître. Au contraire, les forces politiques et institutionnelles ne cessent d'inventer de nouvelles actions publiques pour répondre à de nouveaux besoins. La mondialisation, les grandes percées technologiques, l'évolution rapide des normes sociales et le mouvement vers une économie libérale suscitent une demande de nouvelles formes d'intervention de l'État, et en même temps les rendent possibles. Les États ne se contentent pas de défendre les politiques de naguère ; ils en fabriquent de nouvelles. Le développement économique et le développement de l'État sont (et continueront d'être, autant qu'on puisse le prévoir) indissolublement associés.

Le troisième apport de mon article est d'offrir une vision plus nuancée de la politique de libéralisation économique et de soutien du marché. Il est clair que la politique économique a changé fondamentalement de caractère au cours des vingt-cinq dernières années. Les États ne prétendent plus piloter le marché de la manière célébrée par Andrew Shonfield et Chalmers Johnson. On ne dirige plus le marché, on le soutient.

Mais l'erreur de presque toute la littérature sur le sujet est de mettre un signe égale entre soutien au marché et éclipse de l'État. L'État et le marché ne sont pas enfermés dans un jeu à somme nulle, où l'un perd ce que l'autre gagne. L'activisme de l'État est au contraire une composante essentielle du mouvement vers une économie libérale. Il ne faut pas voir dans la libéralisation économique un retrait de l'État, mais un redéploiement de ses énergies au bénéfice de nouvelles missions. La tâche qu'il se donne n'est pas de s'effacer, mais d'agir. Le mouvement vers l'économie libérale est en même temps un mouvement vers l'État, et par l'État.

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

References

Berger, S. and R. Dore, Eds. (1996). *Convergence or Diversity? National Models of Production and Distribution in a Global Economy*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

Cable, V. (1995). "The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power." *Daedalus* **124**(2): 23-53.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Paris, Arthème Fayard.

Cioffi, J. (2006). *Building Finance Capitalism: The Regulatory Politics of Corporate Governance Reform in the United States and Germany. The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 185-229.

Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare States without Work: The Impasse of Labor Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. Welfare States in Transition: National Adaptations in a Global Economy*. G. Esping-Andersen. Thousand Oaks, CA, Sage Publications: 66-87.

Friedman, T. (1999). *The Lexus and the Olive Tree*. New York, Farrar, Straus, Giroux.

Gamble, A. (1994). *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. Houndsmill, UK, Macmillan.

Garrett, G. (1998). "Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD." *Oxford Development Studies* **26**(1): 71-97.

Goldthorpe, J. (1968). *The Affluent Worker*. Cambridge, Cambridge University Press.

Greider, W. (1997). *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York, Simon and Schuster.

Hemerijck, A. and M. Vail (2006). *The Forgotten Center: State Activism and Corporatist Adjustment in Holland and Germany. The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 57-92.

Hilferding, R. (1981). *Finance Capital: A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*. London, Routledge and Kegan Paul.

- Hirst, P. and G. Thompson (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities for Governance*. Cambridge, MA, Polity.
- Horsman, M. and A. Marshall (1994). *After the Nation-State: Citizens, Tribalism, and the New World Disorder*. London, Harper Collins.
- Howell, C. (2006). The State and the Reconstruction of Industrial Relations after Fordism: Britain and France Compared. *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 139-184.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- Keohane, R. and H. Milner, Eds. (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Levy, J. (1999). *Tocqueville's Revenge: State, Society, and Economy in Contemporary France*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Levy, J. (2004). Activation through Thick and Thin: Progressive Approaches to Labour Market Activation. *Social Policy Review* 16. N. Ellison, L. Bauld and M. Powell. London, Palgrave: 187-208.
- Levy, J. (2005). *Redeploying the French State: Liberalization and Social Policy in France. Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*. K. Thelen and W. Streeck. Oxford, Oxford University Press: 103-126.
- Levy, J., Ed. (2006). *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Levy, J., M. Miura, et al. (2006). *Exiting Etatism? New Directions in State Policy in France and Japan. The State after Statism: New State Activities in the Age of Globalization and Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 92-146.
- Lødemel, I. and H. Trickey, Eds. (2000). *'An Offer You Can't Refuse': Workfare in International Perspective*. Bristol, Policy Press.
- Marshall, T. H. (1963). *Citizenship and Social Class. Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall. Idem*. London, Heinemann: 67-127.
- Moran, M. (2006). The Transformation of the British State: From Club Government to State-Administered High Modernism. *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 31-56.
- O'Brien, R. (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*. London, Pinter.
- Ohmae, K. (1991). *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York, Harper & Row.

Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York, Simon and Schuster Inc.

Orloff, A. S. (2006). From Maternalism to "Employment for All": State Policies to Promote Women's Employment across the Affluent Democracies. *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 230-268.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York, Cambridge University Press.

Piore, M. and C. Sabel (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books.

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. Boston, Beacon.

Richardson, J. (1994). "Doing Less by Doing More: British Government, 1979-1993." *West European Politics* **17**(3): 178-197.

Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge, Cambridge University Press.

Schumpeter, J. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper and Row.

Shonfield, A. (1965). *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford, Oxford University Press.

Steinberg, R. (2006). The Transformation of European Trading States. *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 340-365.

Strange, S. (1995). "The Defective State." *Daedalus* **124**(2): 55-74.

Strange, S. (2000). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Thelen, K. (1999). Why German Employers Cannot Bring Themselves to Dismantle the German Model. *Unions, Employers, and Central Banks*. T. Iversen, J. Pontusson and D. Soskice. New York, Cambridge University Press: 138-169.

Visser, J. and A. Hemerijck (1997). 'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Vogel, S. (1996). *Freer Markets, More Rules: The Paradoxical Politics of Regulatory Reform in the Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY, Cornell University Press.

Vogel, S. (1999). "When Interests Are Not Preferences: The Cautionary Tale of Japanese Consumers." *Comparative Politics*(January): 187-207.

Weiss, L., Ed. (2003). *States in the Global Economy: Bringing Democratic Institutions Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.

Zysman, J. and A. Newman, Eds. (2006a). *How Revolutionary Was the Digital Revolution? National Responses, Market Transitions, and Global Technology*. Palo Alto, CA, Stanford University Press.

Zysman, J. and A. Newman (2006b). *The State in the Digital Economy. The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. J. Levy. Cambridge, MA, Harvard University Press: 271-300.