

La fin de l'État tutélaire

Bruno Jobert

Numéro 24, 1995

L'État dans la tourmente

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002279ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002279ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jobert, B. (1995). La fin de l'État tutélaire. *Cahiers de recherche sociologique*, (24), 107–126. <https://doi.org/10.7202/1002279ar>

Résumé de l'article

La réflexion sur l'État, si elle instruit de façon approfondie sur les tendances dans la crise qui assaille l'État, reste discrète sur les raisons expliquant comment certains États parviennent à survivre à ces tendances alors que d'autres semblent livrés à la décomposition. Le but de cet article est d'apporter quelques éléments de réponse à cette interrogation à travers une analyse des processus et des formes de réorganisation des États européens durant les dernières décennies. L'analyse comparée proposée ici tente de dégager des lignes de force commune tout en tenant compte de la variété des trajectoires de recherche visant à mieux articuler l'approche des régulations politiques et des régulations sociales.

La fin de l'État tutélaire*

Bruno JOBERT

Les prédictions non confirmées par les faits sont pleines d'enseignement. Les théories de l'État n'échappent pas à cette règle. Ainsi, dans les années 1870-1880, les diagnostics convergents des théoriciens néolibéraux et marxistes retraçant les tendances inéluctables à la crise des États occidentaux. Pour les uns comme pour les autres, la croissance même de ces États apparaissait à la fois inéluctable et porteuse de crises. Dans le même temps, ces théoriciens restaient remarquablement peu attentifs au lent processus de décomposition qui mettait en jeu l'existence même des régimes autoritaires en Amérique latine comme celle des régimes communistes en Europe. L'histoire a pris pourtant un cours diamétralement opposé. Tandis que ces derniers s'effondraient, les démocraties européennes démontraient de véritables capacités d'apprentissage pour s'adapter à un contexte nouveau. Cette disparité relativement au sort des États contemporains inspire la piste de recherche qui sera développée dans ce texte.

Il ne s'agit pas du tout de nier les contradictions et les tensions multiples qui ont été ainsi repérées. Que la compétition économique internationale impose des limites aux tentatives des gouvernements d'asseoir leur légitimité par une forte redistribution des richesses, que la croissance de l'État favorise l'autonomisation des bureaux et des bureaucrates et pose ainsi le problème de sa légitimité, toutes ces tendances paraissent difficilement contestables.

Ce qui l'est beaucoup plus, c'est l'analyse que font certains de ces tendances, y voyant une spécificité de l'État capitaliste contemporain et déduisant de l'existence de contradictions, de confrontations entre des ordres antagonistes, la survenance inéluctable d'une crise. Autrement

*Cet article prend appui sur un ensemble de recherches collectives, dont certaines ont déjà donné lieu à des publications: B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p.; B. Jobert et M. Steffen (dir.), *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Paris, OEPS, 225 p.

Il aurait été impossible à écrire sans le dialogue continu avec les collègues du CEPEL à Montpellier (D. Damanne, J.-P. Gaudin et E. Négrier) et avec ceux du CERAT à Grenoble (notamment E. Brenac, Ph. Warin, M. Steffen, A. Smith et O. Mériaux).

dit, il nous semble que la réflexion sur l'État — comme celle sur la famille — présente un biais malencontreux: elle a instruit de façon approfondie les tendances à la crise mais elle reste beaucoup plus lacunaire quant à ce qui apparaît comme l'énigme centrale: Comment certains États sont-ils parvenus à survivre malgré ces prétendues tendances tandis que d'autres sont livrés à une décomposition avancée?

Cet article voudrait apporter quelques éléments de réponse au premier terme de cette question à travers une analyse des processus et des formes de réorganisation des États européens durant les dernières décennies; en effet, la relative stabilité politique qu'ont connue ces États durant les dernières décennies ne relève pas d'un quelconque immobilisme; ils sont, au contraire, le siège de profondes transformations.

La comparaison proposée ici tente à la fois de dégager des lignes de force commune et de rendre compte de la variété des trajectoires nationales. Elle suggère enfin des pistes de recherche visant à mieux articuler l'approche des régulations politiques et des régulations sociales.

1 Au-delà de l'État tutélaire

Les transformations de l'État contemporain sont liées à un ensemble de facteurs exogènes de sa déstabilisation: montée de l'individualisme, chute des grandes idéologies séculières, mobilisations sociales particularistes et délégitimation des élites représentatives, internationalisation, crise des recettes keynésiennes, tensions sur les finances publiques, etc. Reste que l'énumération de toutes ces manifestations qu'on associe à la crise des États laisse complètement ouvertes deux questions centrales: Pourquoi, et dans quelles conditions, ces processus de déstabilisation ne débouchent-ils pas sur des crises ouvertes? Comment ces différents processus se combinent-ils dans la pratique? Il s'agit de comprendre comment ces changements de leurs environnements sont réinterprétés comme autant d'informations pertinentes dans le système politique, comment ils modifient les relations entre les protagonistes du jeu politique et modulent à la fois une restructuration de son organisation et de nouvelles orientations des politiques publiques.

La question du rôle du régime politique est sans doute essentielle, mais difficile à traiter en l'état de nos informations. Des régimes politiques autoritaires, donc capables d'exclure de vastes couches de la population de la scène politique, ont eu, par là même, plus de latitude d'action pour relâcher la pression sur les dépenses publiques et obtenir ainsi un recul substantiel de l'État. Le cas du Chili de Pinochet ou de la Chine actuelle indiquerait ainsi une voie autoritaire vers le libéralisme qui ne manque pas de séduire certains observateurs qu'alarment les

désordres de la démocratisation. À l'inverse, la permanence certaine des politiques de protection sociale dans les États européens pourrait être largement imputée au fonctionnement de régimes démocratiques où la citoyenneté ne va pas sans droits sociaux. Mais il serait aisé de rassembler d'autres séries d'informations qui montreraient la nécessité d'un diagnostic beaucoup plus nuancé sur ce thème. Bien des régimes autoritaires ont cherché à neutraliser les populations exclues du jeu politique par des politiques sociales actives, et le recours aux recettes néolibérales a été aussi le fait de nombreux régimes démocratiques. La question de la relation entre régimes et politiques publiques reste donc une dimension de recherche à ouvrir.

Il est en revanche possible de suggérer des hypothèses plus solides sur les réorganisations des États contemporains si l'on se centre, comme on va le faire dans le reste de ce texte, sur les États européens.

1.1 La crise financière des États: une construction politique

Notre première proposition serait que toute action politique est régie par un système d'échanges spécifiques qui contribue aux processus plus généraux de construction de la régulation globale mais qui ne s'identifie pas avec eux. L'échange politique est fondé sur deux types distincts d'interactions entre le politique et la société, selon que l'on s'intéresse au processus d'allocation ou au processus de mobilisation des ressources de l'action publique. La survie d'un système politique dépend de sa capacité à obtenir l'obéissance de ses sujets et à assurer son intégrité face aux menaces externes. Souvent, le seul usage de la violence physique ne suffit pas, et le politique est conduit à manier les ressources symboliques et la redistribution de biens économiques pour asseoir sa légitimité.

Tout pouvoir politique dépend donc de ressources multiples dont la mise à contribution est toujours problématique. La théorie de Wagner selon laquelle les guerres ont permis d'augmenter le seuil d'acceptabilité de la pression fiscale et expliquent le rythme saccadé de la croissance de l'État est une bonne illustration de cette proposition. Que l'économie soit ou non marchande ne change pas le fond du problème. Dans tous les régimes politiques, les gouvernants doivent sceller des pactes et des compromis avec les détenteurs effectifs de la richesse économique, des instruments de la violence physique ou des savoirs et des symboles dominants. Le prince ne peut survivre longtemps sans l'or, l'épée et le prêtre. Le travail politique ne serait pas trop difficile si la structuration légitime de l'allocation politique de ces ressources coïncidait exactement avec la structuration légitime de leur mobilisation, si, en d'autres termes, le système politique pouvait fonctionner suivant le

principe du juste retour où chacun des acteurs mis à contribution recevrait sous une forme ou une autre des compensations jugées équivalentes à sa contribution. Il en serait ainsi si la structuration sociale des détenteurs des ressources coïncidait exactement avec celle des bénéficiaires. Dans tous les autres cas, le pouvoir politique est engagé dans une transaction difficile où il doit obtenir, par le consentement et la contrainte, la mise à contribution des ressources nécessaires pour consolider sa propre assise. Le repérage de ce nécessaire compromis entre mobilisation et allocation des ressources permet d'interpréter dans une perspective non fonctionnaliste le caractère intrinsèquement contradictoire de l'action politique décrite précédemment¹, partagée entre les exigences de régulation et d'intégration du système. En effet, ces exigences contradictoires n'ont pas besoin d'être interprétées en fonction d'une définition abstraite de l'ordre social. Elles représentent au contraire les liens de dépendance multiforme des pouvoirs politiques par rapport à d'autres détenteurs de ressources. Dès lors, tout État doit élaborer une formule politique qui garantisse la poursuite de ces processus autonomes d'accumulation des ressources tout en consolidant les bases même de sa propre légitimité.

S'agissant des États contemporains, cette approche rejoint les théories de la crise financière des États; elle s'en démarque cependant sur plusieurs points.

Premièrement, elle ne fait pas de cette tension entre mobilisation et allocation des ressources un trait propre au capitalisme avancé mais une donnée permanente de tout système politique².

Deuxièmement, elle permet de traiter cette crise des États non comme un effet mécanique de l'évolution des structures mais comme un construit politique. Il ne s'agit pas ici de nier que l'internationalisation de l'économie pose en de nouveaux termes le difficile ajustement entre mobilisation et distribution de ressources mais plutôt de montrer que cet ajustement résulte d'un processus proprement politique. Ainsi, le seuil à partir duquel la croissance des dépenses publiques est jugée inacceptable varie très fortement selon les pays. La survie et la restructuration des États providence européens peuvent être interprétées comme un témoignage de la nécessité dans laquelle se sont trouvés les gouvernements ouest-européens de composer avec les tensions sur les dépenses engendrées par l'internationalisation des économies et avec la résistance de groupes influents à une remise en question de leurs droits sociaux.

¹ B. Jobert et P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.

² R. Klein, «O' Goffe's tale or what can we learn from the success of capitalist Welfare States», dans C. Jones (dir.), *New Perspectives on the Welfare States in Europe*, Londres, Routledge, 1993.

Troisièmement, le politique peut échapper à certains dilemmes en modifiant son registre d'action. L'action redistributrice de l'État et son rôle, comme producteur direct de biens et de services, sont menacés par les évolutions structurelles qui laissent toutefois ouvertes d'autres modalités d'action: la réorganisation des services publics, la réglementation, la reconstruction des relations entre acteurs sociaux et acteurs politico-administratifs.

1.2 La fin des tutelles bureaucratiques?

Tout processus d'institutionnalisation est inséparable d'un processus d'interprétation de la réalité sociale. Aussi bien peut-on considérer l'action publique sous l'angle des débats et des controverses qui nourrissent une révision permanente et parfois radicale de ses modèles de référence. Nous avons analysé dans d'autres textes comment ces débats se déroulent avec des rythmes et des enjeux différents selon les forums qui en sont le théâtre. Nous avons montré également que les acteurs censés faire la transaction entre ces différents forums variaient de façon significative selon les systèmes politiques étudiés³. Je voudrais ici suggérer une hypothèse plus générale sur la transformation actuelle des modes de production des normes: ce qui se joue dans les évolutions actuelles est d'abord la prétention des acteurs étatiques à imposer au reste de la société leurs propres cadres de référence. Cette évolution résulte à mon sens d'un triple processus.

Tout d'abord, cette prétention des acteurs étatiques à l'hégémonie est battue en brèche par l'expérience. En Grande-Bretagne, l'échec des recettes keynésiennes sur lesquelles le Trésor britannique fondait son monopole d'expertise explique la floraison d'institutions privées dissidentes. Relayés par une presse fort active et par certaines institutions financières, ces instituts ont formé les réservoirs d'idées où Margaret Thatcher a puisé les armes intellectuelles nécessaires pour se rendre maître du parti conservateur et, après sa victoire, imposer à une bureaucratie rétive une nouvelle orthodoxie⁴.

Ensuite, on observe dans la plupart des pays européens un sensible déplacement des centres d'expertise économique; le déclin de ceux qui incarnaient le mieux les recettes keynésiennes trouve sa contrepartie dans l'affirmation des experts monétaires et financiers autour des banques centrales et du Trésor. La revanche du ministère des Finances

³ B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité.

⁴ P. Hall, «Policy paradigm, social learning and the State», *Comparative Politics*, vol. 3, p. 275-277.

et l'irrésistible dépérissement du Plan dans les années quatre-vingt en France constituent un bon exemple de ce mouvement⁵.

Ce passage d'une structure d'expertise à une autre n'a pas qu'une portée administrative, il modifie sensiblement le rôle des acteurs étatiques dans la production des référents globaux de l'action publique. En effet, les élites modernisatrices de la période de croissance étaient porteuses d'une vision du développement économique et social qui permettait d'interpréter aussi bien les compromis globaux que les transactions du global au sectoriel. À l'inverse, les nouvelles élites financières font figure d'élites dominantes plutôt que d'élites hégémoniques. Il ne s'agit pas ici de discuter des capacités des doctrines néolibérales à produire un discours global sur la société mais de repérer une constante dans les débats sur les politiques publiques en Europe. Nulle part, même en Grande-Bretagne, ces élites n'ont été en mesure d'imposer un nouveau référentiel global conciliant les impératifs de compétitivité, de justice sociale et de survie nationale en un ensemble intelligible. Leur néolibéralisme s'est révélé être surtout un puissant dissolvant des relations antérieures, un arsenal argumentaire efficace pour la promotion des recettes traditionnelles de l'orthodoxie financière, mais il est resté dépendant d'autres répertoires politiques et symboliques dès lors qu'au-delà de la reconnaissance des contraintes il s'agissait de préserver la légitimation du système politique. De là une impression généralisée de bricolage idéologique dont «la consécration républicaine du néolibéralisme» en France constitue un cas exemplaire⁶.

Enfin, la montée en puissance des experts financiers ne contredit pas l'hypothèse plus générale d'érosion de la capacité normatrice des élites étatiques: puissantes dans leur très important domaine d'emprise, ces élites ont été incapables de produire un discours qui fasse sens pour les différents protagonistes du jeu politique.

Loin de renforcer l'État tutélaire, la prééminence des financiers en a plutôt miné les fondements en s'attaquant aux bases même de la légitimité des autres acteurs étatiques. En effet, la polarisation exclusive sur le freinage des dépenses publiques conduit les nouveaux partisans du libéralisme à remettre en question de façon parfois assez radicale la culture traditionnelle du service public fondée sur la capacité de chaque grand producteur de services à définir de façon quasi autonome ce qu'est l'intérêt public dans son domaine d'action en s'appuyant

⁵ Pour l'Allemagne, voir G. Lehmruch, «Le cadre institutionnel et les incertitudes des stratégies néolibérales», dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité, p. 7-17.

⁶ B. Jobert et B. Théret, dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité, p. 21-83.

essentiellement sur les normes régissant la profession dominante. En pratique, cette pression des financiers sur les producteurs du service public se manifeste soit par la privatisation, soit par la construction de dispositifs qui dissocient beaucoup plus clairement les organes de définition et d'évaluation des politiques des organes prestataires de biens ou de services⁷.

Menacées par les sommets de l'État, les propensions des acteurs bureaucratiques à l'hégémonie le sont également par un mouvement profond des cultures politiques. Étendu et structuré sous l'égide d'un positivisme scientifique, le modèle du service public voit s'amoindrir les bases mêmes de sa légitimité quand s'affirment les désillusions du progrès. Dans le même temps, l'érosion des grandes idéologies d'encadrement engendre une mobilisation sociale toujours active mais beaucoup plus particulariste: la multiplication des recours juridictionnels contre les administrations, les efforts déployés pour canaliser par de nouvelles procédures les interactions entre ces nouvelles formes de mobilisation et l'État illustrent l'importance de ces changements⁸.

Échec des recettes reconnues, pression des financiers et renouvellement de la culture politique convergent donc vers de nouvelles formes de légitimation de l'action publique; celles-ci résident désormais moins dans les qualités supposées de ses agents que dans la définition de procédures régissant leur interaction pratique avec leur environnement.

Ce qui est donc en cause dans le réaménagement des États contemporains, c'est d'abord la capacité d'acteurs centraux à imposer une interprétation de la réalité sociale et, avec elle, des savoir-faire prétendument scientifiques pour la légitimer. Ce ne sont pas seulement les promoteurs du keynésianisme qui sont ainsi frappés par le déclin, c'est aussi tout le système de corps et de profession formant l'armature de l'action publique. Or ce déclin ne peut être corrigé par les injonctions à la sagesse financière venant des nouvelles élites.

L'erreur serait d'associer ce déclin de la capacité hégémonique de l'État à une tendance généralisée à son retrait. La délégitimation de certains acteurs ou modèles d'actions étatiques ne doit en effet pas être assimilée à une délégitimation de la régulation politique dont ils sont les supports. Ainsi le climat d'insécurité économique instauré par l'internationalisation des économies tend-il plutôt à accroître qu'à diminuer

⁷ P. Greer, «The next steps initiatives», *Public Administration*, vol. 70, no 1, p. 89-98.

⁸ J. Chevallier, «Le service public: du mythe à la réalité», *Projet no 188*, septembre-octobre 1988; Ph. Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques», 1993.

les exigences de protection sociale. Cette affirmation généralisée des droits sociaux constitue une contrainte politique à laquelle n'échappe aucun gouvernement européen, contrainte qui peut néanmoins parfaitement s'accompagner d'une plus ou moins forte délégitimation des institutions ou des professions qui structuraient jusqu'alors l'État protecteur. En d'autres termes, l'éventail des choix offerts au politique ne se réduit pas au seul choix entre privatisation ou maintien de l'État-providence, il concerne aussi les modalités de production des biens et services en cause dans cette dimension de la régulation politique.

1.3 Le déclin de l'État producteur: nouveaux registres d'action

Ces remarques confirment bien qu'il serait erroné de mesurer les transformations de l'État contemporain à la seule aune de la privatisation. Ce qui avait commencé au début de la décennie comme une longue marche vers le retrait de l'État s'est en effet d'abord concrétisé par une modification en profondeur de ses modes d'action⁹. La pression sur les dépenses publiques et la désillusion face aux capacités de l'État en tant que producteur de services ont conduit les États européens à recourir plus largement à la réglementation et à l'évaluation comme vecteur de l'action publique. Dans ce premier domaine, les États-Unis font certainement figure de pionniers dans la mesure où c'est d'abord à travers la réglementation des droits de propriété que l'État américain a joué, de longue date, un rôle tout à fait crucial dans le gouvernement économique¹⁰. De l'autre côté de l'Atlantique, c'est la Communauté économique européenne qui est pionnière dans ce domaine¹¹: la construction du grand marché européen passait certes par la levée des obstacles institutionnels à la circulation des biens et des hommes. Or elle s'est accompagnée d'une véritable explosion de la réglementation communautaire. Cantonnée d'abord dans les domaines les plus étroitement liés à l'échange marchand, cette réglementation s'est étendue, de proche en proche, à la protection des consommateurs, à la préservation de l'environnement, à la santé et à la sécurité au travail, à la participation des salariés à la gestion des entreprises européennes, etc. Le trait distinctif de ces nouvelles réglementations tient à ce qu'elles visent moins à réprimer des fautes qu'à fournir un cadre d'action à des

⁹ J. Hayward et R. Klein, «De la gestion publique à la gestion privée du déclin économique», dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité, p. 77-121.

¹⁰ J. L. Campbell, T. R. Hollingsworth et L. N. Lindberg (dir.), *Governances of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, 462 p.

¹¹ Majone, «Déréglementation ou re-réglementation? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique», dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité, p. 238 et suiv.

activités socialement désirables. Elles ne sont donc justifiées que par les défaillances du marché; elles exigent donc «un savoir détaillé sur l'activité réglementée et une implication intime de l'autorité publique dans son fonctionnement»¹² et débouchent souvent sur des formes d'instances autonomes comme les «autorités administratives indépendantes» françaises, les *regulatory offices* britanniques ou les agences spécialisées des communautés.

En ce sens, les nouvelles politiques réglementaires constituent l'un des exemples les plus significatifs d'un nouveau mode de production de l'action publique fondée non plus tant sur l'imposition de normes forgées par des acteurs étatiques mais sur une transaction systématisée entre les différentes parties concernées par l'action; la rhétorique du partenariat autour d'un projet, le déploiement des procédures conventionnelles, le recours plus fréquent à l'évaluation, tous ces éléments dessinent les linéaments d'un modèle d'action publique où la légitimité est recherchée plutôt dans la conformité de l'action à des valeurs centrales que dans le bon fonctionnement des procédures réglant l'interaction. Ce dernier est tout à fait en harmonie avec l'accentuation du caractère polycentrique des autorités politiques qui doivent concevoir des modes d'ajustement stables entre des centres de pouvoir plus différenciés et plus autonomes¹³. Il est significatif à ce sujet que du grand projet de réforme de la planification du début des années quatre-vingt en France seule la notion de contrat de plan ait survécu à la grande désillusion du Plan pour devenir un instrument bien institutionnalisé de transaction entre l'État et les régions ou les grands établissements et entreprises publiques.

Bien entendu, selon les rhétoriques politiques dominantes, ce nouveau modèle d'action a connu des fortunes différentes: en Grande-Bretagne, les réformes visent à introduire des mécanismes de quasi-marché dans les domaines non privatisables à travers l'établissement d'agences autonomes, tandis qu'en France la réforme du service public met plus l'accent sur la participation des personnels et des agences publiques, l'implication des usagers et sur la négociation entre autorités publiques. La stratégie britannique est placée sous le signe de la défiance vis-à-vis d'acteurs jugés gaspilleurs — élus locaux, producteurs de services — et canalise fortement l'action centrale de l'État pour mettre en place un système d'agences autonomes fonctionnant comme des quasi-entreprises. Paradoxalement, le gouvernement européen qui a proclamé plus haut sa volonté de faire la révolution libérale a pratiqué avec constance une politique de renforcement du centre étatique¹⁴. À

¹² *Ibid.* p. 246

¹³ J. P. Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1994.

¹⁴ B. Perret, «Modernisation de l'État», *Informations sociales*, 1992, no 21, p. 10-19.

l'inverse, les socialistes français, héritiers du jacobinisme républicain, ont recherché des formules originales pour concilier la décentralisation qu'ils avaient enclenchée avec leur souci de préserver le rôle de l'État central, dans le «maintien des grands équilibres» sociaux et économiques.

Il faut cependant relativiser l'importance de ces variations politiques; le fait que nombre de ces innovations institutionnelles aient été entérinées par des partis adverses montre qu'au-delà des différences rhétoriques ces innovations participent à un même mouvement de recherche d'un substitut à la domination des producteurs de services sur l'action publique. À la figure de l'État producteur se substitue ainsi la figure d'un État régulateur: son influence ne se mesure plus seulement par l'ampleur du domaine qu'il dirige directement mais plutôt par sa capacité à fixer des normes à des échanges socio-politiques auxquels il n'est plus aussi directement mêlé.

1.4 La restructuration des échanges politiques

Mais les réseaux d'échanges politiques ne constituent pas non plus une donnée stable; leur réorganisation constitue donc un élément tout à fait central des mutations de l'État contemporain.

Le retour du politique

De ce point de vue, la situation contrastée de l'Allemagne face à la Grande-Bretagne ou la France est très éclairante. Dans ces deux derniers pays, le début des années quatre-vingt est marqué par une crise des recettes courantes de politique économique. Est-ce la crise du keynésianisme? C'est sans doute au spécialiste des sciences économiques de dire si l'on peut qualifier ainsi un ensemble d'interventions parfois contradictoires combinant la protection des canards boiteux, l'impulsion de grands projets industriels, l'expansion de l'État protecteur et la modernisation des infrastructures et des services publics. Concernant la France, il me paraît plus opportun d'émettre l'hypothèse d'un consensus inflationniste permettant d'harmoniser de façon invisible ces politiques contradictoires¹⁵. C'est bien ce mode de régulation du système d'échanges politiques qui est radicalement mis en jeu par le tournant stratégique de 1983. Quelques années auparavant, la même dérive inflationniste et interventionniste des recettes keynésiennes avait conduit à des difficultés financières majeures et préparé le champ à la révolution néolibérale. À l'inverse, en Allemagne fédérale, le grand tournant libéral annoncé par la nouvelle coalition CDU/FDP n'écorne que très mar-

¹⁵ J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*, Oxford, Martin Press, 1983, p. 138.

ginalement les orientations de la politique gouvernementale: à la différence de la France et de la Grande-Bretagne¹⁶, le système d'échanges socio-politiques précédent n'avait pas fait la preuve de son échec. Dans un système productif mieux adapté à la compétition internationale, ce système d'échanges n'avait pas fait de l'inflation l'outil privilégié de sa régulation et la nécessité de reformuler sur des bases radicalement nouvelles les conditions de construction du compromis politique ne se posait pas dans les mêmes termes.

Fondé sur des modes de régulation distincts des échanges politiques, ces systèmes ont donc réagi différemment aux changements de contexte.

En France comme en Grande-Bretagne, les décennies passées apparaissent d'abord comme marquées par un lent mais inexorable déclin de la concertation sociale. Ce déclin est considéré en Grande-Bretagne comme une tendance pleinement en accord avec la rhétorique populiste du gouvernement qui n'a de cesse que d'affaiblir les partenaires sociaux considérés comme partie d'un establishment à éliminer. L'action syndicale est sévèrement encadrée par la loi, les commissions royales ne sont plus convoquées et les organes de concertation inspirés de la planification française sont supprimés ou marginalisés. En France au contraire, ce déclin de la concertation s'opère après 1983 comme à regret tant il va à l'encontre de la rhétorique politique du parti socialiste; il n'en est pourtant pas moins inexorable. Le renforcement des positions institutionnelles des syndicats n'enrayent en rien la baisse des adhésions, le rôle de la planification perdure mais son poids dans l'élaboration des politiques diminue, les tentatives de promouvoir un modèle négocié de modernisation échouent les unes après les autres, mettant en lumière les difficultés d'un système d'intermédiation des intérêts fragmenté, divisé idéologiquement, à s'engager, dès lors que les conditions sont difficiles, à la réalisation de compromis explicites globaux. La dissolution du CERC en 1994 marque ainsi symboliquement la fin d'une période. Cette institution autonome, sous la tutelle d'un conseil d'administration où siégeaient au côté de l'État des représentants de tous les partenaires sociaux, avait pour tâche d'orienter la politique des revenus en dressant un bilan régulier de leur évolution. Elle avait acquis au fil des années une réputation d'indépendance et de rigueur auprès de tous les protagonistes du jeu social; produit du mythe d'une politique contractuelle concertée, portée par un projet de réduction des inégalités sociales, cette institution et son activité devenaient dérangeantes dès lors que l'évolution du pays suivait un autre cours...

¹⁶ Voir G. Lehmbruch, art. cité.

En Allemagne, le mode concerté d'élaboration des politiques publiques ne subit pas le déclin brutal qu'il connaît dans les deux autres pays. Mais il connaît cependant des infléchissements notables: dans les domaines les plus divers comme la santé¹⁷ ou les télécommunications¹⁸, la transformation des politiques met au jour le rôle crucial des partis, des Länder et des gouvernements dans la définition de nouvelles normes.

Ce constat conduit à réviser l'image idéalisée d'un modèle rhénan de capitalisme où le sens du dialogue et du compromis permettrait une gestion conventionnelle douce de la régulation sociale. Le compromis conventionnel est facile à réaliser quand les partenaires y trouvent tous leur compte: les syndicats de salariés comme les médecins ont ainsi pu s'entendre assez aisément sur la question du référent de la croissance d'un système de soins de haute qualité pour tous. L'accord est difficile à réaliser quand l'exigence de freinage des dépenses publiques en matière de santé soulève la question de qui doit en supporter la charge. Rien d'étonnant dès lors que la réforme majeure du système de santé ait été conçue en Allemagne par un accord direct entre les deux grands partis allemands en dehors des réseaux ordinaires de la politique sectorielle. Celle-ci ne fait pas disparaître la concertation ni la négociation conventionnelle, mais elle renouvelle en profondeur le cadre dans lequel elle opère.

Le déclin inégal de la concertation dans ces trois pays résulte donc de la combinaison de trois facteurs: la donne sociale, les structures de la médiation politique et la viabilité des référents fondant les compromis sociaux. Plus on est en présence de jeux à somme nulle, plus la médiation sociale intervient à travers des organisations fragmentées et divisées non relayées par des organisations partisans puissantes, plus les modèles de référence passés s'avèrent incapables d'interpréter la réalité sociale, et plus le retour du politique prendra la forme d'un exercice unilatéral de la volonté gouvernementale pris en charge par les financiers.

Or ce retour du politique s'effectue dans un contexte nouveau, marqué par le redéploiement des réseaux de politique publique.

¹⁷ P. Hassenteufel, «La réforme Seehofer: vers un abandon de l'auto-administration en Allemagne», dans B. Jobert et M. Steffen, *Les politiques de santé en France et en Allemagne*, Paris, OEPS, 1994, et *La profession médicale face à l'État, une comparaison France-Allemagne*, Paris, doctorat en sciences politiques, Université Paris I, 1994.

¹⁸ E. Brenac, «De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications», dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, ouvr. cité.

Vers le polycentrisme

En effet, le gouvernement national ne constitue désormais qu'un point d'entrée dans les systèmes politiques polycentriques.

La construction de l'Europe déplace désormais la gestion d'un certain nombre d'enjeux majeurs de l'échelle nationale à l'échelle européenne; la fortune des activités de lobby à Bruxelles, la multiplication des commissions et groupes de travail associant des acteurs non gouvernementaux à la production des politiques européennes suggèrent en effet que la concertation sociale a moins disparu que changé d'échelle géographique. Ainsi, le programme visant à l'achèvement du grand marché intérieur s'est inspiré non seulement des travaux des parlementaires et des technocrates bruxellois, mais aussi des rapports préparés par divers groupes et commissions issus du patronat européen¹⁹. La question reste ouverte de savoir si ce déplacement des lieux de concertation favorise un renforcement de certains acteurs — patronat, grandes entreprises, bureaucraties financières — au détriment des autres.

Le redéploiement international ou européen des réseaux de politiques économiques tend en tout cas à réduire l'efficacité des pressions des organisations nationales. L'histoire de la réforme de la politique agricole commune²⁰ montre ainsi que le gouvernement français a pu imposer à un syndicalisme agricole réticent des réformes substantielles en prenant appui sur la stratégie élaborée par la Commission, qui était d'ailleurs en harmonie avec les vues de la plupart des experts consultant les autorités françaises mais qui heurtait de front les conceptions des dirigeants du syndicat agricole. Il était donc plus aisé de faire «porter le chapeau» d'une réforme jugée nécessaire, quoique profondément impopulaire, par Bruxelles. Le renforcement du caractère polycentrique de l'action publique peut donc faciliter l'autonomisation des réseaux de politiques publiques et, avec elle, la profonde déconnexion qui semble s'instaurer entre le social, l'économique et le financier²¹.

Le même processus de déconnexion est également à l'œuvre au sein même de l'État-providence. Les systèmes de protection sociale restent l'apanage de réseaux nationaux et sont très largement structurés par les interactions entre les financiers nationaux, les producteurs de services et les organisations d'intérêt représentant les salariés stables et le patronat.

¹⁹ Majone, art. cité.

²⁰ E. Fouilleux, *La réforme de la PAC*, mémoire de DEA, Grenoble, Institut d'études politiques, 1994, 111 p.

²¹ B. Théret, «Rhétorique économique et action politique. Du déclin du clivage droite/gauche à un nouveau clivage entre la finance et le social», dans *L'engagement politique, déclin ou mutation?*, Paris, Presse de la FNSP, 1993.

Ils sont désormais doublés par un autre réseau de politiques publiques centrées sur la gestion des populations précarisées. Héritier de l'aide sociale, ce second réseau, dominé traditionnellement par les autorités locales, a été réactivé par une intervention plus vigoureuse de l'État central qui vise à encourager de nouvelles formes de concertation et d'engagement des acteurs sociaux et administratifs. La territorialisation conventionnelle des politiques de développement social se présente ainsi comme la recherche d'un substitut à une concertation sociale nationale qui semble incapable de prendre en charge les nouvelles dimensions de la «question sociale²²». En France, cependant, la participation des entreprises, des organisations de salariés, comme celle des grandes institutions de la sécurité sociale, au sein de ces nouveaux réseaux relève plus de la rhétorique que de la pratique. De ce fait, celle-ci se présente plutôt comme une tentative d'incorporation sociale et politique de populations marginalisées.

Le redéploiement des réseaux d'échanges politiques constitue donc un trait majeur du changement des États contemporains. Constatant ces formes nouvelles de fragmentation, il pourrait être tentant de gloser sur l'érosion de l'État nation ou d'évoquer le caractère de plus en plus bricolé et incertain de son articulation.

Il paraîtrait plus important de voir si l'ajustement de ces formes nouvelles répond à une quelconque logique qui les distinguerait du compromis social propre à chaque système politique. En d'autres termes, la configuration de ces réseaux n'est-elle pas une expression de la capacité variable de ces systèmes à accommoder des évolutions contradictoires: les tendances au désencastrement institutionnel des agents économiques engagés dans l'internationalisation, la résistance inégale du vaste bloc des salariés stables à l'érosion de leurs droits sociaux et la gestion politique de la précarisation? La particularité de la période récente tient au fait qu'aucun modèle de référence ne permet de rendre intelligible et légitime la transaction entre ces différents processus. La complexité et la fragmentation des réseaux entretiennent au contraire la coexistence durable de principes d'action concurrents, voire contradictoires, la reconnaissance des vertus créatrices de l'inégalité se rapprochant aussi bien d'un modèle universaliste de service public et de prestations sociales que d'un discours et d'une pratique fondés sur la discrimination positive. Le fait que le Commissariat au Plan ait jugé nécessaire de lancer à la fin des années quatre-vingt un vaste débat sur la question de la justice sociale marque l'ampleur de ce phénomène²³.

²² J. Donzelot, *L'État animateur*, Paris, Éditions Esprit, 1994.

²³ Sur ce débat, voir aussi B. Théret, «Le rawlisme à la française», *Futur antérieur*, no 8, hiver 1991, p. 39-75.

1.5 De nouveaux problèmes de légitimation politique

On le voit, les mutations économiques et sociales actuelles ont mis à mal le modèle d'un État hégémonique capable d'imposer à la société sa propre vision de l'évolution sociale et de l'intérêt public. Ce ne sont pas seulement les institutions de régulation macroéconomique qui sont menacées par cette crise de l'État tutélaire, c'est aussi tout un modèle institutionnel fondé sur l'autonomie des producteurs de biens et de services à l'intérieur de l'appareil d'État. La crise de l'État tutélaire est également celle de l'État producteur. Elle n'engendre pas pour autant le retrait de l'État, mais plutôt de nouvelles formes de régulation politique privilégiant la définition de normes réglant l'interaction entre institutions et acteurs sociaux et son intrusion directe dans les processus de production: un nouveau modèle institutionnel se cherche avec l'extension de la réglementation, de l'évaluation et de la convention ainsi que leurs corrolaires, la dissociation des organes d'élaboration des politiques, des agences privées ou publiques de production, la construction des institutions administratives indépendantes, etc.

Ces transformations rendent plus problématique la légitimation politique. Ici encore, il serait sans doute exagéré de parler de crise, mais les symptômes abondent qui signalent de sérieuses tensions: affaiblissement de l'emprise sociale des partis de gouvernement et montée consécutive des votes protestataires de tous ordres, désaffection du militantisme politique et déclin des organisations englobantes, etc. L'explication de ces phénomènes est en général rapportée à l'évolution structurelle de nos sociétés: montée de l'individualisme, action dissolvante du chômage et des exclusions, etc. Il nous semble utile de mettre l'accent ici sur l'effet spécifique de la réorganisation de l'État sur les processus de légitimation. Celui-ci peut s'analyser selon les trois dimensions de l'imputation, de l'implication et de l'interprétation.

La remise en question de la responsabilité d'une autorité constitue un processus essentiel de légitimation politique; elle est conditionnée par la possibilité de lui imputer les méfaits comme les bienfaits de son action. Or l'imputation est rendue très difficile quand l'action publique est, comme aujourd'hui, le produit de négociations multiformes entre secteurs et collectivités politiques, facilitant une rhétorique qui repousse toujours sur d'autres protagonistes la responsabilité des échecs comme des décisions impopulaires.

Le brouillage des responsabilités qui en résulte est renforcé par le déclin des organisations englobantes relatives à la conduite des régulations politiques. La fragmentation des grands acteurs sociaux, les mobilisations particularistes déconnectent du processus de décision des catégories importantes de la population qui sont parfois les principales

perdantes de compromis auquel elles n'ont plus part. Le rétrécissement de la base sociale des partis de gouvernement en France est illustré par la dissidence erratique des classes populaires, le désarroi des banlieues et la montée d'une contestation radicale dans les régions délaissées et les classes moyennes qui connaissent des difficultés. Ces difficultés structurelles dans l'exercice de la citoyenneté sont redoublées par les incertitudes intellectuelles d'une période caractérisée par la coexistence malaisée de modèles d'interprétation et de principes de justice sociale concurrents, voire antagonistes. Il en résulte une situation paradoxale. L'innovation institutionnelle met en avant la figure d'un État arbitre du jeu social dans une conjoncture de confrontation des paradigmes et des valeurs mal résolue.

Cela permet de donner un éclairage particulier à l'un des traits marquants de l'évolution des États contemporains: la judiciarisation de la régulation politique ne doit pas être interprétée seulement comme une conséquence logique de la montée de l'État réglementeur; le judiciaire n'est pas mobilisé seulement pour faire appliquer des règles assises sur des valeurs largement partagées, mais aussi pour dégager des orientations normatives acceptables face à des dilemmes que le débat politique semble incapable de trancher.

Le processus d'apprentissage en cours dans les États européens ne concerne donc pas seulement son répertoire d'action, il touche également l'ensemble des variables qui fondent sa légitimité politique.

2 Implications théoriques: pour une approche politique de l'institutionnalisation

Pour interpréter le singulier mélange de continuité et de crises partielles, d'innovations et de restructurations institutionnelles, les outils intellectuels forgés pour rendre compte des politiques «normales» sont insuffisants.

Entendons ici par politique normale nous les activités de politiques s'inscrivant dans des phases de stabilisation institutionnelle où perdurent les normes qui assurent la continuité et la légitimation des échanges politiques. Ce sont là les moments où les différents réseaux institutionnalisés de politiques publiques semblent dotés de la plus grande autonomie fonctionnelle. Empiriquement, le politique apparaît rarement dans les recherches menées au cours de ces périodes, sinon comme un comparse mineur. L'État, la régulation politique n'apparaît pas comme un épiphénomène, est jugé quasi négligeable pour décrire l'écheveau complexe des réseaux de politique publique qui surgissent derrière la façade craquelée de l'État unifié et souverain.

Ce n'est donc pas un hasard si les théories les plus diverses qui ont été élaborées à partir de l'étude de l'État en fonctionnement normal ont eu recours à l'idée de crise chaque fois qu'elles ont à aborder la question de l'institutionnalisation.

On peut illustrer cette proposition par deux exemples contrastés se référant soit à la sociologie des organisations soit, à l'approche des économistes des régulations.

Ainsi, des sociologues de l'organisation, comme Ehrard Friedberg, reconnaissent clairement que leur approche des systèmes organisés ne dispose pas des outils intellectuels qui leur permettraient d'analyser la genèse des institutions. Pour Friedberg, l'existence même de régulations sociales plus globales, le rôle marquant du système politique «à la faveur des conjonctures de crise» dans la structuration des systèmes d'action concrets sont des phénomènes réels, mais ils ne peuvent être étudiés directement parce que la méthode proposée «n'a pas l'outillage pour les mettre en évidence. Elle ne peut en retrouver que la trace fragmentaire dans les conduites des acteurs qu'elle observe dans la mesure où celles-ci sont le produit d'une autonomie même relative et ne sont donc jamais résorbées par des régulations plus larges²⁴». Friedberg admet ainsi les limites de sa méthode dès lors que l'on s'intéresse à la dynamique de l'institutionnalisation: ainsi, pour reprendre l'exemple de Friedberg: «Les jeux des gardiens, des juges et des détenus ne permettent pas de rendre compte de l'institution carcérale²⁵».

Plus tôt, dans la même école de pensée, Michel Crozier avait si bien construit le blocage de la société française par des systèmes de contrôle croisés que le seul changement envisageable était un changement par la crise, adossé à une volonté politique extérieure à ces systèmes.

Dans une veine théorique très différente, les théoriciens de la régulation ont eu tendance à centrer leur attention sur l'articulation de modèles cohérents de coordination de l'activité économique autour de l'idée de régimes d'accumulation et de modes de régulation. Mais cette fascination pour la cohérence des modèles conduit logiquement à penser le passage d'un modèle à un autre à travers l'idée de crises dramatiques: les guerres, les conflits ouverts entre classes, les crises structurelles sont le moment de la création institutionnelle, mais la place et le rôle de ces institutions nouvelles dépendront finalement de la compatibilité de celles-ci avec la reproduction économique²⁶.

²⁴ E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, p. 182.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ R. Boyer et Y. Saillard, *La théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1994.

Dans les deux cas, la crise est désignée comme un moment crucial dans le changement institutionnel, mais son processus de développement et de résorption reste paradoxalement peu étudié, les sociologues de l'organisation comme les régulationnistes consacrant toute leur énergie à instruire la stabilité et la cohérence des systèmes en fonctionnement normal.

Comme les descriptions précédentes le montrent, la dynamique de l'institutionnalisation ne se résume pas à cette évolution heurtée de crises et de stabilité. Empiriquement, le diagnostic de crise doit être nuancé: il y a loin par exemple entre la crise globale touchant tous les aspects du système politique qu'ont connu par exemple les États communistes et la crise des recettes de régulation économique à laquelle ont été confrontées la France et la Grande-Bretagne à la fin des années soixante-dix. Dans ces derniers cas, la crise réelle n'emporte pas dans ses tourbillons l'ensemble des institutions qui constituent le système politique ni celles de l'État protecteur qui sont plutôt infléchies, réorientées que détruites par les nouvelles politiques gouvernementales. La métaphore de la crise constitue donc une manière d'éluder les processus concrets d'intervention du politique dans la régulation sociale, les enfermant dans une sorte de parenthèse aussi cruciale qu'énigmatique.

Cette manière de «tirer en touche» s'explique par la difficulté que rencontrent ces théories à penser le rapport des régulations politiques avec les régulations sociales. Si l'ordre social n'est que la résultante de la conjonction aléatoire de systèmes d'action multiformes et non hiérarchisés, la question du rôle du politique devient proprement intraitable, voire superfétatoire. Si l'ordre social est le sous-produit prédictible de mécanismes structuraux de domination sociale, il devient également impossible de penser le politique et l'État. Ce n'est que dans le cas où la cohésion des activités sociales est envisagée comme un processus d'accommodation toujours incertain et contradictoire que la question du politique devient intelligible.

On comprend alors l'intérêt du décentrement de l'étude des gouvernements à celle de la gouverne (*governance*) qu'ont opéré certains auteurs.

Ce qu'il s'agit alors d'étudier, ce sont les transactions sociales qui assurent une coordination minimale entre acteurs sociaux, étant entendu que les institutions y jouent un rôle crucial dans la délimitation des règles du jeu et spécifient ainsi les caractéristiques particulières de la gouverne dans un système donné. Ces analyses se fondent généralement sur une typologie ternaire des modes de coordination: le marché, l'as-

sociation et la hiérarchie. Campbell, Hollingsworth et Lindberg²⁷ intègrent ces différentes dimensions dans un modèle plus complexe mettant de l'avant deux variables plus englobantes, le degré de formalisation de l'interaction et son champ (bilatéral ou multilatéral). Il n'y a pas là une nouvelle manière de formuler l'opposition du marché et de l'État puisque, quel que soit le type de gouverne, il ne saurait fonctionner sans un ensemble d'institutions qui combinent la recherche du consentement, les pressions informelles et la coercition pour assurer le respect des règles qui stabilisent ces interactions. Ce déplacement du champ d'analyse permet de renouveler l'étude du politique en éclairant ses différentes facettes. Il est tout à la fois acteur doté d'orientations globales, réseau d'autorités politiques concurrentes, amas d'institutions diverses et forums plus ou moins ouverts à l'intrusion de nouveaux acteurs.

Reste alors à savoir si l'interprétation de cette complexité ainsi mise à nu ne nécessite pas un retour aux analyses du politique comme systèmes ayant leurs propres logiques structurelles. C'est la piste que j'ai essayé de baliser dans la première partie de cet article.

Les différentes disciplines des sciences sociales, de l'économie à la sociologie, semblent s'articuler aujourd'hui autour d'une redécouverte du rôle des institutions dans la régulation sociale. Cet article aura atteint son but s'il convainc le lecteur que la science politique peut apporter une contribution importante et originale à cette piste de recherche. Mais celle-ci passe sans doute par l'abandon de routines confortables, comme l'évocation rituelle de la crise, la polarisation exclusive sur l'État-nation, le recensement indéfini des variétés institutionnelles nationales. Il s'agit de passer d'une théorie de l'État à une approche des régulations politiques, d'une analyse des échanges politiques stabilisés à l'étude de leur reconstruction. Ainsi sera-t-il possible de mieux rendre compte de ces ensembles politiques mal définis, fragmentés, polycentriques avec lesquels nous avons à vivre.

Bruno JOBERT
Directeur de recherche
CNRS

Résumé

La réflexion sur l'État, si elle instruit de façon approfondie sur les tendances dans la crise qui assaille l'État, reste discrète sur les raisons expliquant comment certains États parviennent à survivre à ces tendances alors que d'autres semblent livrés à la décomposition. Le but

²⁷ J. L. Campbell et autres, *ouvr. cité*.

de cet article est d'apporter quelques éléments de réponse à cette interrogation à travers une analyse des processus et des formes de réorganisation des États européens durant les dernières décennies. L'analyse comparée proposée ici tente de dégager des lignes de force commune tout en tenant compte de la variété des trajectoires de recherche visant à mieux articuler l'approche des régulations politiques et des régulations sociales.

Mots-clés: État, crise, État-providence, réorganisation, Europe, régulation politique, régulation sociale, néolibéralisme, transformation.

Summary

While analyses of the State have told us much about the trends of the crisis it is undergoing, they have been silent on the reasons why certain states manage to survive these trends while others appear to be headed for decomposition. The goal of this article is to provide some elements of an answer to this question through an analysis of the reorganization processes and forms of European states over the last few decades. The comparative analysis proposed here attempts to tease out common lines of force while bearing in mind the diversity of research trajectories aimed at better articulating the approach of political regulations and social regulations.

Key-words: State, crisis, Welfare, reorganization, Europe, political regulation, social regulation, neoliberalism, transformation.

Resumen

La reflexión sobre el Estado, si bien examina en profundidad las tendencias de la crisis que lo acosan, dice poco sobre las razones que explican cómo ciertos Estados consiguen sobrevivir a estas tendencias mientras que otros parecen condenados a la descomposición. El objetivo de este artículo es aportar algunos elementos de respuesta a esta interrogación a través del análisis de los procesos y formas de reorganización de los Estados europeos durante las últimas décadas. El análisis comparado propuesto aquí intenta señalar las líneas de fuerza comunes teniendo en cuenta la variedad de las trayectorias de investigación que tienen por objetivo articular mejor el abordaje de las regulaciones políticas y de las regulaciones sociales.

Palabras claves: Estado, crisis, benefactor, reorganización, Europa, regulación política, regulación social, neoliberalismo, transformación.