

GLOBALISATION : DÉPÉRISSEMENT OU RECONFIGURATION DES ÉTATS-NATIONS DANS LES PAYS DU NORD ?

Gérard Kébabdjian

Une des problématiques les plus convenues sur la mondialisation est de la traiter comme une contrainte externe impliquant la disparition des barrières au commerce, à l'investissement et aux flux financiers ; s'imposant aux États et aux économies nationales et se traduisant finalement par une perte d'efficacité de l'État-nation comme espace de régulation et de solidarité.

Certains auteurs vont très loin dans cette direction en pronostiquant, à terme, rien de moins que la mort de l'État-nation. Ces positions justifient l'appellation d'"hyperglobalisme" souvent utilisée pour désigner ce courant de pensée en "économie politique internationale" (ÉPI par la suite) ¹ est dominant. Bien que dominant en EPI, beaucoup d'auteurs n'en contestent pas moins les bases analytiques (voir Weiss (2003) par exemple). Cet article a pour objet de discuter ces théories, en se limitant au cas des pays industriels du Nord, et de proposer une vision personnelle à partir d'une problématique d'EPI que nous avons développé par ailleurs.²

On commencera par présenter les thèses en présence sur le sujet controversé de la perte de pouvoir des États des pays industrialisés à l'heure de la mondialisation, puis les données relatives de la relation entre mondialisation et dépenses sociales de l'État, une question évidemment centrale en raison de la place de ces dépenses dans les pays industrialisés ; enfin, on cherchera à développer un point de vue plus général sur les métamorphoses de l'État dans la mondialisation. Nous n'envisagerons pas dans cet article les dimensions des métamorphoses liées à la transnationalisation étatique pour nous attacher uniquement aux transformations de l'État-nation sur le plan interne. La transnationalisation de l'intervention étatique liées à la globalisation (et à l'eupéanisation prise comme une forme spécifique de globalisation) est un fait majeur de la globalisation mais nous n'avons pas la place de traiter dans cet article : voir Kébabdjian (2006) pour un traitement théorique de cette question. Nous nous attachons donc principalement ici aux "aspects internes" de la relation globalisation/État.

LES THÈSES EN PRÉSENCE : RETRAIT OU TRANSFORMATION DE L'ÉTAT-NATION ?

¹On désigne par "économie politique internationale" les problématiques, d'origine principalement anglo-saxonne, qui cherchent à analyser la dynamique de l'économie mondiale en prenant en compte les facteurs politiques conjointement avec les facteurs économiques.

²Voir notamment Kébabdjan (1999) et (2006) ; Berthaud et Kébabdjian (2006).

La question de savoir si les États sont, sous l'influence de la mondialisation, "débordés", "en crise", en dépérissement ou en obsolescence est une des questions les plus débattues en ÉPI depuis une vingtaine d'années (et plus encore depuis dix ans). Il existe une grande variété de positions, mais elles peuvent s'organiser sous la forme d'un triangle balisé par trois positions extrêmes : celle d'une équivalence totale entre "retrait de l'État" et mondialisation ; celle d'une totale indépendance ; celle d'une métamorphose de l'État sous l'influence de la mondialisation. Toutes les variantes intermédiaires combinant ces trois positions ont été soutenues depuis une vingtaine d'années.

La thèse la plus courante en ÉPI (autant chez les "mondialistes" que chez les "anti-mondialistes") est la première thèse, celle du "retrait". Elle se rattache à une représentation de la mondialisation comme marche triomphale des marchés à l'échelle mondiale, comme une montée en puissance inexorable qui signifie mécaniquement perte de pouvoir ou délitement des États-nations. Ohmae (1991) dans un esprit plutôt favorable à la mondialisation, Strange (1996) dans un esprit plutôt hostile, énoncent comme une fatalité la nécessaire correspondance entre développement de la mondialisation et dépérissement de l'Etat-nation, une sorte de loi qui n'est pas sans rappeler la vieille équivalence entre développement du communisme et dépérissement dans la théorie marxiste.³ La grille de lecture qui préside à cette représentation est de concevoir le monde actuel comme un système capitaliste quasiment intégré (ou très proche de l'intégration complète), une image incontestablement outrée de la réalité (une représentation que l'on peut appeler "hyperglobaliste" à la suite de Held et *alii* (1999)). La faiblesse principale de la thèse est d'interdire de penser à la fois la persistance du fait étatique dans la mondialisation et les formes de renouvellement que l'on observe dans les relations État/marché.

Si la représentation d'un monde où les espaces territoriaux perdent non seulement de leur importance, mais également de leur signification, est hégémonique en ÉPI, elle se trouve fort heureusement contestée par des écoles minoritaires qui partagent ce que Rosamond (2003) appelle une "vision sceptique" par rapport à la pensée dominante. Ces écoles minoritaires offrent-elles un secours pour penser l'État dans la mondialisation ? L'apport de ces écoles est contrasté. Rosamond distingue trois écoles et trois stratégies de réfutation de la rhétorique dominante en ÉPI.

³Pour Ohmae, les frontières de l'État-nation (économiquement artificielles pour l'auteur) n'auraient aujourd'hui plus aucune pertinence en raison de l'existence d'une "économie sans frontières" reposant sur ce qu'il appelle les quatre I (Investissement, Industrie, Information, Individualisme). Il est curieux de constater que le "modèle" sous lequel Strange, qui est d'inspiration théorique très différente, se représente l'économie globale est assez similaire. Aux quatre I d'Ohmae, elle fait correspondre, presque terme à terme, les quatre dimensions de l'ÉPI globalisée et les quatre vecteurs de la puissance aujourd'hui : la sécurité, la finance, la production et la connaissance.

La première consiste à "mettre en question" la réalité même de la mondialisation, donc des causes supposées érodées irrémédiablement la puissance des États post-modernes. La perte de la capacité d'intervention de l'État est sans fondement analytique si la mondialisation est un "mythe" et si l'économie mondiale reste centrée autour des États-nations. On sait que Hirst et Thomson (1996) analysent le prétendu dépérissement de l'État non comme le produit de "contraintes" provenant de la mondialisation, mais comme une rhétorique visant à légitimer la mise en place de politiques néo-libérales (logique d'adaptation ou de compétitivité). Aussi salutaire que soit cette entreprise de déconstruction, elle n'emporte pas entièrement la conviction. La démonstration revient à ignorer, ou à négliger, beaucoup de faits patents : globalisation financière ; régionalisation (qui est une forme de globalisation) ; transnationalisation de la production dans le cadre des firmes multinationales ; intégration de nouveaux pays dans le marché mondial, etc. La deuxième stratégie au sein de la vision sceptique cherche à montrer que la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, donc qu'elle ni fatale ni destructrice pour les États comme on peut le constater à la lecture de l'histoire longue de la mondialisation (Norel (2004) ou à l'analyse des deux vagues de mondialisation (celle de la fin du XIX siècle et du début du XX ; celle de la période actuelle) comme nous y invite, par exemple, Berger (2003).

La troisième thèse s'inscrit dans une problématique plus proche de celle défendue dans cet article. Elle se développe sur l'idée que la mondialisation est une réalité forte mais que cette réalité ne joue nullement dans le sens d'un dépérissement de l'État : au contraire, la mondialisation conduit à susciter de nouvelles exigences et à redéfinir de façon plus ou moins profonde la logique des anciennes modalités de l'intervention étatique. Trois variantes coexistent dans la littérature.

La première cherche à montrer que la mondialisation pousse à une implication accrue de l'État destinée à soutenir le capital national, soit sous la forme de "politiques compétitives" soit sous la forme de politiques visant à améliorer l'"attractivité du territoire" à l'égard du capital extérieur : cette analyse est au centre des travaux de Cerny (1995), (1997) et (2000) et de l'interprétation de l'évolution récente comme un mouvement d'abandon de l'État-providence au profit d'une logique d'"État compétiteur". La seconde variante, à l'opposé, cherche à montrer que la mondialisation pousse à une plus grande insécurité économique et sociale, donc à une évolution dans le sens d'un renforcement de l'"État protecteur", thèse initiée par Rodrik (1998) et qui a, depuis, connu de nombreux développements. Cette seconde variante est celle qui a été le plus intensément explorée ces dernières années, notamment sur le plan économétrique, car elle met l'accent, à la différence de la précédente qui s'intéresse aux changements qualitatifs, sur la dimension proprement quantitative. L'idée de base est que la mondialisation et l'ouverture à la compétition internationale rendent les individus plus

vulnérables et donc plus demandeurs de protection étatique, de sorte que loin d'affaiblir la demande d'État, le mondialisation la renforce.

La troisième variante adopte une vision plus large et met l'accent sur les formes de recomposition globale de l'Etat sous l'influence de la mondialisation. Elle se développe sur l'idée que les pressions exercées par la mondialisation poussent à des adaptations et à des réponses nationales qui arrivent à annihiler partiellement les effets de décomposition potentiels de la mondialisation (Weiss (2003)). Les configurations institutionnelles nationales, si elles restent robustes face à la mondialisation, loin de produire une convergence, peuvent même susciter un développement de la variété et générer des formes différenciées de capitalisme (Berger et Dore (1996) ; Hall et Soskine (2001)).

Cette troisième variante se démarque des deux précédentes sur deux points : (1) aussi importante que soit la question sociale, l'analyse de l'intervention économique de l'État ne peut se limiter à la question de l'État-providence ; on doit donc mettre en évidence une reconfiguration d'ensemble portant sur les différents aspects de l'intervention de l'État ; (2) concernant la dimension proprement sociale, la mondialisation pousse à la constitution d'une nouvelle logique qui ne se ramène ni "à moins" de l'État-providence (Cerny) ni "à plus" d'État-providence (Rodrik) : bien que les données quantitatives attestent que la mondialisation s'accompagne d'une croissance des dépenses sociales, le point central est le changement de logique dans le sens d'une "économisation du social", une évolution qui peut être analysée comme un mixage des logiques de l'État-providence et de l'État compétiteur.

L'axe directeur de cet article est que les réponses à ces questions peuvent être formulées à partir de l'idée que l'on a affaire simultanément à deux mouvements : un mouvement de renforcement en termes de *pouvoir-gouvernement* (un renforcement de l'emprise technocratique de l'Etat sur la société) et, en même temps, à un mouvement d'affaiblissement en termes de *pouvoir instituant*, c'est-à-dire d'instance émettrice de normes collectives (Kébabdjian (2006)).

LA MONDIALISATION ENTRE-T-ELLE EN CONFLIT AVEC LES POLITIQUES SOCIALES ?

Après avoir envisagé les hypothèses en présence, nous chercherons à les départager à l'aide de l'économétrie, puis de la prise en compte du changement de logique dans la gestion du social.

Deux hypothèses concurrentes

L'idée du conflit entre mondialisation et État-providence fait partie des leitmotifs de la rhétorique "anti-mondialisation". La globalisation éroderait l'autonomie

budgétaire et monétaire des États car elle pousserait à une orthodoxie financière interdisant des politiques sociales généreuses et à l'adoption de politiques fiscales plus restrictives afin de ne pas pénaliser les entreprises exportatrices et attirer des capitaux extérieurs. Le facteur explicatif tiendrait donc fondamentalement aux entreprises multinationales qui seraient : (1) hostiles au paiement des impôts fondant les programmes sociaux en raison des contraintes de compétitivité qu'elles rencontreraient dans la mondialisation ; (2) en mesure d'exercer des menaces crédibles pour obliger les gouvernements à alléger la pression fiscale frappant les capitaux mobiles du fait de la fluidité acquise par les capitaux (capitaux physiques des entreprises multinationales et capital financier), donc des risques de fuite de capitaux (délocalisation) rendue possible par la mobilité du capital. L'État serait ainsi contraint de reporter sur les éléments fixes (travail) le financement public, viciant ainsi la logique même du circuit redistributif sur lequel était fondé l'État-providence.

Évidemment, ne peut être nié le fait que la mondialisation est un facteur de croissance des besoins de couverture sociale : Wood (1994), Leamer (1997), Rodrik (1998) et (2000). L'idée de base est que les restrictions qui pèsent sur les politiques sociales proviennent des conditions de *l'offre* de services susceptibles d'être fournis par l'État-providence, non du côté de la demande. Une variante hyper-pessimiste cherche même à montrer que la "concurrence fiscale" des États devrait conduire à mettre en place une spirale à la baisse des dépenses sociales à l'échelle des pays industrialisés (ruée vers le bas : "*rush (ou race) to the bottom theories*"). L'étape finale de la vue pessimiste est de considérer que la combinaison de l'accroissement de l'insécurité sociale (côté de la demande) et de la diminution de la capacité de réponse étatique (côté de l'offre) est à l'origine d'une crise de légitimité de l'État-providence. Cette logique présenterait des menaces de régression politique dans certaines sociétés vulnérables car la perte de légitimité des procédures de l'État-providence susciterait un mouvement vers plus de fermeture, plus l'instabilité politique ou plus d'extrémisme politique : Ruggie (1994), Kapstein (1995) et Rodrik (1998).

Le travail de Rodrik (Rodrik (1998)) est le premier à avoir cherché à tester empiriquement la validité de la thèse pessimiste. Rodrik met en lumière le caractère fin des données empiriques sur lesquelles doit s'appuyer la vue pessimiste. On retient généralement du travail de Rodrik le fait d'avoir soulevé la question de la relation positive entre l'ouverture commerciale et la taille de l'État. En suggérant que l'augmentation simultanée de ces deux indicateurs peut ne pas être une coïncidence, l'auteur a ouvert une voie de recherches nouvelle. Rodrik montre qu'il existe une corrélation positive significative entre l'ouverture sur l'extérieur et l'importance de l'État-providence pour les pays de l'OCDE en données transversales (en *cross-section*), mais il montre en même temps que les données en *pooling* (donc en prenant en compte les données chronologiques) suggèrent un résultat rigoureusement opposé : l'ouverture

commerciale est significativement corrélée avec les réductions dans la consommation publique et les transferts sociaux. Ce dernier résultat alimente la vue pessimiste. Il se trouve corroboré par l'étude prenant comme indicateur de la mondialisation non l'ouverture commerciale mais l'ouverture financière. La corrélation qui combine les deux variables commerciale et financière donne une relation de réduction sur les dépenses sociales encore plus forte (Rodrik (1998), p.62). La vue pessimiste est néanmoins en contradiction avec l'étude en *cross-section* qui conforte plutôt la vue optimiste.

Sur le plan de la capacité des États à soutenir des politiques sociales généreuses, la recherche doit donc trancher entre deux vues opposées, mais qui ont, chacune pour elle, des arguments solides. Si l'intégration des marchés augmente effectivement la crédibilité des menaces de sortie des producteurs nationaux ou des capitaux extérieurs, elle augmente également les situations d'insécurité économique, augmentation qui joue dans le sens d'une demande de politiques sociales plus actives. Si la mondialisation pousse à la concurrence et à la baisse des coûts sociaux, elle joue également dans le sens d'une recherche de plus grande compétitivité qui peut être favorable à l'accroissement des dépenses sociales (formation du capital humain). De nombreuses recherches, dans le prolongement des analyses économiques sur la "croissance endogène", ont mis l'accent sur le fait que l'affectation de ressources aux dépenses sociales se trouve stimulée par la mondialisation parce qu'il s'agit d'un "investissement en capital humain" qui augmente la productivité et est susceptible d'attirer les capitaux extérieurs. À la différence d'un point de vue néoclassique ancien maintenant dépassé, curieusement repris ici par le courant "antimondialisation", les dépenses sociales (et d'infrastructure) ne constituent pas seulement un coût mais se trouvent à l'origine d'une série de bénéfices allant dans le sens de l'attractivité du territoire, de la stabilité sociale et de la croissance, en d'autres termes : la mise en valeur des capitaux n'a aucune raison d'être unilatéralement antinomique à l'État-providence et à la mise en oeuvre de politiques économiques actives.

L'analyse des motivations de l'investissement direct extérieur (IDE) corrobore en partie l'ambivalence des facteurs explicatifs. Les décisions des multinationales en matière de localisation ne sont pas uniquement motivées par la minimisation des coûts et notamment des coûts salariaux. Même si une partie des décisions de localisation s'explique par la recherche des coûts les plus bas, une partie importante, et même la partie la plus importante, répond à une série de motivations plus complexes prenant en compte l'accès à de nouvelles technologies, à de nouveaux circuits de distribution et à de nouveaux marchés, motivations qui peuvent conduire à investir là où les coûts salariaux sont élevés.

On peut donc considérer, à la suite de Garrett et Mitchell (2001), qu'il existe deux hypothèses concurrentes aussi légitimes l'une que l'autre : l'hypothèse dite

d'efficience (ou vue pessimiste : la mondialisation et la concurrence poussent à la baisse des dépenses étatiques, notamment des dépenses sociales, pour des raisons d'économie de coûts) ; l'hypothèse dite de compensation⁴ (ou vue optimiste : la mondialisation ne pousse pas à des réductions, mais au contraire à une possible augmentation en raison des "dégâts" sociaux qu'elle provoque en termes d'inégalité et d'insécurité). L'importance relative des deux effets est une question empirique et non théorique. Reste à établir empiriquement quels sont les effets dominants.

Économétrie des dépenses sociales

Les travaux récents montrent que les relations entre mondialisation et dépenses sociales sont conditionnelles et, par conséquent, que les effets négatifs peuvent aussi bien l'emporter sur les effets positifs que le contraire. La vue franchement optimiste est soutenue par Garrett : Garrett (1998) et Garrett et Mitchell (2001). Pour étayer leur position, les chercheurs du courant optimiste utilisent les données à la fois chronologiques et en coupe transversale comme les chercheurs du courant pessimiste mais en introduisant des conditions supplémentaires sur la couleur politique des gouvernements et la nature des institutions (introduction de variables *dummies* par pays et périodes). En l'absence de cette dernière variable, les résultats empiriques sont assez semblables à ceux du premier courant, quoique moins accusés. La corrélation en *cross-section* reste positive ce qui constitue une base solide pour conforter la vue optimiste : la corrélation en données chronologiques est très faiblement négative, ce qui corrobore modérément la vue pessimiste.

Apparaissent, chemin faisant, beaucoup de résultats neufs (et ambigus par rapport aux résultats centraux de Rodrik) dans la mesure où la globalisation est, cette fois, saisie par un nombre de variables beaucoup plus étendu, l'ouverture commerciale et l'ouverture financière étant chacune décomposée en deux sous-catégories : ouverture commerciale à l'égard de pays à bas salaires et ouverture à l'égard des pays à haut salaires ; investissement direct étranger et investissements de portefeuille. Certains des résultats obtenus contredisent directement la vue pessimiste comme par exemple le fait que la globalisation s'accompagne non d'une contrainte plus forte sur les finances publiques mais d'un accroissement des ressources : par exemple Garrett (1998), p. 813-814, montre que, dans les pays de l'OCDE, malgré la baisse des taux marginaux de

⁴Le terme de "compensation" se justifie dans l'analyse économique par l'existence d'un arbitrage à effectuer entre protection et compensation. L'ouverture économique et la déprotection de l'économie nationale font des gagnants et des perdants. Pour les économistes, le bilan est positif si les perdants peuvent être indemnisés par les gagnants, ce qui est toujours possible car le jeu de l'ouverture économique est, en principe, à somme positive. À plus de protection (à plus de politiques protectionnistes) on doit associer moins de besoin de compensation ; à moins de protection, on doit associer plus de compensation. La compensation apparaît comme le revers de la déprotection.

taxation sur le capital et d'autres réformes visant à détaxer les capitaux (en relation avec la mise en place de politiques néo-libérales), le "taux de taxation effectif" sur les profits (c'est-à-dire en prenant en compte l'évolution des taux nominaux et de l'assiette fiscale) a augmenté durant les dernières années dans tous les pays industrialisés.⁵ On retrouvera un résultat similaire dans Hobson (2003). En d'autres termes, en raison de l'évolution de la base fiscale, la globalisation ne conduit pas mécaniquement à une baisse des ressources fiscales provenant du capital, à supposer même qu'il se produise une éventuelle "ruée à la baisse des taux".⁶ On trouvera dans l'ouvrage collectif dirigé par Weiss (2003) (notamment les contributions de Weiss (introduction), Hobson (chapitre 2) et Swank (chapitre 3)) une série d'arguments empiriques convaincants montrant que les capacités des États post-modernes à agir dans le domaine des dépenses sociales, n'ont pas diminué avec la mondialisation. Ce diagnostic, qui vient confirmer les études antérieures de Garrett (2001), établit que la mondialisation n'a pas produit une "course au moins disant" et une contraction des dépenses sociales. La *capacité* de l'État-providence n'est pas mise à mal par la mondialisation. En revanche, une tendance se dégage dans l'évolution des taux d'imposition sur le capital : une "course vers la moyenne" (Hobson). Si les dépenses sociales sont freinées dans la mondialisation, c'est en raison d'une volonté politique, une volonté qui entre en contradiction avec la demande sociale car la mondialisation développe une tendance à l'accroissement de la demande de protection et agit puissamment dans le sens de l'augmentation des dépenses sociales.

Le résultat central demeure cependant le suivant : en *pooling*, la corrélation négative entre globalisation et dépenses sociales sur laquelle s'appuie la vue pessimiste disparaît totalement si on fait intervenir la nature des institutions nationales et la couleur droite/gauche du gouvernement : l'ouverture commerciale, et encore plus l'ouverture financière, sont positivement corrélées avec les dépenses sociales pour les pays marqués par une présence importante des partis de gauche et des syndicats dans les institutions (par exemple, l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas), mais est négativement corrélée pour les pays où ces pouvoirs sont faibles. Ces travaux, qui développent une *économétrie de panel*, sont allés sans doute le plus loin dans la déconstruction de la macro-relation entre globalisation et couverture sociale, notamment en montrant que les conditions particulières du marché du travail et des institutions sociales médiatisent

⁵Si on tient compte des taux et de la base, la structure fiscale des pays développés s'est déformée dans le sens d'une légère augmentation de la part provenant des bénéfices sur les sociétés durant les dix dernières années : de 7,4% (1990) à 9,5 (2000) aux États-Unis ; de 7% à 9% dans l'Europe des 15 et l'ensemble de l'OCDE. Les impôts sur la consommation restent, de leur côté, stables (autour de 14% pour les États-Unis et de 18% pour l'Europe des 15) tandis que les impôts sur les personnes physiques diminuent sensiblement (pour atteindre à peu près le quart des recettes budgétaires en 2000 des deux côtés de l'Atlantique).

⁶De toute façon, la concurrence fiscale ne joue que partiellement autour du taux nominal d'imposition des sociétés. Un pays peut pratiquer une fiscalité très élevée, mais avoir une base de calcul (assiette) très faible. D'où la difficulté de comparer les situations les unes aux autres en fonction des seuls taux.

cette relation. En d'autres termes, dans les pays où la nature des institutions n'est pas "favorable au travail", la mondialisation a pour effet de freiner les dépenses sociales, tandis que, dans les pays où la nature des institutions est "favorable au travail", la mondialisation joue dans le sens inverse.

Les deux hypothèses, pessimiste et optimiste, sont donc validées, mais cette double validation établit l'existence d'un clivage discriminant entre deux groupes de pays et entre deux politiques face à la mondialisation. En d'autres termes, la relation dépenses sociales/mondialisation est conditionnée par la nature des institutions, établissant ainsi un lien entre l'économie et le politique, donc la nécessité d'une problématique d'ÉPI.

Les nouvelles logiques des dépenses sociales

On vient de voir que les travaux économétriques apportent des éléments qui vont à l'encontre des idées simples en matière de dépérissement de l'État-providence. Néanmoins, le problème de fond n'est peut-être pas d'ordre quantitatif. Le problème qui doit être soulevé est de savoir si, avec la mondialisation, la *logique* de l'intervention publique n'a pas changé de nature : Cerny (1995), (1997), (2000). Cet auteur considère qu'elle a basculé d'une dominante *Welfare* (la logique de la protection sociale) à une dominante "compétitive". À la différence de Cerny, nous pensons que l'idée de l'opposition binaire entre État-providence et État compétiteur doit être revisitée : non seulement l'État compétiteur peut être compatible avec l'État-providence mais les deux peuvent s'épauler dans une logique intégrée.

En réalité, ce à quoi on assiste dans la mondialisation, c'est l'émergence d'un être hybride, un "État social compétiteur" qui combine les traits d'un État-providence et d'un État compétiteur. Le véritable changement intervenu durant les dernières années a été la transition entre la logique ancienne de couverture sociale et une logique nouvelle plus structurée sur l'économie. L'ancienne logique était fondée, d'un côté, sur le caractère obligatoire de la contribution, de l'autre sur le versement de prestation sans conditions autre que l'appartenance à la "citoyenneté sociale", fondement de l'État-providence (comme la citoyenneté politique est le fondement de l'État-nation : voir Ferrera (2002)). La nouvelle logique est loin d'être stabilisée, mais deux évolutions altèrent en profondeur la logique ancienne : la tendance à l'affaiblissement du caractère obligatoire de la contribution ; la tendance à la mise en place de systèmes de conditionnalité des versements. La première tendance est très loin d'avoir abouti à remplacer la logique ancienne, malgré les avancées de l'assurance individuelle. Le principe de base de la citoyenneté sociale est le caractère obligatoire de l'appartenance à un système de solidarité, donc l'obligation de la contribution. Tout comme l'impôt, l'obligation de la contribution sociale rend possible la solidarité et l'institutionnalisation de mécanismes

redistributifs. L'évolution actuelle va dans le sens d'une perte progressive d'importance du système de l'obligation au profit de systèmes d'assurances complémentaires, ce qui change lentement la logique d'ensemble car, à la place de la logique antérieure de versement sans contreparties, se renforce une logique de prestations conditionnées par des contreparties de la part du bénéficiaire. On désigne généralement cette évolution comme un passage du *Welfare State* au *Workfare State* (ou *Schumpeterian Workfare State* selon l'expression de Jessop (1994)).

Cette évolution ne signifie ni la mort de l'État-providence ni sa perpétuation à l'identique, pas plus qu'elle n'inaugure la naissance d'un État compétiteur entièrement dégagé de toute préoccupation sociale. Une nouvelle logique cherche à se mettre en place, une logique d'"économisation du social" qui demande à être étudiée finement mais que ne saisit certainement pas la thèse simpliste de la mort de l'État-providence.

LA RECONFIGURATION GÉNÉRALE DES ÉTATS POST-MODERNES

Quoique très importante, la figure de l'État-providence n'épuise pas les modes d'intervention des États modernes. Les rapports État-économie sont multidimensionnels et il est nécessaire de considérer toutes les dimensions de cette intervention pour évaluer les implications de la mondialisation. Outre l'État-providence, trois autres dimensions sont à prendre en compte : la première est celle de l'État régulateur ("régulation" au sens anglo-saxon, c'est-à-dire la réglementation et l'organisation des marchés) ; la deuxième est celle de l'État keynésien (la stabilisation de la conjoncture à court et moyen terme) ; la troisième est celle de l'État producteur ou entrepreneur.⁷ Nous commencerons par quelques considérations sur le caractère multidimensionnel des États actuels dans les pays développés.

La multiplicité dimensionnelle

Les quatre dimensions des États modernes ne doivent pas être confondues, comme c'est trop souvent le cas quand on identifie réglementation des marchés, politiques keynésiennes, État-providence et secteur public. Distinguer ces différents aspects nous semble important.

⁷Cette présentation ne recoupe pas entièrement les distinctions traditionnelles de Musgrave entre fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation. La typologie de Musgrave ne prend pas explicitement en compte la fonction de réglementation des marchés (dénommée ici État régulateur) et distingue, utilement dans une perspective d'analyse économique mais inutilement dans une perspective d'"économie politique", les fonctions d'allocation et de redistribution, deux fonctions regroupées ici dans "État providence". De plus, la représentation de Musgrave s'appuie sur une fonctionnalité dérivée d'une logique État-marché qui ne donne aucune place à la logique de puissance, une logique méta-marché, à l'origine de ce que nous appelons ici "État producteur"

Les fonctions de stabilisation macroéconomiques peuvent, par exemple, rester nationales tandis que d'autres fonctions ont tendance à disparaître ou à se transnationaliser. L'État-providence n'est pas l'État keynésien ; de même, la logique de l'État keynésien est aux antipodes de l'idée de nationalisation et d'un secteur public permettant à l'État de jouer un rôle direct dans la production. Du point de vue des idées et de l'histoire de la pensée, il n'y a, en effet, rien de commun entre l'idée d'État-providence initiée par Beveridge et, de l'autre, les idées keynésiennes de stabilisation macroéconomique. De même, il n'y a aucun rapport direct entre les idées keynésiennes et les programmes de nationalisation soutenus par les mouvements politiques et syndicaux au lendemain de la seconde guerre mondiale : du reste, Keynes était fermement opposé à toute idée de "collectivisation" et il déclare lui-même dans la "Théorie générale" que les idées qu'il développe sur l'interventionnisme économique (gestion de la demande globale) ont pour but de rendre inutile le contrôle de l'offre par l'État (donc les programmes socialistes ou socialisants de collectivisation des moyens de production). Les idées de Keynes ne portent pas non plus sur la nécessité d'un "État régulateur" ayant pour fonction de réglementer les marchés . Le message de Keynes était des plus clairs : l'État ne doit pas s'immiscer dans le fonctionnement des marchés sur le plan micro-économique : l'État doit se limiter à intervenir en manipulant la demande globale au travers des dépenses publiques et de la politique monétaire.

Ce qui importe peut-être encore plus, c'est que, du point de vue des forces socio-politiques, les groupes à l'origine des grandes mutations que va connaître l'État au lendemain de la seconde guerre mondiale sont socialement hétérogènes, animés d'intérêts différents et n'ont, à aucun moment, formé une quelconque coalition organisée. En France par exemple, concernant la naissance de l'État-providence, les protagonistes (issus des forces politiques et syndicales, de certaines fractions des élites administratives, etc.) ne sont pas les mêmes que ceux que l'on va rencontrer dans la mise en place de l'État keynésien. Et c'est encore d'autres acteurs et d'autres intérêts qui vont être à l'origine des nationalisations. Ces nationalisations vont porter sur des secteurs jugés "stratégiques" pour l'avenir de la Nation : charbon, électricité, chemins de fer, banques, etc. Les motivations et finalités sont là aussi complètement différentes de celles à l'origine de la formation de l'État-providence ou de l'État keynésien. Il s'agissait, avec les nationalisations, non pas tant pour l'Etat de pallier les défaillances du marché que de développer une logique méta-marché visant un but de "puissance" nationaliste : renforcer l'indépendance de la Nation et sa capacité à jouer un rôle stratégique à l'échelle internationale. L'organisation fonctionnellement et socialement segmentée de l'action publique a ensuite perduré : par exemple dans le domaine militaire par constitution d'un véritable "complexe militaro-industriel" (aux Etats-Unis et en France) ; par exemple, dans le domaine de l'État-providence par association des syndicats et des administrations sous des formes nationales variées, etc.

Ce n'est donc pas à partir d'une "idée d'État", mais de la convergence, relativement contingente, d'un certain nombre d'intérêts et d'aspirations de groupe sociaux hétérogènes, dans une conjoncture historique elle-même très particulière (guerre froide), que s'est constitué l'État moderne actuel. Le tour de force a été, ensuite, de faire progresser de concert les quatre figures économiques de cet État (État régulateur, État-providence, État keynésien, État producteur) alors qu'elles étaient étrangères les unes aux autres et d'avoir réussi à assurer leur compatibilité. Une des conditions essentielles de cette compatibilité était l'inscription de la gestion des ajustements et des arbitrages *dans un cadre national*. C'est ce cadre qui, aujourd'hui, est mis à mal avec la mondialisation, corrosion qui, simultanément, s'accompagne d'une nécessité de restructuration de l'ensemble de la construction étatique. Quelles tendances peut-on, en effet, déceler concernant les trois dimensions des États modernes non encore envisagées ?

La refonte de l'État producteur

La figure de l'État entrepreneur sous sa forme *industrielle* perd sa raison d'être avec la mondialisation. Le seul "retrait" incontestable, et peut-être irréversible, est relatif au mouvement de privatisation du secteur public industriel qui a affecté presque tous les pays développés depuis vingt-cinq ans. Il est incontestable que la dénationalisation a été le grand mouvement de ces vingt cinq dernières années, qu'il a été général et très profond dans l'ensemble du monde (surtout si on prend en compte les pays ex-socialistes). Cette "transition à rebours" s'explique par plusieurs facteurs. L'un d'entre eux, et non des moindres, est le changement de perception des bases de la puissance par les élites et les classes possédantes. Dans le contexte de la mondialisation, les facteurs stratégiques de la puissance ne tiennent plus à la préservation d'une "indépendance nationale" et la maîtrise de secteurs clés (ou jugés tels) ; ils sont relatifs à une bonne insertion dans l'économie mondiale et au contrôle des noeuds stratégiques dans les réseaux transnationaux, comme ceux de la recherche-développement ou de la communication. La ressource principale n'est plus l'industrie de transformation mais la connaissance et un nombre limité de segments industriels à fort contenu technologique. Cette donnée économique modifie les conditions des conflits de puissance interétatiques.

Par exemple, aujourd'hui, un aspect important du jeu de la puissance dans le domaine économique est la question des droits de propriété intellectuelle. Ainsi, la meilleure manière pour l'État américain de soutenir son économie et renforcer la puissance américaine dans le monde par le biais de l'économie est d'arriver à imposer un système de brevets sur les découvertes scientifiques en raison de la prédominance américaine en ce domaine. L'administration américaine, dans les années soixante-dix et

quatre-vingt, s'est rendue compte que les succès des pays asiatiques, qui concurrençaient de façon efficace les entreprises américaines sur leur propre marché, tenaient, pour une large part, à un effet de duplication de la technologie occidentale comportant des adaptations mineures tout en bénéficiant de l'existence de la gratuité des "découvertes scientifiques". Or les États-Unis étaient, et sont encore, les principaux producteurs de ces découvertes. D'où l'idée stratégique de faire payer les résultats de la recherche scientifique et de restaurer ainsi la domination américaine.

La tendance à la privatisation économique dans le domaine industriel est liée aux nouvelles données du jeu de la puissance et se traduit incontestablement par un "retrait" de l'État sur le plan de la *production* économique *stricto sensu*. Mais cette évolution ne traduit pas une disparition des luttes de puissance interétatiques dans le champ de l'économie car ces dernières se sont déplacées sur des enjeux institutionnels et sur les droits à percevoir des profits.

Un État régulateur renouvelé

Les marchés ont non seulement besoin d'être créés et structurés, mais maintenus et régulés par des instances extérieures au jeu du marché. Cette dimension de l'intervention publique est relative à la réglementation des marchés (ou régulation des marchés au sens anglo-saxon). La mondialisation s'est accompagnée d'une "déréglementation" suivie d'une "re-réglementation" des marchés. Le mouvement a abouti à une privatisation partielle de la "régulation" au lieu et place d'une régulation qui était jusque là principalement étatique ou para-étatique. Deux traditions doivent être distinguées, donc deux positionnements initiaux face à la mondialisation. Dans les deux cas, le terme adéquat pour décrire l'évolution n'est pas celui de "retrait" de l'État mais plutôt celui de reconfiguration.

La première modalité de régulation des marchés est anglo-saxonne : les instances de régulation du marché sont traditionnellement indépendantes de l'État (tout en devant être indépendantes du marché, condition de leur fonctionnalité). Les institutions du marché relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler des "commissions de régulation indépendantes" (CRI). Aux États-Unis, les CRI ont eu une histoire troublée épousant les grandes vagues de l'évolution économique et sociale. Le New Deal a systématisé la création de CRI dans différents domaines de la vie économique de manière à faire respecter les conditions de concurrence, à mieux encadrer les marchés et permettre de corriger les défaillances de marché telles qu'elles avaient été perçues après la crise de 1929. L'"indépendance" de ces CRI par rapport à l'État a été la condition de leur acceptabilité politique aux États-Unis, pays où domine, depuis toujours, une méfiance à l'égard de l'État. Si les CRI créées à l'époque de l'administration Roosevelt ont été d'emblée conçues comme des instances indépendantes, progressivement, avec

l'affirmation des nouvelles fonctions dévolues à l'État, ces CRI ont fait l'objet d'un processus de "nationalisation-étatisation" de fait (notamment au travers de la nomination de leur président par l'État fédéral). C'est pourquoi, dans les années soixante-dix, les différences entre les modalités de régulation aux États-Unis et en Europe étaient devenues faibles. L'histoire récente, comme on le sait, a été, principalement marquée depuis la présidence Reagan, par une "désétatisation de fait" des CRI et une sorte de retour du balancier vers la situation initiale.

La deuxième modalité est européenne : les instances de régulation sont traditionnellement publiques. L'expression "Europe" recouvre ici à la fois les États membres pris isolément (ainsi que les pays européens non membres de l'Union européenne) et l'entité communautaire en tant que telle. Les instances de régulation à l'intérieur des États étaient, jusqu'à une date récente, à dominante publique ; elles le sont, et le resteront sans doute, au plan de l'Union européenne. Il est important d'apporter ici quelques précisions. Depuis les années quatre-vingt, une évolution a fait basculer les instances de régulation nationales vers la modalité anglo-saxonne. Un des vecteurs du "néo-libéralisme" des vingt cinq dernières années en Europe a porté sur les instances de régulation du marché : de dominante publique, elles sont devenues des "autorités administratives indépendantes" pour employer l'expression française. En France, le développement des "autorités administratives indépendantes" a été le grand phénomène des dernières années. Ces autorités ont pris en charge des fonctions qui étaient jusque là assurées par l'État. Il s'est donc produit une désétatisation. La désétatisation des instances de régulation du marché, et donc le risque de captation du pouvoir de régulation par les acteurs dominants du marché, sont allés de pair avec la montée de la logique marchande. Toutefois, il serait excessif de considérer qu'il s'est institué en Europe une "privatisation" de la régulation car corrélativement la part la plus stratégique de la fonction de régulation du marché européen a été, en réalité, rétrocédée à l'instance européenne, c'est-à-dire à la Commission, donc une *instance publique*.

La Commission européenne, donc une structure supra-étatique, est l'instance qui cumule l'essentiel des fonctions de régulation au plan de l'ensemble européen. Le caractère public de la régulation des marchés a, en réalité, atteint en Europe un point inégalé dans le passé et, comme on le sait, le surdéveloppement réglementaire de l'Europe est précisément un des thèmes favoris de la rhétorique anti-européenne. La thèse que l'on peut défendre est que la Commission européenne est devenue "l'instance de régulation du marché européen" commandant la forme de transnationalisation des relations États/marchés propre à l'europanisation (Kébabdjian (2006)). Reste donc seulement le problème de savoir si, concernant le monde anglo-saxon, et plus précisément américain, on a vraiment affaire à une "privatisation" et donc à un retrait de l'État sur le plan de la régulation.

Bien que le processus de "dérégulation" soit incontestable dans les pays anglo-saxons, on ne peut pas dire que l'on ait affaire à un retrait pur et simple de la réglementation des marchés au profit du règne de la seule logique des contrats et des conventions. La loi et la puissance publique sont, et resteront, toujours nécessaires pour faire exister l'économie de marché. Beaucoup d'auteurs ont mis leur espoir dans la montée de la "soft law", c'est-à-dire de la "lex mercatoria", la logique des conventions et des règles privées qui émergeraient spontanément du marché pour répondre au besoin de "régulation". Les espoirs, assez utopiques qui avaient été placés dans ce modèle, le modèle de l'auto-contrôle du marché, se sont effondrés avec la crise de grande envergure qu'ont connu les États-Unis (crise de la "corporate governance") et, à moindre degré, la Grande-Bretagne, crise consécutive à l'éclatement de plusieurs affaires (affaire Enron notamment) attestant du fait que l'économie ne pouvait se passer ni de la loi ni de l'État.⁸

La "confiance" en économie, comme la "sécurité" dans le domaine militaire, sont des biens collectifs, c'est-à-dire des biens qui n'existent pas spontanément et qui doivent être produits. Il est utopique d'imaginer que les industriels, les marchands et les financiers puissent éviter les dysfonctionnements sur la seule base de la "confiance" et de la seule logique des contrats. Sans l'ombre portée de l'État, le système, le système de l'auto-contrôle du marché, court le risque permanent d'être détruit par des "passagers clandestins de la confiance" toujours tentés de s'introduire dans l'habitacle de la "confiance" pour tromper les cocontractants.

Vers un État authentiquement keynésien

Venons-en maintenant aux mésaventures de l'État keynésien dans la mondialisation. Commençons par lever quelques confusions fréquentes. On confond très souvent la stabilisation macroéconomique conforme aux préceptes keynésiens avec les politiques économiques qui ont prévalu de 1945 à la fin des années soixante-dix dans les pays de l'OCDE.

Une politique keynésienne est une politique visant à la stabilisation macroéconomique par manipulation des dépenses publiques et de la monnaie, c'est-à-dire agissant par le *seul canal de la demande*. Durant la période considérée comme la période reine des politiques keynésiennes (les "trente glorieuses" : 1945-1975), la

⁸Cette crise a révélé le vaste trucage des comptes auquel les entreprises cotées se livraient aux États-Unis en vue d'attirer les placements des épargnants. Le vecteur de solution de cette crise a été l'appareil judiciaire et policier, donc l'État, et l'État sous la forme la plus brutale de l'"État gendarme". La première recommandation de la sous-commission du Sénat chargée du rapport 107-70 est d'une simplicité biblique : "renforcer les contrôles" (Frison-Roche (2003), p. 63). En d'autres termes, la régulation des marchés implique une régulation étatique.

politique économique n'a en réalité été que très modérément keynésienne (du moins jusqu'aux années soixante) car elle a conjugué une action par le côté de la demande (une action, du reste, qui est restée d'ampleur relativement modérée durant les années cinquante) avec une action par le côté de l'offre transitant principalement par le canal des entreprises publiques et des "contrats de plan" (France notamment) ou de programmes intégrés entre le public et le privé (États-Unis). Cet "effet de ciseau" a assuré une grande efficacité à la politique économique au sein de ce que l'on appelait alors les "économies mixtes" puisque l'État était en mesure d'orienter l'activité économique en conjuguant une action par le côté de l'offre et une action par le côté de la demande. C'est l'existence de ce système de double manette qui a assuré l'efficacité des politiques économiques durant les "trente glorieuses" et c'est ce système qui est en voie d'extinction aujourd'hui. Mais ce système n'a rien de keynésien.

Keynes préconisait une intervention économique limitée à la demande globale et accompagnée d'un désengagement total de l'État de la sphère des choix industriels (que produire ? combien produire ? comment produire ?) laissant les agents économiques libres de se comporter comme ils l'entendent sur les marchés.

Ces préconisations n'ont pas été suivies d'effets. L'intervention économique de l'État s'est constituée indépendamment de Keynes, sous l'influence des forces historiques et sociales à l'oeuvre dans le monde de l'après-guerre. Le fait marquant de la genèse de l'État interventionniste a été l'entrée en force de l'État dans la *sphère de la production* (et non de la demande globale). C'est seulement après coup que l'habillage keynésien a constitué une légitimation scientifique, la légitimation d'une pratique qui, en réalité, s'éloignait des idées de Keynes puisqu'elle se présentait comme un interventionnisme non ciblé sur la seule sphère des agrégats macroéconomiques. En mixant l'action par l'offre et l'action par la demande, l'interventionnisme qui caractérise l'époque baptisée, à tort, de keynésienne n'était donc pas authentiquement keynésien.

L'évolution qui s'est produite durant les vingt cinq dernières années a brisé cette architecture et a donc modifié les conditions de formulation des politiques économiques. D'un côté, les privatisations ont fait disparaître les leviers de commande habituels dont disposait l'État par le canal de l'offre. De l'autre, la *croissance sans précédent des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques* a élargi le champ de manoeuvre possible de la régulation macroéconomique par le canal de la demande. On en vient ainsi à un fait stylisé totalement occulté par les tenants de la thèse du dépérissement de l'État avec la mondialisation : l'importance croissante des impôts, des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. On se contentera de reprendre ici les données de Maddison relatives à l'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB pour les pays industrialisés.

DÉPENSES PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB EN PRIX COURANTS

	1913	1938	1950	1973	1999
France	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Allemagne	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Pays-Bas	8,2	21,7	26,8	45,5	43,8
Royaume- Uni	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
États-Unis	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japon	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1
Moyenne arithmétique simple	11,7	27,7	26,7	37,0	42,0

Source : Maddison (2003).

L'État contribue donc pour à peu près la moitié de la demande globale, alors que sa contribution à la production globale (hors secteur non-marchand) reste faible (une petite dizaine de pour-cent). Par conséquent, les conditions structurelles se sont rapprochées de celles répondant aux vœux d'une politique rigoureusement keynésienne : l'État a éradiqué sa présence dans la sphère de l'offre et n'est présente que par le côté de la demande. Sans craindre le paradoxe, nous pouvons affirmer aujourd'hui que nous sommes plus keynésiens que jamais.

Mais une question se pose : est-ce que la mondialisation affaiblit l'efficacité des politiques keynésiennes ? Beaucoup de faits vont dans le sens d'une réponse négative. Les États-Unis ont mis en oeuvre des politiques très fines et très actives de stabilisation de la conjoncture (avec des soldes budgétaires qui connaissent des variations considérables selon la conjoncture). Ainsi, au lendemain du 11 septembre, en moins de deux ans, le budget fédéral est-il passé d'un excédent de 2% du PIB à un déficit de plus de 4%. De son côté, la politique monétaire suivie par le Fed a ramené les taux d'intérêt américains de 6,25% à 1,25%. Ce guidage conjoncturel a eu des effets significatifs sur l'activité économique et a permis aux États-Unis d'amortir les chocs auxquels l'économie américaine était soumise. Il aurait pu en aller pareillement en Europe si les conditions de l'unification monétaire n'avaient élevé des blocages politico-institutionnels préjudiciables à la flexibilité de la politique de stabilisation macroéconomique. Ces obstacles ne mettent pas en cause la capacité théorique des politiques keynésiennes à réguler la conjoncture mais les conditions politico-institutionnelles inédites de leur mise en oeuvre en Europe. L'efficacité de la politique keynésienne n'est pas limitée au cas des pays ou ensembles économiques de grande taille qui, caractérisés par des taux d'ouverture sur l'extérieur relativement plus faibles, sont en principe mieux placés pour conduire efficacement des politiques de stabilisation conjoncturelle.

Le seul point vraiment sérieux est celui du rôle déstabilisateur possible des anticipations dans le cadre de la "globalisation financière". Les craintes sur le rôle perturbateur des anticipations ne sont pas aussi inhibitrices sur les politiques keynésiennes qu'on le croit ? On envisage évidemment ici les implications de la globalisation financière sur l'efficacité des politiques keynésiennes, non sur ces implications possibles en termes de gestion des entreprises et de fonctionnement du marché du travail. Les exigences des opérateurs financiers, sur le plan strictement macroéconomique, sont en réalité limitées : elles concernent les déficits budgétaires et les niveaux d'inflation car ils ne s'intéressent qu'au seul rendement de leurs capitaux ou au prix de leurs actifs : peu leur importe la nature de la politique économique qui leur est associée ; politique de croissance ou politique d'austérité ; politique libérale ou interventionniste ; politique sociale ou anti-sociale. Cette donnée d'évidence explique d'ailleurs pourquoi, en dépit de l'internationalisation financière, on constate une très grande divergence dans les politiques macroéconomiques suivies dans les différents pays à l'échelle internationale alors que la thèse de la toute-puissance des marchés financiers exigerait une convergence des politiques économiques vers un modèle universel d'orthodoxie financière. L'étude de Mosley (2000) apporte une base empirique pour conforter ce diagnostic. Sur la base d'une enquête, elle montre que les opérateurs sur les marchés financiers considèrent un très petit nombre d'indicateurs de politique économique pour décider de la manière de répartir leurs actifs : le ratio du déficit budgétaire au PIB (en pratique un taux inférieur à 3%), le taux d'inflation (en pratique un taux inférieur à 2%) et, quelquefois, le taux de change et le ratio d'endettement public au PIB. Or des politiques macroéconomiques très variées sont possibles en respectant, à la virgule près, ces contraintes, ce qui ouvre des marges de manoeuvre importantes pour la politique macroéconomique même dans un contexte de la globalisation financière.

CONCLUSION

Si l'observation des données rétrospectives n'indique pas un dépérissement de l'État, pourquoi le thème omniprésent du « retrait » de l'État face dans la mondialisation ? Cet article a cherché à montrer que l'argument du *déficit de capacité* ne peut être invoqué. C'est pourquoi la réponse à la question nous semble devoir être cherchée du côté d'un *déficit de volonté* de la part des États des pays développés à poursuivre les objectifs qui étaient les leurs durant la phase de croissance. L'idée de "retrait" de l'État est, pour nous, l'expression de la rupture du pacte sociétal qui unissait l'État moderne et sa société civile (assurer le plein-emploi, redistribuer les revenus dans un sens plus égalitaire). Il ne suffit toutefois pas de souligner que le retrait de l'Etat

exprime non un déficit de capacité des États des pays industrialisés mais un déficit de volonté. Le fait doit être expliqué.

L'État a pu se désengager de son *contrat implicite*, du contrat fondateur de l'époque moderne, parce que les contraintes socio-politiques se sont relâchées, non parce que les gouvernants sont subitement devenus sensibles aux sirènes néo-libérales ou parce que les contraintes extérieures sont devenues insupportables. Le "compromis social" s'est en partie brisé parce que le "rapport des forces" entre le travail et le capital s'est déplacé en faveur du capital ; parce que des recompositions sont à l'oeuvre dans les sociétés elles-mêmes (développement des "classes moyennes" réfractaires à des politiques redistributives synonymes de prélèvements obligatoires renforcés sur leur richesse et sensibles aux valeurs d'enrichissement individuel) ; parce que des modifications se sont produites dans les relations internationales (effondrement du socialisme et d'une alternative crédible au capitalisme), etc.

En réalité, ces recompositions sont des facteurs qui *desserrent* les contraintes qui obligeaient l'État à respecter son contrat et non des facteurs diminuant les marges de manœuvre comme le pensent les tenants de la thèse dominante en EPI sur le dépérissement de l'État. Pour nous, la question importante posée par la globalisation n'est pas tant celle de savoir si les États sont appelés à disparaître que celle de savoir comment va se reconstruire le pouvoir et la légitimité dans les pays développés, une reconstruction qui doit se faire sur une base différente de celle du demi-siècle passé où le contrat social implicite était fondé sur un bloc de solidarité entre la classe ouvrière et les classes moyennes salariés.