

Des États en interactions^{1*}

Bruno JOBERT²

Les termes du débat sur l'État ont changé de sens. Désormais la question de l'opportunité de son retrait devient moins crucial que la capacité des autorités publiques à ajuster les institutions aux opinions changeantes des marchés internationaux tout en préservant un ordre politique et social légitime. Il s'agit de suivre les transactions difficiles opérées par les états visant à accommoder leur crédibilité économique et leur légitimité politique. Les normes, les schémas cognitifs qu'ils mobilisent sont inspirés par des laboratoires d'idée qui puisent leurs ressources dans des forums internationalisés. Ces États en interactions sont aussi des états sous surveillance dont les « performances » sont constamment classées à partir d'échelle de mesures et de comparaison dont la construction leur échappe. Ils opèrent également dans des contextes institutionnels nouveaux. Ceux-ci exercent aujourd'hui l'essentiel de leurs activités en constante interaction avec d'autres États et d'autres autorités politiques (collectivités locales, instances européennes et internationales). La figure de l'État négociateur paraît plus adaptée que celle de l'État creux (ou son inverse l'État stratège) pour analyser ces États en interactions.

Récemment, les électeurs européens ont porté au pouvoir des partis issus de la gauche.

Pour autant, ces victoires successives n'ont été analysées par personne comme présageant un changement radical des référentiels des politiques publi-

1. Les idées développées dans ce texte constituent une première synthèse personnelle des séminaires européens organisés dans le cadre du programme sur la restructuration des États contemporains, Maison des Sciences de l'Homme Rhône-Alpes avec le soutien de l'Agence Régionale pour la Recherche en Sciences Sociales et Humaines.

* Cet article a été rédigé dans le cadre d'un volume d'hommage à Jack Hayward dirigé par A Menon, V. Wright (eds.) « *From The Nation State to European Union* », à paraître. Nous remercions les responsables de l'ouvrage et l'éditeur d'avoir autorisé sa publication en français.

2. Directeur de Recherche au CNRS – Adresse : CERAT, BP48, 38040 GRENOBLE Cedex 9, France – Tél. : + 33 (0)4 76 82 73 13 (direct et messagerie), + 33 (0)4 76 82 60 69 (secrétariat) – Fax : + 33 (0)4 76826098 – e-mail : Bruno.Jobert@upmf-grenoble.fr

ques. Nulle part une révolution paradigmique, pour prendre les termes de Peter Hall [1993], n'est en vue. Personne dans ces gouvernements n'évoque le retour à un interventionnisme généralisé, au service d'une politique de réduction des inégalités sociales. Les tenants d'une gauche plus radicale n'y voient qu'une nouvelle version de cette pensée unique néolibérale qu'elle dénonce.

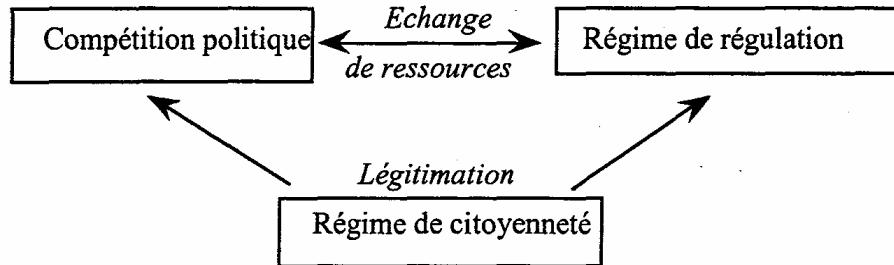
Il faudrait pourtant comprendre alors pourquoi une partie de l'électorat a préféré se vouer à ces nouveaux convertis aux vertus du marché et a délaissé ceux qui en avaient fait de longue date le socle de leur argumentaire politique.

Ce retour de politiciens qui ont fait du pragmatisme une profession de foi correspond assez bien à un état du débat politique où la question de l'intervention publique n'est plus l'objet d'une controverse dogmatique et où les arbitrages se font plutôt au cas par cas en fonction de critères d'opportunité pratique. L'objet de cet essai est de décrire comment on est passé de ces prétentions au retrait de l'État à des processus complexes de restructuration du domaine public. Pour cela nous argumenterons qu'une approche structurelle de la régulation publique est nécessaire ; récusant la thèse de l'évidement des états nous avancerons ensuite la thèse de l'émergence d'un État plus négociateur que souverain, inséré à la fois dans un système international de production des normes de la crédibilité économique et dans un ensemble continental polycentrique.

LES TROIS POLES DE LA REGULATION POLITIQUE

Notre point de départ est une approche structurelle du politique [Commaille et Jobert, 1998]. Nous posons en effet comme principe que chaque système politique constitue un ensemble différencié dont chacune des composantes a une sensibilité différentielle aux changements contextuels. De ce point de vue la distinction classique entre l'État et la société civile ne nous paraît pas remise en cause par les multiples études qui montrent à la fois la pénétration des forces sociales dans les appareils d'État et la capacité des États à canaliser et à structurer les acteurs sociaux. L'expérience des régimes totalitaires montre au contraire que cette capacité trouve toujours des limites et que la dynamique de la société civile n'est donc pas réductible à celle de l'État. Mais l'État lui-même doit être analysé comme une institution différenciée : il est utile de distinguer, d'une part, l'État inséré dans la société et partie prenante de processus de régulation impliquant d'autres protagonistes et, d'autre part, la sphère de la compétition pour la conquête et la préservation de la puissance politique. L'État inséré, comme la compétition politique, exercent leur activité sur une société qui n'est pas que le réceptacle positif de leurs actions dans la mesure où elles contribuent directement à leur légitimation.

Le schéma suivant délimite donc les trois composantes structurelles de la politique



Des travaux maintenant abondants traitent de ce politique inséré en termes de régime de régulation ou de gouvernance. Ils ont donné à voir la diversité des mondes du *welfare states*, [Esping Andersen, 1990], la variété nationale et sectorielle de régimes de production, [Soskice 1997] et les institutions de relations professionnelles, [Regini, 1997]. Ils ont aussi révélé des images contradictoires de l'État et du politique dans ce domaine, tantôt congrès d'institutions, partenaires ordinaires du jeu social, tantôt acteurs dotés de ressources spécifiques leur permettant d'infléchir les règles de transactions entre les acteurs et de réguler l'accès aux forums et aux arènes de la gouvernance.

La richesse des recherches qui se sont accumulées sur les régimes de gouvernance invite alors à prendre au sérieux la forte différenciation institutionnelle de l'action publique et pose alors en termes plus problématiques le problème de ses relations à la sphère de la compétition politique.

Ce qu'on nomme ici compétition politique, ne se résume pas aux jeux d'un quasi-marché politique. La question de la construction de la collectivité politique elle-même, celle de ses frontières et de ses participants légitimes sont des problèmes qui ont repris une visibilité nouvelle avec les nouvelles tendances localistes ou régionalistes et l'europeanisation. En bref, l'ordre politique n'est jamais un donné, c'est un processus de construction incertain qui pèse à certains moments lourdement sur l'orientation de l'action publique.

Ni l'une ni l'autre des deux composantes de la régulation que nous avons évoquées ne peut fonctionner sans principe de légitimation.

À la suite de Jane Jenson [1995] je définirai les régimes de citoyenneté comme une configuration particulière de ces modes de légitimation à un moment donné. Celui-ci définit un rapport d'inclusion et d'exclusion de la scène publique. Dans le domaine de la compétition politique, ce rapport est souvent fondé sur l'identification entre nationalité et citoyenneté ; dans le domaine des régimes de gouvernance, le salariat a constitué longtemps la référence. Ces identifications individuelles constituent les bases sur lesquelles sont construites des configurations d'acteurs collectifs légitimes (partis, partenaires sociaux). Les régimes de citoyenneté définissent ainsi un ensemble de droits et tracent les limites à l'intervention du politique dans la société. Ils constituent des ensembles hiérarchisés de statuts. À côté du citoyen normal apparaissent des groupes au statut minorisé aussi bien dans le domaine des droits civiques (étrangers, sujets coloniaux, femmes dans certains pays), que dans celui des droits sociaux.

Ce rapport d'inclusion et d'exclusion, les droits qui en résultent se fondent l'un et l'autre sur des représentations particulières de l'ordre politique et de la justice sociale. C'est ce qui explique que le régime de citoyenneté soit autre chose que l'inscription dans la société civile des formes de domination caractéristiques de la régulation politique. La distinction faite par Balibar [1995] entre une citoyenneté comme statut et une citoyenneté productrice de statut me semble ici très éclairante.

TENDANCES DESTABILISATRICES

Le poids récent des mutations économiques et leur traduction dans des changements de régimes de gouvernance est si évident que l'on en vient souvent à négliger la dynamique propre des autres composantes de l'action politique. C'est au contraire en les prenant en considération que la reconfiguration du domaine public devient compréhensible.

S'agissant des régimes de régulation, de nombreux observateurs ont montré comment ils ont réagi de façon différente à des pressions semblables. Ces différences concernent aussi bien les styles d'action – confrontation, décentralisation ou encore concertation et pactes sociaux centralisés – que les règles qui en sont issues notamment sur la réglementation du rapport salarial.

On peut se demander cependant si certaines tendances ne transcendent pas ces différences institutionnelles. Certains points de repère essentiels des politiques publiques semblent s'estomper.

Ainsi en est-il de la figure du salarié stable qui constituait le référent implique ou explicite d'une action publique visant à homogénéiser les statuts et les conditions sociales. On peut observer aujourd'hui de la part des employeurs une forte tendance à la différenciation qui est plus ou moins contenue par les organisations du salariat. À celle-ci s'ajoute le clivage entre salariés et personnes écartées durablement du marché du travail. La diversification des statuts tend donc à inverser les tendances antérieures à l'homogénéisation.

D'autre part la réduction des inégalités de condition n'apparaît plus comme la valeur centrale de l'action publique. Celle-ci avait été très présente dans les décennies d'après guerre ; elle légitimait une politique d'expansion des services publics et des politiques fiscales et redistributives visant à agrandir la place des salariés et des bas revenus dans la répartition finale. L'impératif nouveau de la compétitivité semble conduire à faire le deuil de cet objectif. La reconstruction des marges des entreprises devient le pivot d'un référentiel où la modération salariale et l'austérité publique sont prônées comme des vertus cardinales.

Ces nouveaux courants des régimes de régulation ont un rapport ambigu avec les transformations à l'œuvre dans la culture politique. En effet, dès la fin des années soixante, se manifeste une transformation profonde des attitudes face à cette prétention traditionnelle des bureaucrates et des grandes professions à se poser en instituteur moral de la société, c'est-à-dire comme seuls habilités à dire l'intérêt général au nom de la société.

On assiste alors à l'émergence de nouveaux mouvements sociaux, dont les écrits d'Ivan Illich ou de Michel Foucault ont tenté de faire la théorie. Dans les villes, l'œuvre des bâtisseurs de la reconstruction et de l'expansion urbaine est de plus en plus contestée par ses bénéficiaires. Les aménagements lourds (aéroports, autoroutes, centrales nucléaires) qui avaient été jusque-là imposés sans réaction majeure au nom d'une religion de la croissance et du progrès sont désormais efficacement freinés ou arrêtés par de multiples contestations. Le phénomène du « Nimby » [A. Jobert, 1998], ces associations de défenses partisanes, devient une donnée permanente pour les aménageurs soumis à des contestations ouvertes et à des tirs de barrage judiciaires incessants.

Le productivisme à tout prix est aussi contesté par certaines centrales syndicales qui, telle la CFDT en France, publient un ouvrage retentissant sur les « dégâts du progrès » dans les années soixante-dix.

Cependant, la contestation est généralement plutôt le fait de groupes qui se situent en marge de la production et se fondent sur des mobilisations partisanes, [Richardson, 1995] comme en témoigne, par exemple, l'essor des associations de malades spécialisées dans une pathologie.

Ces changements culturels ont des relations contradictoires avec les doctrines néolibérales : la légitimité de l'intervention de l'État comme celle des professions et organisations d'intérêt sont désormais considérées comme n'allant plus de soi et ceci peut faciliter une argumentation contre les bureaucraties et les corporatismes et pour la réforme par le marché.

Mais ce même courant peut induire aussi des demandes fortes d'intervention publique jusque dans des domaines dont l'État s'était tenu à l'écart jusque-là. La mise en cause de l'État tutélaire peut ainsi parfaitement coïncider avec de fortes exigences d'intervention, sans doute selon des formes renouvelées. C'est ce que révèlent en tous cas les enquêtes d'opinion qui avancent que dans tous les pays européens une très grande majorité des personnes interrogées restent en faveur d'une intervention vigoureuse des États pour garantir leur sécurité et leurs droits sociaux. Bien entendu cet attachement des citoyens européens à la protection sociale est une valeur sûre de la rhétorique politique. Mais elle se traduit en pratique par une résistance très inégale selon les groupes et les enjeux concrets visés par les projets de réforme.

De même faut-il fuir les visions anachroniques de la construction européenne qui font de celle-ci une simple retombée de l'internationalisation de l'économie. Elle est d'abord dans ses fondements un projet de pacification de l'ordre politique continental, la conjuration en somme de l'expérience de deux guerres mondiales. Durant les années quatre-vingt, bien des arbitrages rendus par le président de la République française, ne peuvent s'expliquer que par cette volonté de construire un nouvel ensemble politique à partir de l'axe formé par les deux anciens ennemis. Plus s'amplifient l'imbrication et la superposition des accords dans l'Union européenne, plus devient coûteuse la défection. La poursuite de l'Union, le prestige associé à l'idée d'y figurer comme un partenaire actif et respecté expliquent sans doute la vigueur avec laquelle de nombreux gouvernements européens ont conduit l'ajustement de leur économie aux critères de

Maastricht.

LE DEBAT DE POLITIQUE : ENTRE CREDIBILITE ET LEGITIMITE

Les évolutions divergentes des composantes structurelles du politique se traduisent par des écarts croissant entre les orientations véhiculées par les cercles d'experts alimentant en recettes les communautés de politiques [Lordon, 1997] et les attentes incarnées par les régimes de citoyenneté. La gestion des dilemmes entre crédibilité économique et légitimité politique est apparue d'autant plus difficile à conduire que la construction de la crédibilité économique est assurée par un dispositif institutionnel qui échappe en grande partie aux Européens.

La pression en faveur d'une réorientation libérale provient à la fois de la révolution paradigmatische qui s'est opérée dans des forums scientifiques institutionnalisés et dans sa diffusion parmi ceux qui font l'opinion économique internationale, voire parmi les experts qui conseillent les dirigeants publics.

Le grand tournant pris par les économistes européens se situe bien en amont des mutations des dernières décennies [Jobert, 1994]. Dès les années soixante-dix ceux-là qu'on avait vu instruire les « *markets failures* » se consacrent désormais à instruire les « *government failures* » : armés des outils formalisés du choix rationnel, ils démontrent que l'intervention publique est souvent pire que le mal qu'elle prétend conjurer, qu'elle est génératrice de rentes, de distorsions perverses et de rigidités. Dans cette entreprise de conversion intellectuelle, la domination des États-Unis paraît écrasante. Elle l'est au niveau du travail scientifique théorique où des centres d'excellence américains contrôlent les revues de référence dans la plupart des sciences sociales.

Elle l'est aussi pour les « *policy breakers* » c'est-à-dire pour la transformation de ces idées en conseils pratiques. Le développement d'institutions de conseil, la formation des experts et des dirigeants constituent deux vecteurs essentiels de cette opération.

S'agissant des premières, on remarque que la croisade menée contre « *the raad ta serfdam* » par des institutions indépendantes démarre pratiquement au moment du plus grand épanouissement des politiques keynésiennes, mais que c'est durant la décennie soixante-dix que se multiplient dans le monde les « *think tanks* » néoconservateurs censés délivrer la bonne parole du marché à toutes les élites politiques [Théret, 1998].

Le bloc des institutions financières internationales a constitué l'un des vecteurs les plus importants de cette nouvelle vision du monde, à la fois par l'autorité attachée à leur diagnostic auprès des décideurs et par la socialisation à un même cadre de pensée d'un réseau mondial de décideurs.

Ce sont également les mêmes centres d'excellence et de formation qui irradient « la communauté épistémique » des analystes économiques [Santiso, 1997] qui guident les choix des investisseurs internationaux soit en travaillant directement pour ces derniers soit dans des agences d'accréditation qui influent fortement sur leurs comportements.

Les différentes institutions qui contribuent à la formation de l'opinion économique mondiale forment ainsi un système assez articulé où ce sont les mêmes courants intellectuels qui établissent leur prédominance, tant dans les forums scientifiques, dans la formation des élites, le conseil aux politiques et aux investisseurs et dans les instances régulatrices du marché. L'attribution, en 1997, du prix Nobel d'économie à deux spécialistes des marchés financiers et par ailleurs conseillers d'importants fonds d'investissement est un symbole de cette osmose entre les différents forums où se forgent les principes de la crédibilité économique.

Dans ce dispositif mondial de production de la norme de politique économique, l'hégémonie des États-Unis paraît peu contestée.

Les élites européennes ont été plus soucieuses d'occuper des positions de pouvoir dans ce dispositif institutionnel plutôt que d'œuvrer à la construction d'un référentiel alternatif.

Dans les forums scientifiques, la publication dans des revues américaines constitue un élément fort de prestige, de même que le pèlerinage dans l'un des grands centres d'excellence de ce pays.

De même, les élites financières ont surtout vu dans ce dispositif un intéressant prolongement à des carrières nationales et se sont faites les meilleures émules des doctrines qui y prévalaient.

Certes, les États européens ont su maintenir un réseau puissant d'institutions d'enseignement supérieur. Mais ils restent affaiblis dans la bataille pour l'hégémonie par leur subordination aux courants dominants des sciences sociales américaines et aux institutions traduisant leurs principes auprès des « décideurs ».

Or l'une des particularités de ce nouveau référent des politiques économiques est sa prétention à l'universalité. Il serait ainsi possible de concevoir des principes de politiques applicables dans tous les pays, une fois que l'on aurait pris en compte le degré de développement du pays et la stabilité de ses institutions. Cette position conduit à une dévalorisation systématique des travaux et des idées visant à développer des modèles nationaux ou régionaux de politique publique. Il n'y aurait pas ainsi de modèles européens de régulation étatique et les spécificités qu'on repérerait seraient au mieux des héritages obsolètes du passé de ces États-nations, destinés à disparaître. Connaissant l'hégémonie des États-Unis sur ce dispositif de production des normes, on ne peut se dégager aisément du soupçon selon lequel cet universalisme emprunte beaucoup de ses traits au modèle américain.

Rien d'étonnant si la conversion des élites européennes à ces nouveaux modèles suscite des malentendus et des tensions importantes entre celles-ci et des opinions publiques qui veulent continuer à bénéficier de prestations et de protections étendues de la part des autorités publiques.

En fait, l'analyse de données d'opinion révèle vite les limites de la conversion libérale des différentes sociétés européennes. Que l'on prenne les données de l'Eurobaromètre ou de l'ISST, on parvient toujours à la même conclusion : partout prévaut un consensus fort sur le rôle éminent des gouvernements dans

la protection contre les risques sociaux, la promotion des services publics de l'éducation et de la santé, l'encouragement du développement économique. Certes apparaît également une minorité significative qui plaide à l'inverse pour un retrait de l'État, notamment parmi les travailleurs indépendants et les patrons. Mais il s'agit partout d'une minorité.

Le plus frappant dans cette affaire est qu'il n'y a pas de corrélation claire entre la prévalence de gouvernements conservateurs et le degré de défiance des opinions publiques vis-à-vis de l'intervention étatique. Le profil de l'opinion publique britannique diffère peu de ce point de vue de celui des autres pays européens. Douze années de pédagogie libérale n'ont pas conduit les citoyens britanniques à décrier la légitimité de l'intervention de l'État comme garant de la sécurité sociale.

Mais que cette exigence de sécurité soit démentie par les faits et c'est la légitimité même de l'intervention publique qui se trouve alors menacée.

Ainsi la nationalisation de grands groupes industriels français fut populaire en 1981, car les entreprises publiques apparaissaient comme des modèles rassurant de gestion sociale. Leur privatisation après 1986 ne suscita pourtant aucun état d'âme, car leur politique d'assainissement et de maintien de la compétitivité avait conduit auparavant à l'élimination rude des sureffectifs dans des conditions proches de celles du privé.

Cependant les orientations en faveur d'une intervention publique ne signifient pas pour autant une adhésion à des modèles d'action qui tendraient à confier un blanc-seing aux professionnels et bureaucrates chargés de produire les services

Une perception plus aiguë des dégâts du progrès, la montée concomitante de groupes organisant les intérêts des consommateurs mettent en cause le monopole des producteurs et des professions dans la conduite de tâches d'intérêt général. La transformation des attitudes face aux producteurs de service ouvre la voie à des transformations profondes de l'organisation des services fondées sur le principe de la séparation entre les organes opérateurs et les institutions de régulation du service public.

La restructuration des États résulte ainsi des interactions entre des projets de réforme visant à consolider la crédibilité économique et des mobilisations sociales qui, sous des formes diverses, ont indiqué aux gouvernants les contours de ce qui était réalisable ou acceptable sans menacer leur propre légitimité.

La privatisation des entreprises publiques industrielles travaillant pour le marché mondial progresse généralement plus vite que celle des services publics. La position des entreprises de réseaux constitue un cas intermédiaire, penchant du côté de la privatisation généralisée dans le cas des télécommunications, tandis qu'en dehors de la Grande-Bretagne, la privatisation de l'énergie et des réseaux ferroviaires est différée. Les services publics sociaux, comme la santé restent dans le domaine public mais sont le siège de transformations profondes fondées sur la séparation des producteurs et des institutions de régulation.

Ce travail de redéfinition des frontières du domaine public a conduit à une transformation des rhétoriques politiques qui peut s'analyser à la fois comme

une hybridation de la doctrine néolibérale par des éléments de la culture nationale et par la mise en avant des exigences – supposées ou réelles – de la construction européenne [Jobert et Théret, 1994].

Ainsi le débat politique fin de siècle en France emprunte ses symboles et ses mots au répertoire constitué par les républicains radicaux à l'aube du même siècle. L'adieu au projet social d'égalisation des conditions qui avait été promu dans les décennies d'après-guerre se fait au nom d'une autre conception, plus modeste de l'égalité sociale, incarnée par l'idée de solidarité républicaine. La République doit honorer la dette sociale qu'elle a vis-à-vis de chacun de ses citoyens, face à des risques sociaux que personne ne peut conjurer individuellement. Mais cette solidarité se conjugue au pluriel : la mise en mouvement de la solidarité nationale n'est acceptable, dans ce nouveau discours, que quand ont échoué les solidarités professionnelles gérées par les dispositifs d'assurance sociale.

L'émergence, à côté des systèmes d'assurance, d'un secteur nouveau de gestion des exclus se trouve ainsi légitimée par une activation de registres symboliques anciens qui avaient été mis dans l'oubli durant la période d'édification d'une sécurité sociale universaliste.

L'invocation rituelle de la République, de la solidarité, des vertus citoyennes remplace désormais sur le forum français de la communication politique la confrontation des « projets de société ». Elle suggère plutôt une période indécise où le deuil est fait d'une intervention étatique qui avait pu prétendre « changer la vie » et où apparaissent plus à l'évidence les impasses et les dégâts d'une application généralisée des recettes néolibérales. C'est sans doute cette indécision consacrée comme vertu, comble de la prudence et du pragmatisme qui explique les succès des nouveaux dirigeants issus de la social-démocratie européenne.

La construction européenne a été à la fois un alibi et un vecteur de normes nouvelles dans ce travail incertain de redéfinition du domaine public.

Pour des dirigeants des grandes entreprises publiques et des grands services publics de réseau, le discours libéral Léon Brittan a été perçu comme une bonne occasion de rompre le pacte productiviste qui reliait ces élites aux salariés de ces entreprises tout en faisant porter le chapeau de ce changement aux institutions européennes.

Plus généralement, les gouvernements et les hautes fonctions publiques semblent avoir saisi l'opportunité de la construction européenne pour mettre à distance des groupes d'intérêt qui avaient été associés très étroitement jusque-là à la gestion des politiques publiques. Quand bien même des groupes d'intérêt sont parfois associés à la gestion de pactes sociaux, ceux-ci apparaissent moins comme la résultante d'un échange politique interne que comme une manière de cogérer un ajustement décidé par la politique et dont les prémisses ne peuvent être discutées. Pour autant les acteurs européens ne se sont pas satisfaits de ce rôle de bouc émissaire. Ils ont tenté de renforcer leur propre légitimité : premièrement, ils ont contribué à mettre sur l'agenda des thèmes et des idées provenant d'acteurs qui étaient marginalisés au niveau des États. C'est ainsi que les

intérêts des consommateurs et des groupes écologistes ont reçu une attention particulière. En effet, les États nationaux sont engagés dans une négociation permanente avec les producteurs élevés au rang de partenaires sociaux quasi exclusifs et ont plus de mal à dégager une attention soutenue à ces nouvelles formes de mobilisation. Il en est de même de la place des femmes au travail pour lesquelles S. Mazey et J. Richardson [1998] ont montré que la Commission avait grandement contribué à l'édition du groupe de pression féminin européen sur lequel elle prend appui pour lancer ses directives.

Deuxièmement, l'Union européenne a favorisé l'émergence d'une expertise ou d'un diagnostic partagé dans des domaines cruciaux de la politique publique. Les travaux européens sur la pauvreté ont eu un impact important sur la mise en place des politiques dans ce domaine.

Plus récemment, des doctrines continentales et anglo-saxonnes du service public ont permis un rapprochement de points de vue traditionnellement opposés qui s'est traduit notamment par la reconnaissance du service d'intérêt général dans le traité d'Amsterdam [Bauby, 1998].

Cette production d'un cadre normatif commun est rarement génératrice d'équivoques, de malentendus, d'incompréhensions au moins dans une première étape. Ainsi en a-t-il été de l'introduction par les Français, relayés par l'équipe de Jacques Delors de la notion d'exclusion, dans le débat européen. Mais elle conduit aussi à faire entrer les actions des États dans un cadre comparable, même dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence de l'Union, désignant les bons et les mauvais élèves pour de nombreuses politiques. Elle peut ainsi contribuer à modifier les termes du débat, et avec eux, l'influence de l'action publique.

L'activité des acteurs européens ne met pas en cause directement l'hégémonie mondiale exercée par un ensemble d'institutions d'expertise qui élaborent les critères de la crédibilité économique des États. Mais le lent travail de reconnaissance réciproque, amorcé dans toutes les sphères de la vie publique peut faire émerger à terme les grands traits d'un modèle européen spécifique qui ne serait pas une simple variante du modèle universel préconisé par les institutions financières internationales.

Ses grands traits, maintenant bien visibles, s'éloignent très largement de ce modèle. Il n'y a pas retrait de l'État mais redécoupage des frontières du domaine public, l'État national ne s'évide pas, mais il s'affirme moins comme sujet souverain que comme acteur engagé dans une négociation continue et irréversible avec d'autres États. Aussi l'État négociateur est-il plus vulnérable à la juridification des rapports politiques

LA RECOMPOSITION DU DOMAINE PUBLIC

Dans tous les pays européens le projet d'obtenir un retrait substantiel de l'État n'a plus cours. Même la Banque mondiale [1997] l'affirme, la croissance de l'État n'a pas cessé dans les dernières décennies et surtout dans les pays hau-

tement développés, que leur gouvernement soit néolibéral ou non. Aussi bien la thèse d'un passage d'un État producteur à un État régulateur ne se vérifie pas ; celle-ci était fondée sur l'idée que dans une situation de tensions sur les dépenses publiques, l'État pouvait parvenir à ses objectifs politiques non plus en organisant la production de services et la redistribution mais en réglementant les transactions entre les différents intérêts concernés dans un domaine particulier. L'avenir de l'État moderne serait alors celui d'un État allégé de ses tâches de production et centré sur ses métiers originaux : arbitrer, réglementer, évaluer, sanctionner.

Dans la réalité, la poussée réglementaire tend plutôt souvent à s'ajouter aux activités anciennes de production et de redistribution. Comme l'illustre très bien G. Majone [1996] la Commission européenne qui disposait de faibles capacités redistributives, déjà mobilisées par la Politique Agricole Commune, a utilisé la réglementation comme outil privilégié lui permettant de s'affirmer comme autorité politique [Héritier, Knill, Mingers, 1996].

Mais cette activité foisonnante ne s'est pas substituée aux activités de production des services et de redistribution des États : la réglementation de la santé au travail n'est jamais apparue comme une alternative aux institutions nationales garantissant l'accès aux soins.

De fait, si l'État s'est défait d'une série d'entreprises qui travaillaient directement pour un marché international en expansion, son rôle dans la production de services a continué à s'étendre sous une double pression.

D'une part, les classes moyennes, les salariés stables ont exercé une pression forte pour que certains services comme l'éducation ou la santé restent dans la sphère publique. Il est vrai que dans ce domaine les entreprises privées n'ont pas poussé à une privatisation généralisée et ont préféré s'introduire dans des créneaux limités mais profitables.

D'autre part, la croissance de la pauvreté et de l'exclusion a perturbé la cohésion sociale et suscité la création ou le développement d'un secteur particulier de gestion des populations fragilisées où l'allocation de revenus se conjugue avec diverses formules d'insertion ou d'incitations au retour au travail.

Ainsi les différentes composantes de ce qu'on appelait l'État-providence éclatent en différents secteurs soumis à des normes différentes. Les retraites sont les plus impliquées dans la privatisation. La santé et l'éducation sont les terrains privilégiés de développement du nouveau management public visant à conjuguer les impératifs de compétitivité et les attentes de groupes sociaux influents. Enfin, se tisse un filet de sécurité pour les plus vulnérables. Ces évolutions divergentes soulignent l'un des écueils des analyses standard de l'État-providence qui postulent toutes l'unité et l'homogénéité de l'évolution des différents secteurs de la politique sociale et discutent sur cette base de la *path dependency* et de la persévérance dans l'être des différents régimes d'État-providence [Merrien, 1997 ; Esping Andersen, 1996]. Nous posons ici l'hypothèse inverse d'un éclatement des différentes branches de l'État social et de trajectoires ultérieures obéissant à des logiques spécifiques.

Le développement de la régulation ne peut pas non plus être présenté

comme un outil puissant de dégraissage des organes centraux de l'État. Ainsi l'introduction de mécanismes quasi marchands dans le NHS a plutôt conduit à conjuguer les impératifs de compétitivité et les attentes de groupes sociaux influents. Enfin, se tisse un filet de sécurité pour les plus vulnérables. Ces évolutions divergentes soulignent l'un des écueils des analyses standard de l'État-providence qui postulent toutes l'unité et l'homogénéité de l'évolution des différents secteurs de la politique sociale et discutent sur cette base de la *path dependency* et de la persévérence dans l'être des différents régimes d'État-providence [Merrien, 1997 ; Esping Andersen, 1996]. Nous posons ici l'hypothèse inverse d'un éclatement des différentes branches de l'État social et de trajectoires ultérieures obéissant à des logiques spécifiques

Le développement de la régulation ne peut pas non plus être présenté comme un outil puissant de dégraissage des organes centraux de l'État. Ainsi l'introduction de mécanismes quasi marchands dans le NHS a plutôt conduit à augmenter les capacités administratives de l'administration centrale [Glennester et Legrand, 1995].

De même la multiplication des agences dans le domaine de la santé en France vient plutôt renforcer les ressources administratives d'une administration traditionnellement faible face aux organisations médicales. Il ne paraît pas non plus certain que l'on puisse discerner dans cette floraison d'agences de réglementation indépendantes une forme de dépossession des gouvernements. Certes la rhétorique néolibérale présente ces agences comme un moyen de rester à l'abri des pressions inopportunes des politiques. Mais ceci n'est qu'une facette de l'affaire ; car ces agences sont toujours instituées par les gouvernements. Ceux-ci interviennent dans la nomination de leurs dirigeants qui doivent aussi rendre compte de leur action. L'indépendance des agences régulatrices apparaît moins comme une sorte de désistement volontaire des gouvernants que comme une stratégie leur permettant de mettre à distance des organisations d'intérêts influentes et de reporter sur les responsables de ces agences les critiques qui pourraient résulter de nouvelles réorientations. Il s'agit notamment de rompre l'osmose traditionnelle qui régnait entre des producteurs, des professions spécialisées et la décision publique.

Le retrait de l'État n'est pas survenu, pas plus que le remplacement de celui-ci par un État régulateur. Mais les frontières du public et les modèles d'action ont profondément évolué. L'impression première qui se dégage de ce tableau est celle d'un éclatement de cet État en un ensemble hétérogène d'institutions et de secteurs.

LA SEGMENTATION DES RESEAUX DANS DES ENSEMBLES POLYCENTRIQUES

L'organigramme hiérarchique traditionnel se brouille, tandis que se multiplient les institutions administratives indépendantes, les agences régulatrices, des institutions nouvelles de production ou d'évaluation.

L'impression de brouillage et de déconnexion est encore aggravée par le redéploiement inégal des réseaux de politiques publiques entre les différents centres de pouvoir.

Dans certains domaines, comme ceux notamment qui relèvent du ministère des finances ou de l'agriculture, la négociation intergouvernementale et la concertation avec les instances communautaires constituent un élément important de l'activité des élites bureaucratiques et de leurs correspondants politiques.

Ces interactions fréquentes et répétées entre élites les conduisent peu à peu à se forger un langage, voire des diagnostics communs. Elles forgent ainsi des formes de communauté de politiques publiques transnationales entre experts nationaux et experts de la commission. Les compromis auxquels ils parviennent forment des ensembles soudés qui, en dehors des périodes de crise laissent peu de place à une inflexion tardive de la part des gouvernements nationaux.

Le redéploiement des politiques sociales s'opère entre d'autres niveaux. Les politiques de protection sociale restent l'apanage du niveau national ; c'est le centre qui mène, en Grande-Bretagne comme en France, les politiques de régionalisation de la santé. L'hypothèse de la construction d'un État-providence européen n'est pas à l'ordre du jour et les négociations intergouvernementales n'interviennent qu'à la marge de ces ensembles et n'occupent qu'une face mineure dans l'agenda des dirigeants nationaux de la protection sociale. Si l'eurocéanisation progresse c'est peut-être plus dans des forums d'experts, nommés par l'OCDE ou l'Union européenne mais on ne peut parler à ce niveau de réseau de politiques publiques, pas plus que *d'advocacy coalitions*. Sans doute en est-on ici plutôt au niveau de la communauté épistémique. Pour l'heure la gestion sociale du salariat normal reste ainsi un domaine que se réservent les autorités nationales. Dans une phase où les différenciations au sein du monde salarié s'accentuent et où la négociation collective professionnelle tend à se décentraliser, les raisons d'être des grandes organisations d'intérêt interprofessionnelles semblent moins apparentes. L'association des notables sociaux à la conduite des politiques de protection sociale apparaît également comme une occasion pour l'État national de consolider ses partenaires sociaux habituels et de légitimer par là, plus aisément, ses projets de réforme.

À l'inverse la gestion du filet de sécurité ultime qu'incarnent les politiques d'action sociale et de revenu minimum a fait une beaucoup plus large place aux instances locales et à d'autres types d'associations. Ici se forgent peu à peu des réseaux territorialisés de lutte contre l'exclusion qui associent les administrations déconcentrées, les élus locaux, des associations. Ce réseau de l'assistance sociale ne recouvre que marginalement celui de la protection sociale. Plus localisé dans son opération ordinaire, il est peut-être plus eurocéanisé au niveau des forums de l'expertise. En effet, avec ses programmes expérimentaux et l'activité de ses observatoires sociaux, l'Union européenne a contribué à structurer un milieu d'experts. Mais l'on est guère allé au-delà de la confrontation des approches et de l'échange des expériences.

Le cloisonnement traditionnel des politiques publiques apparaît donc encore renforcé par leur ancrage dans des scènes politiques distinctes. Dans une phase

d'incertitude où aucun référentiel global ne permet d'orienter l'harmonisation de ces différents secteurs, la différenciation des scènes facilite sans doute la coexistence de politiques aux orientations normatives plus ou moins compatibles.

L'ÉTAT NEGOCIATEUR : CONTRE LA THESE DE L'EVIDEMENT

Si ces réseaux de politiques publiques paraissent avoir en régime ordinaire une forte autonomie par rapport aux autorités politiques, celles-ci paraissent renforcées par le processus continu de négociation entre niveaux de gouvernement et entre autorités gouvernementales de même niveau qui caractérisent les nouvelles formes d'action. En effet la multiplication des formes de contrat apparaît comme une constante bien étudiée par Jean-Pierre Gaudin [Gaudin et Novarina, 1997]. De même la construction européenne se réalise très largement à travers ces négociations continues. Dans l'un et l'autre cas ces négociations avec des acteurs multiples aboutissent à des compromis où l'équilibre des concessions et des bénéfices forme un ensemble, un paquet. Un de nos interlocuteurs, membre du cabinet d'un ministre des finances français, remarquait qu'il était très difficile d'intervenir après coup sur les négociations menées à Bruxelles, tant le moindre infléchissement risquait de faire tomber comme un château de cartes l'ensemble de l'édifice. De tels constats pourraient confirmer la thèse de l'évidement de l'État.

Les gouvernements n'auraient pas d'autres rôles que d'occuper la scène symbolique, tandis que la politique des problèmes se ferait dans des réseaux cloisonnés à l'abri de l'intrusion du politique.

Cette hypothèse ne vaut cependant que pour les politiques en régime normal, c'est-à-dire quand les règles qui structurent les interactions au sein de ces réseaux peuvent être considérées comme stables. La conduite de la politique au quotidien peut faire apparaître les acteurs gouvernementaux comme des comparses mineurs.

Il n'en est pas de même dans les situations d'institutionnalisation, de création de nouvelles règles. Celles-ci ne surviennent pas gratuitement ; il ne suffit pas qu'une idée, un diagnostic nouveau sorte des forums scientifiques ou professionnels. Les cas ne manquent pas où des décalages longs se produisent entre un diagnostic de dysfonctionnement posé par des experts et la traduction de ce diagnostic en termes de nouvelles normes de politiques publiques. Les critiques de la politique agricole commune par des experts précèdent de plusieurs décennies sa réforme [Fouilleux, 1997], de même les mises en garde des économistes et sociologues contre l'inflation médicale ont eu pendant très longtemps peu de prise sur les politiques de santé.

L'institutionnalisation, la création de nouvelles règles conjuguent ordinairement trois processus : la défection d'un acteur clé du compromis ancien, l'apparition d'acteurs sectoriels nouveaux, l'intrusion d'acteurs transversaux visant à réduire les désajustements entre le global et le sectoriel.

Les deux premiers processus suggèrent des situations de crise ouverte du

domaine considéré, suscité par des protagonistes internes aux réseaux institutionnalisés. C'est par exemple le cas en Suède quand le patronat exportateur se retire unilatéralement des institutions de concertation sociale [Thelen, 1993]. Mais les cas de mise en crise d'un domaine par les acteurs centraux de l'action gouvernementale paraissent plus fréquents.

En effet l'une des manières les plus faciles de construire à l'intérieur d'un secteur des compromis à somme positive, consiste à faire porter le coût de la transaction par des acteurs extérieurs et par exemple le contribuable. C'est par exemple souvent le cas dans les politiques de santé, comme dans les politiques agricoles.

Dans des situations de ce type, les élites dirigeantes, les organisations qui ont conclu ces compromis avantageux ont un intérêt évident à les voir se poursuivre quand bien même leurs effets sur la société globale seraient problématiques. Il n'y a pas une perception interne de crise et l'on assiste plutôt alors à des situations de mise en crise de ces arrangements passés par des acteurs plus globaux.

Si ces derniers se lancent ainsi dans une confrontation plus ou moins ouverte avec des organisations parfois influentes, c'est sans doute parce que la prolongation des tendances passées risquerait de menacer leurs propres assises. Le tournant néolibéral en Grande-Bretagne, le tournant homologue de la rigueur en 1983 en France se prennent sur fond de crise et d'impasse macroéconomiques [Jobert, 1994].

Plus récemment ce sont les engagements européens des gouvernements qui deviennent une contrainte qui motive ce retour du politique et sa négociation malaisée avec des partenaires sociaux.

Ainsi, Ève Fouilleux [1997] a montré comment l'inclusion de l'agriculture dans la négociation commerciale internationale du GATT, durant l'Uruguay Round avait conduit à une structuration tout à fait nouvelle du réseau de décision tant au niveau communautaire qu'au niveau français : le vieux réseau de cogestion corporatiste se trouve alors doublé par un réseau plus puissant où les acteurs politiques centraux et les acteurs financiers occupent une place prépondérante.

De même, les différents gouvernements ont exercé une pression vigoureuse sur les organisations d'intérêt pour faire passer les ajustements rendus nécessaires par le traité de Maastricht. Les styles de pression diffèrent selon les pays et les hommes. Certains, tel Alain Juppé ont choisi le passage en force avec une réforme de la sécurité sociale qui n'était même pas concertée avec les organisations qui lui étaient favorables. D'autres gouvernements en Italie, en Espagne, ou au Portugal ont tenté de conclure des pactes sociaux globaux pour réagencer leur système de relations professionnelles et leurs institutions économiques à cette nouvelle donne européenne [pochet, 1998].

Dans tous les cas ces transformations révèlent des configurations particulières du noyau dur de l'action gouvernementale. Celui-ci peut inclure dans certains pays comme l'Allemagne les directions des partis en tant que telles alors que ces dernières apparaissent plus souvent comme des spectateurs privilégiés en France. Elles peuvent reposer comme en France sur un monopole de la

haute fonction publique sur l'expertise, ou s'appuyer sur un réseau plus diversifié d'universitaires, de laboratoires d'idées et de « think tanks » comme en Italie ou en Grande-Bretagne [Jobert, 1994].

Elles révèlent enfin les hiérarchies internes à l'exécutif, toutes les études françaises montrent par exemple le rôle décisif de l'arbitrage présidentiel (en dehors des phases de cohabitation) chaque fois que des thèses irréconciliables s'affrontent au sein de la coalition gouvernante.

La thèse de l'État creux résiste donc mal à l'analyse, même sommaire, des politiques instituantes qui sont toujours marquées par une mobilisation du noyau dur des coalitions politiques au pouvoir. Cette analyse conduit également à une vision plus hiérarchisée du polycentrisme politique ; manifestement les différents échelons de gouvernement ne possèdent pas la même capacité instituante ; la légitimité à promouvoir des institutions et des règles nouvelles reste encore très largement l'apanage des États. Ce qui rend la situation radicalement nouvelle, c'est que cette capacité instituante s'exerce non plus dans une solitude souveraine mais en fonction d'une négociation permanente et irréversible avec d'autres autorités politiques.

C'est cette figure de l'État négociateur, inséré dans un ensemble polycentrique qui nous semble le mieux synthétiser la situation des États européens.

Ce qui change ici profondément avec l'Europe, c'est qu'au fur et à mesure que s'approfondit la construction européenne, le coût de la défection, des stratégies du passager clandestin s'élève de plus en plus. Ce phénomène à deux conséquences : d'une part le jeu des échanges réciproques qui nourrit la négociation se réalise de moins en moins, à l'intérieur d'un seul secteur, il se déploie au contraire sur l'ensemble des champs négociés et tend donc à renforcer le pouvoir des noyaux centraux des exécutifs politiques. D'autre part, la quasi-impossibilité de faire défection rend dangereuses des pratiques de non-respect des accords passés qui risque d'entraîner des représailles dans d'autres domaines de la part des partenaires. C'est sans doute la raison pour laquelle les États négociateurs peuvent plus aisément consentir à un renforcement des règles de droit stabilisant leurs interactions (et celles des organes chargés d'en sanctionner le respect). Il existe ainsi des affinités électives entre la juridiction de l'action publique et le polycentrisme politique et ceci d'autant plus qu'il se développe dans des sociétés marquées par l'effondrement de l'état tutélaire et donc par l'accroissement des formes judiciaires de mise en cause des actions gouvernementales.

Les restructurations des États européens donnent à voir une profonde recomposition du domaine public et non son recul. La privatisation ne constitue plus la panacée ; la reconnaissance du rôle de services d'intérêt général, soit dans la construction de la compétitivité à long terme, soit dans le maintien de la cohésion sociale explique une croissance maintenue d'activités de redistribution et la production publique de services.

Ces déplacements des frontières du domaine public indiquent la trajectoire originale des États européens dans leurs efforts pour trouver une compatibilité entre crédibilité économique, légitimité sociale et préservation de l'ordre politi-

que. En effet, il n'y a aucune mesure entre la rudesse, voire la brutalité, des thérapies de choc qui ont été imposées dans des économies émergentes comme le Mexique ou dans l'Est européen et la conduite des ajustements économiques dans les États européens. Celle-ci a traduit clairement la nécessité de trouver les solutions prenant en compte les exigences associées à un régime de citoyenneté démocratique à forte composante sociale.

L'État ne disparaît, ni même ne se retire. Mais la figure du souverain agissant de façon unilatérale et solitaire renforce son caractère mythique. Les États engagés dans la construction européenne sont de plus en plus des États en interaction. P. Hassenteufel [1995] avait inventé cette formule pour évoquer les transactions entre l'État et ses partenaires sociaux. Elle peut être étendue opportunément à un autre phénomène, celui des transactions permanentes entre autorités politiques dans un ensemble polycentrique.

Le politique ne disparaît pas mais son action est désormais placée sous une surveillance externe accrue et se réalise à travers un flux continu de négociation entre autorités politiques.

L'internationalisation de l'économie est prolongée par l'internationalisation de la production des normes et référentiels des politiques publiques. Cette dernière devient alors un enjeu crucial dans la compétition politique entre États. Dans la situation actuelle, l'hégémonie américaine dans la production des critères de crédibilité adoptés par l'opinion économique mondiale place les États européens dans une position subordonnée. L'affirmation de l'Europe dans ce domaine paraît encore très timide.

L'État en interaction n'est pas un État creux. Les différentes composantes du « *multilevel government* » ne sont pas équivalentes car leur légitimité et par suite leur capacité institutionnalisante diffèrent profondément.

C'est dans la situation où la production de nouvelles règles est en jeu qu'apparaît le rôle crucial des acteurs appartenant aux noyaux durs de l'action publique. Cette situation survient quand les exigences d'ajustements plus globaux – liées à une négociation par exemple – impliquant une révision profonde de règles plus locales. Ce sont ces acteurs centraux du jeu politique qui mettent en crise des arrangements institutionnels jugés incompatibles avec l'évolution générale.

Le renforcement de l'Union pourrait alors se mesurer à sa capacité à partager avec les États nationaux cette capacité instituante, c'est-à-dire cette compétence reconnue à définir et à légitimer de nouvelles institutions qui s'imposeront aux autres partenaires.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BALIBAR E. (1995), « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? », dans THÉRET B. (éd.), *L'État, la France et le Social*, La découverte, Paris.

BAUBY P., « Reconstruire l'action publique », *Alternatives Économique*, Syros, Paris, 1998.

- COMMAILLE J., JOBERT B. (1998), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ [coll. Droit et Société], Paris.
- ESPING-ANDERSEN G. (1997), *Welfare states in transition*, London, Sage.
- FERRERA M. (1993), EC. *Citizen and Social protection*, CEE division VIE12, Bruxelles.
- FOUILLEUX E. (1997), « Changement de politique publique dans l'Union européenne : la Politique Agricole Commune entre permanences et innovations », *Politique et Management Public*, 15 (1).
- GAUDIN J.-P., NOVARINA G. (1997), *Politiques publiques et négociations*, Éditions du CNRS, Paris.
- GLENNESTER H., LEGRAND J. (1995), « Le développement des quasi marchés dans le domaine de la protection sociale » in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Vol. 1, Paris, MIRE.
- HALL P. (1993), « Policy paradigms social learning, and the state », *Comparative politics*, 25.
- HERITIER A., KNILL C., MINGERS S. (1996), *Ringing the changes in Europe, Regulatory competition and the transformation of the States*, De Gruyter, Berlin, New-York.
- JENSON J., PHILLIPS S. (1996), « Regime shift : new citizenship practices in Canada », *Revue Internationale d'Études Canadiennes* 14.
- JOBERT A. (1998), « L'aménagement en politique », *Politix*, septembre.
- JOBERT B. éd. (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOBERT B., THÉRET B. (1994), « La consécration républicaine du néolibéralisme », dans JOBERT B. éd., *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOWELL et al. (1993), *International Social Attitudes the Report*, Gower, SPRC, Aldershot, 1993.
- LORDON F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel, Paris.
- MAJONE G. (1996), *La communauté européenne : un État régulateur*, Montchrétien, Paris.
- MAZEY S., RICHARDSON J. (1998), « Framing and reforming public policy in the EU », Paper presented at the workshop on *The role of ideas in policy making*, ECPR, Warwick.
- MERRIEN F.-X. (1997), *L'État providence*, PUF, Paris.
- POCHET P.H. (1998), « Les pactes sociaux en Europe », *Sociologie du Travail* 2 (98), p. 173-190.
- REGINI M. (1997), « Still engaging in corporatism », *European Journal of Industrial Relations* 3, 3.
- RICHARDSON J. (1995), « The market for political activism : interest groups as a challenge for political parties », *West European Politics*, 18 (1), janvier.
- SANTISO J. (1997), « Wall Street face à la crise mexicaine », *Les études du CERI*, Paris.
- SOSKICE D. (1998), « Divergent production regimes », dans H. KITSCHELT et al., *Continuing and change in contemporary capitalism*, Cambridge

U.P., New York.

THELEN K. (1993), « West European labour in transition », *World Politics*, 46, october .

THÉRETB. (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris.

THUNERT M. (1998), « Think-Tanks and The Politics of Ideas », ECPR 26th Joint Sessions of Workshops, University of Warwick, England, Wokshop 22 The *Role of Ideas in Policy-Making*, March 23-28.

WORLD BANK (1997), « The state in a changing world », *World Development report*, Oxford University Press, Oxford.