
BERNARD GAZIER

JALONS POUR UNE HISTOIRE
DES ÉTATS FACE
À LA CONTRAINTE
ÉCONOMIQUE

5

En 1961, face à un taux de chômage dépassant 6 %, Walter Heller, président du « Conseil des conseillers économiques » aux États-Unis, proposa au président Kennedy d'effectuer une relance de l'activité. Procédant à une quantification du multiplicateur à partir d'une modélisation macro-économétrique, il put calibrer l'ampleur du stimulus jugé nécessaire pour faire baisser le chômage. Le président donna son feu vert, à condition que le déficit temporairement consenti ne vienne pas de dépenses supplémentaires mais de réductions d'impôts. Le chômage baissa de l'ordre de grandeur désiré, dans les délais prévus. Le célèbre *tax cut* de 1962 resta comme une des réussites les plus éclatantes de l'intervention étatique sur la régularisation de la conjoncture. Pourtant, le succès américain du début des années soixante a lui-même vite été supplanté par l'essor de l'inflation et par les difficultés du financement de la guerre du Vietnam. Les Français ont en mémoire l'échec des politiques de relance suivant le choc pétrolier de 1974, celles-ci se brisant sur la « contrainte extérieure » et débouchant sur la dévaluation. Depuis trente ans, nombre de pays européens font l'expérience du chômage de masse. Et dans la crise actuelle, après les relances étatiques de 2009, l'Europe endettée semble s'enliser sans pouvoir à nouveau stimuler la croissance.

L'expérience historique sur les marges de manœuvre dont dispose un État vis-à-vis de son économie semble ainsi parcourir toute la gamme entre l'affirmation d'un volontarisme (éclairé ou non) et le fatalisme d'une impuissance. Cette simple polarisation apparaît vite insuffisante

pour quiconque se penche sur la variété des rapports historiquement observés entre les États et la contrainte économique. Faire banqueroute à l'époque de Philippe le Bel n'est pas la même chose que perdre son « triple A » en 2011. La France a dévalué 17 fois au xx^e siècle, alors que son histoire monétaire au siècle précédent est faite d'une grande stabilité du franc. Mais le xx^e siècle est aussi celui de la Sécurité sociale, de l'accès du plus grand nombre à l'éducation et à la santé *via* des dépenses publiques et des investissements colossaux. Le fait historique central est indiscutablement l'émergence au milieu du xx^e siècle de « gros » États, pesant entre 25 à 50 % du PIB, là où les États du xix^e siècle se limitaient à 10 % du PIB¹. Cette discontinuité majeure correspond à l'affirmation de missions nouvelles : au-delà de l'État minimal « veilleur de nuit » qui se centre sur la défense, l'ordre public et la diplomatie, l'« État-providence », qui développe la protection sociale, limite les inégalités et oriente la production. Ce n'est plus le même État. Ont changé non seulement les objectifs et l'ampleur des ressources financières, mais aussi les outils intellectuels et statistiques mobilisés, les théories et finalement les représentations qui lui sont attachées.

Cette contribution vise, entre étude des faits et analyse des idées, à esquisser une histoire des limites rencontrées par les États-nations dans leurs interventions sur l'économie et la société, et, corrélativement, une histoire des marges de manœuvre qu'ils ont pu conquérir ou aménager. Cela est rendu difficile par l'ampleur de la charge idéologique du débat sans cesse repris, opposant des économistes libéraux pour qui l'État, tendant en permanence à outrepasser ses droits, ne peut que nourrir l'injustice et l'inefficience, et des économistes favorables aux interventions publiques, notamment face à des marchés interconnectés et instables. Il est d'abord nécessaire de préciser la diversité des formes avérées d'États, dans l'espace et dans le temps, pour arriver à la diversité des contraintes économiques auxquelles ils ont fait face. Il sera alors possible d'esquisser une vision dynamique en examinant des enchaînements de court et de long terme : ceux qui affectent l'emprise d'une ou plusieurs contraintes données, et les tentatives étatiques pour s'en affranchir ou s'en accommoder ; et ceux, sur un temps plus long, qui transforment les configurations historiquement datées d'initiatives et d'obligations, passant d'une ère à une autre.

1. Jean-Charles Asselain, *Histoire économique du xx^e siècle*, Paris, Presses des Sciences politiques et Dalloz, 1995.

DIVERSITÉ DES ÉTATS, DIVERSITÉ DES CONTRAINTES ÉCONOMIQUES : QUELQUES POINTS DE REPÈRE

État démocratique, totalitaire, ou simplement autoritaire ? État isolé ou fédéral ? État minimal censitaire, se bornant à garantir la sécurité et les échanges d'une classe de propriétaires, ou État communiste abolissant la propriété privée des moyens de production ; État visant à développer certains secteurs d'activité, État-providence... Mais aussi : État rentier gérant sa manne pétrolière, État colonial à la merci de la métropole, ou encore État embryonnaire et asphyxié du tiers-monde soumis aux visites, aux rapports et aux sanctions des experts du FMI ? La diversité des cas de figure est d'emblée frappante. Les formes d'organisation et de souveraineté politique constituent un kaléidoscope, et on peut leur rattacher plus ou moins directement une grande diversité d'objectifs et de moyens, ceux-ci étant eux-mêmes très inégalement développés selon les continents et les époques. Faute de place et de compétence, on se centrera ici sur les avatars de l'État développé occidental, plus ou moins démocratique, laissant de côté les expériences tragiques des États totalitaires et du communisme, tout comme celle des États émergents du tiers-monde.

7

Deux monopoles, trois « départements »

Un point de départ possible est la conjonction de deux monopoles, attributs centraux de l'État : le monopole de la violence légitime et le monopole de l'émission de monnaie. Chaque monopole est à la fois nécessaire et dangereux : d'un côté, l'État garantit les droits de propriété sur un territoire et pour une population donnée, ce qui lui permet de prélever unilatéralement ce qu'il estime nécessaire pour accomplir ses missions ; de l'autre, il bénéficie du privilège de battre monnaie (en Europe, le monopole royal s'établit progressivement entre la fin du Moyen Âge et la Renaissance, par l'élimination des droits dont disposaient les seigneurs féodaux), ce qui là aussi ouvre à des abus possibles si les dettes sont fixées en monnaie nominale et que l'État décide d'en affaiblir la teneur métallique ou d'en multiplier l'émission. La réunion des deux monopoles est plus dangereuse encore : l'État peut à la fois instaurer l'ordre et spolier les individus sous sa domination, par exemple en effectuant des dépenses somptuaires et en accumulant des dettes dont il organise la dévalorisation. Une conséquence de cette situation est que la collectivité des assujettis cherchera à se protéger des abus étatiques, qu'ils soient fiscaux ou monétaires, notamment en séparant les

attributions (l'indépendance des banques centrales par exemple) et en limitant les marges de manœuvre des gouvernants.

8 Sur cette base originale qui lie action discrétionnaire et contrainte organisée, la variété des objectifs de l'État s'est progressivement enrichie au cours de l'Histoire. Si la part des budgets militaires a longtemps été prépondérante, voire envahissante, les expériences mercantilistes, colbertistes ont montré ainsi depuis longtemps que l'État se préoccupait du développement économique. L'expression la plus classique de l'éventail des prises en charge consenties par l'État moderne est due à Richard Musgrave². L'économiste distingue trois « départements » fondamentaux dans les activités de la puissance publique : un département « allocation » centré sur la production des biens et services assurés par l'État ; un département « stabilisation » chargé de la régularisation de la conjoncture, et notamment d'éviter des périodes de récession, voire de dépression ; et un département « répartition des ressources » assurant une redistribution visant entre autres à rapprocher le pouvoir d'achat des plus riches et des plus pauvres. Cette tripartition, qui s'est imposée, a le mérite de mettre en évidence la diversité des points de vue, des buts et des instruments. Ces derniers se sont peu à peu sophistiqués, allant des dépenses unilatérales à la « rationalisation des choix budgétaires », de la frappe de monnaie métallique à sa dématérialisation progressive, de l'absence de prévision à la mise sur pied d'administrations spécialisées disposant d'appareils statistiques et comptables puissants et de modèles économétriques.

La tripartition de Musgrave ne doit toutefois pas induire en erreur, notamment sur la séparation, voire l'indépendance, des trois « départements » : on voit bien que développer une instruction publique de qualité pour tous est une manière de dépenser pour les plus démunis et de rapprocher les pouvoirs d'achat, *via* les modes de vie et les opportunités de carrière. Allocation et redistribution sont en étroite interdépendance. En définitive, ce déploiement en trois « départements » montre que, si l'État minimal pouvait à la fois servir (et exploiter ?) une classe restreinte de propriétaires, par contraste l'État moderne se centre sur le développement d'une vaste classe de travailleurs, combinant des objectifs de promotion économique et de protection sociale.

2. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959.

Cinq contraintes principales

Cette diversité de formes étatiques, de bases politiques et de déploiements instrumentaux a rencontré au cours du temps non pas une contrainte économique mais une série de contraintes économiques, elles-mêmes en évolution. On peut entendre par contrainte économique une limite plus ou moins impérative à l'action, limite issue du jeu des processus économiques nationaux et internationaux au sein desquels il opère ou qu'il tente de modifier. La spécificité de l'État vient de ce que les contraintes usuelles de l'acteur privé sur un marché (nécessité d'équilibrer les recettes et les dépenses, de trouver des débouchés, de faire un profit, de rester compétitif) ne s'exercent pas, moins fortement, ou pas directement. Les limites peuvent d'abord être internes à l'appareil étatique entendu au sens large, et résulter par exemple de dispositions réglementaires, légales, voire constitutionnelles, telle l'impossibilité d'un certain montant de déficit public, ou les contraintes de liquidité résultant de l'existence d'un plafond d'émission ou du refus de coopérer signifié par une banque centrale, indépendante du gouvernement. Ce sont alors certaines composantes ou certains niveaux de l'État qui peuvent entrer en conflit, si ce n'est en blocage. Celui-ci peut être très politique, voire politique. Le 21 juillet 1926, le gouverneur de la Banque de France (institution alors privée, et très conservatrice) fait savoir au gouvernement Herriot du Cartel des gauches que le plafond légal des avances à l'État est atteint et qu'il se trouve obligé de suspendre tous paiements pour le compte du Trésor. Le problème n'était pas un niveau d'endettement excessif mais un problème de liquidité à court terme. Cela a eu pour conséquence la chute immédiate du gouvernement et l'arrivée au pouvoir du gouvernement Poincaré, conservateur. Plus récemment, l'exemple le plus significatif est évidemment celui des limites à l'ampleur du déficit budgétaire (la règle des 3 %) imposées par l'Union européenne (UE) à l'ensemble de ses États membres, limites temporairement dépassées dans la crise actuelle.

Mais l'essentiel des contraintes est externe à l'État et met en regard l'évolution « spontanée » de l'économie (hors du contrôle ou de l'influence publique) et les limites de l'action gouvernementale visant à l'infléchir. On peut en identifier au moins cinq principales : contrainte de pression fiscale, contrainte de financement et d'endettement, contrainte d'inefficience et d'éviction, contrainte d'inflation et contrainte extérieure.

Les deux premières portent sur les ressources financières dont l'État peut chercher à s'assurer le contrôle. « Les hauts taux tuent les totaux », cette formule du XIX^e siècle anticipe sur la célèbre « courbe de Laffer » : il y a une limite aux sommes que le fisc peut prélever sur les contribuables.

Il n'est guère discutabile, mais pas non plus précis, de dire que la pression fiscale peut devenir confiscatoire et finalement contre-productive : les assujettis sont démotivés par des prélèvements excessifs ou même choisissent de s'exiler vers des terres plus clémentes, en conséquence le montant des ressources prélevées finit par baisser. En revanche, la « courbe de Laffer » est plus précise et plus discutabile. Cette représentation, qui date des années 1960 aux États-Unis, schématise une gradation continue qui passerait, en fonction du taux de prélèvement, d'un rendement décroissant à un plafonnement, puis à une décroissance des recettes fiscales. La faiblesse du schéma réside dans l'absence de considération de l'usage des recettes ainsi constituées. Or on peut envisager que les dépenses correspondantes viennent bénéficier, sous la forme de services publics appréciés, à leurs financeurs. Auquel cas ceux-ci paieraient beaucoup pour recevoir beaucoup, ce qui politiquement et économiquement n'est pas évident mais pas impensable, comme en témoignent les pays nordiques – ces derniers ayant toutefois à gérer des risques d'évasion fiscale.

L'État peut aussi s'endetter pour financer des déficits, qui devraient en principe être exceptionnels et non récurrents. Il s'agit alors de différer ou de contourner la contrainte élémentaire de l'équilibre des dépenses et des recettes annuelles. Les États les plus anciens l'ont fait, d'abord et avant tout pour financer des dépenses de guerre, mais les États modernes ont largement perpétué ces pratiques en temps de paix. C'est ainsi que dans la masse des dépenses annuelles figure en bonne place le « service de la dette ». Trois questions surgissent ici, dont l'actualité est violemment ressentie dans la crise que nous traversons. Qui détient la dette ? Celle-ci est-elle « soutenable » ? Est-elle économiquement utile ou ne fait-elle qu'évincer à due proportion des activités privées qui ne sont pas financées ? La nature des détenteurs de la dette est cruciale et influe sur celle de la contrainte : soit un petit groupe de créanciers (banquiers au Moyen Âge ou à la Renaissance), soit principalement des ressortissants nationaux, comme c'est le cas dans le Japon actuel, soit des investisseurs opérant sur des marchés financiers. Sous l'Ancien Régime, l'État s'est parfois débarrassé de ses créanciers en les mettant à mort et le plus souvent en les spoliant. La dette publique japonaise actuelle, dont le montant atteint 200 % du PIB annuel, ne suscite pas les mêmes inquiétudes et ne génère pas les mêmes convulsions que les dettes des pays européens dont le montant est pourtant inférieur de moitié, mais dont la gestion quotidienne et le service sont suspendus à la cotation des agences de notation : le fameux « triple A », conservé ou perdu. La

contrainte apparaît alors comme un cercle vicieux, un déficit excessif renchérisant de manière brutale le coût du service de la dette, ce qui accroît ce même déficit. Les deux autres questions de la « soutenabilité » et de l'utilité se confondent aujourd'hui dans un débat à la fois virulent et abstrait entre économistes partisans ou non de l'« équivalence ricardienne³ ». Reprenant des énoncés dus à l'économiste classique David Ricardo, la thèse affirmée par Robert Barro⁴ est celle d'une adaptation automatique des acteurs privés de l'économie à la situation créée par les prélèvements publics déséquilibrés : anticipant la charge des remboursements, ils limitent d'autant leurs dépenses de consommation et d'investissement. C'est alors tout stimulus étatique, qu'il s'agisse d'un déficit récurrent ou d'un déficit temporaire de relance, qui apparaît vain, tué dans l'œuf par des acteurs privés dont les ressources ont été amoindries et dont certaines activités ont été évincées. Cette doctrine ne vaut pas dans les cas de chocs majeurs tel le déclenchement de la crise en 2007-2008 (les interventions publiques ayant évité la spirale déflationniste). Elle suppose par ailleurs que les emprunts seront intégralement remboursés, ce qui n'est à tout le moins pas évident.

11

Ce même procès peut-être instruit à partir de la contrainte d'(in)efficacité. Il s'agit de la fonction « allocative » de l'État, et d'un double aménagement de la contrainte économique de production, pour lequel son intervention apparaît de prime abord légitime, et même indispensable : prendre le relais de mécanismes de marché défaillants et affirmer la poursuite d'objectifs non réductibles à la logique marchande. On fonde traditionnellement les interventions publiques sur l'existence de « biens collectifs » et d'« externalités ». Par « biens collectifs », on peut entendre des biens ou des services que les opérateurs privés de marché ne sont pas incités à produire, ou alors pas en quantité suffisante. Deux caractéristiques les distinguent : leur non-divisibilité (c'est ainsi que la Défense nationale est un service rendu globalement à la collectivité) et leur « non-excluabilité » (il est difficile ou impossible d'exclure du bénéfice de ces biens et services des utilisateurs qui se refuseraient à payer). La solution est alors de prélever autoritairement, et sur tous, les sommes nécessaires à leur production, et de confier celle-ci à l'État représentant la collectivité. Les « externalités » quant à elles désignent des interrelations économiques qui ne passent pas par le système des prix et qui donc

3. Voir la contribution de Maya Bacache dans ce numéro.

4. Robert Barro, « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, décembre 1974.

ne trouvent pas leur sanction sur le marché. C'est le cas par exemple des entreprises qui polluent leur environnement (externalité négative) ou de la compétitivité économique qui résulte d'une main-d'œuvre bien formée et mobile (externalité positive) : il faut des interventions de l'État pour limiter la pollution et pour assurer l'homogénéité de l'instruction publique. Deux lignes de pensée ont relativisé ces justifications. D'une part, les productions étatiques peuvent être marquées par le développement d'une bureaucratie coûteuse et inefficace. D'autre part, il n'est pas évident de dire quels sont les « biens publics » par nature et quelles sont leurs limites (Boyer et Dehove en fournissent une illustration saisissante dans le cas de la construction européenne⁵). C'est ainsi que la fourniture d'enseignement et de santé est assurée dans tous les pays par un mixte d'entreprises privées et d'entreprises publiques, parfois en partenariat et parfois en concurrence. Il en résulte, en cas de pressions limitant les financements disponibles, des exigences de rentabilité conduisant de nombreux gouvernements à mettre en œuvre des réformes d'inspiration libérale mimant les conditions d'organisation et de production issues du secteur privé. Symétriquement, on peut voir dans la non-naturalité des « biens publics » l'expression d'un processus proprement politique⁶.

La contrainte de maîtrise de l'inflation est multiforme. Elle peut correspondre, dans sa version la plus explosive, à un processus cumulatif de fuite devant la monnaie. Un exemple célèbre est l'hyperinflation allemande de 1923 qui résultait des difficultés de l'Allemagne vaincue à honorer ses dettes issues de la Première Guerre mondiale, notamment les « réparations » imposées par le traité de Versailles. Aboutissant à la désintégration de l'économie et au blocage de ses échanges, elle a conduit à une réforme monétaire radicale créant une monnaie nouvelle. L'inflation peut aussi, dans une forme plus douce de tendance continue à la hausse du niveau général des prix, constituer une drogue pour les États qui cherchent en permanence à stimuler leurs économies : facilitant la croissance en dévalorisant les dettes, elle finit par s'installer dans les comportements de tous les acteurs recherchant l'indexation et la propageant au motif de s'en protéger. La « barrière inflationniste » est celle que rencontre un État proche du plein-emploi et butant sur des tensions

5. Robert Boyer et Mario Dehove, « La construction européenne. Finalités politiques, normes juridiques et biens publics ? », *Prisme*, n° 8, Paris, Centre Cournot pour la recherche en économie, 2006.

6. Jean-Philippe Touffut (dir.), *L'Avancée des biens publics*, Paris, Albin Michel, 2006.

dans les processus de recrutement de travailleurs, ceux-ci étant alors bien placés pour obtenir des hausses de salaires se répercutant ensuite dans toute l'économie.

Enfin, une dernière contrainte est la « contrainte extérieure » qui résulte de la nécessité pour un pays soit d'équilibrer les échanges extérieurs (de marchandises mais aussi de capitaux), soit de s'endetter auprès de l'étranger. L'État rencontre cette restriction de ses marges de manœuvre par exemple en cas de stimulation de l'activité débouchant sur un « dérapage » des importations. La sanction de déséquilibres trop forts ou persistants apparaît dans la baisse de la valeur externe de la monnaie, visible si l'on est en changes flottants, ou dans une difficulté croissante à se financer si l'on est en changes fixes. Le mécanisme d'ajustement monétaire externe, soit continu en changes flottants, soit discontinu par changement des parités (dévaluation), conduit alors en principe, après une dégradation de court terme, à un double processus bien connu de rééquilibrage : renchérissement des importations (qui devraient diminuer) et, en même temps, accroissement des exportations (les biens devenus moins chers pour des acheteurs étrangers). Tout dépend alors de la capacité de l'économie à rebondir et à tirer avantage de l'allègement des prix à l'exportation.

13

DYNAMIQUES DES ÉTATS FACE À LEURS CONTRAINTES : DU COURT AU LONG TERME

Les contraintes que nous venons d'évoquer brièvement peuvent se rencontrer isolément, mais elles peuvent aussi jouer de concert, temporairement contenues puis passant au premier plan. C'est évidemment le cas à l'issue d'une période de guerre, où la suspension des mécanismes marchands (cours forcés, réquisitions) aboutit à une emprise totale de l'État sur l'économie. Masquées durant le conflit par l'économie administrée, les contraintes ressurgissent lors de l'après-guerre, sous la forme d'une accumulation de dettes et d'une brusque montée des prix. Mais les séquences apparaissent aussi en temps de paix.

Du cycle au cynisme

Ce peut être aussi le cas de gouvernements dépensiers mis en difficulté sur plusieurs fronts : déséquilibres des échanges extérieurs, inflation, défiance devant la monnaie, endettement public, pouvant alors se renforcer mutuellement. Cette percolation conduit souvent à la démission du gouvernement en place, remplacé par un autre affirmant la « rigueur »

et présentant un plan d'action sur ces multiples secteurs, censé assainir la situation et rassurer les créanciers et partenaires de l'État. C'est alors le temps du retour à l'« orthodoxie budgétaire », notamment par limitation des dépenses et accroissement des impôts.

Une dynamique de court terme s'observe aussi, de manière moins brutale, lors des cycles électoraux au xx^e siècle. Un gouvernement nouvellement élu peut développer pendant un temps une politique de rigueur, en chargeant le laxisme de ses prédécesseurs et en bénéficiant d'une légitimité fraîchement acquise. Puis il peut être tenté de favoriser sa réélection, en se montrant plus dépensier en fin de mandat.

14 Toutefois, une perspective différente apparaît lorsqu'on met en évidence la persistance des séquences de défauts publics en série dans l'Histoire. Les banqueroutes ou les suspensions de paiement, accompagnées souvent d'une redéfinition et d'un allègement ou d'une suppression de la dette, se sont enchaînées de manière répétitive depuis que les États existent, et n'ont rien perdu de leur actualité. Ces multiples formes de défaut public ont joué un rôle que l'on peut qualifier à la fois de cynique et de fonctionnel, servant à spolier des créanciers mis dans l'incapacité de recouvrer leurs prêts et permettant à l'État de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Il ne s'agit alors pas tant d'échecs dont souffriraient les pays subissant une contrainte que d'une manipulation plus ou moins cynique, et d'un report de la contrainte sur leurs prêteurs. Selon les estimations de Reinhart et Rogoff⁷, sur 66 pays représentant plus de 90 % du PIB mondial, on peut recenser 250 épisodes de défauts souverains extérieurs (c'est-à-dire concernant une dette publique contractée en monnaie étrangère) entre 1800 et 2009. Si l'on se tourne vers la dette publique intérieure (souscrite en monnaie nationale, la plupart du temps par des résidents), qui représente en moyenne les 2/3 de la dette totale, le nombre de défauts intérieurs est de 70, soit par suspension des paiements, soit par conversions imposées, abaissement du taux des coupons, réduction unilatérale du principal. Plus répandues encore, les altérations monétaires ont constitué un grand classique de l'« Ancien Monde ». C'est ainsi que, de 1250 à 1789, les rois de France ont affaibli régulièrement la teneur en métal précieux de la livre tournois, réduisant d'autant leurs dettes. De 1250 à 1500, la baisse est de 74,1 %, et de 1500 à 1789, de 78,4 %. En Angleterre, pour les mêmes périodes, la baisse des pence est de 48,8 % et 35,5 %. Des ordres de grandeur similaires

7. Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Londres, Pearson, 2010.

se retrouvent en Autriche, en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas. Le sommet de l'expropriation arbitraire dans ce domaine à la fois financier et monétaire se trouve peut-être dans le plafonnement à 5 % du taux d'intérêt imposé aux banques en Inde durant les années 1970, alors que l'inflation était à 20 %⁸. Il s'agit alors de systèmes financiers réprimés et directement mis sous contrainte.

Les États abusant de leur position de force peuvent se retrouver pris dans un cycle long d'intolérance à la dette : les prêteurs potentiels se dérobent ou ne prêtent qu'à très court terme. Ce qui peut conduire à des seuils de vulnérabilité très bas, apparaissant à des niveaux d'endettement modestes et déclenchant vite la défiance puis l'insolvabilité. Il faut alors des dizaines d'années pour reconquérir le crédit perdu.

Des expériences de ce type ont évidemment nourri un processus d'apprentissage, au sein des administrations publiques et auprès des responsables politiques eux-mêmes. Un exemple majeur, déjà évoqué, est le processus politique consacrant l'indépendance de la BCE, pouvant conduire à une « montée en grade » des États se liant les mains, ainsi soumis volontairement à la discipline monétaire. C'est ainsi que, après les guerres napoléoniennes, l'Angleterre et la France n'ont pas connu de défaut public extérieur durant le XIX^e siècle.

On constate ainsi des séquences plus ou moins heurtées par lesquelles les gouvernements prennent connaissance d'une ou plusieurs contraintes et décident de s'y plier. Irait-on vers des États-nations modestes et vertueux après avoir connu des États prométhéens, laxistes, voire apprentis sorciers ? Pour introduire une discussion sur la dynamique longue, il est sans doute utile de distinguer, à la suite de Masahiko Aoki⁹, les États et les gouvernements. Le gouvernement constitue un acteur, tandis que l'État est selon lui un « équilibre stable » d'anticipations croisées, un rapport social engageant les représentations et les comportements de l'ensemble des forces de l'économie et de la société.

Insérant – inséré :

métamorphoses et limites de l'État-nation

Il est alors naturel de distinguer plusieurs régimes d'interactions entre États, économie et société. Bruno Théret¹⁰ isole ainsi, dans le cas français,

8. *Ibid.*

9. Masahiko Aoki, *Fondements d'une analyse institutionnelle comparée*, Paris, Albin Michel, 2006.

10. Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, Paris, PUF, 1992.

trois « régimes fisco-financiers » successifs depuis la fin du Moyen Âge. Les deux premiers sont « territoriaux » et ils correspondent, d'une part, aux États absolutistes d'Ancien Régime, militaires, engagés dans un cycle guerrier sanctionné de manière systématique par des banqueroutes, et, d'autre part, à l'État rentier libéral du XIX^e siècle, dominé par les « notables » et soucieux de stabilité monétaire. Dans un tel contexte, au rebours des pratiques précédentes, la dette publique devient une « dette sacrée » (l'expression est de Léon Say, en 1899).

16 Toutefois cette période à la fois restrictive et relativement disciplinée prend fin lorsque apparaît progressivement, notamment au travers des deux guerres mondiales, un État de droit universaliste fondé sur l'insertion économique et sociale des classes salariées. Ce « régime fisco-financier », qui est le nôtre aujourd'hui, peut donc être qualifié de « salarial ». La dépense publique prend alors un autre rôle, directement économique, participant à l'accumulation du capital par la prise en charge directe d'une partie des coûts de la force de travail. L'orientation de ce nouvel État est, d'une part, l'investissement (dans les travailleurs, éventuellement dans les entreprises publiques) et, d'autre part, la discipline, obtenue par « violence symbolique » *via* l'éducation et la formation professionnelle. L'apparition de l'impôt personnel sur le revenu, mais aussi des cotisations sociales, transforme radicalement les modalités de prélèvement. Du côté des dépenses, un emploi public massif assure une emprise collective sur l'éducation et sur la santé. La socialisation des revenus permet alors la constitution de circuits de financements et de paiements affectant la moitié du PIB. De telles modifications démultiplient les domaines d'intervention et les marges de manœuvre de l'État. Il en résulte un double mouvement de levée ou de déplacement d'anciennes contraintes, sur le financement à court terme et sur la conjoncture par exemple, et d'apparition de nouvelles contraintes avec l'inertie des engagements pris dans l'organisation des services publics, l'évasion fiscale et les désincitations...

On constate aujourd'hui que les marges de manœuvre sont beaucoup plus étroites que les représentations optimistes des années 1960 et 1970 ne le laissaient supposer. Les interactions entre l'État moderne et son environnement sont largement celles d'une autodiscipline qu'il s'impose afin d'éviter des interventions contre-productives. Par exemple, les épisodes de *stop and go* expérimentés par le Royaume-Uni dans les années 1960 ont vite montré la voie de la prudence : chaque séquence de relance conduisant à une poussée inflationniste qu'il faut combattre par des mesures de « refroidissement », avant que l'accroissement du chômage ne conduise à une nouvelle relance, etc. Il en est résulté des

politiques de « désinflation compétitive » visant à obtenir la croissance par les échanges extérieurs; celles-ci, ne pouvant pas être généralisées, se heurtent elles-mêmes à l'impossibilité que tout État soit exportateur net. De même les expériences décevantes de « politique industrielle » ont conduit la plupart des États développés à intervenir en amont, sur l'infrastructure et les conditions d'innovation et de financement. Un autre exemple, plus diffus, est celui des diverses politiques visant à accroître l'efficacité des agences publiques: privatisations partielles ou totales, décentralisation, contractualisation et management par objectifs. Ces mesures peuvent être soit complémentaires, soit substituables, et les États modernes de la fin du xx^e siècle en ont expérimenté des cocktails très variés et évolutifs, une expérience extrême étant le démantèlement de l'économie publique britannique par le gouvernement de M^{me} Thatcher.

Ces tendances communes ne doivent ainsi pas occulter le constat de la variété des configurations de base de l'État salarial. À la suite d'Aoki, il est possible de distinguer au moins deux versions occidentales: la « démocratie libérale » typique du monde anglo-saxon, le « corporatisme social-compact » illustré par les États d'Europe continentale, notamment l'Allemagne. En simplifiant à outrance, on pourrait dire qu'il s'agit de deux équilibres des finances publiques et de l'engagement étatique dans la vie économique: un équilibre bas, dans lequel les citoyens payent peu et reçoivent peu (aux alentours de 25 % du PIB); et un équilibre haut dans lequel les citoyens payent beaucoup et reçoivent beaucoup (sous la forme de services publics et de transferts, l'ensemble pouvant atteindre 40 à 50 % du PIB). D'un côté, un État dans lequel le travail est soumis à la discipline de marché; de l'autre, un État dans lequel les intérêts du travail sont médiatisés et représentés par des organisations. Il en résulte des circuits et des contraintes de décision différents, passant soit par la primauté exclusive du droit, soit par le rôle actif et influent joué par une délégation de pouvoirs réglementaires dont bénéficient les « corps intermédiaires ».

Une dualité similaire s'observe dans les modalités de l'intégration fédérale. La comparaison entre États-Unis et Canada peut ainsi éclairer certains des choix auxquels l'Europe est actuellement confrontée¹¹. D'un côté (aux États-Unis), une fédération minimale, avec peu de dépenses centrales et un fonctionnement consistant à minimiser les dépenses publiques en mettant en concurrence les États « locaux »: la mobilité

11. Bruno Théret, *Protection sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Montréal, Presses universitaires de Montréal et Peter Lang, 2002.

des capitaux dissuadant les velléités dépen-sières en réduisant la base fiscale; de l'autre, un dispositif susceptible d'organiser des programmes centraux plus ambitieux à condition que les communautés fédérées s'entendent pour les promouvoir.

Ces distinctions, qui reflètent des choix économiques et sociaux de longue ou très longue date, nous permettent d'introduire une dernière série d'observations mettant en cause l'unité et la singularité de notre objet d'analyse. Dans la mondialisation actuelle, celle des marchés mais aussi celle des interdépendances accrues entre États, n'assiste-t-on pas à la fin de l'État-nation, tel qu'il a été considéré comme naturel depuis au moins les traités de Westphalie de 1648 ? Mettant fin à la guerre de Trente Ans, ces traités avaient en effet consacré la définition d'un État comme entité confondant un territoire, une population, voire une langue¹². On observe de nos jours l'importance croissante de décisions prises à un niveau international et qui font intervenir des acteurs non gouvernementaux. C'est notamment le cas dans la gestion de certains problèmes de santé tels que les épidémies, ou encore des problèmes environnementaux. On sait depuis longtemps que l'État n'a pas le monopole de la production non marchande, et que des circuits complexes permettent de tester les trois possibilités que sont les productions marchandes, non marchande publique et non marchande privée par les associations, mutuelles, etc. L'État est ainsi amené, tant à l'intérieur de son territoire qu'à l'extérieur, à conclure des accords partenariaux pouvant relayer mais aussi infléchir et contraindre son action. C'est sans doute sur une base attentivement concertée que l'action des États et des organisations internationales pourra instaurer ce bien public émergent qu'est la stabilité financière internationale, celui-ci contraignant à son tour les marges de manœuvre des États déficitaires.

Selon Avinash Dixit¹³, l'État moderne était autrefois considéré comme omnipotent, omniscient et bienveillant. Cet économiste américain d'origine indienne affirme que c'est désormais l'inverse : l'État serait impuissant, voué à des actions inutiles, si ce n'est nuisibles, il manquerait de clairvoyance comme d'information, et traduirait la pression d'intérêts privés tels que ceux des bureaucrates. Loin de ce diagnostic quelque peu rhétorique, cette contribution a cherché à éviter l'angélisme comme la

12. Inge Kaul et Pedro Conceição (dir.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

13. Avinash Dixit, *The Making of Economic Policy*, Cambridge, MIT Press, 1996.

diabolisation d'un acteur indispensable, qui serait dans les deux cas curieusement supposé extérieur à l'économie et à la société. Elle souligne que l'État est un rapport social, et qu'il a connu plusieurs versions successives. Finalement, on assiste à la fois à un élargissement de ses marges de manœuvre et à un accroissement/approfondissement des contraintes auxquelles il fait face. Il en résulte une perspective d'apprentissage progressif, parfois douloureux. Dans notre monde « post-westphalien », où l'État est à la fois inséré et insérant, face à des marchés instables, les États et les gouvernements, comme les citoyens eux-mêmes, apprennent, trop lentement sans doute, à gérer les conséquences de leurs interactions.

R É S U M É

Cet article cherche, en se centrant sur l'expérience des États occidentaux et en prenant un recul historique de plusieurs siècles, à préciser les principales contraintes économiques auxquelles ils ont fait face et les marges de manœuvre qu'ils ont pu exploiter. Après une première partie consacrée au repérage des diverses modalités d'États et de contraintes, l'article considère les séquences dans lesquelles les contraintes s'enchaînent, pour déboucher sur les changements majeurs apparus au XX^e siècle.