



HAL
open science

La main invisible de l'État américain. Lecture critique

Sarah Gensburger

► **To cite this version:**

Sarah Gensburger. La main invisible de l'État américain. Lecture critique. Revue Francaise de Science Politique, 2010, 5, pp.1023-1030. halshs-01068982

HAL Id: halshs-01068982

<https://shs.hal.science/halshs-01068982>

Submitted on 26 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La main invisible de l'Etat américain

Depuis 1982, et la publication du livre de S. Skowronek¹, les sciences sociales d'Outre-Atlantique² ont peu à peu (re)découvert un Etat américain longtemps considéré comme un sujet inexistant et un objet illégitime. Deux ouvrages récents - l'un politiste, l'autre historien – fournissent l'occasion de dresser le bilan du chemin parcouru comme de se saisir de quelques-unes des interrogations que celui-ci a fait émerger³.

Les travaux de S. Skowronek comme ceux qui se sont inscrits dans son sillage se limitaient en effet au XIX^e siècle et, tout en affirmant l'existence d'un Etat américain, continuaient à penser celui-ci comme incomplet par rapport aux Etats européens. Depuis une dizaine d'années, des recherches en nombre croissant ont, à l'inverse, mis en évidence l'existence d'un Etat administré et ce bien avant la fin du XIX^e siècle. Elles ont conduit à un véritable renversement de perspective : « *the most significant and lasting tenet of this revisionism is that the American state is and always has been more powerful, capacious, tenacious, interventionist, and redistributive than was recognized in earlier accounts of U.S. history* »⁴.

L'ouvrage de B. Balogh comme celui de L. Jacobs et D. King débutent tous deux par la présentation des principales conclusions de ce révisionnisme, qui a concerné tant la discipline historique que la science politique. De là, ils prônent, chacun à leur manière, la remise en cause de la théorisation de l'Etat américain comme un Etat faible et proposent une nouvelle approche dans laquelle les modalités d'articulation entre l'Etat et la société civile constituent la principale porte d'entrée⁵. L'Etat américain est alors caractérisé par son invisibilité et celle de ses acteurs. Ce renouvellement théorique amène ensuite les auteurs à s'interroger sur la manière dont cet Etat *out of sight* a construit sa légitimité sociale, d'une part, exerce sa contrainte, de l'autre. A cet égard, la réponse, ou du moins le traitement de la question, diffère

¹ *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press, 1982.

² Sur l'influence de l'ouvrage de Stephen Skowronek sur les historiens, Brian Balogh, «The State of the State among Historians», *Social Science History*, "Roundtable : Twenty Years after *Building a New American State*", vol 27, n°3, fall 2003, p. 455-463.

³ Lawrence Jacobs et Desmond King (dir.), *The Unsustainable American State*, Oxford University Press, 2009 et Brian Balogh, *A Government Out of Sight. The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America*, Cambridge University Press, 2009.

⁴ William J. Novak, «The Myth of the « Weak » American State », *American Historical Review*, juin 2008, p. 758. Historien du droit exemplaire de ces travaux, W. Novak dresse, dans cet article, la synthèse la plus complète de ce révisionnisme.

⁵ Une proposition convergente se retrouve chez Peter Baldwin pour qui, pour ce qui concerne l'Etat américain, la question n'est plus de savoir : « *why is it so weak in comparison to some European equivalents, but why is so much of it arranged outside the state ?* », « Beyond Weak and Strong : Rethinking the State in Comparative Policy History », *Journal of Policy History*, vol 17, n°1, 2005, p.15.

entre les deux ouvrages. Il n'en reste pas moins que ceux-ci ont en commun d'être susceptibles d'inspirer les chercheurs qui s'intéressent à l'évolution contemporaine d'Etats qui, à l'image du cas français, ont longtemps été qualifiés de « forts » ou encore aux limites de la construction d'une citoyenneté politique européenne.

D'un « hidden welfare state » à un « government out of sight »

L'ouvrage de B. Balogh retrace la manière dont l'Etat fédéral a – dès sa création et de manière continue - façonné la vie quotidienne des Américains. Ce faisant, il défend la thèse, paradoxale, que cette omniprésence étatique n'a été possible que parce que l'Etat a agi hors de vue des Américains.

La conceptualisation de l'Etat américain comme un *hidden state* n'est pas nouvelle. Elle a été forgée, en science politique, pour penser la possible existence d'un *welfare state* américain jusque-là considéré comme inexistant. En 1997, C. Howard a ainsi redéfini les contours de la politique sociale américaine en ne prenant plus seulement en compte les dépenses directes mais également les déductions fiscales accordées par l'Etat au titre de l'action sociale (*tax expenditures with social welfare purposes*). Il a alors mis en évidence ce qu'il a qualifié de « *hidden welfare state* »⁶ dont plusieurs travaux historiques ont depuis cherché à comprendre les mécanismes internes. M. Gottschalk a, par exemple, étudié ce que, filant la métaphore, elle appelle le « *shadow welfare state* », en prenant pour objet la posture des syndicats américains à l'égard des projets de création d'un système maladie universel⁷. Suivant une démarche comparable, J. Klein a, elle, cherché à comprendre la position des employeurs et des compagnies d'assurance à l'égard, respectivement, de l'assurance maladie et de la retraite obligatoire⁸.

Si l'ouvrage de B. Balogh s'inscrit dans cette perspective, il en propose la systématisation à l'ensemble des activités de l'Etat fédéral. Il met tout d'abord en évidence l'invisibilité de cet Etat américain dans l'exercice même de ses fonctions régaliennes. Il marque ensuite une rupture conceptuelle puisqu'il ne s'agit plus d'étudier selon quels mécanismes les acteurs privés agissent pour le compte de l'Etat mais de montrer que l'invisibilité de l'Etat est une

⁶ Christopher Howard, *The Hidden Welfare State : Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.

⁷ Mary Gottschalk, *The Shadow Welfare State. Labor, Business, and the Politics of Health Care in the United States*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

⁸ Jennifer Klein, *For All These Rights : Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003.

institution sociale centrale pour les Etats-Unis, institution dont il convient désormais de comprendre la genèse.

Si elle n'avait jusqu'ici pas atteint le même degré de conceptualisation, cette perspective n'est elle-même pas entièrement inédite. Dans un ouvrage publié en 2003, M. M. Edling s'est déjà intéressé à la manière dont, lors de la rédaction de la Constitution, les Fédéralistes ont développé « *a conceptual framework that made it possible to accommodate the creation of a powerful national government to the strong anti-statist current in the American political tradition* »⁹. L'invisibilité de l'Etat s'est alors imposé comme la solution pour des rédacteurs qui, ayant à l'esprit les exemples européens, voulaient effectivement doter leur nouvelle nation de pouvoirs régaliens seuls susceptibles de permettre la défense du territoire et le maintien d'une indépendance récemment acquise. Ainsi, si des pouvoirs forts ont effectivement été donnés au gouvernement par la Constitution, leur exercice est d'emblée organisé pour peser non sur l'intérieur du pays et se dérouler sous les yeux des Américains mais pour s'imposer à l'extérieur et n'être visible qu'aux frontières du territoire. En lieu et place d'une conscription obligatoire qui s'imposerait aux citoyens, c'est la voie d'une armée de métier, faite d'hommes volontaires, payés et entraînés qui a été choisie tandis que les ressources fiscales devaient provenir du recours au protectionnisme et à la dette, principaux modes de financement d'un Etat fédéral interventionniste dès l'origine.

B. Balogh va plus loin. Il met en évidence comment, loin d'être limité à la période fondatrice, rester « *out of sight* » a été pour l'Etat fédéral le moyen d'agir de manière continue sur l'ensemble du XIXème siècle, considéré, à tort, comme le siècle du laissez-faire¹⁰. « *Acknowledging that government action is sometimes most powerful when it is least visible changes the stale debate that pits big vs small government and public vs private administration* » (p.221). A travers de passionnantes études de cas – l'activité des cours de justice, le système postal¹¹ ou encore la réglementation économique pour ne citer que quelques exemples -, l'auteur décrit l'organisation de son invisibilité par l'administration fédérale : l'installation des casernes militaires loin des zones de peuplement ou celle de l'administration fiscale sur les ports à distance des centres urbains. Il montre le déguisement systématique et délibéré de l'action de l'Etat sous les traits d'acteurs publics locaux. « *The national government would employ state officers in a federal capacity, thereby investing the*

⁹ Max M. Edling, *A Revolution in Favor of Government : Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State*, NY, Oxford University Press, 2003, p. 219.

¹⁰ Pour une discussion entre B. Balogh et M. M. Edling voir la rubrique « Book forum » du *Journal of Policy History*, vol 21, N°4, 2009.

¹¹ Revenant à cet égard l'étude pionnière de Richard R. John, *Spreading the News : the American Postal System from Franklin to Morse*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

*federal taxman with the legitimacy of the state government. This idea also appeared in discussions of the federal judiciary. Thus according to some Federalists, there would be no construction of federal courthouses, nor would a distinct corps of federal judges created. As with the internal revenue, Congress would use state courthouses and employ state judges to hear federal cases. In short, as soon as the national government entered the American interior, it would try to merge as fully as possible with the already existing government apparatus of the states »¹². Cet ouvrage propose finalement une grille d'analyse qui laisse de côté l'étude des acteurs pour s'intéresser à la question de savoir comment, et à quel degré, cette nature *out of sight* de l'Etat américain, née d'une conjoncture particulière au moment de la rédaction de la Constitution, a pu s'institutionnaliser au cours du XIXème siècle au point de constituer, selon l'auteur, une institution centrale de la société américaine contemporaine. B. Balogh est d'ailleurs revenu sur cette dimension dans un article postérieur à son livre. Il y conseille aux progressistes américains désireux d'améliorer la couverture médicale de leurs concitoyens de prendre en compte cette invisibilité de l'Etat pour mener leur action de lobbying. La réorientation finale de la réforme de Barack Obama vers une modalité conforme à la nature hybride et indirecte de l'action étatique américaine serait ainsi, pour l'auteur, la parfaite illustration de son analyse¹³.*

L'ouvrage de B. Balogh constitue une proposition théorique particulièrement stimulante, y compris pour celles et ceux qui s'intéressent à cet Etat français dont la trop grande visibilité tient parfois lieu de conceptualisation. Il soulève cependant plusieurs questions. La principale touche au présupposé sur lequel l'ouvrage repose : il existerait aux Etats-Unis, de manière continue et diffuse, un « *antistatism* ». Considéré comme une donnée, cet *antistatism* n'est pourtant ni conceptualisé (est-ce une croyance, un sentiment, une représentation, un paradigme... ?) et ni, paradoxalement, historicisé. Pris comme variable indépendante, il est indispensable à une démonstration qui, pour être valide sur la longue durée, doit faire l'économie d'une véritable réflexion sur cette donnée et son évolution.

Dans un texte publié en réaction, et en dialogue, avec *A Government out of sight*, A. Sheingate, politiste américain, s'est ainsi intéressé à la perception que les Américains ont effectivement de leur Etat. A partir d'une étude de la répartition quantitative et qualitative du *public-sector employment*, il met en évidence la déconnection qui existe désormais entre

¹² B. Balogh, *A Government out of sight*, op.cit., p. 224.

¹³ B. Balogh, "Keep Your Government Hands Off My Medicare" : A Prescription that Progressives Should Fill", *The Forum*, 2009, vol 7, n°4, article 3, p. 1-21

l'invisibilité de l'Etat américain et sa présence, dans certains cas, effective à proximité des citoyens. « *This essay began with a puzzle : Americans have difficulty « seeing » the state. Upon closer examination, this puzzle actually manifests itself in two ways. As one might expect, Americans are unable to see the state because of the way federal authority is hidden or concealed in a maze of public-private partnerships and contracting arrangements. More surprising is that Americans are equally unable to recognize the state in the form of their neighbours, as well as themselves, who work as teachers, police officers, and other public-sector employees. In this second respect, the American state is hidden in plain sight* ».

Une telle analyse semble remettre en cause le sens de l'articulation entre *antistatisme* et institutionnalisation de l'invisibilité de l'Etat telle que celui-ci est conceptualisé par B. Balogh. « *Herein lays on irony of American state-building. In constructing a state that executes many of its functions through an arms-length relationship with the public, the federal government has been able to expand its authority across a range of activities without employing a large bureaucracy. However, constructing a federal government “out of sight” also reinforces the very scepticism that such a strategy is meant to avoid* »¹⁴.

D'un « government out of sight » à l'étude de l'attitude des Américains envers l'Etat

L'un des mérites de l'ouvrage de L. Jacobs et D. King est de tenter de saisir plus finement la manière dont le rapport à l'Etat - ce supposé *antistatisme* notamment - s'articule effectivement avec la nature et la structuration de cet Etat invisible américain désormais objet de la science politique. L'ouvrage relève ce défi. Il s'intéresse à l'Etat à travers les représentations qu'en ont les citoyens, en s'interrogeant notamment sur ce qu'il qualifie de « legitimacy deficit » (p. 15). Il s'en donne les moyens en réunissant des chercheurs issus de deux branches de la science politique américaine qui n'ont pas l'habitude de dialoguer : l'étude de *l'American political development* d'une part ; celle des *political behaviors*, de l'autre.

Pour les deux directeurs de l'ouvrage, et comme pour B. Balogh, il s'agit ainsi de comprendre, depuis ces deux perspectives, l'Etat américain en tant qu'« Etat ». Mais cette question centrale entraîne ici une seconde : celle de savoir comment l'Etat assure et maintient sa légitimité, et ce plus encore dans le contexte de la crise financière, morale, institutionnelle et politique traversée par les Etats-Unis depuis 2008. Le second texte

¹⁴ Adam Sheingate, « Why Can't Americans See the State », *The Forum*, vol. 7, Issue 4, 2009, Article 1, respectivement p. 11 et 13.

introdutif de cadrage théorique s'inscrit dans cette perspective. John Ferejohn s'y interroge : « *Is Inequality a Threat to Democracy ?* ».

Le corps de l'ouvrage débute par trois contributions qui traitent du XIX siècle et dont les conclusions convergent globalement avec les analyses d'un *Government out of sight*. Davantage théoriques, ces textes insistent tout d'abord sur le fait que c'est précisément, et paradoxalement, cette nature de l'Etat - que l'un des auteurs, G. Gerstle, qualifie significativement de « *pattern of American Governance* »¹⁵ - qui permet l'exercice de la contrainte, saisie ici à travers le « *police power* ». A cet égard, et contrairement à plusieurs critiques dont il a pu faire l'objet, le nouveau paradigme d'analyse de l'Etat américain comme un *hidden state* ne rompt pas avec la théorie weberienne de l'Etat. Au contraire, il vise à comprendre comment s'exercent effectivement la contrainte et le pouvoir, fusse à travers une hybridation entre public et privé qui rompt avec la manière dont l'Etat a longtemps été conceptualisé, dans la suite de M. Weber, par la sociologie de l'Etat, notamment française¹⁶. Reprenant les conclusions de son doctorat¹⁷, K. S. Johnson montre par exemple comment, bien avant le New Deal, l'Etat fédéral a agi directement sur la société et l'économie tout en s'appuyant sur des acteurs non étatiques¹⁸. Il a pour cela eu recours à ce que K. S. Johnson conceptualise sous le terme de « *intergovernmental policy instruments* » à l'image des prêts fédéraux aux états dont l'attribution était conditionnée à la mise en oeuvre de certaines politiques¹⁹. Ce premier groupe de contributions invitent ainsi le lecteur à reconsidérer la question du rapport entre l'Etat et les états pour ne plus les penser dans une relation de concurrence ou même de subsidiarité mais pour faire de l'articulation entre ces deux composantes l'objet même de l'analyse²⁰.

¹⁵ Gary Gerstle, « The Resilient Power of the States across the Long Nineteenth Century. An Inquiry into a Pattern of American Governance », *op.cit.*, p. 61-87

¹⁶ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, 1979.

¹⁷ Kimberley S. Johnson, *Governing the American State : Congress and the New Federalism, 1877-1929*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

¹⁸ Non-représentée ici, une approche comparable se retrouve dans les travaux qui portent eux attention non à l'articulation entre Etat fédéral et états mais entre l'administration fédérale et les cours de justice locale, qui tout en étant indépendante du pouvoir administratif, furent très tôt l'un de ses principaux acteurs de son implémentation à l'échelon local, Reuel Schiller, « « Saint George and the Dragon » : Courts and the Development of the Administrative State in Twentieth-Century America », *Journal of Policy History*, vol 17, n°1, 2005, p. 110-124.

¹⁹ Pour une autre et passionnante étude de cas comparable, sur une période plus récente, voir Robert Lieberman, « Civil Rights and the Democratization Trap : The Public-Private Nexus and the Building of American Democracy », D. King et alii., *Democratization in America. A Comparative-Historical Analysis*, Baltimore, John Hopkins University, 2009, p. 211-229.

²⁰ Il rejoint en cela la proposition théorique de Christopher Howard, «The American Welfare State or States ?», *Political research Quarterly*, vol 52, n°2, juin 1999, p. 421-442.

Il fait de plus émerger deux interrogations que l'ouvrage de B. Balogh contourne le plus souvent. D'une part, la question de la neutralité de cet Etat invisible se pose avec force. Les instruments ainsi mobilisés conduisent-ils au même type de politiques publiques que ceux utilisés pour conduire l'action des Etats « visibles » ? D'autre part, la légitimité politique d'un Etat démocratique qui agit de manière invisible devient problématique. En quoi cet Etat est-il représentatif et de quel(s) volonté(s) et intérêt(s) son action découle-t-elle ?

La première réflexion – sur la neutralité des instruments – a débutée dès la publication de l'ouvrage de C. Howard sur le « *hidden welfare state* ». Plusieurs travaux, au premier rang desquels ceux de J. S. Hacker, ont montré que la mobilisation d'instruments invisibles donne lieu à une action étatique moins redistributive et plus inégalitaire²¹. Mais cette dimension est articulée ici à celle de la perception sociale de cet Etat pourtant *out of sight*. L'ouvrage dirigé par L. Jacobs et D. King a en effet le mérite de mettre en doute l'effectivité de cet *antistatism* censé caractériser la société américaine de manière ahistorique. Dans une contribution centrale pour ce projet collectif, Benjamin I. Page and Lawrence R. Jacobs s'appuient sur des enquêtes d'opinion contemporaines comme anciennes pour étudier ce que pense l'« American public » de l'intervention de l'Etat dans la lutte contre les inégalités. Les auteurs battent alors en brèche la conception toquevillienne d'une culture américaine qui préférerait la Liberté à l'Egalité. « *It turns out that majorities of Americans are not in fact ignorant of, or unconcerned about, rising economic inequality. Most are well aware of it and quite concerned. Most Americans are not opposed to egalitarian government programs: majorities supports a wide range of measures that would dramatically reduce inequality. A most Americans are not single-minded tax cutters; they are willing to pay taxes to fund these programs. Moreover majorities favour progressive taxes and heavy taxations of the rich. Most Americans can be characterized as "pragmatic egalitarians"* » (p.135-136). Cette analyse ne fait donc qu'ouvrir un peu plus l'aporie de l'invisibilité de l'Etat américain. Si l'*antistatism* doit à son tour être questionné, comment expliquer cette dernière ?

Le reste des contributions est destiné à ouvrir ce chantier de recherche en s'intéressant à la représentativité de l'Etat américain en terme de : classes (Larry M. Bartels), de niveau d'éducation (Suzanne Mettler), de genre (Lee Ann Banzak) et d'origine (Cathy J. Cohen). Si ces textes confirment l'accès inégal à cet Etat au croisement du privé et du public et donc les possibilités différentielles d'influer sur les politiques conduites, leurs conclusions sont sensiblement différentes de celles des études sur les lobbys et autres groupes d'intérêt. Ils

²¹ Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State : The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, NY, Cambridge University Press, 2002.

mettent en effet en évidence comment cette même hybridation – qui permet l’invisibilité de l’Etat – a simultanément rendu possible plusieurs des changements de politique intervenus depuis les années 60. L. A. Banzak montre ainsi comment la présence de femmes, par ailleurs engagées dans l’espace de la cause des femmes, au sein des hautes sphères de l’appareil d’Etat a permis à plusieurs revendications féministes d’aboutir.

L’exploration de ces premières pistes de recherches débouche enfin sur quelques propositions théoriques. Dans leur introduction, L. Jacobs et D. King appellent ainsi de leurs vœux un retour à un « fonctionnalisme situé » (« *situated functionalism* », p. 27-28), fonctionnalisme qui intégrerait la question du conflit et dont les analyses, appuyées sur la conduite de terrains empiriques, porteraient sur des situations institutionnelles et sociétales précises. Dans un texte conclusif, S. Skowronek propose lui la notion de « *policy state* » pour conceptualiser l’Etat américain contemporain. « *It refers to the extension of positive rule making over vast areas of governance which were previously ordered by structural assumptions and legal proscriptions [...] In any case, discretionary policy is no longer just one of the mechanisms through which the American state governs; the policy state is distinctive because there are few other mechanisms left* » (p. 335). Si l’une comme l’autre sont très rapidement esquissées, les auteurs s’accordent sur la nécessité de confronter ce nouveau paradigme d’analyse de l’Etat américain avec des propositions de conceptualisations à partir d’autres études de cas.

De l’étude du cas américain au comparatisme transatlantique

En effet, implicitement chez B. Balogh, explicitement chez L. Jacobs et D. King, la question de la comparaison et celle, liée, de la possibilité de construction d’une nouvelle typologie des Etats à l’aune de cette redécouverte de l’Etat américain est posée. L’enjeu de la comparaison est ainsi au cœur de la contribution de D. King et Robert C. Lieberman²² qui, à partir de l’étude de l’Etat américain, dessine un cadre théorique comparatif pour penser l’Etat contemporain. Il s’agit de montrer : « *how American patterns offer comparative lessons* » (p.549). La typologie proposée rompt ainsi avec la dichotomie entre Etat faible/ Etat fort, d’une part, prône une approche multidimensionnelle, de l’autre. L’Etat américain est ainsi défini à travers cinq dimensions. Il serait un « *Administrative State* », un « *Fragmented*

²² Les auteurs développent ici une réflexion amorcée dans D. King et Robert C. Lieberman, « Finding the American State : Transcending the ‘Statelessness’ Account », *Polity*, 40, 2008, p. 368-378. Ils l’ont depuis poursuivie dans « Ironies of State Building : A Comparative Perspective on the American State », *World Politics*, vol 61, n°3, 2009, p. 547-588.

State », un « *Associational State* », un « *Standardizing State* » et enfin un « *Segregated State* ». Pour située qu'elle soit, cette proposition comparative n'en est pas moins stimulante pour un lecteur qui, historien ou politiste, travaillerait lui sur l'Etat français. La notion d'« articulation » théorisée comme l'une des dimensions de l'Etat français par Pierre Rosanvallon fait, par exemple, directement écho à celle d'« associational state »²³. Il reste qu'un lecteur européen regrettera probablement que les deux ouvrages ne consacrent pas une plus grande place à des développements sur la conceptualisation de la frontière même entre des notions comme celles de « gouvernement » et d'« Etat », parfois employées l'une pour l'autre, même si la notion de « stateness », emprunté à J.P. Nettle et mobilisée dans l'une des contributions, constitue indéniablement une piste intéressante en la matière.

La lecture de ces deux ouvrages comme, plus largement, celle de l'ensemble des publications qui, depuis quelques années, dessinent un nouveau paradigme analytique de l'Etat américain à partir de son invisibilité soulèvent toutefois d'autres questions comparatives. La première découle du constat que cette caractérisation de l'Etat à partir de sa main invisible est contemporaine de la mise en évidence d'instruments de politiques publiques dont l'efficacité ne s'expliquerait à leur tour que par leur invisibilité. Après avoir, avec d'autres, mis en évidence un *hidden welfare state* aux Etats-Unis²⁴, J.S. Hacker s'est précisément intéressé aux infimes changements incrémentaux, qui à l'aide d'instruments imperceptibles (tels que le « *drift* » ou le « *layering* »), ont pourtant conduit à un profond bouleversement, un « *great shift* », dans les politiques sociales américaines²⁵. La mise en perspective des ouvrages de B. Balogh et D. King et L. Jacobs avec de tels travaux invite ainsi à s'interroger sur les éventuelles correspondances systémiques entre type d'Etat, type d'instrument et type de mécanisme du changement, questionnement susceptible de constituer une piste de travail prometteuse pour les chercheurs qui, depuis quelques années, se penchent sur les recompositions de l'Etat contemporain. Ce constat devrait ainsi conduire les spécialistes du

²³ Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

²⁴ Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State...*, op.cit. et « Bringing the Welfare State Back In : The Promise (and Perils) of the New Social Welfare History », *Journal of Policy History*, vol 17, n°1, 2005, p. 125-154.

²⁵ Jacob S. Hacker, « Policy Drift : The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment », Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen (dir.), *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005, p. 40-82 et Jacob S. Hacker, *The Great Shift. The Assault on American Jobs, Families, Health Care, and Retirement and How You Can Fight Back*, Oxford University Press, 2008, voir la recension de l'ouvrage par Clémence Ledoux et Philippe Weyrauch, *Revue française de science politique*, vol. 60, n°2, 2010, p. 377-381.

changement institutionnel à dialoguer plus avant avec ceux de *l'American political development*²⁶.

La lecture des ouvrages de B. Balogh et de L. Jacobs et D. King peut également inspirer les spécialistes de l'Union Européenne. Cette dernière n'est en effet pas une institution « faible ». Ses instances mènent des politiques qui contraignent les citoyens européens. Elles restent cependant le plus souvent hors de vues de ces derniers. Dans ce paradoxe, et comme dans l'exemple américain, est susceptible de résider ce fameux « déficit de légitimité » de l'Union, indépendamment de tout « anti-européanisme », réel ou supposé. En ce qu'elle a mis en évidence ce que Christian Lahusen a lui-même appelé la « main invisible de l'Union Européenne », son étude des effets de la politique européenne de l'emploi sur le débat public semble confirmer la pertinence de cette hypothèse comme l'intérêt de ces travaux sur l'Etat américain pour l'étude de la vieille Europe. « L'efficacité de la Stratégie Européenne pour l'Emploi irait ainsi de pair avec la diminution de la légitimité de l'Union Européenne et de son soutien public »²⁷.

Enfin les deux ouvrages qui font l'objet de ce compte-rendu invitent toute réflexion sur les recompositions contemporaines de l'Etat à un retour au second degré sur les transformations du regard que le chercheur pose sur cet objet selon les périodes et les disciplines. Comprendre pourquoi l'Etat américain a été si longtemps invisible y compris pour celles et ceux qui, politistes ou historiens, le prenaient pour objet constitue ainsi l'arrière-fond du propos tant de B. Balogh que de L. Jacobs et D. King. La contribution de D. King et M. Stears au second ouvrage s'engage d'ailleurs explicitement sur cette voie. Les auteurs s'y interrogent sur les raisons du peu d'intérêt de la science politique américaine pour l'Etat, dans l'après Seconde Guerre mondiale. Les chercheurs qui s'intéressent notamment à l'Etat français pourraient s'en inspirer afin de comprendre comment finalement, depuis la publication de l'ouvrage de Pierre Birnbaum et Bertrand Badie, peu nombreux sont ceux qui ont cherché à théoriser en « tant qu'Etat » un Etat français dont la grande visibilité semblait suffire à attester de l'existence²⁸. Un détour par plusieurs travaux récents sur le faux-semblant de la conception jacobine de

²⁶ Dialogue dont l'ouvrage récent de James Mahoney et Kathleen Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power* (New York, Cambridge University Press, 2009) marque visiblement l'amorce.

²⁷ Christian Lahusen, « La main invisible de l'Union européenne et l'europanisation silencieuse des débats publics sur le chômage », *Politique européenne*, 2007, 1, n°21, p. 68.

²⁸ Pour une réflexion historiographique comparable, Alain Chatriot, « L'évidence de l'Etat. Une difficulté chronique pour les historiens politiques français », communication au colloque « Sciences sociales : sortir du paradigme de l'action ? », dir. Daniel Benamouzig, OSC – Sciences Po, 10-12 mai 2010.

l'Etat français semble confirmer la pertinence qu'il y aurait à tirer un tel fil²⁹. Tandis que les Etats-Unis redécouvrent un Etat « *out of sight* », la France pourrait alors se trouver en face d'une « société civile » jusqu'ici invisible³⁰.

Sarah Gensburger³¹

Centre d'Etudes Européennes (Sciences Po)

²⁹ Steve Kaplan et Philippe Minard (ed.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIe-XXe siècles*, Paris, Belin, 2006 Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004

³⁰ Claire Lemerrier, « La France contemporaine : une impossible société civile ? », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 52-3, juillet-septembre 2005, p. 166-179

³¹ Ce compte-rendu trouve son origine dans la revue de littérature *L'Etat vu par les historiens. Lectures croisées franco-américaines*, réalisée au sein du programme transversal de Sciences Po sur les « Recompositions contemporaines de l'Etat - rEr » dirigé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ; <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-recomposition-etat/>.