

LE POLITIQUE, L'ECONOMIQUE ET LA DIFFICILE EMERGENCE
DES NOUVELLES REGULATIONS
Stefano Palombarini et Bruno Théret
(version provisoire)

Communication au Forum de la régulation

Paris , 11-12 octobre 2001-09-24

La réinsertion du politique dans la théorie de la régulation marque une série de ruptures par rapport à la théorie économique dominante. D'un point de vue épistémologique, cette dernière vise la construction d'une science économique dont le but fondamental est d'expliquer les décisions individuelles prises par des agents plongés dans un environnement structuré par des relations qui les dépassent et leur préexistent. De plus, la théorie n'a en général rien à dire sur le processus de formation des préférences ou des fonctions d'utilité des agents, qui sont considérées comme exogènes. Elle ne prend pas en compte la dimension politique des phénomènes économiques ; lorsque les économistes parlent de "politique", ils se réfèrent essentiellement à l'intervention étatique. Non seulement, donc, la théorie dominante présuppose la primauté de l'économique par rapport au politique, hypothèse complémentaire au processus de naturalisation des "lois" économiques, mais elle réduit le "politique" au rôle économique de l'Etat.

L'introduction de l'État dans le système économique tel qu'il est défini par la théorie dominante pose à son tour problème, car "si l'on ne spécifie pas d'emblée quelle peut être sa contribution à l'activité économique, il n'est pas surprenant que son impact soit négatif. En effet, il prélève des ressources que les agents privés auraient mieux allouées, en fonction de leurs propres préférences, que l'État ignore"¹. Ainsi en dehors du maintien de l'ordre contractuel et des droits de propriété, seules sont légitimes les interventions de l'État qui visent à corriger les défaillances du marché (ou, dans d'autres approches, à réguler les contradictions capitalistes ou encore à arbitrer des conflits sociaux engendrés dans l'économie marchande). Par là, la "science économique" non seulement se fonde sur le présupposé de parfaite séparabilité des sous-systèmes sociaux, mais se révèle aussi comme purement normative, son but étant moins d'expliquer et de comprendre que d'évaluer les politiques publiques à l'aune de son modèle de l'économie. Le "bon" rôle de l'État est dans son cadre dérivé des exigences de fonctionnement du système économique. L'existence d'un lien fonctionnel, dans lequel le politique -et donc la politique économique- est en position subordonnée permet de réduire la variété des configurations nationales à l'unité : à chaque état du système économique correspond ou devrait correspondre une (et une seule) politique économique, celle qui est fonctionnelle à la réalisation de l'optimum économique.

¹ Boyer (2001), préface, p.7

La prise en compte du politique par la théorie de la régulation, en revanche, participe d'un projet plus général, celui du retour à une économie politique ; il s'agit de réinsérer les phénomènes économiques dans la dynamique sociale d'ensemble².

I. Cadre général d'analyse.

Partons de l'affirmation qu'il n'existe pas un objet social autonome appelé 'économie', et qu'il n'existe pas non plus un objet social autonome appelé 'politique'. Par contre, il est possible de penser à deux champs, deux ordres de pratiques - l'économique et le politique - interdépendants mais autonomes, car gouvernés par des logiques irréductibles l'une à l'autre. Il est ainsi impossible de distinguer les phénomènes économiques des phénomènes politiques sur la base de leur nature objective ; tout phénomène social peut s'inscrire dans l'un ou l'autre des deux champs (ou dans les deux à la fois) dans la mesure où il participe aux processus d'accumulation politique ou/et d'accumulation économique.

La logique autoréférentielle de l'Etat comme rapport social organisant l'ordre politique.

L'État, le politique au sens strict, ne peut être vu comme une simple forme institutionnelle de l'économique, ne serait-ce que parce qu'il dispose lui-même d'une économie régie par ses propres lois. A l'encontre de la littérature économique usuelle qui fait de l'État le résultat plus ou moins fonctionnel de nécessités économiques, une des hypothèses centrales de l'approche régulationniste du politique est que le développement de l'État, considéré comme un rapport social contradictoire au capital sur le plan logique, est d'abord le fruit d'une rationalité spécifique s'exprimant dans un contexte économique et social qu'il contribue lui-même à configurer. A l'ambition de construire une analyse positive des politiques publiques - de comprendre leur formation et non pas d'indiquer ce qu'elles devraient être - correspond le choix théorique de coupler l'autonomie de la logique qui gouverne le politique en tant que champ particulier et l'autonomie des déterminants de l'action des acteurs politiques (parmi lesquels figurent ceux qui peuvent se prévaloir de l'État) sur leur environnement³ ; l'action politique en général (et celle de l'État en particulier) n'est pas déterminée, ne serait-ce qu'en dernière instance, par l'économique. De la même façon, à l'autonomie de l'économique en tant que champ particulier doit être associée l'autonomie d'action des acteurs économiques par rapport aux structures politiques.

Ainsi, tout lien fonctionnel et hiérarchique a priori entre économique et politique disparaît, car d'une part les logiques de fonctionnement des deux sous-systèmes sont irréductibles l'une à l'autre - elles sont autoréférentielles -, d'autre part ni l'économique ni le politique ne déterminent de façon exclusive la dynamique sociale d'ensemble. L'action politique sur l'économie ne saurait

² Palombarini (2000)

³ Palombarini (1999)

plus alors se concevoir sur le mode hiérarchique du commandement et l'efficacité de la politique économique passer par une causalité linéaire⁴.

Mais si l'économique et le politique sont autonomes l'un par rapport à l'autre, ils n'en évoluent pas pour autant comme des systèmes séparés, bien au contraire. Car, faut-il répéter, la différenciation des logiques sociales n'empêche pas les phénomènes sociaux qu'on peut qualifier d'économiques, en tant qu'ils sont gouvernés par la logique de l'accumulation économique, de jouer aussi (ex post, si l'on peut dire) sur les processus d'accumulation politique, et vice versa. Ainsi, les relations qui structurent les processus d'accumulation économique sont toujours politiquement fondées au sens où elles sont pour partie le produit plus ou moins intentionnel et cumulé dans le temps d'actions orientées par la recherche ou la mobilisation du pouvoir politique. Symétriquement, les relations qui structurent les processus d'accumulation politique sont toujours économiquement fondées : elles résultent de l'ensemble des dynamiques sociales, donc aussi d'actions ayant pour finalité l'accumulation économique, et elles doivent être fondées sur des modes d'accès à des ressources économiques.

Aussi l'hypothèse centrale qu'il nous paraît nécessaire de poser au fondement d'une approche régulationniste de la politique économique est que le politique et l'économique évoluent simultanément comme des systèmes séparés et interdépendants, en interaction : ils ont chacun leur propre logique de développement, mais la viabilité de l'un dépend étroitement de ressources produites dans l'autre. Dans ce cadre, l'action de politique économique est considérée comme visant d'abord à augmenter les ressources économiques de l'ordre politique ; elle est le produit d'une logique politique étroitement liée à la recherche du pouvoir comme fin en soi.

Conflit social, médiation politique et politique économique.

L'approche du politique qui caractérise la science économique dominante considère que l'action publique est destinée à et capable d'effacer le conflit social. C'est faire abstraction de la complexité de la structure des intérêts sociaux, politiques et économiques. Cette structure est remplie d'hétérogénéité et de visées contradictoires, ce qui implique que le but de l'action publique ne puisse pas être, au-delà du discours qui peut être officiellement tenu sur elle, de la réduire à l'unité, de l'homogénéiser (ce qui serait inconcevable). L'action publique, qui vise avant tout à la reproduction de l'ordre politique, ne peut qu'opérer une sélection parmi les différentes demandes politiques à partir de laquelle elle est alors susceptible d'institutionnaliser un compromis social.

Aussi convient-il de renoncer au concept classique d'intérêt général⁵. Comme l'écrit Danilo Zolo⁶, la dimension de la politique coïncide précisément avec la sphère des divergences d'opinion et d'intérêt, des conflits et des antagonismes qui ne peuvent pas être entièrement résolus par voie argumentative, et moins encore en recourant à des critères universels d'impartialité ou de justice

⁴ Théret (1999).

⁵ Dans le même sens Schumpeter (1990)

⁶ Zolo (1996)

distributive. Aucun système politique ne peut satisfaire l'ensemble des attentes sociales ni prendre en considération l'ensemble des points de vue concurrents : le conflit politique peut être arbitré, neutralisé, régulé, inscrit dans un régime d'ordre, mais jamais dépassé.

Le rôle du politique n'est donc pas a priori de corriger les défaillances du marché, ni de représenter l'intérêt général contre des intérêts particuliers ; les choix qu'il opère peuvent être justifiés sur la base de critères moraux ou rationnels, mais ils ne sont possibles qu'en raison d'une asymétrie de pouvoir qu'ils ne peuvent que renforcer. C'est la spécificité de son code de fonctionnement qui différencie le système politique des autres sous-systèmes sociaux : chaque société est le résultat d'une dialectique entre des principes économique et politique à la fois conflictuels et mutuellement dépendants l'un de l'autre. Dans cette perspective, la régulation sociale doit être conçue comme l'expression des médiations institutionnelles qui assurent la coexistence et la coévolution des ordres politique et économique.

Dans ce cadre, la politique économique doit être considérée comme le résultat d'une stratégie ou l'expression d'un compromis entre des stratégies contradictoires dont sont porteurs les décideurs publics, stratégies orientées par des finalités politiques. Les effets d'une politique économique sont d'abord économiques. Mais seules les approches fonctionnalistes ou normatives peuvent considérer que, puisqu'elle conditionne directement le processus d'accumulation capitaliste, alors l'action politique répond ou devrait répondre au "bon" fonctionnement du système économique. Réfléchissons un instant à une hypothèse opposée mais symétrique à celle-ci, qui en constatant que les comportements des acteurs économiques cherchent à influencer et ont un impact sur les processus politiques, essaierait de lire dans les choix technologiques et/ou de consommation la tentative d'optimiser le fonctionnement du système politique. L'irréalisme de cette hypothèse révèle un présupposé (souvent implicite) des théories fonctionnalistes ou normatives de la politique économique : elles s'appuient sur une vision de l'État bienveillant et sur le caractère transitoire et contingent du conflit social.

Dans une perspective régulationniste, par contre, la politique économique doit être comprise comme un instrument utilisé pour mobiliser les ressources économiques nécessaires à la reproduction politique. Si son impact est d'abord économique, la politique économique est produite par le fonctionnement du champ politique, et elle doit être rapportée à la logique qui gouverne et définit ce champ particulier, celle de l'accumulation du pouvoir. Par la politique économique, la recherche de richesse est mobilisée à des fins de pouvoir, de même que, réciproquement, dans l'action politique des intérêts économiques, ceux-ci cherchent à mobiliser le pouvoir à des fins d'accroissement de leur richesse. S'il est possible de reconnaître une rationalité dans l'action de politique économique, il s'agit d'une rationalité politique. L'impact macro-économique de la politique économique est donc le sous-produit d'une dynamique qui répond à une logique irréductible à celle de l'accumulation capitaliste. Les effets des politiques publiques qui sont pertinents par rapport à la logique politique n'ont aucun rapport avec l'idéal de l'efficacité économique ; ils doivent d'abord être évalués en termes d'efficacité politique.

Les rapports entre l'intégration européenne et les politiques économiques nationales sont

par exemple souvent analysés du point de vue du "bon" fonctionnement des systèmes économiques. Ainsi, par deux fois en Italie on a parlé de la *nécessité* - c'est-à-dire de l'adéquation fonctionnelle à la logique économique - d'adapter le modèle des relations industrielles aux *impératifs* de l'intégration monétaire. D'abord au milieu des années 80 la perspective de l'entrée de la lire dans la "bande étroite" du SME a marqué la fin des conflits sociaux qui avaient caractérisé le début de la décennie (et les années 70). Dans les années 90, l'objectif de l'adhésion à l'union monétaire a conduit à souligner le rôle moteur joué par la concertation entre syndicats, associations industrielles et gouvernement. Dans les deux cas, la participation aux processus européens a été indiquée comme l'objectif à atteindre (ou la contrainte à respecter) pour éviter une pénalisation de l'économie italienne ; la politique économique et le modèle de relations industrielles auraient été fixés en fonction de ce résultat. L'approche régulationniste de la politique économique permet une lecture alternative des deux "tournants" de la politique italienne. Si l'on considère que l'objectif dernier de l'action gouvernementale est de consolider le pouvoir politique, alors l'Europe apparaît comme l'opportunité (et non pas la contrainte), le moyen (et non l'objectif) que les gouvernements ont pu successivement exploiter pour réaliser leurs objectifs politiques. Ainsi, dans les années 80 l'alliance sociale de soutien au gouvernement de *pentapartito* (qui s'était constitué en 1979) était fondée sur l'exclusion de l'échange politique de la classe ouvrière. La rigidité du taux de change et l'affaiblissement des mécanismes de protection automatique des salaires contre l'inflation (*scala mobile*) ont accru énormément le coût du conflit social pour les syndicats, qui se sont ainsi trouvés durablement marginalisés et ont dû accepter sans lutter une distribution de la valeur ajoutée de plus en plus favorable au capital⁷.

De la même façon, la nouveauté politique des années 90 a été le retour des salariés au cœur de l'échange entre soutien politique et électoral et mesure de politique économique conformes à leurs intérêts. La concertation a été l'instrument que les gouvernements de l'Olivier ont utilisé pour essayer d'agréger un nouveau bloc social autour des groupes liés à la grande entreprise et à la classe ouvrière centrale, la plus syndicalisée et la mieux protégée. Dans ce contexte on peut interpréter les efforts accomplis pour que la lire fasse partie du premier groupe de monnaie à disparaître pour laisser la place à l'euro. L'objectif de l'entrée dans la monnaie unique a eu la double fonction de légitimer aux yeux de l'opinion publique une politique budgétaire très restrictive et de dessiner le cadre à l'intérieur duquel la concertation était viable. Il faut en effet souligner les différences entre la concertation "à l'italienne" des années 90 et les pratiques social-démocrates de type "classique". Alors que ces dernières sont fondées sur un échange entre ressources mises en jeu par la politique économique et soutien par des associations d'intérêts très fortes, dans le cas italien, le gouvernement, les syndicats et les associations patronales se sont légitimés mutuellement pour faire face à leurs faiblesses respectives dans un contexte de politiques restrictives⁸. La rigueur de la politique économique italienne des années 90 n'a pas été simplement possible grâce à la concertation, elle a aussi constitué un présupposé nécessaire aux pratiques concertées : car des

⁷ Palombarini (2001a)

associations d'intérêts relativement faibles n'auraient pas résisté aux revendications de leurs bases respectives en présence de politiques expansives. Le changement de perspective sur la politique économique amène ainsi, comme le montre cet exemple, à inverser complètement la chaîne causale identifiée usuellement par la théorie dominante. Celle-ci fait de cette concertation l'instrument utilisé pour respecter les contraintes budgétaires et faire admettre la lire dans l'euro : ce serait donc un résultat fonctionnel à l'efficacité économique. Notre approche indique dans l'euro le facteur légitimant une politique restrictive nécessaire à la praticabilité de la concertation : une stratégie qui visait la formation d'un nouveau bloc social, à son tour fonctionnelle à l'accumulation politique⁹.

Les médiations sociales de la politique économique.

Ainsi la politique économique sélectionne et impose une médiation entre les demandes politiques dont sont porteurs les groupes sociaux qui se façonnent dans le fonctionnement du champ économique; à plus long terme, elle favorise le développement de certains groupes au détriment d'autres. Ces deux mouvements conditionnent certes le régime économique et la dynamique macro-économique, mais ils doivent d'abord, en faisant retour sur la sphère politique, être fonctionnels à la continuité administrative de l'État et à celle du régime politique, c'est-à-dire d'une part participer à la reproduction à long terme de l'ordre politique en tant qu'organisation (régime administratif et régime fisco-financier), d'autre part reproduire à court-moyen terme les asymétries de pouvoir existantes entre groupes sociaux et plus spécifiquement fournir à la coalition gouvernementale le soutien politique (électoral notamment mais pas seulement) nécessaire à sa viabilité (régime politique). Cette méthode d'analyse de la politique économique se veut assez générale, étant entendu que les modèles qu'on peut construire à partir d'elle sont spécifiques à chaque contexte historique qui fait l'objet d'une étude de cas. Pour mener ces études de cas, il est en préalable utile de distinguer trois grandes médiations institutionnelles de la coévolution du politique et de l'économique.

La traduction des dynamiques économiques dans des demandes politiques n'a rien de mécanique. Les intérêts économiques différenciés selon les différents groupes sociaux structurent les demandes politiques, mais celles-ci découlent de la représentation que les agents se donnent de leurs intérêts. Il s'agit donc d'analyser d'un côté la structuration des intérêts que détermine la dynamique macro-économique, de l'autre le processus de construction de ces intérêts, processus qui n'a rien de superstructurel et qui constitue une condition préliminaire pour qu'une demande politique puisse trouver un écho dans la dynamique de l'offre politique. C'est pourquoi il est préférable à ce niveau de parler de traduction des intérêts économiques dans la sphère politique plutôt que de représentation ou de reproduction : ce qui rapproche le cadre analytique régulationniste de l'analyse gramscienne en termes d'hégémonie. Au-delà des caractérisations très

⁸ Regini (??)

générales - capital, travail, administration, classe politique-, les acteurs réels, et non les agents représentatifs d'intérêts prédéfinis, doivent d'abord concevoir, se représenter, quels sont leurs intérêts et comment les projeter dans le futur. On est ici renvoyé à la question de la représentation idéologique (symbolique) et de la formulation discursive des intérêts et des référentiels globaux et sectoriels de pensée dans le cadre desquels ces intérêts ont fini par s'exprimer¹⁰. La médiation discursive prend diverses grandes formes doctrinaires, paradigmatiques, à vocation universelle, à la construction desquelles les économistes participent activement, telles le keynésianisme et le néo-libéralisme... Elles prennent également dans chaque pays, en fonction de leur histoire propre et selon les secteurs, des formes gestionnaires spécifiques (variantes du keynésianisme commercial - USA et GB - et variantes du keynésianisme structurel - Europe continentale) pendant les trente glorieuses; diverses variantes du néolibéralisme monétariste ou social).

En deuxième lieu, la logique propre du politique implique la décision d'écarter ou de dévaluer certaines demandes dans la sélection des priorités politiques; au même titre, l'établissement d'un compromis parmi les demandes retenues doit être considéré comme fonctionnel à l'accumulation du pouvoir politique. Il s'agit ici encore une fois de reconnaître l'autonomie du politique en tant que champ de pratiques spécifiques: les demandes politiques ne sont pas seulement construites en termes idéologiques et discursifs mais aussi en termes proprement politiques, une construction qui passe par la médiation du système de représentation politique (dont la gamme s'étend sur une échelle allant du pluralisme pur - marché politique où des partis sont en concurrence pour les voix des électeurs, au corporatisme pur - intégration des intérêts privés organisés au parti-Etat). En effet, les formes concrètes d'organisation des rapports entre les acteurs politiques privés et publics, les règles d'accès aux et de répartition des ressources politiques, la possibilité de faire admettre une demande ou une action politique comme légitime conditionnent à la fois l'ensemble des stratégies praticables et l'horizon politique (par exemple, l'importance relative du soutien à court terme par rapport au soutien à long terme) des décideurs publics. Les questions qui se posent ici sont donc d'une part celle de la représentation institutionnelle des intérêts et de leur incarnation-objectivation dans des médiations de type juridico-politique constitutives d'acteurs sociaux particuliers (médiateurs) et dont le système d'ensemble (dit de la représentation politique) opère le filtrage-transformation-traduction des demandes politiques dans le langage interne à l'ordre politique qui va permettre leur intégration dans les routines politico-administratives et leur prise en compte dans l'offre politique.

En troisième lieu, l'expression de la structure des intérêts sociaux telle qu'elle est représentée dans l'ordre politique via le système de représentation politique crée une structure de droits et devoirs dans l'ordre politique ouvrant des créances et dettes sur les ressources monétaires (fisco-financières) de l'Etat qui ne sont autres que celles de l'ordre économique dans son ensemble. Le régime monétaire est l'expression de cette structure de créances et dettes fisco-financières

⁹ Palombarini (2001b)

constitutives des finances publiques dans son articulation à la structure des dettes privées émises de façon endogène à l'ordre économique et qui participe du régime d'accumulation. Il exprime le compromis social qui permet à ces deux structures de dette de cohabiter (de façon plus ou moins vertueuse) alors même qu'elles se reproduisent à partir de principes opposés d'affectation des ressources économiques (prélèvement-redistribution et marchandage contractuel).

Le contexte institutionnel de la politique économique : constitution politique et constitution administrative.

Il résulte du jeu de ces médiations discursive (construction des intérêts et leur traduction en demandes politiques), de la représentation politique (transformation différenciée et sélective des demandes politiques - droits subjectifs - en droits objectifs reconnus par l'offre politique), et monétaire (conversion des droits objectifs en créances politiques et actualisation des dettes ainsi reconnues par le paiement monétaire via le système fiscal et la politique monétaire), que si l'offre politique répond (sur la base d'une rationalité politique) à des demandes enracinées pour une large part dans les dynamiques économiques, la formation de la politique économique est strictement lié à l'ensemble du contexte institutionnel¹¹. Il s'agit là d'une position régulationniste assez générale mais qu'il convient ici de mieux spécifier.

Le contexte institutionnel de la politique économique est en effet d'une double nature : il est à la fois relatif à la constitution politique et à la constitution administrative de l'ordre politique (une distinction introduite par Tocqueville), deux constitutions qui n'ont pas la même temporalité historique dans la mesure où l'une, la première, est immédiatement, à court terme, sensible aux variations de l'environnement économique et social, tandis que l'autre, la seconde, est en quelque sorte isolée de ce contexte et suit une évolution lente, réglée d'abord par la logique interne autoréférentielle de l'ordre politique.

La constitution politique est l'ensemble des règles qui instituent un régime politique, c'est-à-dire la forme du gouvernement quotidien par l'État de la société dans laquelle il est immergé. Incluant le statut de la Banque centrale comme quatrième pouvoir public (à côté de l'exécutif, du législatif et du judiciaire), elle régit donc les formes des médiations institutionnelles qui spécifient les liens entre l'action gouvernementale, la dynamique macro-économique et le soutien politique électoral/corporatiste, soit dit autrement les formes variables dans le temps et dans l'espace du mode de formation et de reproduction de la politique économique.

La constitution administrative est l'ensemble des principes d'organisation qui donnent à l'ordre politique son autonomie. A travers elle s'exprime l'autoréférentialité de l'ordre politique en tant que système légitimement spécialisé de production et d'accumulation de pouvoir, sa capacité

¹⁰ Jobert et Muller (1987)

¹¹ On trouvera un exemple d'application de cette problématique à une analyse comparée des trajectoires économiques brésilienne et mexicaine depuis les années 1980 dans comparatifs dans Marquère Pereira et Thérêt (1999 et 2001).

endogène de reproduction à long terme, par delà les péripéties des régimes politiques. Son paradigme le plus pur est l'organisation militaire, si on y inclut sa dimension économique du prélèvement fiscal, et sa dimension symbolique de la hiérarchie des statuts et des rangs inscrite dans le grand texte du Règlement (Loi interne à l'administration). Dans l'ordre politique, l'organisation prend le nom d'administration, et la constitution administrative se traduit par un régime administratif dont la dimension économique est relative au système fisco-financier.

Régimes politique et administratif interfèrent entre eux sans se recouvrir. Pour faire image, ils sont en quelque sorte dans le même type de relation que le régime monétaire-financier et le régime de production dans l'ordre économique. L'administration étatique a ses lois propres comme la production capitaliste, mais toutes deux ne prennent sens dans une société qu'à travers les médiations respectives des régimes politique et monétaire-financier par le biais desquels la société autorise d'abord et valide ensuite leurs existences. Le régime administratif est le cadre dans lequel est institué le régime politique, mais les changements de régime politique peuvent entraîner des modifications de la constitution administrative. Toutefois cette dernière ne change que très lentement, les guerres et les révolutions, éléments cruciaux de ce changement, étant souvent contrebalancés par des réactions et des contre-révolutions conservatrices. Bref le régime administratif, dans lequel est inscrit l'histoire longue de chaque État, est à évolution lente, tandis que les changements plus ou moins formels de régime politique relèvent du court-moyen terme, le changement sous la forme de l'alternance pouvant même être institué au cœur même du régime. La politique économique en tant que forme d'expression du régime politique dépend dans une large mesure pour sa mise en oeuvre de la "bonne volonté" de l'administration et donc de la structure de ses intérêts tels qu'ils sont insularisés dans la constitution administrative de l'État; elle ne peut donc être que le fruit d'un compromis entre la classe administrative et la classe politique. Le régime administratif est ainsi un élément structurant majeur du filtrage des demandes politiques et de leur transformation en offre politique. La coalition politique au pouvoir inclut nécessairement, voire au premier chef, des représentants des intérêts des groupes sociaux constitués sur la base de la division du travail bureaucratique et de la différenciation fonctionnelle de l'ordre politique. Par ailleurs, on peut distinguer deux grands types de constitutions administratives associées au capitalisme moderne et correspondant respectivement à une forme spécifique des droits-créances sur l'Etat : les constitutions de type libéral-rentier (où place est faite aux rentiers de la dette publique) et celles de type salarial-providentiel (où place est faite aux salariés en tant que créanciers de la dette sociale).

La constitution politique et la constitution administrative dessinent le contexte institutionnel qui conditionne la formation de la politique économique, instrument utilisé par le gouvernement aussi bien pour produire du soutien politique et électoral que pour renforcer les bases de l'accumulation de puissance de l'Etat. On peut parler d'un régime de politique économique lorsqu'il est possible d'identifier une cohérence entre les différentes dimensions sur lesquelles l'action gouvernementale a un impact direct, même si elle ne les maîtrise pas totalement (politique de change, politique budgétaire, mais aussi politique monétaire, des revenus, relations du

travail etc.). La politique économique se trouve en situation de régime quand ces différentes dimensions font système, c'est-à-dire qu'elles répondent conjointement à la même logique, celle de la satisfaction des demandes politiques des groupes qui font partie du bloc social dominant. La politique économique de régime doit être différenciée des phases de transition, qui ne doivent pas être interprétées comme phases chaotiques (qui ne pourraient pas alors être soumises à interprétation théorique). Pour des raisons endogènes ou exogènes au mouvement qui lie mesures de politique économique, dynamique macroéconomique et formation du soutien, un régime de politique économique dans un premier temps fonctionnel à l'accumulation politique peut se révéler inadapté à la stratégie du gouvernement. Celui-ci peut alors agir sur une dimension spécifique de la politique économique pour entraîner une contradiction avec les autres dimensions de l'ancien régime et provoquer la transition vers le nouveau. Comme on l'a dit, à la moitié des années 80 le *pentapartito* italien a utilisé la désindexation des salaires et la rigidité du taux de change pour favoriser le passage d'un régime de politique économique caractérisé par l'expansion budgétaire, un conflit social aigu et une inflation à deux chiffres à un régime marqué par une politique budgétaire plus modérée, des relations du travail dominées par le patronat et une inflation persistante mais réduite. Régime de politique économique, régime politique et régime administratif co-évoluent, mais suivant des temporalités différentes. Pour reprendre la même image que nous avons utilisée, ils sont dans le même type de relation que le mode de croissance, le régime monétaire-financier et le régime de production dans l'ordre économique. Si l'on peut imaginer des changements de régime de politique économique sans répercussions sur la structure institutionnelle, il n'est pas exclu que la co-évolution de l'offre et des demandes politiques sur le court terme amène à une remise en cause du régime politique, voire du régime administratif.

Ces remarques peuvent être illustrées à partir de l'histoire des finances publiques dans la France libérale du long XIX^{ème} siècle (1815-1939)¹². Le régime administratif peut y être en effet caractérisé au niveau économique par une relation structurelle d'autorégulation du déficit budgétaire de l'Etat qui vaut pour toute la période et traduit le compromis au sein du bloc social dominant entre bourgeoisie rentière de la dette publique et bureaucratie civile et militaire, bloc auquel il faut adjoindre les "capacités", soit la couche des "intellectuels organiques" du régime. Cette relation traverse sur tout le siècle les divers changements de régime politique, lesquels traduisent pour l'essentiel des changements de rapports de forces au sein du bloc dominant qui donnent une autonomie plus ou moins grande par rapport à la contrainte de crédibilité de l'emprunt public à la logique d'accumulation de pouvoir qui est encore de forme essentiellement militaire. Ce qui se traduit par une corrélation entre changements de régime politique et changements dans les paramètres de la relation générale, chaque régime politique pouvant être caractérisé en termes de finances publiques par un couple de paramètres, soit un coefficient d'autorégulation du déficit budgétaire (le déficit passé tend à limiter le déficit présent, condition du crédit que les rentiers peuvent donner au régime) et un coefficient de répercussion de la dépense

¹² Théret (1995).

publique sur le déficit (qui traduit de son côté le degré de flexibilité à court terme de la politique de dépense) (cf. encadré).

ENCADRE :

Relation fisco-financière réduite caractéristique du régime administratif de l'Etat libéral rentier :

$$B_t = r \cdot D_t - a \cdot BC_{t-1} - m \cdot F_t - e \cdot Y_t + c$$

Avec B déficit budgétaire de l'Etat, D dépenses de l'Etat, BC endettement net cumulé, F indicateur de la conjoncture monétaire (taux de fiduciairisation de la monnaie) et Y indicateur de la conjoncture économique (produit intérieur brut), et

r : coefficient de répercussion des dépenses sur le déficit

a : coefficient d'autorégulation du déficit

m, coefficient d'impact de la conjoncture monétaire sur le déficit

e, coefficient d'impact de la conjoncture économique sur le déficit.

Variations (significatives) des paramètres selon les régimes politiques, une fois contrôlé le jeu des variables d'environnement économique et monétaire

Cf. Théret, 1995, tableau 4	r	a
Restauration	0,954	0,028
Monarchie de Juillet	0,813	0,172
Second Empire	1,151	0,139
Transition 1871-1877	0,964	0,104
République "Opportuniste"	1,375	0,058
Belle époque	0,789	0,273
Entre-deux guerres	1,134	0,041

Mais la relation entre régime politique et régime administratif n'est pas seulement sujette à l'évolution conjoncturelle des rapports de force au sein du bloc social dominant, car on observe également une dérive du régime fisco-financier sur le long terme pour deux raisons. La première est purement endogène puisqu'elle a trait à une contradiction interne entre l'accumulation à long terme de la dette publique (notamment du fait que le régime libéral empêche toute dévalorisation

de la dette alors qu'il ne peut empêcher la guerre mais seulement éventuellement en limiter l'ampleur) et les limites qui sont corrélativement mises au développement de la fiscalité qui fonde en dernière instance le crédit public. L'autre raison est, quant à elle, exogène car elle concerne les transformations de l'ordre économique liées au développement du capitalisme industriel et l'émergence de ce nouvel acteur qu'est une classe ouvrière urbanisée qui commence à se reproduire à partir d'elle-même. Le premier facteur conduit à un nouveau régime de politique économique caractéristique de la Troisième République à son apogée par rapport à l'époque des monarchies constitutionnelles (il ne s'agit plus d'attacher les rentiers au régime en émettant de façon continue de la dette, mais au contraire de réduire une dépendance de l'Etat vis-à-vis d'eux qui a dépassé un seuil dangereux, suite au financement par l'emprunt de la guerre de 1870 et des indemnités réclamées par l'Allemagne victorieuse). Le second facteur se traduit par l'apparition dans l'entre-deux guerres d'une relation de type keynésien entre le déficit budgétaire et la croissance de la production, relation inexistante auparavant. C'est d'ailleurs dans cette période que le régime libéral-rentier se délite, l'auto-régulation du déficit budgétaire dans le cadre du régime monétaire international de l'étalon-or étant impossible à maintenir (malgré les tentatives de "revanche du rentier") du fait de l'accumulation de dettes pendant la première guerre mondiale et de la montée en puissance du capitalisme industriel qu'elle a entraînée, lequel milite pour le développement d'une monnaie de crédit. Dès lors tout changement de régime politique et de régime de politique économique n'a pas pour seul enjeu la modulation du rapport de force au sein du bloc social dominant ou l'intégration de groupes marginaux au sein de ce bloc, mais le changement même du régime administratif et l'émergence d'un nouveau bloc d'appui à l'Etat.

Pour terminer sur cet exemple, notons que le modèle proposé (la relation réduite) permet également d'illustrer la différence entre régime politique et régime de politique économique et leur relative autonomie l'un vis-à-vis de l'autre. En effet, si on peut caractériser dans ce modèle un régime politique par le couple des deux paramètres r et a , on peut alors caractériser le régime de politique économique par l'ensemble des quatre paramètres du modèle, le régime politique ne déterminant donc pas entièrement le régime de politique économique qui se traduit en outre par un régime monétaire spécifique (m) et un effet structurel de la dynamique macro-économique (e).

II. Crise et émergence de nouvelles régulations.

Ainsi le contexte institutionnel (régime politique et régime administratif) conditionne les stratégies de médiation politique entre les intérêts socio-économiques (régime de politique économique), mais il ne les détermine pas. Au contraire, il faut prendre en compte la possibilité que le mouvement conjoncturel qui lie politique économique, dynamique macroéconomique et soutien politico-électoral se répercute sur les différentes formes institutionnelles. Pour comprendre l'émergence de nouvelles régulations, l'analyse de l'impact structurel de la conjoncture doit accompagner celle des fondements structurels de la dynamique conjoncturelle. C'est seulement

ainsi qu'on peut rendre compte non seulement de la crise d'un mode de régulation, mais aussi des phases de transition d'un mode de régulation à un autre.

En premier lieu, on peut considérer la possibilité qu'une nouvelle demande politique, qui ne trouve pas de réponse satisfaisante dans l'offre politique existante, ouvre l'espace pour l'émergence d'un nouveau sujet politique. La réaction des anciens acteurs politiques à un tel changement peut aller de la simple redéfinition des stratégies et des alliances respectives jusqu'à la tentative de réécriture de "règles du jeu" qui se proposent de limiter au maximum la capacité du nouveau venu d'acquérir des ressources politiques. L'apparition des partis ouvriers à la fin du XIX^{ème} siècle dans le cadre des régimes politiques libéraux (France) ou conservateurs (Allemagne) constitue un exemple clair d'un lien de ce type entre conjoncture politico-économique et organisation du système politique.

La deuxième possibilité qu'il faut considérer est celle d'une action publique qui vise explicitement le changement des formes d'organisation du système économique. L'intervention discrétionnaire du gouvernement dans le fonctionnement de l'économie ne se réduit pas à la politique économique au sens classique : la décision de rendre la banque centrale indépendante, puis le transfert des pouvoirs monétaires à une banque européenne, la politique de privatisation des entreprises de service public, la réforme du code du travail, l'auto-imposition des contraintes qui pèsent sur la politique budgétaire constituent simplement quelques exemples de ce qu'on pourrait définir comme "politique économique de structure". La politique structurelle peut éventuellement répondre à l'exigence d'ouvrir, du moins à moyen terme, de nouveaux espaces pour la médiation politique entre les intérêts dont sont porteurs les groupes socio-politiques, voir à essayer de créer de nouveaux groupes qui pourraient soutenir ensuite l'action publique (que l'on pense, par exemple, au processus de libéralisation financière). Cela semble être tout particulièrement le cas des transferts de compétences à Bruxelles par les Etats membres de l'Union européenne, politique structurelle qui s'appuie sur la création d'acteurs collectifs au niveau européen (les partenaires sociaux dont les accords peuvent être transformés en directive, par exemple) dans le but de contourner les résistances nationales, c'est-à-dire de remettre en cause la fonction des régimes politiques à ce niveau de gouvernement et de transformer éventuellement par cette voie le régime administratif de l'Etat-providence national.

Le troisième canal de transmission du mouvement conjoncturel sur la structure qui le supporte est constitué par l'effet de la dynamique macro-économique sur l'organisation du système productif et financier, et alors sur la composition de la structure sociale. On pourrait fournir de nombreux exemples d'une telle dynamique longue : ici nous voulons souligner que le rythme "lent" de cette évolution, combiné à une recherche du soutien politique qui se fait forcément sur un horizon relativement court, peut suffire à expliquer la genèse de contradictions majeures dans les mécanismes de la reproduction politique, sans besoin de recourir ni à l'irrationalité, ni au manque d'information des décideurs publics. C'est le cas notamment des transformations dans l'entre-deux guerres qu'on a déjà évoqué, Mais c'est aussi le cas par exemple des transformations récentes du régime politique italien : les mesures d'aide publique aux processus de restructuration qui ont

différents agents. Trois grands types de crise endogène de l'ordre politique peuvent ainsi être distinguées :

- des crises du régime politique;
- des crises du régime fisco-administratif;
- des crises du régime frontalier, c'est-à-dire d'échelle territoriale de la reproduction d'un ordre politique donné.

Les crises de régime politique sont de deux types. Soit elles sanctionnent l'incapacité d'un mode d'accès aux positions dominantes dans l'Etat et de sélection des demandes politiques à assurer la pérennité du régime administratif; ainsi en est-il des crises conduisant au passage de régimes autoritaires à des régimes libéraux, voire démocratiques (telle la crise finale du second Empire et le passage à la République opportuniste dans les années 1870, telles les crises de transitions démocratiques en Amérique latine et en Europe du Sud dans les années 1980, telle encore la crise récente du régime de la démocratie chrétienne en Italie) ou vice versa (coups d'Etat). Soit elles ne font qu'accompagner des crises plus structurelles relatives au régime fisco-administratif.

Ces crises de régime administratif sont elles-mêmes de deux types. Soit elles expriment une désarticulation entre la structure d'un ordre politique donné et celle de l'ordre économique correspondant sans modification de la structure de ce dernier, désarticulation due au décalage dans les dynamiques d'évolution respectives de ces deux ordres que les formes des médiations institutionnelles n'ont pas réussi à ajuster (révolutions politiques telle la révolution française de 1789 qui conduit à l'entrée de la bourgeoisie en tant que telle dans le régime politique de l'Etat administratif rentier-guerrier - passage de la monarchie absolutiste à la monarchie constitutionnelle au niveau du régime politique - avec passage de l'Etat banqueroutier à l'Etat des rentiers au niveau de la constitution administrative). Soit elles traduisent un décalage plus profond entre la structure de l'Etat et des transformations structurelles affectant l'ordre économique (crise de l'Etat libéral-gendarme confronté au développement du capitalisme industriel salarial dans l'entre-deux guerres).

Les crises d'échelle territoriale sont encore plus profondes, quoique plus diffuses, car elles traduisent le fait que le réajustement entre le politique et l'économique n'est plus concevable dans le cadre des frontières prévalentes et nécessite un réaménagement des conceptions même de l'ordre politique et pas seulement du régime administratif et du régime politique. On pense ici aux transformations actuelles de l'ordre politique en Europe de l'Ouest comme de l'Est, et d'une manière plus générale à la transition entre des ordres politiques conformés par le modèle de l'Etat souverain unitaire et omnicompetent dans le cadre du système westphalien des relations interantionales à des ordres politiques de type fédéral dans le cadre d'un nouvel ordre mondial.

Le schéma général d'action du régime politique (cyclicité de court-moyen terme) sur le régime administratif (reproduction avec variation à long terme) peut être considéré comme étant le suivant. Les formes institutionnelles (discursives, légales et monétaires) de médiation entre le politique et l'économique doivent acquérir elles-mêmes une certaine autonomie pour opérer leur

rôle médiateur. Il en résulte que les demandes politiques sélectionnées à court-moyen terme peuvent entrer en contradiction avec des structures d'intérêt déjà ancrées dans la structure organisationnelle de l'ordre politique et son régime administratif (groupes de statut). L'ajustement peut éventuellement se faire au niveau du régime de politique économique, s'il existe un espace de médiation qui permet d'intégrer les demandes émergentes dans l'offre politique. Ce type d'ajustement, qui n'implique pas la remise en cause du régime politique ni du régime administratif, peut se faire sans rupture de l'hégémonie sociale, si au moins une partie des nouveaux groupes socio-politiques est intégrée dans le bloc dominant. Par contre, l'évolution endogène des intérêts sociaux et des demandes politiques peut conduire à un niveau tel d'hétérogénéité sociologique qu'un compromis politique entre les intérêts concurrents n'est plus atteignable (cas de l'intégration de la classe ouvrière dans le régime politique par reconnaissance de droits sociaux qui viennent concurrencer les droits acquis des rentiers de la dette publique dans l'Etat libéral). De la même façon, le changement des rapports de force à l'intérieur du bloc social dominant peut conduire à sa fracture; le régime politique est alors soumis aux tensions qui dérivent des tentatives de formation d'une nouvelle alliance sociale (cas de la crise politique italienne, liée au poids croissant des petites et moyennes entreprises et des rentiers de la dette publique).

Si l'évolution des groupes socio-politiques est telle que dans la structure institutionnelle existante il n'existe plus un espace de médiation suffisant pour la reproduction politique, trois situations sont envisageables.

Soit le régime administratif est résistant et c'est le régime politique qui est mis en crise; on doit observer en ce cas un changement de régime politique correspondant à un changement dans la valeur des paramètres du régime administratif sans changement de sa structure globale (cf. les changements de paramètres dans le régime fisco-financier libéral-rentier dans Théret 1995, RE).

Soit un compromis inflationniste est trouvé au niveau de la transcription en créances nouvelles des droits nouvellement ouverts, le régime administratif retraduisant dans son propre code le changement dans l'offre politique avec pour effet probable de mettre en crise le régime monétaire et de répercuter ainsi sur l'économie l'ajustement du régime politique. On serait dans ce cas en présence d'une crise du régime de politique économique.

Soit encore le régime administratif cède devant l'entrée des nouveaux groupes dans le régime politique, ce qui doit se traduire par un ajustement, voire une reformulation de l'ensemble des formes institutionnelles de médiation et de la régulation sociale.

Conclusion

Dans ce texte encore largement exploratoire et inachevé, nous avons tenté de faire converger les deux approches des régimes de politique économique que nous avons jusque là chacun de notre côté tenté de développer : une approche plus conjoncturelle en termes de jeux des acteurs politiques et centrée sur l'analyse de la médiation politique; une approche plus structurelle

et institutionnaliste mettant l'accent sur l'histoire longue de l'Etat et les relations fisco-financières à évolution lente qui lient celui-ci à l'économie capitaliste de marché. Ce rapprochement nous a semblé pertinent dans la mesure où la différence d'approche ne nous empêche pas de partager une grille de lecture de la politique économique qui s'appuie sur de grands principes analytiques communs :

- la politique économique est l'ensemble des instruments que les groupes sociaux en position dominante dans l'Etat - les tenants de l'Etat - (gouvernement et haute administration civile et militaire) utilisent pour accumuler du pouvoir politique. La logique qui préside à l'élaboration de la politique économique est donc politique, et non économique.

- Les comportements électoraux sont dans une certaine mesure conditionnés par le niveau de reconnaissance et de satisfaction des demandes politiques qui se façonnent dans les dynamiques sociales.

- Les intérêts sociaux et économiques sont diversifiés et largement contradictoires. Le but de l'action publique n'est pas de les unifier (ce qui serait inconcevable), mais de sélectionner parmi les différentes demandes politiques, et de proposer un compromis qui vise la reproduction de l'ordre politique.

- Le processus de formation de la politique économique contribue à terme à l'évolution des formes qui le structurent. La "dynamique rapide" du régime de politique économique et celle un peu plus lente du régime politique doivent être comptées, bien évidemment avec l'évolution du régime international, parmi les facteurs qui expliquent le changement des formes structurelles regroupées dans trois grandes catégories: l'organisation du système politique, les institutions qui conforment le système économique et la structure sociale.

- Le processus de formation de la politique économique est marqué en profondeur par le contexte institutionnel et social à l'intérieur duquel il se déroule. Si la généralisation d'une méthode d'analyse de la politique économique paraît concevable, les modèles qui rendent compte de l'action publique et les résultats qu'ils fournissent demeurent ancrés à des réalités spécifiques.

L'enjeu du travail est dans cette perspective de saisir la dynamique du changement dans la régulation sociale en y faisant toute sa place à la dialectique des ajustements rapides dus aux stratégies d'acteurs et des évolutions lentes propres aux formes institutionnelles dans lesquelles se déploient ces stratégies. C'est là une question extrêmement complexe et pour laquelle une montée en généralité trop rapide peut conduire à l'impasse. Elle doit au contraire être nourrie par l'analyse d'une multiplicité de situations historiques et géographiques. Cela dit, toute analyse de ce type n'est susceptible de nourrir une avancée théorique que si, simultanément, elle part d'une grille d'hypothèses théoriques provisoires. C'est à énoncer ce type de grille que nous nous sommes essayés dans ce texte.

BIBLIOGRAPHIE :

Boyer R. (2001): "Lorsque l'économiste rencontre le politique", préface à Palombarini (2001).

Jobert B. et P. Muller (1987), *L'Etat en action*, Paris, PUF.

Lordon, F. (1995), "Théorie de la régulation et politique économique", in Boyer R. et Y. Saillard *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Marquès Pereira J. et B. Théret (1999), "Regimenes políticos, mediaciones sociales y trayectorias economicas. Algunas enseñanzas regulacionistas de la divergencia entre las economias brasileña y mexicana desde los anos setenta ", *Estudios sociologicos*, Vol. XVII, n° 50, Mexico, pp. 331-374.

Marquès Pereira J. et B. Théret (2001), "Médiations institutionnelles de la régulation sociale et dynamiques macro-économiques. Quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères spécifiques nationaux du Brésil et du Mexique à l'époque de la industrialisation par substitution des importations", *L'Année de la Régulation*, Vol. 5, Paris, Presses de Sciences Po, (à paraître).

Palombarini S. (1999) : Vers une théorie régulationniste de la politique économique, *L'Année de la Régulation*, Vol. 3, Paris, La Découverte, pp.97-125

Palombarini S. (2000) : La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du Public Choice, *La lettre de la régulation*, n°32, mars

Palombarini S. (2001a): *La rupture du compromis social italien. Un essai de macroéconomie politique*, CNRS Editions, Paris

Palombarini S. (2001b): L'Italia degli anni novanta: il tentativo (fallito) di costruire un nuovo blocco sociale, *Democrazia e diritto* (à paraître)

Regini M. (???): *Modelli di capitalismo*, Laterza, Roma-Bari

Schumpeter J. (1990) : *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Payot, éd.or.1947

Théret, Bruno (1995), "Régulation du déficit budgétaire et croissance des dépenses de l'Etat en France de 1815 à 1939. Une modélisation économétrique simple des régimes fisco-financiers libéraux", *Revue Economique*, Vol. 46, n° 1, p. 57-90.

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

Théret, Bruno (1998), "La régulation politique : le point de vue d'un économiste", in Jacques Commaille et Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 83-118.

Théret, Bruno (1999), "L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social ", *L'Année de la régulation*, Vol. 3, p. 127-167.

Zolo D. (1996) : *Il principato democratico*, Feltrinelli, Milano.