

Théorie de la régulation : État et transformations du capitalisme Blocs sociaux et institutions

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs (es) français et étrangers. « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil a présidé l'OFCE de 2011 à 2013, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Depuis 2014, Xavier Ragot préside l'OFCE. Il est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président

Xavier Ragot.

Direction

Jérôme Creel, Anne Epaulard, Estelle Frisquet, Sarah Guillou, Éric Heyer, Xavier Timbeau.

Comité de rédaction

Guillaume Allègre, Luc Arondel, Cécile Bastidon, Frédérique Bec, Christophe Blot, Carole Bonnet, Virginie Coudert, Brigitte Dormont, Sarah Guillou, Meriem Hamdi-Cherif, Éloi Laurent, Anne Lavigne, Florence Legros, Mauro Napoletano, Maxime Parodi, Mathieu Plane, Corinne Prost, Muriel Pucci, Romain Rancière, Raul Sampognaro, Michaël Sicsic et Grégory Verdugo.

Publication

Xavier Ragot, *directeur de la publication*

Vincent Touzé, *rédacteur en chef*

Najette Moummi, *responsable de production*

Contact

OFCE, 10, place de Catalogne 75014 Paris

Tel. : +33(0)1 44 18 54 19

web : www.ofce.sciences-po.fr

Sommaire

THÉORIE DE LA RÉGULATION : ÉTAT ET TRANSFORMATIONS DU CAPITALISME Blocs sociaux et institutions

Avant-propos	5
Xavier Ragot	
Introduction. Une économie politique pour temps troublés	9
Robert Boyer	
L'État : une forme institutionnelle comme les autres ?	31
Frédéric Lordon	
The role of State weaknesses in the emergence of Argentine far-right populism	41
Demian Panigo and Jorge Carrera	
Le bloc social aux origines du capitalisme de la Suisse et son succès de long terme	85
<i>l'exemple des industries exportatrices suisses, 1848-1936</i>	
Léo Charles et Guillaume Vallet	
Portugal : régulation, institutions et formes d'économie politique (1974-2023)	113
José Reis	
L'étatisation de l'économie et le recours à la morale	143
Xavier Ragot	
Retour sur le concept de bloc social en économie politique	169
Bruno Amable et Stefano Palombarini	
Le Politique, « fond divin de l'être » capitaliste ?	187
Alain Lipietz	

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

Avant-propos

THÉORIE DE LA RÉGULATION : ÉTAT ET TRANSFORMATIONS DU CAPITALISME Blocs sociaux et institutions

Xavier Ragot

Sciences Po, OFCE

Les historiens des siècles futurs trouveront probablement une date symbolique pour marquer la fin de la seconde mondialisation. La première mondialisation a commencé autour de 1870 pour se terminer brutalement avec la Première Guerre mondiale. La seconde mondialisation a débuté après la Seconde Guerre mondiale, avec l'extension des échanges internationaux et la mise en place d'accords commerciaux et place sous la surveillance d'institutions internationales. Celles-ci, comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale, ont été créées dans l'après-guerre, au sein du système dit de Bretton Woods.

Quelle date retenir pour la fin de cette seconde mondialisation ? L'introduction de tarifs douaniers bilatéraux après la seconde élection de Donald Trump en 2024, signe d'un tournant dans la politique économique américaine ? Faut-il plutôt considérer sa première élection en 2016, événement politique révélateur d'une transformation profonde de la démocratie américaine, dans laquelle différents blocs sociaux ont exprimé une préférence nationale ? D'autres opteront pour le déclenchement de la guerre en Ukraine en 2022, résultat du choix d'un État membre permanent du Conseil de sécurité l'Organisation des Nations unies (ONU) de remettre en cause, par une invasion militaire, les frontières d'un État souverain. Dans ce cas, il ne s'agit plus seulement de mobiliser la sociologie ou l'économie politique, mais bien les relations internationales pour penser les politiques stratégiques, militaires et diplomatiques des grandes puissances. D'autres encore préféreront voir dans le vote du Brexit en 2016, ou dans la crise dites

des *subprimes* de 2008 – qui mit fin à un mode insoutenable d'accroissement du pouvoir d'achat des classes moyennes américaines –, les véritables marqueurs de ce basculement historique.

La diversité des événements ne doit pas masquer l'uniformité des évolutions. Nous assistons au retour des frontières et des États. Au sein des démocraties, on observe un renforcement de l'exécutif au détriment des autres pouvoirs, et un tournant plus autoritaire encore dans les pays non démocratiques. On voit poindre à nouveau le modèle de l'État national, développant une puissance militaire comme instrument politique, concevant l'économie comme outil de puissance.

Penser ces transformations du capitalisme exige de mettre en cohérence de vastes champs des sciences sociales : l'économie, la science politique, la sociologie, le droit, parfois la psychologie. Et cela suppose de revenir à l'histoire, qui surprend toujours par l'ouverture des trajectoires possibles. Les sciences sociales suivent un chemin scientifique qui requiert le renforcement de la pensée analytique : préciser les questions, définir des frontières disciplinaires, circonscrire les objets pour produire un savoir rigoureux.

Mais cette pensée analytique demande aussi des moments de synthèse – que l'on qualifie d'« interdisciplinaires » – lorsque l'ensemble des objets des sciences sociales est affecté par des causes communes, que l'on peut nommer sans toujours les comprendre pleinement. La fin de la deuxième mondialisation appelle un tel moment de synthèse.

La littérature, le cinéma, l'art contribuent souvent à renouveler le regard sur la société en franchissant les frontières disciplinaires. La philosophie pourrait être le lieu d'une mise en cohérence des savoirs, mais elle suppose un esprit suffisamment universel pour entrer dans des disciplines dont les questions cruciales sont parfois dissimulées par une rigueur analytique difficile d'accès. C'est donc au sein de chaque discipline qu'il faut chercher les outils permettant de rendre intelligibles des dynamiques sociales qui débordent largement leurs frontières.

Au sein de l'économie, l'école de la régulation – à laquelle ce numéro de la *Revue de l'OFCE* est consacré – porte cette ambition. Parmi ses principaux architectes, Robert Boyer occupe une place singulière par l'ampleur et la profondeur de son œuvre. Avec le regretté Michel Aglietta, qui nous a quittés en avril 2025, il a contribué à intégrer des champs disciplinaires variés : économie politique, histoire économique, sociologie des institutions, philosophie politique.

La théorie de la régulation s'est imposée comme l'un des courants majeurs de la pensée économique hétérodoxe, en proposant une lecture profondément institutionnelle et historique du capitalisme. La discussion de la frontière entre l'orthodoxie et l'hétérodoxie dans l'économie contemporaine dépasse le cadre de cette préface. Plutôt que des réflexions épistémologiques, faire lire des contributions récentes permet au lecteur d'évaluer la pertinence de l'approche de la théorie de la régulation.

C'est donc avec le plus grand plaisir que la *Revue de l'OFCE*, avec le soutien éditorial de Vincent Touzé, a proposé à Robert Boyer d'organiser une sélection d'articles soumis à la revue autour du thème de la transformation du capitalisme et du rôle de l'État. Cette proposition fait suite à une conférence organisée en l'honneur de Robert Boyer à Sorbonne Université les 27 et 28 novembre 2023. Comme le montrent ces contributions, l'École de la régulation occupe une place singulière au sein de la pensée économique : elle constitue à la fois un lieu de production conceptuelle, de réflexion épistémologique sur les frontières des sciences sociales et de production positive – dont plusieurs articles de ce numéro témoignent.

Cet avant-propos ne se substitue en rien à l'introduction de Robert Boyer, qui présente à la fois la théorie de la Régulation au sein des sciences sociales, la spécificité du rôle de l'État dans cette approche, et les contributions rassemblées dans ce numéro, parmi lesquelles l'une est rédigée par l'auteur de ces lignes. ■

Introduction

UNE ÉCONOMIE POLITIQUE POUR TEMPS TROUBLÉS

Robert Boyer

EHESS, Institut des Amériques

Il est de multiples façons de caractériser la théorie de la régulation par rapport aux programmes de recherche contemporains. On peut considérer qu'elle appartient à la socioéconomie dans la mesure où elle met au premier plan le rôle des organisations, des règles, des normes et des institutions, par opposition à l'extrême idéalisation que représente une économie de marché. Une seconde spécificité concerne la tentative d'immerger l'analyse économique dans les mouvements historiques de longue période et ainsi de faire ressortir les changements de régimes socioéconomiques. Enfin, l'approche de la régulation est assez singulière car elle prolonge une intuition marxiste concernant la centralité des crises et les façons de les éviter par une resynchronisation de formes institutionnelles hétérogènes qui sont à l'origine des crises.

Le présent article s'intéresse à un autre versant de ce programme de recherche. Il entend montrer que la logique politique ne saurait se réduire à la logique économique. Les gouvernements, loin d'être les serviteurs de la rationalité et de l'efficacité économiques sont à la poursuite de leur légitimité vis-à-vis de sociétés parcourues de conflits sociaux. Ces processus font émerger des institutions ou plus précisément des formes institutionnelles qui affectent durablement et significativement la concurrence véhiculée par les marchés. Il est d'abord montré que les fondements méthodologiques sont aux antipodes de la traditionnelle analyse économique, devenue aujourd'hui « une science » (section 1). Le propos n'est pas de se borner à l'analyse du cycle politique associé au calendrier des élections, ou encore à pointer les distorsions qu'introduit l'appareil de l'État dans les choix des

politiques économiques (section 2). Ce que l'analyse économique considère comme donné est en fait le résultat de longs et complexes processus d'émergence des techniques, des organisations et des institutions. Dans la mesure où le capitalisme signifie innovations et changements, l'approche régulationniste apporte un éclairage que l'on ne devrait pas ignorer (section 3). Ensuite, il est fondamental de reconnaître la centralité de la dialectique entre luttes et actions politiques et formes d'institutionnalisation des rapports sociaux du capitalisme. Adieu à la séparabilité entre une économie pure et une science politique, soit deux disciplines réputées autonomes. La prise en compte des institutions n'ajoute pas quelques frictions aux mécanismes de marché mais elle définit les conditions d'existence d'une économie mue par la recherche du profit (section 4). Il en résulte qu'au-delà des traits communs associés à la logique du profit, il n'est pas de capitalisme canonique vers lequel les sociétés vont converger, différence majeure par rapport à nombre de théories. En effet, à chaque compromis institutionnalisé correspond une forme de capitalisme, de dynamique économique et de crises d'inégale gravité (section 5). Dès lors, l'économiste ne peut pas se contenter d'être le défenseur de l'efficacité dans l'allocation de ressources rares – définition usuelle de la science économique –, il doit incorporer les représentations, les idéologies et les jugements de valeur. Ce sont autant de motivations qui sont mobilisées dans les luttes sociales et politiques et l'émergence des organisations et des institutions (section 6).

La grande question est alors, comment la conjonction de stratégies et de processus articulant le politique et l'économique parvient-elle à éviter l'anomie, c'est-à-dire une incertitude et un état de crise liés à l'incapacité de forger des vues sur l'avenir ? L'hypothèse de bloc social dominant définit l'une des possibilités assurant une viabilité, toujours transitoire, d'un régime d'accumulation traversé de déséquilibres récurrents (section 7). Ainsi, l'approche de la régulation se situe aux antipodes des théories des économies de marché qui seraient fondamentalement régies par les mêmes mécanismes, tant dans le temps que dans l'espace. Au contraire, il est autant de trajectoires, y compris de longue période, que de compromis institutionnalisés fondateurs. À son tour, il n'existe pas de politique optimale car tout dépend de la spécificité de chaque régime socioéconomique (section 8). Enfin, il faut tordre le cou à l'hypothèse d'une reproduction à l'identique des mêmes processus économiques. En effet, en permanence, les acteurs innovent en matière de stratégie, de technologie et d'organisation. Ces

transformations, initialement marginales et silencieuses, se cumulent et peuvent déboucher sur une forme de crise qui surprend les meilleurs des experts. La variété des interactions entre le politique et l'économique définit autant de formes de crises. C'est spécialement important pour tenter de comprendre la conjoncture française de 2025 (section 9).

1. Analyse économique versus économie politique

Les débats contemporains portant sur la politique économique font souvent apparaître une polarisation bien particulière. En dépit des limites et des déchirures sociales qu'ont engendrées les politiques néolibérales, dans leur majorité les économistes continuent à diagnostiquer la non-optimalité des arrangements institutionnels et des politiques menées par le passé et ils recommandent alors des dispositifs permettant de cheminer vers une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources. Leur vision est donc essentiellement normative. En conséquence, ils proposent une série de réformes et de politiques économiques, souvent radicales. Si on leur fait remarquer que telle n'est pas la voie qu'empruntent les gouvernements, la réponse est invariablement : « Ceci est une question d'économie politique. » En quelque sorte, cette dernière devrait être mise au service de la convergence vers une économie où pourraient triompher les mécanismes concurrentiels. Ainsi, ce type d'économie politique est censé devenir la modalité de convergence vers une économie conforme à la vision des théoriciens.

Si la théorie de la régulation se présente parfois comme une économie politique du monde moderne, ses hypothèses fondatrices sont aux antipodes de celles de l'orthodoxie. D'abord, et c'est le plus essentiel, les marchés ne sont pas des faits de nature mais des constructions institutionnelles dans lesquelles l'État est fortement impliqué. Cela concerne bien sûr la délimitation des droits de propriété, par exemple intellectuelle, mais aussi le régime de concurrence, et plus encore les droits du travail. Ensuite, la logique du politique n'est pas l'accumulation de richesses sur un espace qui déborde celui de l'Etat-nation mais la recherche et la conservation du pouvoir sur une population appartenant à un territoire. Dès lors, il faut prendre au sérieux le premier des termes dans le vocable « politique économique ». Ce n'est pas l'application des résultats d'une insaisissable « science » économique. Un des résultats importants de la théorie de la régulation est

précisément de montrer qu'il n'est pas de politique optimale à vocation universelle mais qu'elle est déterminée par une forme ou une autre de compromis fondateurs qui articulent domaine politique, société et dynamique économique. Voilà qui permet d'expliquer par exemple la divergence des trajectoires respectives des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine.

2. Au-delà du cycle politique et de la capture du pouvoir par une « bureaucratie »

Bien sûr, de longue date, les macroéconomistes ont reconnu que les orientations politiques des gouvernements avaient une certaine influence sur les choix de politique économique et la direction des réformes : par exemple, instituant de nouveaux droits sociaux pour les progressistes, les « rationalisant » pour les conservateurs. De la même façon, toute une littérature a examiné comment le calendrier électoral pouvait expliquer des politiques de relance par le gouvernement au pouvoir à la veille d'élections, puis des politiques d'austérité qui s'imposaient au vainqueur de l'élection. Le cycle économique serait donc la conséquence de la domination du temps politique, ce qui pourrait suggérer qu'il n'est pas de forces économiques endogènes à l'origine des fluctuations de l'activité. Or, il est de bonne méthode de considérer qu'une économie dominée par la logique du profit et de l'accumulation a peu de chance de converger vers l'équilibre structurellement stable des théories standards. Il est une troisième variante de cette économie politique minimalistre : une bureaucratie d'État met en œuvre à son profit les décisions d'un gouvernement comme le postule la théorie des choix publics. En fait, ce seraient les intérêts propres de l'appareil d'État qui empêcheraient de mener une politique conforme au projet des gouvernements, dans les régimes démocratiques, en réponse au vote des citoyens.

Ce sont autant de phénomènes, confirmés par l'observation et les recherches académiques, mais ils sont loin d'épuiser la richesse des interactions croisées entre espace politique et champ de l'économie. En effet, le politique introduit frictions et déviations par rapport à un optimum social. Cette position aboutit par exemple à recommander la constitutionnalisation d'une règle monétaire pour éviter tout opportunitisme politique. Ou encore, une *flat tax* devrait remplacer la progressivité de l'impôt afin de préserver l'optimalité d'un équilibre de marché. En quelque sorte, ce type d'économie politique devrait

disparaître une fois assurée une régulation cybernétique par de purs mécanismes concurrentiels. Ainsi, serait garantie la séparabilité de l'économie et du politique. Cette vision irénique est démentie par le retour de l'État depuis la grande crise financière de 2008, les implications de la lutte contre la Covid-19, la nécessaire réévaluation des politiques à la lumière du retour des guerres de forte intensité et finalement la recherche d'une certaine souveraineté économique, tant industrielle qu'énergétique. La lente mais permanente dérive de l'endettement public témoigne du fait que les gouvernements peuvent acheter du temps en mobilisant leur capacité d'endettement en vue de tenter de surmonter les problèmes sociaux et politiques. Quitte à agraver la dérive par rapport à une gestion prudente de la dette publique.

3. Une endogénéisation de l'émergence des institutions fondatrices des capitalismes

Cette dichotomie entre analyse d'une économie pure de marchés concurrentiels et une économie politique censée expliquer l'écart par rapport aux sociétés réellement existantes n'est pas tenable. En effet, la première persiste à considérer qu'un commissaire-priseur faisant face à des agents sérialisés qui ne communiquent qu'à travers le système de prix est une approximation correcte et non l'objet d'une expérience de pensée. En fait, cette hypothèse qui fait « comme si » ne rend pas compte de la dynamique économique, comme le montre l'échec des modèles dynamiques stochastiques d'équilibre général. De son côté, une véritable économie politique reconnaît qu'État et économie co-évoluent dans un environnement riche d'organisations, de règles légales, de codes et de normes, y compris techniques. Pour faire image, les logiques correspondantes interagissent par l'intermédiaire de marchés : le système des prix qui émerge n'a donc aucune raison de se rapprocher des mythiques prix walrasiens. Pour sa part, la théorie de la régulation va plus loin que l'idée d'une économie administrée. Elle avance que le point de départ est la caractérisation de la codification des rapports sociaux qui sont à la base des capitalismes. Le régime monétaire rend possible le marché sur lequel entrent en concurrence des entreprises, sachant que la relation salariale est à la fois une relation marchande et de subordination. La configuration précise de chacune de ces formes institutionnelles façonne un régime d'accumulation de long terme que tente de piloter un mode de régulation. Il faut

abandonner la croyance en l'existence d'un équilibre structurellement stable au profit d'une instabilité qui se résout en la récurrence de cycles et de crises d'inégale gravité selon le degré d'incohérence de l'architecture institutionnelle.

Cet abandon d'une économie walrassienne a été finalement reconnu par la profession, de sorte que cette grande théorie a été remplacée par une multiplicité de modèles *ad hoc* qui, pour répondre à une question précise, sont contraints de prendre en compte les spécificités de l'économie étudiée. Y aurait-il autant de modèles que de questions et d'auteurs ? Une tout autre réponse consiste à expliquer comment ont émergé les formes institutionnelles à travers la succession des conflits sociaux et politiques et les grandes crises. L'arbitraire du choix des hypothèses est ainsi réduit puisque, quelle que soit la question traitée, il est de bonne méthode de caractériser comment elle dépend du type de capitalisme, caractéristique de la société étudiée. Quitte à surprendre, la théorie de la régulation est plus générale que nombre des alternatives car elle endogénise le cadre institutionnel et technologique que les alternatives considèrent comme données, alors qu'elles sont le produit d'une histoire qu'il est possible de retracer et parfois de formaliser.

4. Le politique institue l'économique qui fait retour sur les politiques gouvernementales

Dans l'institutionnalisme d'inspiration néoclassique, les individus mus par leurs seuls intérêts égoïstes, parviennent à s'accorder sur des règles du jeu, à travers la médiation du marché, sans recours à la délibération. C'est là une fondation mythique des institutions économiques, que dément largement la recherche historique. On serait tenté de paraphraser la maxime de Fernand Braudel : le capitalisme c'est l'État. En effet, ce dernier est une partie prenante essentielle, si ce n'est exclusive, dans l'émergence des institutions. La société civile est capable de créer par exemple coopératives ouvrières, mutuelles, associations et fondations, mais hélas, pas les formes institutionnelles qui sont à la base des régimes d'accumulation.

Partons de la question de la concurrence. L'observation historique montre que, très souvent, la concurrence pousse à la formation de monopoles, préjudiciable aux consommateurs et plus généralement aux citoyens lorsque ces derniers arrivent à bloquer des revendications en faveur de lois antitrusts. C'est ainsi que s'introduit le rôle de l'État en

matière de contrôle ou non des concentrations. Question largement politique qui trouve des solutions très différentes selon qu'on analyse les États-Unis ou l'Union européenne en matière de concentration de la production, du capital et du pouvoir. Une telle différenciation, par ses conséquences sur le système d'innovation, n'est pas sans effet sur la divergence en matière de productivité. La différenciation des trajectoires nationales est aussi marquée concernant la configuration de la relation salariale. Aux États-Unis, le droit commercial, pour l'essentiel, régit le contrat de travail, ce qui par parenthèses rend difficile la construction de compromis capital-travail du type de celui qui prévalut à l'époque du fordisme. En Europe, et tout particulièrement en France, le droit du travail se distingue de plus en plus du droit commercial. Il reconnaît le pouvoir d'association des salariés et leur capacité à négocier des contrats collectifs, cadre dans lequel s'inscrivent les contrats de travail individuels. Il est clair que l'arbitrage emploi-salaire ou encore la rapidité d'ajustement à la conjoncture et aux aléas est différente de part et d'autre de l'Atlantique.

Les cryptoactifs ont été présentés comme de potentielles monnaies libérant les individus de la tyrannie des décisions arbitraires des banques centrales. Est-ce le début de la floraison de monnaies privées ? L'histoire monétaire de longue période tend à infirmer ce pronostic. D'une part, la circulation des titres de la dette publique est à l'origine des monnaies nationales et ce phénomène ne se limite pas aux épisodes guerriers financés par création monétaire. D'autre part, n'est-il pas remarquable qu'émergent partout des banques centrales lorsque les autorités publiques constatent que la logique des banques commerciales bloque toute possibilité de surmonter les crises de liquidité ? Bref, le régime monétaire ne peut fonctionner sans l'autorité d'un État. D'ailleurs, nombre de banques centrales contemporaines entendent contrecarrer, voire bloquer, l'usage des cryptoactifs comme monnaie privée : il suffit que l'État les interdise, par exemple comme modalité de paiement, en particulier des impôts.

Trop souvent, les débats politiques opposent tenants du libre-échange et protectionnistes comme option polaire, exclusive l'une de l'autre. En fait, l'insertion internationale, cinquième forme institutionnelle, se décline selon des modalités différenciées : conditions d'accès au marché domestique, règles régissant l'investissement direct, normes techniques et environnementales, droits de douane différenciés selon la nature des biens et services, fiscalité appliquée aux non-résidents, règles régissant l'immigration. Ce sont autant de choix qui sont tout

autant politiques que strictement économiques et ce n'est pas un détail dans la dynamique économique. Deux exemples polaires illustrent cette variabilité. D'un côté la plupart des pays latino-américains ont peu de degrés de liberté pour négocier des accords commerciaux favorables. De l'autre, la Chine est un exemple d'extrême contrôle de la quasi-totalité des interactions avec l'économie mondiale, au point que cette dernière sert de variable d'ajustement, compensant ainsi un régime d'accumulation structurellement déséquilibré. L'Union européenne est encore un autre exemple dans lequel nombre de normes communautaires ont été adoptées par les États membres, alors qu'est mise en commun la gestion des droits de douane et les traités commerciaux de libre-échange. Cette différenciation se reflète dans trois trajectoires économiques contrastées.

Il faut enfin apporter une précision concernant la forme institutionnelle qui décrit les relations qu'entretiennent l'État et la population. Dans les premières présentations de la théorie de la régulation, et jusqu'à tout récemment, cette relation était mise sur le même plan que les quatre autres. L'intérêt de ce traitement était clair : expliciter comment un compromis social et politique fondateur se déclinait en termes de composition de la dépense publique et de régime fiscal plus ou moins progressif et redistributif. Des travaux fondateurs, renouvelés par des comparaisons internationales, ont montré la pertinence de cette approche. Pour autant ce n'est pas suffisant, car l'État est plus qu'une forme institutionnelle comme les autres puisque c'est « l'archi-institution » pour reprendre la caractérisation de Frédéric Lordon (2025). D'une part, il éclaire la puissance de l'État à partir d'une genèse conceptuelle et non pas historique, soit une ambitieuse refondation de la théorie de la régulation. D'autre part il souligne que les institutions trouvent leur effectivité dans leur articulation avec la puissance de l'État, ce qui rejoint les enseignements des analyses historiques qui montrent le caractère déterminant du pouvoir politique dans la reconfiguration des formes institutionnelles, tout particulièrement lors des grandes crises.

Un autre enseignement des travaux récents est de nature analytique. Il faut distinguer dans l'État ce qui est du domaine de l'appareil, des procédures et de l'*administration*, et ce qui au contraire résulte d'un choix politique du *gouvernement*. Autant la première semble dominer dans les périodes de régime d'accumulation et de mode de régulation stabilisés, autant les choix stratégiques des gouvernements s'avèrent déterminants dans les périodes de crise ouverte et d'incertitude, car est

rompue ou érodée la cohérence de l'architecture institutionnelle et la lutte politique concerne les possibles voies d'un autre compromis. Cette opposition entre deux périodes est typique de la théorie de la régulation et elle est spécialement pertinente pour comprendre la période ouverte par la grande crise financière de 2008. Ce n'est plus la rationalité purement économique qui s'impose puisque dominent la recherche et la consolidation d'une souveraineté nationale menacée en réponse aux demandes de divers groupes sociaux.

5. Compromis institutionnalisés et trajectoires nationales

Il n'est de meilleure preuve du caractère fondateur des compromis institutionnalisés (Delorme et André, 1982) que la comparaison des trois analyses historiques que présente ce numéro de la *Revue de l'OFCE*.

En Argentine, l'incapacité de deux acteurs majeurs, l'agrobusiness exportateur et les industriels, à bâtir un compromis durable débouche depuis 1976 sur une succession de crises de plus en plus sévères, marquées par l'inflation, la fuite des capitaux et dans certains cas le défaut sur la dette publique (Neffa et Ludmer, 2023). La récurrente oscillation entre politique de large ouverture internationale et de déréglementation puis repli interventionniste finit par susciter l'arrivée au pouvoir d'un président anarcho-capitaliste. Il entend détruire de l'intérieur l'État et faire prévaloir une concurrence sans limite comme fondement d'un régime supposé faire école dans le monde entier.

La radicalité des mesures est un défi adressé aux macroéconomistes. Demian Panigo et Jorge Carrera (2025) y répondent et livrent une analyse en temps réel des divers processus à l'œuvre, guidée par la logique des formes institutionnelles et leurs transformations. Ils articulent une analyse conjoncturelle des répercussions du changement de cap de la présidence Milei avec une prospective du régime politique. C'est typiquement une recherche régulationniste puisque processus économiques de court terme et transformations du contexte institutionnel sont traités conjointement. Ce type de recherche conforte la méthode régulationniste comme spécialement pertinente dans ces temps troublés de crises politique et économique. L'aventure lancée par le second mandat du président Trump constitue d'ores et déjà un autre terrain où déployer cette approche de l'économie (Boyer, 2025a, 2025b).

La Suisse analysée de 1848 à 1936 définit un autre cas polaire en matière de relations entre politique et économie. Les entrepreneurs des industries exportatrices sont parvenus à construire un bloc social dominant en ralliant à leurs intérêts les autres acteurs économiques et en instituant des coordinations, des biens publics et des politiques qui ont durablement favorisé la spécialisation de l'industrie dans des productions technologiques avancées à haute valeur ajoutée. Léo Charles et Guillaume Vallet (2025) montrent ainsi comment les industries exportatrices ont soutenu la mise en place d'un franc suisse fort, créant une connexion entre le bloc social dominant et la monnaie. Ainsi a persévétré un régime d'accumulation original qui a su traverser des contextes internationaux contrastés moyennant des ajustements rendus possibles par un compromis fondateur.

L'évolution des relations entre politique et économie est encore différente au Portugal de 1974 à 2023, comme le montre José Reis (2025). Ce pays représente une troisième configuration, en quelque sorte intermédiaire. Dans un premier temps, les responsables font face aux difficultés d'insertion d'une économie périphérique dans le grand marché européen puis dans l'euro. Dans un second, le régime politique permet de surmonter pour partie ces limites grâce à un pragmatisme qui favorise la récupération d'une certaine autonomie et des performances macroéconomiques socialement acceptables et compatibles avec les règles et exigences européennes.

Cette diversité contredit le mot d'ordre « la même politique pour tous ». Cela rend le message en direction des décideurs politiques beaucoup plus complexe mais il est alors fondé sur une analyse *ad hoc* située dans le temps et l'espace.

6. Le rôle des représentations et des jugements de valeur

Pour l'institutionnalisme d'inspiration néoclassique, les institutions devraient être sélectionnées en fonction de leur efficacité économique. Dès lors que prévaut une concurrence libre et non faussée, les allocations et les revenus qui en dérivent sont par définition justes. En quelque sorte, la question de la justice sociale ne se pose pas. Par contraste, pour les socioéconomistes, la question de la légitimité est centrale et celle de l'efficacité secondaire. L'analyse est un peu plus complexe pour les recherches régulationnistes.

D'une part, les formes institutionnelles dérivent des conflits opposant des intérêts et des représentations du monde, elles sont reconnues par le droit et l'État et, au niveau macrosocial, l'existence d'un bloc social dominant doit tout à la fois garantir la viabilité économique et se justifier par rapport aux représentations dominantes. *A priori*, rien ne permet de penser que cela correspond à l'idéal de l'analyse économique, à savoir l'optimalité de l'allocation des ressources face à des demandes et des besoins potentiellement illimités.

Comment intervient le critère de justice sociale ? Telle est la question qu'éclaire la contribution de Xavier Ragot (2025). Tout d'abord, il en existe de multiples conceptions qui sont loin d'être équivalentes – égalité d'opportunité ou de résultat ? En matière de justice sociale, chaque individu ou groupe socioéconomique forge ses propres idées, critères et orbites de comparaison. Ensuite, à l'opposé de ce que considère la théorie des conventions, une architecture institutionnelle n'a pas à être légitime pour persévérer. Que l'on songe par exemple à la durée de l'apartheid sud-africain ou encore à la persistance à long terme de la discrimination à l'encontre des Afro-Américains aux États-Unis. En l'occurrence, l'État porteur de la violence légitime peut jouer de ce pouvoir pour compenser l'illégitimité d'un ordre social et politique tel que perçu par une majorité de la population. Ainsi, dans les années récentes, nombre de manifestations et revendications sociales ont été disqualifiées comme menaçant l'ordre public et ont justifié l'usage de la force, piètre substitut à la délibération que prône la philosophie politique (Habermas, 1987). En un sens, ces épisodes violents témoignent de l'entrée en crise d'un système de domination.

Ainsi, la théorie de la régulation accorde une place particulière aux représentations : elles ne sont pas le simple reflet des relations économiques dans la sphère des idées, car les analyses disponibles montrent par exemple le rôle spécifique des idées néolibérales (Amable et Palombarini, 2025). De ce fait, l'économie devient une discipline plongée dans l'histoire et l'imbrication des différents ordres. C'est l'une des façons de reconnaître l'appartenance aux sciences sociales et l'abandon du projet d'une science économique pure, pour autant qu'elle entende participer aux débats politiques et non pas à des expériences de pensée sur des mondes imaginaires.

7. Au-delà de l'existence d'un bloc social dominant

Si pour la théorie de la régulation, l'état de crise est la règle et un régime stabilisé l'exception, quels sont les processus qui permettent d'éviter la récurrence sans fin de crises ? Tout au long de son histoire, la théorie de la régulation a avancé une série d'hypothèses. On peut d'abord imaginer que la syntonie entre formes institutionnelles soit le fait d'un hasard heureux ou le résultat d'un apprentissage à la suite de la multiplication d'essais et d'erreurs. L'image serait celle d'un bricolage. Les analyses historiques menées pour les États-Unis, la France puis divers pays de l'OCDE démentent cette hypothèse. Il est en effet surprenant de constater le rôle déterminant que jouent les grandes crises et les guerres, épisodes au cours desquels l'ordre ancien est érodé, voire détruit, et peuvent se manifester de nouvelles formes d'organisation, souvent à l'initiative d'un État fort, défendant la survie nationale et non plus gestionnaire des compromis hérités du passé.

Un second processus s'inscrit dans la lignée des approches évolutionnistes : en permanence surgissent des innovations et de nouvelles stratégies qui mettent en mouvement une ou plusieurs formes institutionnelles. Un régime peut se consolider s'il ressort que deux formes institutionnelles sont complémentaires, au sens où leur conjonction livre un système économique soit plus performant, soit plus résilient. La conjonction de ces deux propriétés peut contribuer à l'émergence d'un régime stabilisé. Il est à noter que dans ce second cas encore, l'évolution et la recomposition des modes de régulation opèrent exclusivement dans l'ordre économique.

Une troisième perspective s'ouvre lorsqu'on introduit la possibilité de délibération entre groupes sociaux et de réflexivité au sein de l'État. Même s'il n'y a pas délibération directement entre groupes sociaux, un bloc social peut se former à l'initiative des acteurs politiques. Par un effort de conceptualisation puis d'analyse et finalement de synthèse, il est possible, mais en rien automatique, qu'un groupe à la charnière de l'économique et du politique parvienne à construire une modalité d'organisation assurant son hégémonie sur la société. Dès lors, la cohérence entre une diversité de formes institutionnelles résulte d'un effort explicite de constructivisme. En opposition donc aux processus stochastiques sur lesquels se fondent les théories évolutionnistes. C'est ce programme de travail lancé par Bruno Amable et Stefano Palombarini (2025) qui peut servir de fil directeur aux divers articles rassemblés par le présent numéro spécial. L'article de ces derniers propose une

avancée importante : il est bien d'autres configurations sans qu'existe un bloc social dominant. C'est en particulier le cas, dans la France contemporaine, puisqu'aucun des deux blocs en compétition n'est parvenu à imposer son hégémonie.

Alain Lipietz (2025) approche ces mêmes questions à partir d'une double interrogation. Quel est l'apport d'un chercheur régulationniste lorsqu'il devient élu et responsable politique ? Que révèlent les processus de décisions européens quant aux transformations des relations entre politique et économie ? Une approche très personnelle et subjective tranche avec le style compassé des articles académiques. Elle livre nombre d'observations qui sont autant de matériaux pour un nouvel effort de théorisation de la part de la jeune recherche.

Cela vaut pour l'analyse des crises contemporaines d'une complexité sans précédent qui ne sont pas intelligibles dans le cadre qui avait été forgé pour rendre compte des crises fort particulières, celles de 1929 ou de 1973 : les contradictions ou l'arrivée aux limites d'un régime d'accumulation se traduisent par une crise financière qui déstabilise les alliances politiques et relance l'affrontement de programmes politiques contrastés, aux effets incertains. L'imbrication des processus financiers, budgétaires, énergétiques, environnementaux, sociaux et finalement politiques, appelle un renouvellement du programme de recherche régulationniste.

8. Les principaux résultats des recherches récentes

À ce stade, il n'est pas inutile de synthétiser brièvement les principaux résultats de près d'un demi-siècle de recherche (Boyer *et al.*, 2023). À cet égard, ils sont fort différents de ceux que met en avant l'analyse économique standard, ne serait-ce que parce que la question centrale est tout autre : comment expliquer la succession et les crises des modes de développement entendus comme la conjonction d'un régime d'accumulation et du mode de régulation qui le pilote ?

Une analyse purement combinatoire des formes institutionnelles pourrait suggérer la possibilité d'un très grand nombre de modes de développement. *A contrario*, la mise en concurrence des territoires à travers leur mode de développement, incite souvent à penser qu'il devrait à terme converger vers un modèle canonique. L'observation livre une configuration médiane entre ces deux extrêmes. L'accumulation de recherches historiques et comparatives montre qu'il n'en est

rien : seul un petit nombre de configurations ont été mises à jour car elles supposent des complémentarités et des hiérarchies précises entre formes institutionnelles. On est donc loin de frictions par rapport à un modèle réputé universel car, durant une période tout au moins, les dynamiques correspondantes sont structurellement stables jusqu'à ce que la lente transformation de chaque configuration débouche sur une crise.

Un second résultat souligne qu'il est difficile de hiérarchiser ces différents modes de régulation parce qu'ils sont l'expression non seulement de l'héritage historique de spécialisations dans la division internationale du travail, mais aussi de compromis institutionnalisés fondateurs qui sont propres à un espace national. Seul l'extériorité du regard de l'économiste peut suggérer de les classer par rapport à des critères d'efficacité. Pour leur part, les autres approches des sciences sociales reconnaissent la possibilité d'objectifs et de critères idiosyncratiques. Pour ne donner que cet exemple, il est assez vain de vouloir classer les modes de développement des États-Unis et de la Chine comme s'ils participaient à une compétition sportive, car chacun d'entre eux correspond à une articulation particulière entre économie, politique et société.

En conséquence, il est assez illusoire de penser qu'un étalonnage (*benchmarking*) de ces divers modes de développement permettrait d'importer sans difficulté telle ou telle composante d'un autre mode de développement. S'il s'agit d'une norme ou organisation de second ordre, on peut les adopter en les adaptant au contexte local : on peut alors parler d'*hybridation* comme c'est le cas pour les modèles productifs (Boyer *et al.*, 1998). Si, par contre, une forme institutionnelle fondamentale est en jeu, il est extrêmement rare qu'elle s'avère compatible avec l'héritage des autres formes institutionnelles. Pour exemple, les tentatives des autorités françaises pour importer l'essentiel du rapport salarial allemand – tout particulièrement la formation professionnelle et la capacité à négocier des accords entre patronat et organisations syndicales – se sont traduites par des échecs répétés parce qu'elles se sont heurtées à des relations professionnelles bâties sur le conflit plus que le compromis.

Une autre conséquence concerne la genèse des politiques économiques. En majorité, les économistes procèdent par référence à la théorie à laquelle ils adhèrent : classique, nouvelle classique, keynésienne, néo-schumpétérienne. Les controverses sont vigoureuses car

elles opposent des visions contrastées. L'approche régulationniste est bien différente : compte tenu du régime d'accumulation et du mode de régulation en vigueur, quelles sont les politiques économiques qui permettent d'assurer leur viabilité et de recueillir l'assentiment d'un gouvernement ? Dans les sociétés démocratiques il importe de construire une majorité en réponse aux demandes des groupes socioéconomiques (Palombarini, 2001), ce qui n'est pas le cas dans les sociétés autoritaires, de plus en plus nombreuses dans le monde contemporain.

Ainsi, peut-on comprendre pourquoi, face à un même événement international, les gouvernements adoptent des politiques si différentes. Un premier exemple est celui des conséquences du premier choc pétrolier. D'un côté, le gouvernement japonais prend conscience de l'extrême dépendance vis-à-vis des importations d'énergie et en tire la conséquence qu'il faut accroître fortement les dépenses de recherche et développement car il faut compenser le déficit énergétique par l'exportation de produits manufacturés. D'un autre côté, en Europe, cette même dépendance n'est pas prise en compte parce que la chute de l'activité consécutive à la flambée des prix du pétrole conduit entreprises et gouvernements à réduire l'effort en matière d'innovation. Cet épisode a été marquant car il démentait l'existence d'un modèle macroéconomique commun à l'ensemble des pays développés (Hollingsworth et Boyer, 1997).

Un second exemple est contemporain. En effet, il est de connaissance commune que l'économie européenne a décroché par rapport à celle des États-Unis depuis 2008, selon un écart qui n'a cessé de s'approfondir au fil de la succession des crises. L'interprétation traditionnelle pointe la permanence d'un keynésianisme pragmatique aux États-Unis et, au contraire, la victoire de doctrines prônant l'austérité comme condition de redressement économique en Europe. En fait, il se pourrait bien que cette différence en termes de représentation reflète l'opposition entre deux modes de développement contrastés : une croissance tirée par l'innovation et la globalisation financière aux États-Unis, un autre régime tiré par l'exportation en Allemagne et les contraintes qu'il implique pour les pays partenaires moins compétitifs (Boyer, 2024).

Ainsi, l'hypothèse d'une causalité circulaire entre domaine politique et sphère économique permet d'expliquer nombre de faits stylisés. Pour autant le programme de recherche régulationniste est loin d'être achevé.

9. Une permanente évolution et une multiplicité des formes de crise

En effet, un autre enseignement majeur est que les crises se suivent mais ne se ressemblent pas. Dès lors, comprendre l'imbrication des diverses crises contemporaines désigne un nouvel objectif. Afin de mieux percevoir l'ampleur de la tâche, un bref rappel historique du traitement des crises dans l'approche de la régulation est éclairant.

Comme on l'a souligné dès l'introduction, la crise est première et un mode de régulation stabilisé l'exception. Or, les textes économiques abusent de ces deux mots. D'un côté, au niveau le plus fondamental, une crise est un moment critique au cours duquel la viabilité d'un mode de développement est en question. En conséquence, qualifier de crise une situation de chômage élevé et durable prête à confusion. De même une crise du système de couverture sociale désigne plus prosaïquement la persistance de déficits difficiles à combler. Une confusion équivalente s'observe concernant le terme régulation qui, dans le langage journalistique désigne toute intervention publique visant à corriger un déséquilibre ou remédier à une configuration peu satisfaisante. Un mode de régulation est bien plus qu'un ensemble d'interventions publiques, même si ces dernières y contribuent aussi.

La conceptualisation des crises doit beaucoup au fait qu'elle a été élaborée pour rendre compte des épisodes de 1929, 1973 puis 2008. Dans une conception héritée de Joseph Schumpeter (1939), il a longtemps été considéré que la dépression des années 1930 tenait à la superposition d'un cycle court, moyen et long de type Kondratieff. Il est sans doute plus correct de considérer cet épisode comme un cycle non reproductif au sens où les forces qui traditionnellement engendrent une reprise endogène de l'accumulation sont bloquées. L'approche de la régulation apporte une distinction entre une crise du mode de régulation qui nécessite une intervention exogène et *ad hoc*, et celle du régime d'accumulation où c'est la cohérence des formes institutionnelles qui n'est plus assurée, de sorte qu'il importe de les refonder. Enfin, il est une crise encore plus grave, celle d'un mode de production : en dépit de multiples tentatives de réformes les rapports sociaux fondamentaux ne permettent plus ni la reproduction économique ni la légitimité politique. Cas rares sans doute mais dont on connaît deux exemples au moins, d'une part la chute du féodalisme, d'autre part celle du régime soviétique. Par parenthèses, cela signifie que toute crise du mode de régulation ou du régime d'accumulation

n'est pas la crise terminale du mode de production correspondant, ce qui distingue l'approche de la régulation de l'orthodoxie marxiste.

Ce n'est pas cette dynamique séculaire qui intéresse le programme régulationniste mais plutôt la succession des modes de développement qui, au fil du temps, débouchent sur une crise qui marque soit les contradictions, soit l'épuisement de ses bases institutionnelles. Les recherches historiques montrent que chaque mode de développement s'achève par une grande crise spécifique. À grands traits quatre grandes crises se sont succédé :

- Celle de 1929, tant aux États-Unis qu'en France, témoigne de l'instabilité structurelle d'un régime d'accumulation intensive sans consommation de masse car continue à prévaloir un rapport salarial concurrentiel.
- La brutale rupture de la croissance du début des années 1970 a une tout autre origine : l'épuisement de la croissance de la productivité qui permettait la synchronisation de la production et de la consommation de masse grâce au compromis fordiste qui contractualisait l'insertion à titre durable des salariés dans le capitalisme.
- C'était aussi l'un des signes précurseurs des limites des ressources naturelles face à une accumulation toujours renouvelée... mais il fallut attendre plusieurs décennies afin que les contraintes environnementales à la poursuite de la dynamique économique soient prises en compte par les recherches régulationnistes (Magalhães, 2023). Tout cadre analytique focalise l'attention sur certains phénomènes et par conséquent en néglige d'autres. À partir des années 2000, tel est le changement structurel de la déstabilisation de la plupart des autres domaines.
- La grande crise financière américaine de 2008 est l'expression des contradictions que rencontre tout régime d'accumulation qui est fondé sur la perspective d'enrichissement grâce à l'innovation et la globalisation financière, elles-mêmes liées aux mouvements de déréglementation à l'échelle internationale et nationale. Une croissance soutenue par un endettement explosif débouche sur une crise financière qui fait apparaître à nouveau l'État comme le sauveteur du capitalisme.

Cette taxonomie, puis cette périodisation, sont utiles mais les décennies postérieures à 1970 ont fait surgir des crises d'une tout autre nature. En effet, tant en 1929 qu'en 1973 et même en 2008, l'origine

de la crise est économique/financière et les difficultés pour la surmonter par les méthodes traditionnelles appellent des innovations politiques et institutionnelles majeures. En quelque sorte, la crise se transmettait de l'économique au politique, qui à son tour devait intervenir dans le domaine économique par des réformes que l'on pourrait qualifier de structurelles, par opposition à un simple réglage conjoncturel à travers l'ajustement des dépenses publiques, de la fiscalité ou des politiques monétaires. Or l'histoire économique, en particulier européenne, livre une configuration tout autre : en Italie en 2000 éclate une crise politique alors même que la dynamique économique suit son cours. On doit à Stefano Palombarini (2001) d'avoir enrichi la problématique régulationniste. Il montre que les tensions sur le partage du revenu entre rentiers de la dette publique, entrepreneurs et salariés mettent en péril le système politique hérité de l'après-Seconde Guerre mondiale. Donc relative stabilité dans l'ordre économique mais crise de l'ordre politique. En retour cette dernière est loin de favoriser des mesures adéquates en vue de rétablir la cohérence entre un régime d'accumulation et une coalition gouvernementale.

Il a donc fallu abandonner l'hypothèse, quelque peu naïve, d'un étalon de grande crise – pour reprendre la terminologie régulationniste – qui se reproduirait à l'identique de période en période et dans l'espace. On avait déjà noté que les crises de 1929 et 1973 portaient sur des régimes d'accumulation radicalement différents, même si elles avaient en commun de témoigner de l'arrivée aux limites d'une architecture institutionnelle. La crise des Gilets jaunes s'inscrit dans un autre type de crise : la lente érosion de la performance économique d'un mode de développement devenu incohérent fait surgir une rébellion sociale qui remet en question des politiques gouvernementales poursuivies de longue date et qui ont eu pour effet de précariser une partie notable de la population, bien qu'appartenant à des catégories sociales différentes. La séquence part alors du domaine économique pour affecter la stabilité du lien social et les mouvements sociaux amples et diffusés sur l'ensemble du territoire obligent à un aggiornamento au moins partiel des politiques visant à « rationaliser » la couverture sociale et à faire peser de façon différentielle sur les plus faibles le coût d'une fiscalité écologique (Boyer et Alary, 2019).

Depuis le début de la décennie 2020, c'est l'imbrication de crises portant sur divers domaines qui appelle à un renouveau de l'effort de théorisation. Il s'agit moins d'une simple synchronisation des blocages observés dans chaque domaine que du fait qu'ils se renforcent les uns

les autres. Les piétres performances de l'économie rendent difficile la réponse aux demandes des groupes sociaux en voie de paupérisation. On recourt donc au déficit public qui aggrave l'endettement et fait peser des menaces sur la possibilité et la crédibilité d'ambitieux programmes de « transitions » énergétique et environnementale. Le retard pris dans ces deux derniers domaines pénalise la productivité, ce qui aggrave les tensions dans l'espace politique car l'apparence, et souvent la réalité, est celle d'un jeu à somme nulle. C'est un changement de long terme et durable, sous-estimé par les partenaires sociaux dont les revendications s'inscrivaient dans une économie à forte croissance. Le retard des représentations de la quasi-totalité des acteurs – gouvernement, administration, partis politiques, syndicats, citoyens – et la rareté de propositions innovantes, sont deux autres signes d'entrée dans une crise d'une complexité qui pourrait être sans précédent (Boyer, 2023).

Conclusion

Cet aggiornamento n'est cependant pas suffisant puisque les espaces politique, économique et sociétal entretiennent des relations croisées, selon des séquences originales qu'il est important d'expliquer. Le lecteur trouvera dans les articles du présent numéro les bases d'une actualisation de la théorie de la régulation et la mise en évidence de la variété des processus à l'œuvre dans les sociétés contemporaines. Entre l'existence d'un bloc social dominant et l'anomie économique complète peuvent se développer des configurations originales qui remettent en cause la dichotomie utile mais sans doute trop simple entre régulation et crise.

Désarroi des responsables politiques qui doivent prendre des décisions sans réellement pouvoir anticiper leurs conséquences de long terme, extraordinaire stimulation pour les chercheurs s'inscrivant dans la tradition de l'économie politique.

Références

- Amable B., 2015, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil.
- Amable B., R. Barre et R. Boyer, 1997, *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Economica.

- Amable B. et S. Palombarini, 2018, *L'illusion du bloc bourgeois : Alliances sociales et avenir du modèle français*, Paris, Raison d'agir.
- Amable B. et S. Palombarini, 2025, « Retour sur le concept de bloc social en économie politique », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Boyer R., 2023, « D'une crise à l'autre », in : R. Boyer, J.-P. Chanteau, A. Labrousse et T. Lamarche (eds), *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Paris, Dunod.
- Boyer R., 2024, *L'Union européenne : innover ou disparaître*, Paris, Classiques Garnier.
- Boyer R., 2025a, « La stratégie impérialiste de Donald Trump, en faisant primer la force brute sur le droit, détériore l'image des États-Unis sur la scène mondiale », *Le Monde*, 18 avril, <https://www.lemonde.fr/>
- Boyer R., 2025b, « L'économie vaudoue de Donald Trump met fin à la Pax Americana », *Alternatives économiques*, blog Opinion, 30 avril, <https://www.alternatives-economiques.fr/>
- Boyer R. et P. Alary, 2019, « Perdre en simplicité pour gagner en pertinence : les défis contemporains de la théorie de la régulation », *Revue de la régulation* [En ligne], n° 25, <https://doi.org/10.4000/regulation.15084>
- Boyer R., J.-P. Chanteau, A. Labrousse et T. Lamarche (eds), 2023, *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Paris, Dunod.
- Boyer R., E. Charon, J. Ulrich et S. Tolliday (eds), 1998, *Between Imitation and Innovation: The Transfer and Hybridization of Productive Models in the International Automobile Industry*, Oxford, Oxford University Press.
- Charles L. et G. Vallet, 2025, « Money for nothing? De la nécessité d'articuler monnaie et insertion internationale : le rôle des industries exportatrices suisses, 1848-1936 », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Delorme R. et C. André, 1983, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil.
- Habermas J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Hollingsworth J. R. et R. Boyer (eds), 1997, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lipietz A., 2025, « Le Politique, "fond divin de l'être" capitaliste ? », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Lordon F., 2025, « L'État : une forme institutionnelle comme les autres ? », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Magalhães N., 2023, *Matières à produire l'espace. Une histoire environnementale des grandes infrastructures depuis 1945*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris Cité.
- Neffa J. et G. Ludmer, 2023, « Argentine : conflit entre deux logiques et récurrence des crises », in : R. Boyer, J.-P. Chanteau, A. Labrousse et T. Lamarche (eds), *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Paris, Dunod, pp. 577-583.

- Palombarini S., 2001, *La rupture du compromis social italien*, Paris, CNRS Éditions.
- Panigo D. et J. Carrera, 2025, « The Role of State Weaknesses in the Emergence of Argentine Far-Right Populism », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Ragot X., 2025, « État, justice sociale et économie », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Reis J., 2025, « Portugal : régulation, institutions et formes d'économie politique (1974-2023) », *Revue de l'OFCE*, n° 190.
- Schumpeter J., 1939, *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, New York, McGraw-Hill Book Company.

L'ÉTAT : UNE FORME INSTITUTIONNELLE COMME LES AUTRES ?

Frédéric Lordon

CNRS, CESSP, EHESS

La théorie de la régulation a accoutumé de ranger, assez logiquement, l'État parmi les formes institutionnelles, et d'en faire par implicite, mais là de manière plus discutable, une forme institutionnelle comme les autres. Tel n'est pourtant pas le cas. Pour s'en apercevoir cependant, il faut se doter d'un concept de l'État, comme capture princeps de l'autorité du social. À quoi s'adosseront toutes les formes (captures) institutionnelles ultérieures. De sorte que, si l'État a évidemment la nature institutionnelle, il est plutôt l'archi-institution, ou la métá-institution : une institution à nulle autre pareille puisqu'elle domine et subordonne la totalité de l'ordre institutionnel.

Mots clés : État, institutions, souveraineté, autorité, Spinoza.

Qu'est-ce qu'une institution ? Je vais répondre dans un registre (abstrait) et avec les moyens (philosophiques) que vous voyez venir. À propos d'une chose quelconque, la perspective spinoziste pose deux questions qui n'en sont qu'une : comment cette chose a-t-elle été produite ? Qu'est-ce qu'elle produit ? On ne comprend ce qu'elle produit qu'en comprenant comment elle a été produite. Comment elle a été produite : c'est la question génétique. Il n'y a aucune intelligence véritable de la chose hors de la perspective génétique. Qu'est-ce qu'une institution ? La méthode s'applique. Mais selon quelle genèse ?

Un chercheur en sciences sociales, par genèse, entend spontanément genèse historique, et n'en conçoit pas d'autre. Il y a cependant des formes institutionnelles dont la genèse historique est hors de portée, si ce n'est tout simplement absurde comme le note Durkheim :

le langage, la religion, la monnaie, l'État. Avec l'État souvent on se récrie : Elias, Bourdieu, d'autres encore n'ont-ils pas fait une genèse de l'État ? – et c'était une genèse historique. Supposé qu'on mette de côté qu'ils ne se sont intéressés qu'à l'État moderne, est-on bien sûr qu'ils ont fait une genèse de l'État – une genèse complète ? Ça n'est pas certain : ils s'étaient donné beaucoup de choses qui entrent indiscutablement dans l'essence de l'État, puisque les effets de l'État sont incompréhensibles sans elles – des choses qui demeurent inexplicées dans ces genèses auxquelles je fais référence. Beaucoup de choses : une en fait, mais centrale : l'autorité politique. Toutes ces genèses parlent d'une forme particulière qui décline un noyau, une essence : le faire autorité dans l'ordre politique. Aucune de ces genèses historiques ne rend compte de l'autorité politique dans son principe, ni dans la genèse de ce principe. Pour ma part, je tiens que s'il doit y avoir un concept de l'État – j'insiste : un concept, et non une histoire phénoménologique – il se situe tout entier dans cette essence de l'autorité politique. Si bien que la catégorie d'État, conceptuellement parlant, trouvera à s'appliquer à des formes politiques qui lui semblent d'abord tout à fait étrangères, plus exactement qui ne lui semblent étrangères que parce que nous avons en tête une idée particulière de l'État, qui n'en est pas le concept : en gros une idée formée au voisinage de notre État, de notre forme historique d'État.

Si le concept d'État réside dans l'autorité politique, dans le faire autorité politique, sous le ressort qui est le sien, et qui est à comprendre doublement, défini en termes de territoire mais aussi d'extension de ses prérogatives, si donc le concept d'État réside dans l'autorité politique, alors c'est en ce point que s'exprime sa nature d'institution. Car le faire autorité est le concept de toute institution.

Alors de nouveau : qu'est-ce qu'une institution ? Phénoménologiquement parlant, c'est une norme qui donne aux comportements individuels un tour commun, une manière commune. Mettre les phonèmes dans un certain ordre pour faire des mots et des phrases ; effectuer tel geste pour se saluer ; s'arrêter au fameux feu rouge ; ou encore se tenir à la loi.

Souvent, à propos des institutions, on se pose la question des contenus de la norme mais plus rarement de ce qui fait leur effectivité. Par quelle sorte d'action exercée sur eux les individus sont-ils convaincus de mettre les phonèmes dans le bon ordre, de s'arrêter au feu, ou d'aller élire tous les cinq ans un candidat juste plus habile que

les autres qui les privera de tout pouvoir ? J'insiste, et je répète, parce que c'est la question centrale : par quelle sorte d'action exercée sur eux les individus sont-ils convaincus de, en fait déterminés à se conformer à la manière commune stipulée par l'institution ? C'est bien la question de ce qui fait l'autorité de l'institution, de la norme institutionnelle, et quand je dis « de ce qui fait », je devrais dire plus exactement « de ce qui produit » l'autorité institutionnelle.

En tout cas, tant qu'on n'a pas répondu à cette question, on n'a rien éclairé de l'effectivité des institutions, qui demeure à l'état de qualité occulte.

La réponse générale à cette question commence très simplement : pour avoir été déterminé à une certaine orientation du conatus, c'est-à-dire à faire quelque chose, il faut avoir été affecté. Il s'ensuit que pour produire un comportement commun, il faut avoir produit sur la collection des individus un affect commun. Qu'est-ce qui produit un affect, en général ? Réponse : une puissance. L'affect est l'effet de la puissance d'une chose sur une autre chose. Qu'est-ce qui produit un affect commun sur une multitude ? Réponse : une puissance à l'échelle de la multitude. La politique est cette situation où une puissance à l'échelle de la multitude, il n'y en a qu'une : c'est la puissance de la multitude.

Tout d'un coup ici les choses deviennent moins simples : la multitude ? Qu'est-ce que la multitude ? Personne a-t-il jamais vu « la multitude » ? On peut dire qu'on peut voir des foules, des rassemblements, des collectifs ; à la rigueur, et comme une manière de parler, qu'on peut voir « la société », mais la multitude ? C'est un terme visiblement à l'échelle de la société mais qu'on voit encore moins que la société. Et pour cause : la multitude en tant que telle n'existe pas, plus exactement : elle n'a aucune correspondance empirique : elle est un terme entièrement spéculatif. Ce qui est un terme empirique c'est la multitude dans un certain état, dans une certaine configuration : structurée, clivée, institutionnalisée de telle ou telle manière. Il n'existe rien comme « la multitude » indépendamment de ses états.

Et cependant, il y a bien lieu de considérer, mais spéculativement, quelque chose comme la multitude. Castoriadis (2008, p. 272) parle de « collectif anonyme », et de collectif anonyme en tant qu'il est doté d'une force propre : « Le siège de cette *vis formandi* qu'est l'imaginaire social instituant est le collectif anonyme. » Comme on sait, Durkheim (2013) évoque lui « la force morale de la société ». Ni l'un ni l'autre ne vont au-delà de ces pénétrantes intuitions mais l'idée est là : c'est l'idée

du collectif comme force, comme réservoir de force – en termes spinozistes, du collectif comme puissance. De ce que des corps individuels, qui sont des puissances, sont mis ensemble, il suit en effet la formation d'une puissance qui est celle du collectif qu'ils forment.

Mais comment s'effectue la formation de cette puissance du collectif ? Autrement dit, comment passe-t-on de la puissance des individus à la puissance du collectif, et retour ? Ici normalement vous devriez tiquer. Pourquoi la question commence-t-elle en disant « Comment passe-t-on de la puissance des individus à la puissance du collectif... ? », formulation qui semble donner les individus pour premiers et le collectif comme dérivé. En bons structuralistes, vous vous méfiez – et vous avez raison. Mais considérez s'il vous plaît l'implicite de votre méfiance : c'est l'implicite de la genèse historique, du temps historique. Historiquement parlant en effet, on ne saurait dire que les individus précèdent le collectif – en tout cas à l'échelle macrosociale. C'est même l'inverse qu'il faudrait dire : les individus naissent au collectif, ils sont saisis et socialisés par lui.

Mais alors nous voilà dans une impasse : si le collectif macrosocial est toujours déjà antérieur à ses membres, comment en penser la genèse ? Si on considère qu'il n'est de genèse qu'historique, la réponse est que c'est impossible. Dans ces conditions, on abandonne la question. Mais si l'intelligence d'un phénomène social n'est complète qu'à être génétique, alors nous renonçons à l'intelligence du phénomène.

On ne sort de ce genre de dilemme que par un grand pas de côté, et en l'occurrence celui-ci porte (assez logiquement) sur la nature et le statut de la genèse à envisager. Déplacement de la question : quelle sorte de genèse peut-on considérer qui ne soit pas une genèse historique ? Dans un texte qui portait sur la genèse de la monnaie – dont vous devez voir qu'elle pose un problème formellement identique à celle de l'État : une forme institutionnelle macrosociale, dont toute genèse historique est barrée, et dont il s'agit néanmoins de comprendre génétiquement le prédicat essentiel, qui est son faire autorité – dans un texte sur la genèse de la monnaie, André Orléan et moi avions repris à notre compte (Lordon et Orléan, 2008) la méthode proposée par Alexandre Matheron (1988) de la genèse conceptuelle.

Ici vous n'avez pas le droit de vous offusquer, vous n'avez pas le droit de protester que « ça n'est pas comme ça que les choses se sont passées » : car, à une genèse conceptuelle, on n'oppose pas sans absurdité les objections de la genèse historique. On peut en revanche

poser des questions complémentaires. Par exemple : « Si elle n'est pas historique, à quoi sert-elle cette genèse conceptuelle ? Qu'est-ce qu'elle fait au juste ? »

Je vais faire répondre Durkheim et Rousseau à ma place.

Durkheim (2013, p. 10-11, à propos de l'institution de la religion) : « Ce que nous voudrions, c'est trouver un moyen de discerner les causes toujours présentes dont dépendent les formes les plus essentielles de la pensée et de la pratique religieuses. »

Rousseau (2006, p. 117) : il s'agit de dégager « moins des vérités historiques que des raisonnements hypothétiques et conditionnels, plus propres à éclaircir la nature des choses qu'à en montrer la véritable origine ».

Je ne vais pas détailler ici le modèle complet de la genèse conceptuelle de l'État. Elle commence par une scène d'atomistique sociale – oxymore qui confirme son caractère de fiction spéculative – autour de la question suivante : comment juge-t-on d'une certaine chose là où aucune chose n'est en soi bonne ou mauvaise ? Réponse : en s'appuyant sur le jugement des autres. Ainsi, par une séquence d'interactions passionnelles mimétiques, à rendements croissants, des regroupements axiologiques locaux se forment et, d'étape en étape, fusionnent, les plus gros ralliant les plus petits, jusqu'à ne plus former qu'un groupe unique, homogénéisé dans un jugement commun, soutenu par un affect commun, qui détermine tous à former la même idée du bien et du mal, c'est-à-dire à adhérer à la même norme. Qui désormais fait autorité.

Cette autorité, ce faire autorité, a pour principe l'affect commun, c'est-à-dire l'effet de la puissance commune que tous ont composée, en toute méconnaissance de cause, et qui vient – en fait revient – les affecter mais comme une puissance extérieure, étrangère, élevée au-dessus d'eux et pétrifiée dirait Marx, et que tous ses producteurs sont incapables de reconnaître comme leur production. La puissance de la multitude, c'est ça, et c'est cela qui, sous le fatras des déterminations particulières, historiques, contingentes, est essentiellement à l'œuvre dans tout faire autorité, c'est-à-dire dans toute norme effective, dans toute institution. La puissance de la multitude et l'affect commun : voilà la « nature des choses » de Rousseau et « les causes toujours présentes » de Durkheim.

Et ceci singulièrement dans l'État. Nul n'en a eu plus précocement l'intuition que La Boétie (2002, p. 30), effaré que le grand nombre se soumette ainsi au petit, et qui voudrait faire voir au grand qu'il ne se soumet que sous l'effet d'une puissance qui est en fait la sienne : « Celui qui vous maîtrise tant n'a que deux yeux, n'a que deux mains, n'a qu'un corps. D'où a-t-il pris tant d'yeux dont il vous épie si vous ne les lui baillez ? comment a-t-il tant de mains pour vous frapper s'il ne les prend de vous ? comment a-t-il aucun pouvoir sur vous que par vous ? » La puissance de l'État, nous dit La Boétie, n'est autre chose que notre propre puissance, composée, devenue étrangère à nous, captée et retournée sur nous.

Un siècle plus tard, Spinoza dit la même chose : « Ce droit que définit la puissance de la multitude, on l'appelle *imperium* » – qu'on traduit assez souvent par « souveraineté ». Vous voyez alors se différencier deux sens du mot souveraineté : le sens politique usuel, sur lequel je ne reviens pas, et un sens bien plus fondamental, qu'on pourrait faute de mieux qualifier de socio-anthropologique : la souveraineté comme puissance du groupe sur le groupe – sur le groupe en chacun de ses membres. L'*imperium* c'est cela : le faire autorité de la puissance de la multitude, et la puissance de la multitude comme cause efficiente de l'autorité.

Quels sont les rapports de ces deux souverainétés ? Eh bien la souveraineté politique est le résultat de la capture de la souveraineté socio-anthropologique : capture dans la forme d'une institution qu'on appelle l'État. Quand le souverain – au sens politique – dit « L'État c'est moi », il délire. La vérité, c'est qu'en dernière analyse, l'État c'est nous. C'est nous mais moyennant la médiation de tout le processus d'auto-affection de la multitude, qui coupe radicalement la puissance commune de ses producteurs réels. Coupure qui permet l'affranchissement des captateurs d'avec les producteurs. De quoi Matheron (1982, p. 22) donne un résumé lapidaire : « Le pouvoir politique est la confiscation, par les dirigeants, de la puissance collective de leurs sujet. »

J'ai parlé de l'État, mais je pense l'avoir assez suggéré : toute norme institutionnelle convoque en dernière analyse les mécanismes de la *potentia multitudinis*. En ce sens l'État est une forme institutionnelle comme les autres car, fondamentalement, la logique institutionnelle est une : logique du faire autorité.

L'État est une forme institutionnelle comme les autres, et cependant il en diffère : parce qu'il en est le parangon. Par son ressort territorial, par l'extension de sa couverture normative, l'État est l'archi-institution.

Il l'est même doublement : par cet effet pour ainsi dire de surface institutionnelle, mais aussi par la place dans la structure institutionnelle d'ensemble que lui vaut cette surface. Car cette structure est une architectonique, un ensemble hiérarchisé, dans lequel l'autorité des institutions de niveau inférieur s'appuie sur l'autorité des institutions de niveau supérieur. Par exemple : le médecin, ou l'expert scientifique parle depuis une position d'autorité ; mais cette autorité est adossée à l'autorité de son diplôme, c'est-à-dire de l'institution universitaire certificatrice. Et cette dernière elle-même n'est reconnue que parce qu'une autorité institutionnelle supérieure l'a reconnue : l'État. Mais l'État, qui lui fournit son crédit symbolique ? Personne. À quoi est-il lui-même adossé, qu'y a-t-il au-dessus de lui dans la hiérarchie du faire autorité ? Rien. L'État est l'équivalent du prêteur en dernier ressort en matière d'adossement du crédit symbolique, de l'autorité ; et c'est ce qui fait de lui une institution à nulle autre pareille si, par ailleurs, au titre de la logique institutionnelle fondamentale, il est une institution comme les autres.

Il est une institution à nulle autre pareille parce que, comme l'ont montré Michel Aglietta et André Orléan (1982 ; 2002), il n'y a rien à chercher au-delà du prêteur en dernier ressort. Dans la structure hiérarchisée de l'autorité institutionnelle, l'État est le terminus, le point où s'abolit la question : « Et au-dessus ? qu'est-ce qu'il y a au-dessus ? » En réalité, mais nous savons maintenant pourquoi, si l'on voulait continuer à chercher, ça n'est pas au-dessus qu'il faudrait aller voir : c'est en dessous : dans l'en dessous spéculatif, et pourtant agissant, de la multitude et de sa puissance, la véritable instance du dernier ressort, le réservoir ultime de toute-puissance institutionnelle.

Maintenant que j'ai donné un début de réponse à la question qui m'avait été initialement proposée, je voudrais pour finir ajouter une ou deux choses, manière de préparer le retour dans l'atmosphère, à charge pour Christophe Clerc et Nelo Magalhães de nous faire revenir complètement sur terre. Vous avez compris que l'un des mots clés dans toute cette affaire, c'est « capture ». Capture de quoi ? Capture du flux de *potentia multitudinis*, par intercalage opportuniste dans ses circulations. Dans la capture réside l'origine de tout pouvoir. Lorsqu'on sort des genèses conceptuelles pour revenir dans l'histoire, ce qui compte

ce sont les formes particulières de la capture. Formes historiques de la capture : formes historiques de l'État. Chaque formation sociale, structurée autour de ses rapports de domination principaux, secrète non pas « l'État » mais son type d'État qui, pour l'essentiel, exprime ces rapports de domination, et ce même si dans le cas capitaliste au moins il faudrait être plus dialectique que ça : la formation sociale capitaliste et l'État capitaliste se sont accouchés mutuellement.

Cela n'empêche nullement de concevoir une forme d'autonomie de l'État mais relative, sous dominante des rapports principaux, et sujette à des fluctuations intra-période. Comme l'ont montré Bruno Amable et Stefano Palombarini¹, le néolibéralisme a profondément à voir avec un régime assez inédit d'insertion de l'État dans l'activité économique, un régime marqué politiquement par une dé-différenciation des sphères du capital et de l'État, en voie de fusionner en un bloc de pouvoir général – auquel il faut évidemment ajouter les médias, forces de l'ordre symbolique et complément indispensable.

En tout cas la crise organique révèle comme jamais la vérité ultime du mode de production capitaliste, en mettant en lumière la violence de sa capture, et les intérêts fanatiques qui y sont engagés. Fanatiques, je ne vois pas comment dire autrement puisqu'à part des ajustements de second ordre (s'ils ne sont pas simplement cosmétiques), ces intérêts ne céderont jamais rien de leur logique fondamentale, l'habitabilité de la planète dût-elle y passer.

« L'État entre écologie et entreprises » : c'est la suite de la question qui échoit à Christophe Clerc et Nelo Magalhães, bon courage les amis.

Pour ma part, je pense à tous ces jeunes diplômés des grandes écoles qui ont désormais pour projet d'entrer dans l'État ou dans les grandes entreprises afin, disent-ils, de « changer les choses de l'intérieur ». Je suggérerais de leur rappeler de toute urgence l'avertissement de Dante à la porte de l'enfer : « Vous qui entrez ici, abandonnez toute espérance. » En tout cas l'apprentissage sur le tas de la sociologie des organisations, et surtout de sa surdétermination par les rapports fondamentaux du capitalisme promet d'être cruel.

C'est un rêve de singe, presque une contradiction logique, d'imaginer venir à bout des intérêts des dominants depuis l'intérieur de leur capture. C'est pourquoi, je le crois, si quelque chose qui puisse nous sauver doit advenir, ce sera du dehors.

1. Voir Amable et Palombarini (2017) et Amable (2023).

Références

- Aglietta M. et A. Orléan, 1982, *La violence de la monnaie*, Paris, PUF, 1982.
- Aglietta M. et A. Orléan, 2002, *La monnaie entre violence et confiance*, Paris, Odile Jacob.
- Amable B., 2023, *Le néolibéralisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- Amable B. et S. Palombarini, 2017, *L'illusion du bloc bourgeois*, Paris, Raisons d'agir.
- Castoriadis C., 2008, *Fait et à faire. Les carrefours du labyrinthe 5*, Paris, Points, 1^{re} éd. : 1997.
- Durkheim É., 2013, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1^{re} éd. : 1912.
- La Boétie É. de, 2002, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Vrin, 1^{re} éd. : 1576.
- Lordon F. et A. Orléan, 2008, « Genèse de l'État et genèse de la monnaie : le modèle de la *potentia multitudinis* », in : Y. Citton et F. Lordon (eds), *Spinoza et les sciences sociales. De la puissance de la multitude à l'économie des affects*, Paris, Éditions Amsterdam, pp. 127-170.
- Matheron A., 1988, *Individu et communauté chez Spinoza*, Paris, Éditions de Minuit.
- Rousseau J.-J., 2006, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité entre les hommes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1^{re} éd. : 1755.
- Spinoza B., 2005, *Traité politique. Œuvres V*, Paris, PUF, coll. « Epiméthée ».

THE ROLE OF STATE WEAKNESSES IN THE EMERGENCE OF ARGENTINE FAR-RIGHT POPULISM

Demian Panigo

LETIF – CONICET/UNLP, UNDAV

Jorge Carrera

LETIF – CONICET/UNLP, UBA

This research analyzes the transformations and incompatibilities in the Argentine development model since December 2023, highlighting the role of the State in legitimizing the discourse of the far right. It also introduces new methodological perspectives that can be incorporated into the regulationist analysis of this institutional form.

The main findings indicate that: 1) the orthodox stabilization plan successfully reduced inflation but had a pronounced recessive and regressive impact. Additionally, this contributed to two potential incompatibilities between the mode of regulation and the accumulation regime, which are associated with contradictions involving inflation and economic growth; and 2) a possible explanation for the rise of far-right populism in Argentina is the transformation of the State into a large yet inefficient agent for growth and redistribution, due to the absence of comprehensive planning (and its subsequent negative impact on investment rates and the development of strategic sectors).

Keywords: Argentina, Milei, mode of regulation, accumulation regime, State.

1. Introduction

“Amo ser el topo dentro del Estado. Soy el que destruye el Estado desde adentro. Es como estar infiltrado en las filas enemigas. Las reformas del Estado las tiene que hacer alguien que odie el Estado y yo odio tanto al Estado que estoy dispuesto a soportar todo [...] con tal de destruir[lo]”

Javier Milei (2024a).

The unexpected political rise of the author of this opening quote can be attributed to a convergence of significant global¹ and domestic² factors. In just three years, entirely independent of established partisan structures, Javier Milei transitioned from being a white-collar employee of one of the nation's most influential businessmen (and a prominent television panelist, see González, 2023) to becoming a national deputy in 2021, and ultimately, President of the Nation by late 2023.

Milei's atypical journey is ideologically rooted in a blend of themes that are characteristic of the far right internationally (anti-politics, majoritarianism, xenophobia, anti-environmentalism, segregationism, and anti-distributionism; see Krzyżanowski, 2020), along with a Manichean and extreme anti-State narrative aimed at provoking public indignation over cases of corruption, inefficiency, and, most notably, the unjustified privileges of those he calls “the political caste”. These roots are combined with distinctive, radical positions on free trade, monopolies, and fiscal adjustment, which set him apart from other far-right international leaders. The synthesis of these elements gives rise to what can be defined as a renewed form of far-right populism.³ In the first few months of his administration, despite deviating notably from many of

1. Global factors include: an evolving political zeitgeist (see Ausserladscheider, 2023); the challenges faced by governments and traditional parties in mitigating globalization's negative effects on industrial production and employment (particularly in the Global South; see Rodrik, 2016); and the widespread dissatisfaction with governments' handling of the COVID-19 pandemic (see Picchio and Santolini, 2022).

2. Notable among these domestic factors are persistent inflationary issues that have worsened in recent years, coupled with the diffusion of far-right populist ideas across all social classes, particularly among young men (see Balsa, 2024).

3. This political movement aligns with populism, as it embodies key theoretical characteristics described by renowned scholars (like Laclau, 2005; or Mudde, 2007). Notably, it features a charismatic leader operating outside traditional political parties through strategic-and temporary-alliances (Gonzalez, 2023) who utilizes an anti-“elite caste” rhetoric and openly challenges democratic institutions (e.g. governing through decrees and calling Congress a “rat's nest”). It further qualifies as far-right populism because of its radical positions on the abolition of the Central Bank, alongside philosophical stances advocating for monopolies, unilateral free-trade policies, tax evasion and State destruction (from inside).

his core electoral promises (such as dollarization, closing the Banco Central de la República Argentina [BCRA], or eliminating export duties), Milei managed to maintain enough social support and secure the political agreements needed to implement a series of policies that profoundly altered the country's mode of regulation.⁴ These policies have had a substantial impact on the accumulation regime, leading to tangible nominal stabilization while also having significant effects on critical socio-economic variables. In this context, the objectives of this research are:

1. To conduct an in-depth analysis of the main transformations in the mode of regulation, with a focus on the State, identifying which specific aspects of this institutional form help explain the growing legitimacy of far-right populist discourses;
2. To verify and document the impact of the new mode of regulation on the accumulation regime by contrasting the government's claimed achievements with the negative dynamics and emerging vulnerabilities that it tries to hide or minimize;
3. To investigate the causes of the deteriorating social perception of the State, establishing the strengths and weaknesses of the regulationist approach for analyzing this institutional form in emerging economies.

To this end, the paper is structured as follows. After this introduction, it describes the effects of the initial measures taken by the—self-defined—“libertarian”⁵ government on the mode of regulation and the accumulation regime. The paper concludes with an evaluation of the objective and subjective conditions related to the functioning of the State in Argentina, which have led to the re-emergence of the far-right narrative, and it highlights new analytical dimensions that characterize, from a regulationist perspective, the changes being experienced by this institutional form in developing countries.

4. Balsa (2024) finds that Milei's enduring social and electoral support rests not only on a traditional “protest vote”, but also on a successful ideological “cultural battle” that has demonized collectivism, while recasting Argentina's political conflict in simplified, moral terms. This narrative, disseminated by mass media and social networks has resonated particularly among young men—where support approached 70%—but also extended across all social classes, with notably strong backing among the working poor.

5. The government's self-identification as “libertarian” draws primarily on the advocacy of Austrian School economic policies—emphasizing strict limits on State intervention, free markets, and privatization—as well as on minarchist ideals that promote a State limited to core security and legal functions. In practice, however, this libertarian orientation has remained largely rhetorical, and only selective aspects of these principles have actually been implemented. Furthermore, as previously discussed, the predominant political strategy for implementing these policies has been characterized by features of far-right populism.

2. The transformation of the mode of regulation

Javier Milei has taken the discursive strategy of the global far right to an extreme, identifying a whole range of politicians, public employees, civil servants, businessmen, teachers, artists and scientists as members of a “privileged caste” that exploits the “good Argentines” (who work in the private sector). He succeeded in building an electoral discourse which, at the same time, has served as social legitimization for a series of measures aimed at radically transforming the prevailing mode of regulation in Argentina and, especially, the way the State functions. But even within the framework of a strategy shared with other exponents of international right-wing leaders, the new president of the Argentines differs in certain radical characteristics, such as:

1. His dogmatic belief (which rejects any empirical evidence to the contrary) in free trade and the massive deregulation of productive activities as the axis of economic reorganization and a recovery in growth, and
2. The speed, intensity and regressivity of his fiscal and quasi-fiscal adjustment measures (the most severe in Argentine history and one of the most intense and rapid at international level, if the dynamics of the BCRA result are included; see Escolano *et al.* 2014) as the axis of monetary stability and his anti-inflationary policy.

Under these general premises, the main modifications introduced in each of the institutional forms of the Argentine mode of regulation are described below.

2.1. The Money. From campaign promises to political realism

Without closing the BCRA nor dollarizing the economy, the measures actually implemented that affect this institutional form can be grouped into those that concern exchange rate policy and those that define monetary policy.

Among the former (which include more continuities than transformations), several initial measures are particularly noteworthy:

- A mega-devaluation of the nominal exchange rate (118%).⁶

6. The devaluation was announced by the Minister of the Economy on 12 December 2023 and implemented the following day through BCRA Communication "A" 7917.

- A simultaneous fiscal devaluation, implemented by increasing the “PAIS” tax on imports.
- The replacement of the SIRA import approval system with a mandatory staggered payment schedule. Under this policy, most imported goods and services had to be paid for in four equal monthly tranches, a measure designed to defer US dollar demand and help the Central Bank accumulate foreign reserves.
- The implementation of a 2% monthly crawling-peg post-devaluation system (until April 2025, followed by a large flotation band thereafter). This policy acted as an anchor for inflation expectations and was implemented while temporarily keeping existing foreign exchange controls (the “cepo”) and export promotion schemes (like the “Dólar Blend” policy, which allowed exporters to get a higher effective exchange rate—a mix between financial and trade exchange rates).⁷
- A sharp fiscal adjustment, primarily aimed at combating inflation, which had the significant side effect of contracting domestic absorption. This, in turn, led to a fall in GDP and a consequent reduction in import demand, providing temporary relief on the demand for foreign currency.
- The launch of a highly successful—though continuingly controversial—tax amnesty for undeclared funds, which reportedly yielded more than twice the amount collected under a similar program during the Macri administration. This measure could potentially be extended in 2025 with a broader amnesty, including legal protections for tax evaders against future claims.

Among the latter measures (which represent more radical shifts in macroeconomic policies), the following stand out:

- Elimination of monetary financing by the Treasury: Prohibition of central bank issuance to cover fiscal deficits.
- Progressive reduction of the policy interest rate while maintaining capital controls (“cepo”), which is aimed at reducing the real value of the financial system’s liabilities.

7. These policies remained in place until April 2025, when—supported by the IMF with a new USD 20 billion Extended Fund Facility Arrangement—two key modifications were introduced: the “Dólar Blend” scheme was dismantled, and broader foreign exchange controls were selectively eased. The restrictions were lifted for certain new trade and financial flows but were maintained for existing stocks, such as outstanding debts and undistributed dividends.

- Decrease in BCRA's peso-denominated remunerated liabilities: Reduction in LELIQs and Pases, offset by an increase in dollar-denominated remunerated liabilities via the "Bond for Importers" (BOPREALs).
- Repurchase of put options on Treasury bonds: Intended to reduce contingent fiscal risk and limit debt volatility due to the financial sector's exposure to adverse scenarios in the sovereign bond market.

Among the latter (which can be seen as a more radical change) stand out the elimination of the issue associated with Treasury financing; the systematic reduction of the interest rate (maintaining the "cepo") to liquefy in real terms the liabilities of the financial system; the decrease in the stock of the BCRA's remunerated liabilities in pesos, which was compensated by an increase in the BCRA's remunerated liabilities in dollars, via BOPREALs; and the repurchase of puts on Treasury bonds.

The continuities and transformations that delineate the new institutional form of the Argentine currency had the decisive support of the IMF, which endorsed most of the measures by ratifying the maintenance of the current financing program. This led to a significant reduction of pre-existing fiscal and banking dominances.

2.2. The wage-labor nexus. Hit to negotiate

One of the most controversial points of the measures implemented by the new far-right populist government was its labor reform. The combination of Title IV of DNU 70/2023, published on December 20, 2023, and Decree 84/2023, issued three days later, established one of the most profound labor reforms in history (see La Ley, 2024).

However, after the publication of DNU 70/2023, several labor unions took the labor title to court, and it was declared unconstitutional, both in the first instance and in the Court of Appeals (the precautionary measures against Decree 84/2023 did not have the same result, exposing the different natures and compositions of the labor and contentious-administrative courts in Argentina). Having made their respective moves, the government, employers' chambers and the confederation of workers' unions (CGT) sat down to negotiate in order to define an "apparently" consensual content that would shape the final wording of Chapter IV of Law 27742.

The CGT managed to eliminate from the reform its core points of interest (union dues, limitations to the right to strike and assemblies, the principles of ultra-activity and *in dubio pro operario*, the unrenounceability of rights and definition of new essential services), while the government and the employers' chambers managed to impose some of those they considered most relevant for their respective agendas (the flexibilization of public employment, an amnesty regime for unregistered work, the elimination of penalties and aggravating circumstances for severance pay, the inclusion of blocking and seizure of a business as a serious offense for a just-cause dismissal and the reduction of turnover costs by extending the trial period, a new regime for independent workers with collaborators, and the authorization—via collective bargaining agreement—for a new system of a severance fund instead of severance pay).

However, what initially seemed to be an ambitious reform that put at risk a good part of the labor rights won in the last century ended up failing to meet the expectations of the businessmen and officials involved⁸, with its limited scope, with a negative impact focused on public employment rights and wages, and with only a limited set of benefits for the regularization of unregistered workers and the start-up of small enterprises on the edge of informality. This perhaps reflected the political strategy of a government waiting for the 2025 mid-term legislative turnover to resume the original labor reform. Indeed, merely one day after Milei's electoral triumph in the City of Buenos Aires mid-term elections (19 May 2025), he attempted to reimpose the measures contained in Chapter IX of Decree 70/2023, Title IV—which specifically sought to restrict the right to strike—by issuing a new decree (No. 340/2025). Nevertheless, the objective was once again blocked judicially: the Fourth Chamber of the National Labor Appeals Court upheld a lower court ruling that suspended Articles 2 and 3 of Decree 340/2025, following an injunction presented by the CGT.

2.3. Forms of competition. The ephemeral heroism of monopolies

It is in this institutional form that the government places more emphasis (it has even created the Ministry of Deregulation, with the

8. In fact, one of the government's main objectives in this reform, which was to replace severance payments with a Severance Fund (see Karagozian, 2023), was reduced to a possibility (and not a mandatory requirement) to which unions and employers can subscribe by sector through new collective bargaining agreements.

main objective of eliminating regulatory obstacles to the “free development of the market”). In order to examine in greater detail the main measures affecting the forms of competition, we will use the simplifying assumption that they can be consolidated into three large complementary groups described below.

1. Deregulation of prices and elimination of controls/penalties (mainly through DNU 70/2023 and other complementary regulations);
2. Deregulation of restrictions on the purchase of imported goods and services (with Joint Resolution 5466/23 of the Secretariat of Commerce and the country’s revenue service, the AFIP, and various complementary regulations of the BCRA and other agencies);
3. Promotion of local competition and incentives for foreign direct investment (FDI), (essentially through Title VII of Law 27742).

Analyzing all the measures as a whole, we note a resulting inflation of 107% between November 2023 and April 2024 for the main consumption items of the popular sectors (food, gas, rents, medicines, education and cell phone and internet services). This was an outcome of the price deregulations and elimination of controls implemented in the new government’s first few months (in concomitance with a strong currency devaluation), in a highly concentrated economy like Argentina’s (see Costa, 2019) and without having guaranteed the full effectiveness of measures to foster competition. There were peaks above 120% for health, transportation, communications and housing expenses, while in historically more competitive services such as restaurants and hotels, recreation and home maintenance, the price increase was 40 percentage points below these peaks.

As will be discussed below, the partial failure of these policies to “promote local competition” has led to a renewed emphasis on unilateral free trade measures—accompanied by exchange rate appreciation—in an effort to reshape competitive dynamics and curb inflation, albeit at the well-known cost of higher unemployment.

2.4. Forms of insertion into the international regime. From regional multilateralism to subordinated unilateralism

The transformations introduced by far-right populism in this institutional form repeat the historical dynamics of this type of government in Argentina (including even discursive reminiscences of Menemism’s

foreign policy), based on a set of measures (including Title VII of Law 27742, Title V of DNU 70/2023, Decree 28/2023, Decree 697/2024, Joint Resolution 5466/23 of the Secretariat of Commerce and the AFIP, General Resolutions 5476 and 5520 of the AFIP and Communications "A" 7917, "A" 7980 and "A" 7990 of the BCRA, among others) that can be grouped in two key dimensions:

1. Geopolitical alignment: since taking office (and especially after Donald Trump's victory in the US elections), Javier Milei, seeking further support from the IMF or to facilitate Argentina's return to international credit markets, has overacted a return to the "Monroe Doctrine"—even when this extreme strategic positioning was later nuanced in order to ensure the continuity of the currency swap and various trade agreements with China—in which regional and/or multilateral international agreements were either dismissed or downgraded to favor a return to subordinate unilateralism; and
2. Openness of regulation (trade and financial): threatened by combination of scarce reserves, high debt with importers, a poor maturity profile, reduced demand for money, large structural deficits in the public sector (fiscal and quasi-fiscal) and existing delays and disputes in the Common Market Group and the Mercosur Common Market Council to obtain selective reductions in the External Tariff, promises of libertarian openness were postponed, with a resulting focus less on "price factors" (such as tariffs and export duties) than on administrative and procedural regulations (exchange barriers and, according to many analysts, para-tariff barriers), with contradictory initial measures such as the temporary increase of the PAIS tax and the deferral of payments to importers (measures that increase the financial cost of imports). Only one year after taking office, the government seriously resumed free-trade promotion with the combined elimination of the PAIS tax in December 2024 and the relaxation of capital controls in April 2025, allowing importers to freely purchase foreign currency for import operations. We will see in section 3 how these policies are critical to understand recent "Phillips-curve" trade-offs in Argentina (with a long-term impact on the industrial structure).

2.5. The State. Deregulation, “blender” and “chainsaw”

As mentioned at the beginning of this article, the role of the State has been decisive in the rise of far-right populism to power. This role, which will be further analyzed before the conclusions, has also been crucial in constructing a symbolic narrative that seeks to build loyalty among its electoral base. The government has achieved partial success in this, even amid the acute socio-economic context that has been aggravated by its own initial measures.

In this context, the main modifications experienced by this institutional form are described below, grouped in six complementary agendas which are critical for the political stability of the new neoliberal experiment.

2.5.1. *Fiscal consolidation agenda*

Javier Milei’s government has implemented the largest fiscal adjustment in Argentine history (see Capello and Cámpoli, 2024). The improvement of 5.6 percentage points of GDP in the financial result in just one semester (generating a surplus for the first time in years) is explained mainly by three factors:

1. A deep deterioration of real expenditure in six key items: pensions, public works, economic subsidies, transfers to provinces, social programs and public employee salaries;
2. The failure to fulfill electoral promises regarding tax reductions or eliminations: according to the proposed 2025 public sector budget, it is evident that, rather than initiating significant tax cuts (beyond the PAIS tax), the libertarian government intends to slightly increase the aggregate tax burden. This is mainly through higher expected revenues from taxes on workers' earnings, liquid fuel taxes and contributions from “mono-taxpayers” (small-scale entrepreneurs and self-employed); and
3. Accounting creativity: passing “below the line” a good part of the quasi-fiscal deficit, by transforming the BCRA's interest-bearing liabilities into capitalizable Treasury bonds, which do not pay interest (but increase the stock of debt faster).

2.5.2. *Anti-caste / anti-corruption agenda*

The new Argentine populist government implemented a series of measures affecting the form of the State, seeking to deal with one of its main campaign axes: the generalized corruption of the entire “political

caste". While some of these measures were also crucial for the objective of fiscal consolidation, others sought either a symbolic impact, to permanently feed the "indignation rhetoric", or a political effect, to intimidate main opposition leaders (e.g. through the more than 30 complaints filed by the Minister of Human Capital against officials of the previous government, and also through more extreme judicial cases such as the anticipated and highly controversial conviction—and consequent political proscription—of the president of the Justicialist Party and former President of the Nation, Cristina Fernández de Kirchner, following the Supreme Court's decision in June 2025 (see Klipphan, 2024a). Many analysts have interpreted this decision as a new and emblematic instance of "lawfare" targeting popular leaders in Latin America.

In addition, the government developed a discourse of "anti-corruption adjustment" that targeted not only significant budget-related items—such as transfers to the provinces, public works, trust funds, or selected social programs (often justified as efforts to defund so-called "poverty managers")—but also focused on other symbolic "caste privileges". Although these latter items are less relevant in fiscal terms, they have been instrumental in legitimizing the government's adjustment rhetoric.

Notwithstanding, the anti-corruption agenda was severely compromised by the emergence of the LIBRA-gate scandal, in which President Milei, his sister, and close associates were implicated and are being investigated by the Federal Court (Smink, 2025).

2.5.3. "Unlocking the productive forces" agenda

In order to fulfill his promise of dismantling the regulation and supervisory powers of the State, the far-right populist government of Javier Milei implemented a series of normative measures that are clearly summarized in Article 2 of its DNU 70/2023:

"The National State shall promote and ensure the effective enforcement, throughout the national territory, of an economic system based on free choices, adopted in an environment of free competition, with all due respect to private property and the constitutional principles of free movement of goods, services and labor. To achieve this end, the broadest deregulation of commerce, services and industry throughout the national territory will be enacted, and all restrictions on the supply of goods and services will be abolished, as well as all regulatory requirements that distort market prices, impede free private initiative or prevent the spontaneous interaction of supply and demand."

Supported by the creation of a “Ministry of Deregulation and Transformation of the State” (similar to Elon Musk’s now-failed DOGE Department in the US government), the regulations implemented repeal (totally or partially) or modify (eliminating regulations) a great number of laws and decrees and establish a new public paradigm that involves a re-hierarchization prioritizing the will of the parties over State interventions (reaffirming that the rules are supplementary to such will, limiting the power of judges to intervene ex officio in their attempts to modify contracts and weakening the State’s regulatory capabilities by transforming the functioning of the “administrative silence” and promoting the emergence of de facto rights in the face of administrative delays).

2.5.4. Anti-Woke Agenda

There is a fourth series of measures in the “State Reform” promoted by the new Argentine far-right government that, although with neither budgetary relevance nor a significant impact on economic activity, constitute a very important symbolic offering for its largest electoral support base (who are increasingly attached to “authoritarian-style majoritarian” slogans; see Balsa, 2024). These include in particular the rejection of the international environmental agreements included in the 2030 Agenda and the United Nations Pact for the Future; the downgrading of the Environment portfolio from a Ministry to a Secretariat; the closure of the Ministry of Women, Gender and Diversities; the closure of the National Institute against Discrimination, Xenophobia and Racism (INADI); the intervention on (and announcement of the subsequent dissolution of) the National Institute of Family, Peasant and Indigenous Agriculture and the intensified repression of conflicts involving Mapuche communities (especially those that could affect the production and export of hydrocarbons).

2.5.5. Anti-social justice agenda

Empowered by the growing “preference for inequality” of a good part of the Latin American electorate (see Panigo *et al.*, 2019; and Dubet, 2014), the LLA government has made “anti-social justice” a campaign axis and a principle of operational management, with a series of associated measures, among which the following stand out:

1. Higher taxes for low- and middle-income workers, with the elimination of VAT refunds and a steep increase in liquid-fuel taxes (with immediate impact on diesel and gasoline prices);

2. The erosion of a part of middle-class real income, driven by a lower purchasing power of both pensions and wages (with adjustments well below the inflation rate, especially for informal and public sector employees) and the restitution of income tax on millions of workers through lower allowances;
3. Lower taxes for higher-income sectors: with the reduction of Personal Property taxes; the selective reduction of export duties on certain export chains (dairy, beef and pork), one of the "cheapest" tax amnesties in Argentine history (which already has had nine since the return to democracy; see Bosch, 2024), and a large investments promotion regime with excessive (and potentially harmful) benefits (defined in Title VII of Law 27,742 the Large Investment Promotion Regime, known as "RIGI"; and much higher than those established in the draft Law for the promotion of hydrocarbon investments of 2021; see Poder Ejecutivo Nacional, 2021); and
4. A new fiscal rule that implies: a) a downward trend in the participation of the public sector in the economy; b) a lower secondary income redistribution; and c) a pro-cyclical policy in the face of negative shocks that affect the economy.

2.5.6. Order and security agenda

In this last group of measures that significantly modify the institutional form of the State, we find two complementary aspects. On the one hand, we have norms linked to the objective of repression/intimidation, and on the other, we have measures that shape the objective of selective containment/disorganization.

In the first branch of the order and security agenda, a specific temporality can be perceived in the search for the final objective. Initially, regulations intended to put in place the two legitimization tools were implemented: the Bandera Plan and the public order protocol (better known as the anti-picket protocol). Both measures initially encountered resistance and skepticism but gained acceptance in the following months due to their impact on homicide statistics in the tough Rosario district and street closures in the greater Buenos Aires area of CABA; see Observatorio de Seguridad Pública, 2024; and Klipphan, 2024b). Based on these results (and the sustained support of the mass media), a second stage of more controversial measures has begun that targets individual rights protected by the constitution and international

treaties (protocol for the use of firearms in security forces, draft Anti-Mafia Law and regulations for the extension of funds reserved for the SIDE).

The second branch, which seeks the division and demobilization of popular sectors, consists of a series of measures that outline a “selective welfare system without intermediaries”, based on a sharp increase in Family Allowances (especially universal allowances per child, per child with a disability, and per pregnancy), in conjunction with a real dilution of the remaining social programs, especially those having a collective empowerment nature such as Potenciar Trabajo (the Work Potential program, which was also dismembered by Decree 198/2024 and Resolution 84/2024 of the Ministry of Human Capital). As will be discussed below, this specific component of the security agenda has been crucial in maintaining the poverty rate near its five-year average, despite a sharp increase in unemployment and a significant deterioration in the real incomes of a large segment of the Argentine middle class.

3. The transformation of the accumulation regime

From what has been analyzed in the previous section, it can be inferred that beyond a certain dose of pragmatism regarding dollarization, the closure of the BCRA or the elimination of export duties (among other unfulfilled campaign promises in favor of governance and political survival), the mode of regulation in Argentina has undergone a profound transformation, especially in three key institutional forms: the currency, the forms of integration into the international regime and, mainly, the State. Although these transformations do not imply a caricatural shifting between polar cases (see Boyer, 1988), they do manifest an accelerated transition towards a much more competitive mode of regulation, with a re-hierarchization of institutional forms in which (anti-inflationary) monetary objectives subordinate all other public policies. This results in a State that progressively neglects its regulatory and redistributive functions (and especially its planning and production capabilities), a monetary policy that loses its countercyclical potential, and forms of integration into the international regime that abandon multilateral strategies to embrace once again (as in the 1990s) the unilateral opening of the current account (with promises of a total liberalization of the capital account when the excess money supply disappears).

Although it is too soon to fully assess the impact of the new mode of regulation on Argentina's accumulation regime, it is possible to outline the ultimate goal and to present its initial macroeconomic effects.

The leader of Argentine far-right populism has stated on multiple occasions (see Milei, 2024b) that the development mode he would like to implement in Argentina is that which led to what is known as the "Irish miracle" (see Breznitz, 2012), a combination of a competitive mode of regulation (labor flexibility, trade and financial openness, reduction of taxes for big corporations, fiscal consolidation and monetary stability) and an intensive and outward-oriented accumulation regime driven by FDI. Argentina is still far from this development strategy, both in terms of the mode of regulation (especially regarding the money and the wage-labor nexus) and in terms of the accumulation regime (which is much more intensive and outward-oriented in Ireland). The Argentine government has nevertheless consistently asserted its intention to replicate the dynamics observed in Ireland since the early 1990s, seeking to attract large-scale FDI—particularly in strategic sectors such as mining and energy—by leveraging market deregulation, fiscal consolidation, enhanced nominal stability, and, most notably, the exchange and tax incentives established under the RIGI framework (see Del Rio, 2024).

While the fulfillment of these promises remains pending, the predominance of anti-inflationary policy in the initial phase of the new government has resulted in an accumulation regime characterized by dual-economy dynamics, traditional Phillips-curve trade-offs, pronounced heterogeneities across sectors and income groups, and the main macroeconomic features outlined below.

3.1. Results emphasized by the government

First, the government highlights the reversal in Argentina's public accounts—both primary and financial—which, within a single quarter, shifted from a persistent deficit to a significant surplus. This outcome was mainly the result of a substantial contraction in real expenditure, which declined between 23.7% and 39.4% year-on-year, depending on the month considered. Notably, this fiscal adjustment was accomplished despite a year-on-year decrease of approximately 14% in real tax revenues as of late August 2024. As shown in Figure 1, fiscal deficits consistently characterized Argentina's public sector accounts from 2011 through 2023. Therefore, the budgetary outcomes achieved under Milei's administration reflect a reversion to fiscal results

comparable to those observed at the end of the first administration of Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

Figure 1. 12-month rolling primary and financial results of the Argentine national public sector (monthly data from 2011 to 2025, as % of GDP)



Source: Own elaboration based on data from the Ministry of Economy and the Argentina's national bureau of statistics (INDEC).

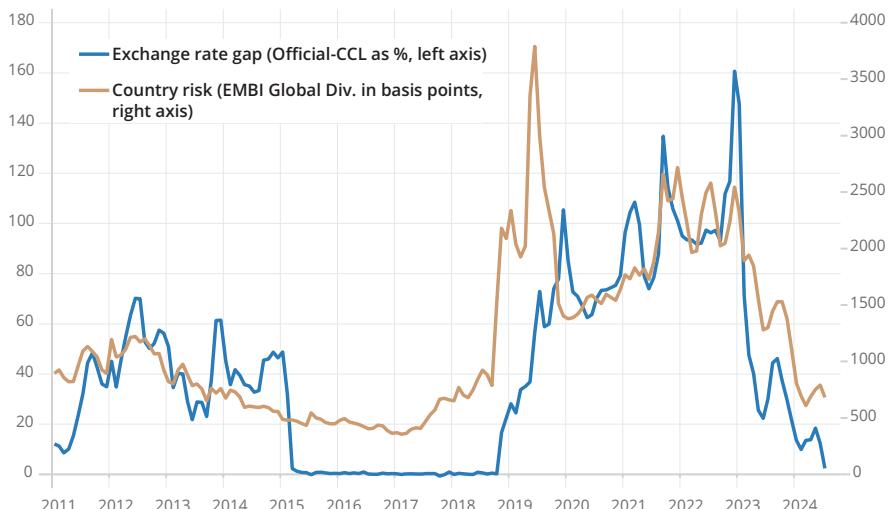
In the terms of the new government, this reversal of public accounts ended a long period of “fiscal dominance” of monetary policy, allowing for the elimination of money issuance aimed at overdraft transfers to the Treasury, while also facilitating a “cleanup”⁹ strategy for the BCRA’s balance sheet. This process involved removing bonds, reverse repos, and puts, which (in the words of the new BCRA officials; see Werning, 2024) also closed the cycle of “banking dominance” that had been generating significant quasi-fiscal deficits.

The combination of a fiscal surplus, a reduction in associated monetary issuance, the agreement of a new USD 20 billion Extended Fund Facility Arrangement with the IMF, the extension of the swap agreement with China until July 2026, and, in particular, the selective easing of foreign exchange controls in April 2025, has had a direct impact on Argentina’s capital markets. These results—together with key legislative achievements—have contributed to a significant reduction in the

9. A euphemism used by the new economic authorities to describe the transfer of liabilities from the BCRA to the National Treasury (as explained later).

exchange rate gap (between official and financial/“Contado con Liquidación” or CCL markets) and country risk. Nevertheless, the Argentine EMBI indicator remains well above the brief “local minimum” observed at the end of 2017, when Argentina achieved its highest recent credit rating (Moody’s B2; see Figure 2). This persistent risk premium partially explains the government’s decision to offer unusually advantageous (and hard-to-explain) incentives to attract FDI through promotion regimes such as the RIGI.

Figure 2. Exchange rate gap and country risk in Argentina (2011-2025)



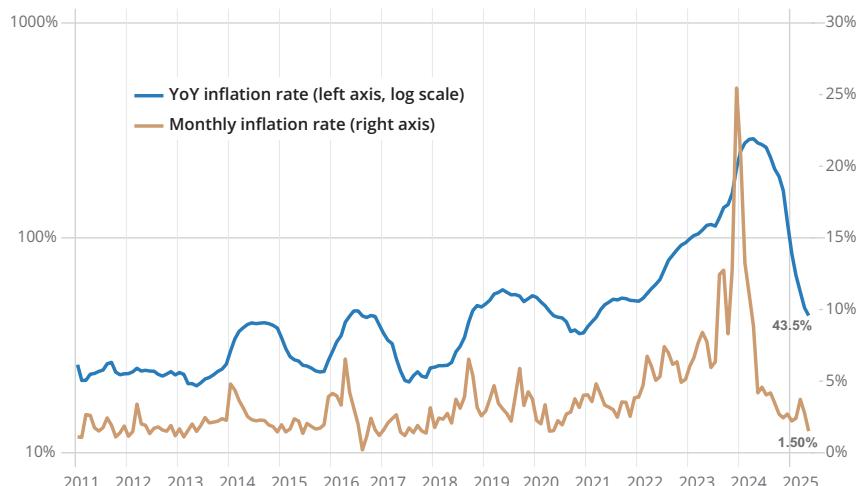
Source: Own elaboration based on data from BYMA and BCRA.

These fiscal and monetary policies withdrew excess domestic currency from circulation, altered market expectations, and induced a dynamic reversion along the Phillips curve, whereby a reduction in inflation was achieved at the cost of increased unemployment (as we will see below). Over the past six months, these measures have led to a stabilization of the monthly inflation rate within a still-elevated band of approximately 1.5% to 2.5%¹⁰, comparable to the (short-lived) moderation period recorded during 2016–2017 (see Figure 3).

10. The most recent monthly CPI inflation rate available at the time of submission—1.5% for May 2025—corresponds to an annualized rate of 19.6%, the lowest since April 2020.

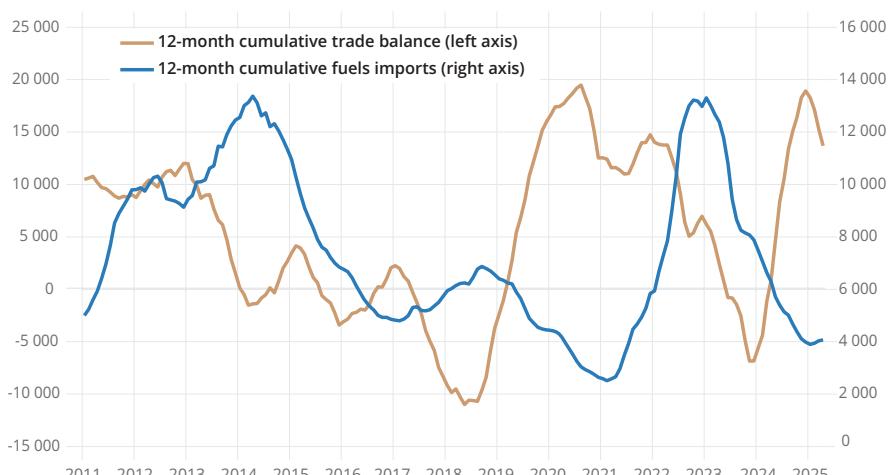
In terms of foreign trade, Figure 4 clearly shows that trade balances have been structurally determined not only by the dynamics of agricultural exports (see Bortz & Toftum, 2024), but also by fluctuations in energy imports.

Figure 3. CPI inflation rate in Argentina (2011-2025, YoY and monthly rates)



Source: Own elaboration based on INDEC data. For the period prior to December 2016—when INDEC introduced a new methodology—Consumer Price Index (CPI) data from San Luis and the City of Buenos Aires were also used to ensure a continuous time series.

Figure 4. Trade balance and fuels imports (2011-2025, in millions of current USD)



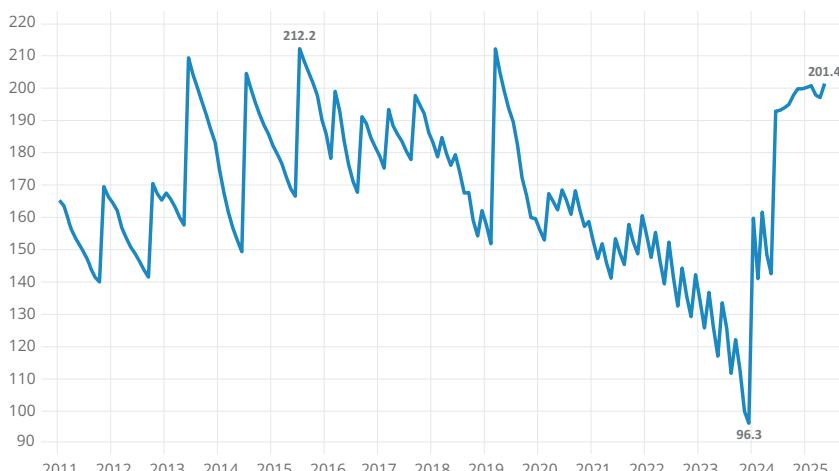
Source: Own elaboration based on data from INDEC.

Remarkably, over just nine months since December 2023, the 12-month cumulative trade balance improved by USD 20 billion, shifting from a deficit of USD 6.84 billion to a surplus of USD 13.39 billion. This substantial turnaround can be attributed to several factors: most notably, a recovery in agricultural output following an extreme drought; the commissioning of major energy infrastructure projects initiated under the previous administration; and, above all, a pronounced, but temporary, reduction in imports resulting from the initial exchange rate devaluation and the subsequent contraction in economic activity.

However, this positive trend has started to reverse in recent months, primarily due to a sharp increase in both consumption and capital goods imports (+29.4% YoY in May 2025), which is associated with a significant appreciation of the real exchange rate.

Finally, on the social front, the government is striving to highlight the impact of its decrees to increase family allowances, following a sharp initial decline in these benefits during its early months in office. Utilizing part of the surplus revenue generated by the real reduction in aggregate public spending, the government has strategically opted to fund a substantial enhancement in the purchasing power of the Universal Child Allowance (Asignación Universal por Hijo, AUH) and related programs (see Figure 5). While the real value of these benefits

**Figure 5. Real universal family allowance evolution in Argentina, 2011-2025
(November 2023 = 100)**



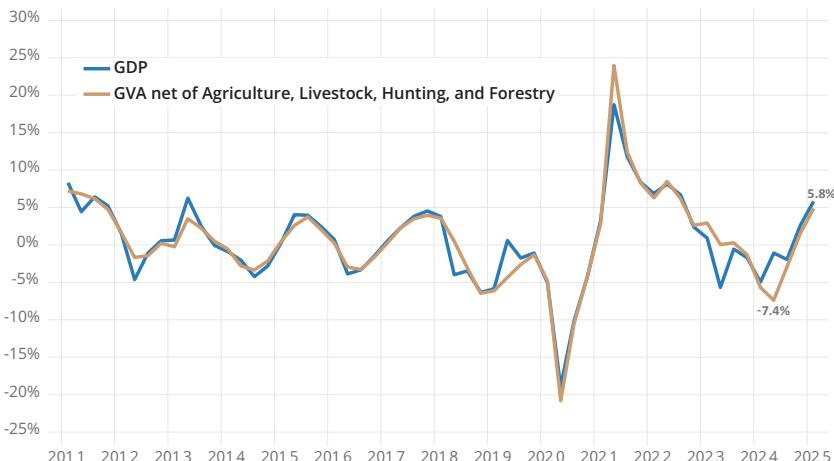
Source: Own elaboration based on data from ANSES and INDEC.

remains 5% below the peak levels recorded at the end of Cristina Fernández de Kirchner's second administration (2015), the far-right populist government's focus on selectively increasing real universal family allowances (and the related "Tarjeta Alimentar" program) is crucial for containing social unrest, while simultaneously defunding social organizations by legitimizing cuts to the "Potenciar Trabajo" program (which empowered third sector organizations). Beyond any political strategy, the fast recovery from the large increase in the poverty rate after devaluation appears to be strongly related to this social policy supporting more than 4 million children in Argentina.

3.2. Outcomes disregarded by the authorities

The recessionary initial cost of the orthodox nominal stabilization program was evident across nearly all real economic variables. As a consequence of the fiscal adjustment and the significant currency devaluation, GDP declined sharply for two consecutive quarters. Moreover, after adjusting activity levels for extraordinary climate events—such as the severe drought that affected Argentina's agricultural sector in 2023 (the worst since 2009)—it is apparent that Gross Value Added in the Economy, excluding Agriculture, Livestock, Hunting, and Forestry, recorded a year-on-year decline of 7.4% in the second quarter of 2024 (see Figure 6). This represents the largest contraction on record for such a short period, aside from the COVID-19-induced recession. Even more pronounced negative impacts were observed both in the construction sector (a 21.03% year-on-year drop in the first half of 2024) and in the aggregate investment rate, which fell by more than 29% over the same period. Even after the expected—albeit partial—rebound typically associated with stabilization programs that use the exchange rate as a nominal anchor (see Calvo & Végh, 1993), final year-on-year figures for 2024 show a 1.7% decline in real GDP, resulting in per capita GDP levels that were 4% below those registered in 2022 (and about 10% below the 21st century maximum obtained in 2011). Recent National Accounts data indicate a further recovery in GDP during the first quarter of 2025, primarily driven by growth in financial services and wholesale and retail trade. However, this apparent improvement is largely attributable to a year-on-year comparison with the self-induced recession of the first quarter of 2024; GDP estimates for I-2025 remain below the average levels recorded in 2023 (see INDEC, 2025a).

Figure 6. Year-on-year variation of real GDP and real Gross Value Added (GVA) Net of Agriculture, Livestock, Hunting, and Forestry in Argentina (2011-2025)



Source: Own elaboration based on data from INDEC.

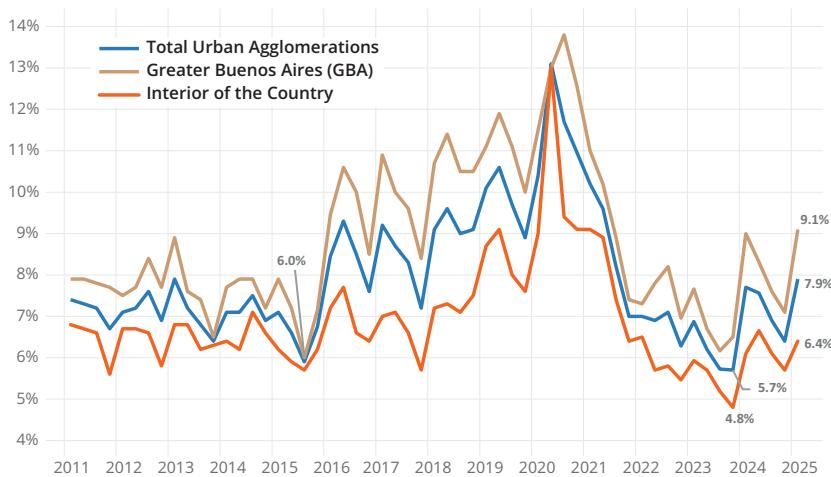
Regarding recent consumption dynamics (which show a rebound in aggregate figures), private-sector analyses highlight the emergence of a dual pattern. On one hand, there is a relative stagnation in mass consumption among low-income households—particularly observable in supermarket sales dominated by subsistence goods (INDEC, 2025b). On the other hand, there has been a notable increase in selective consumption, especially of imported durable goods and outbound tourism—categories typically linked to a real exchange rate appreciation and rising incomes of the top deciles (INDEC, 2025c).

As expected, the initial recession followed by a GDP recovery with a dual consumption norm had an immediate impact on socio-economic conditions.

In just one quarter (between IV-2023 and I-2024), the unemployment rate increased by 35% (rising from 5.7% to 7.7% across all urban agglomerations, including specific jurisdictions where it rose by over 90%, such as San Luis, Corrientes, Gran Resistencia, La Rioja, Concordia, Río Cuarto, and Comodoro Rivadavia). This was the highest quarter-over-quarter increase since the introduction of the new EPH household survey methodology (in place since 2003), and significantly greater than the increase recorded between the first and second halves of 2020, when the COVID-19 pandemic led to a 26% rise in the unemployment rate. Moreover, the last available official statistics at the

time of submission (Q1 2025) reveal that even those initial figures are deteriorating, with the unemployment rate reaching 7.9%, including a 40% increase in the Greater Buenos Aires unemployment rate and a 38.5% jump for Total urban agglomerations since the far-right populist government took office (pushing the unemployment rates of the Greater Buenos Aires agglomerations near pandemic levels and 50% above the 21st century low registered at the end of 2015, see Figure 7).

Figure 7. Unemployment rate in Total urban agglomerations, Greater Buenos Aires (GBA), and the Interior of the country (Quarterly Data, 2011-2025)

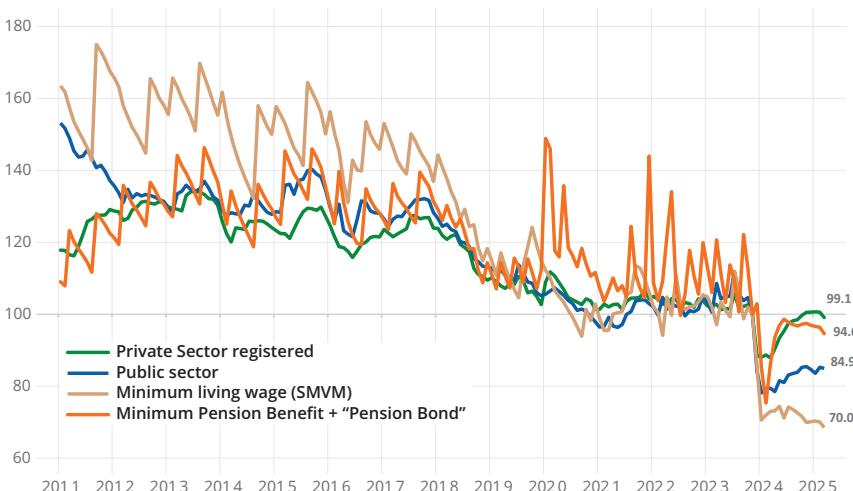


Source: Own elaboration based on data from INDEC.

Note: Data for IV-2015 and I-2016 were interpolated using nearest available information due to the lack of official EPH results.

In terms of earnings, Figure 8 shows that real wages and pensions have followed a secular downward trend since 2011 or 2015, depending on the specific index being considered. Since December 2023, however, the deterioration in purchasing power has accelerated, particularly among workers with the lowest bargaining power—such as informal workers, whose wages are typically linked to the Minimum Living Wage, and public sector employees, whose negotiating position and social support have been substantially weakened following the election of a government that explicitly campaigned against them. For these groups, real earnings have experienced the largest decline since 2003, with losses ranging between 15% and 30%. A similar, though less pronounced, dynamics has been observed for real minimum pension benefits (including “Pension Bonds”), which have not recovered to pre-devaluation levels and remain 5% below the levels of November 2023.

Figure 8. Evolution of different real wage and pension indices in Argentina, 2011-2025
(November 2023 = 100)



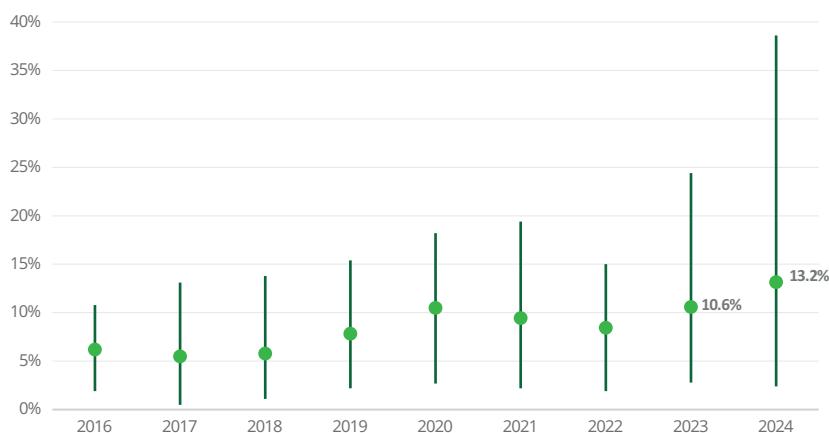
Source: Own elaboration based on data from INDEC.

Implemented policies have also led to an initial increase of 26.8% (11.2 percentage points) in the proportion of people living in poverty between the second half of 2023 and the first half of 2024 (rising from 41.7% to 52.9% for all urban agglomerations in the country). Moreover, in just six months, the extreme poverty rate increased by 53% (rising from 11.9% to 18.1%, affecting an additional 3 million people; see Figure 9). This general picture is particularly sharp in areas like Greater Buenos Aires (where 2 million people are currently living in extreme poverty) or Resistencia (where the new accumulation regime has led 40% of the population to survive under such conditions). Despite the recovery observed in the second semester (which involves a return to 2022 levels), the average extreme poverty rate in 2024 has been the highest since 2004. Preliminary projections for I-2025 show a soft-landing evolution toward pre-COVID-19 levels (a behavior in line with the expected dynamics for social variables in stabilization plans that use the exchange rate as a nominal anchor), but still much higher than those observed in 2013 and 2017.

In addition to the ongoing social challenges, the current accumulation regime exhibits a pronounced structural financial vulnerability. As illustrated in Table 1, principal and interest payments on both local and international bonds—restructured under the Fernández-Guzmán debt

swap of 2020—will commence in 2025. At the same time, disbursement obligations associated with the IMF Extended Fund Facility, established by the 2021 agreement, will gradually escalate. Moreover, between 2025 and 2027, the government must meet substantial payment commitments arising from BOPREAL bonds, an instrument issued by the current administration to resolve outstanding debts with participants in Argentina's foreign trade sector.

**Figure 9. Percentage of people living in extreme poverty
(total urban agglomerations, and agglomerations with the maximum and minimum rates, 2016-2024)**



Source: Own elaboration based on data from INDEC.

Note 1: Extreme-poverty rates reported by the INDEC, and used in this figure, represent the percentage of people with nominal incomes below the official nominal extreme-poverty line.

Note 2: Each year the extreme-poverty range is defined by the observed cross-section maximum and minimum extreme-poverty rates (across all urban agglomerates).

**Table 1. Principal and interest payments on foreign currency debt
(2024-2030, in millions of current USD)**

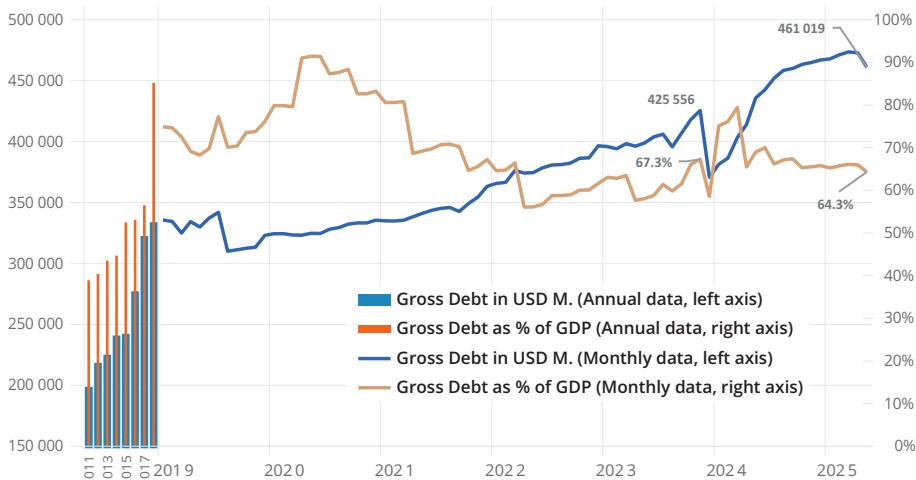
Debt type	2025	2026	2027	2028	2029	2030
IMF	2433	3525	6572	8340	8359	7923
Other international organizations	5491	5260	5132	5347	4396	3733
International bonds	5313	5286	5816	7362	7292	6758
Local bonds	3393	3374	3684	4201	4149	3811
Provinces	2638	2486	2351	1625	1179	961
Bopreal	2339	2272	5188			
Total	21607	22203	28743	26515	25375	23186

Source: Own elaboration based on data from Suramericana Vision.

Note: Data correspond to information available before the new IMF agreement signed in April 2025.

Figure 10 shows a steady upward trend for the gross total debt of the national public sector since 2011. Following the 2023 devaluation—and the Treasury's assumption of the central bank's short-term liabilities—this trend accelerated in absolute terms, even as the debt-to-GDP ratio plateaued at approximately 60%. It is important to note that the apparent financial stability suggested by these figures is closely linked to a significant appreciation in the real exchange rate, which has been employed as a nominal anchor in the ongoing disinflation strategy. As will be discussed below, this approach not only raises concerns regarding the sustainability of the current account, but also masks underlying vulnerabilities related to public sector indebtedness.

**Figure 10. Gross total debt of the national public sector
(2011-2025; in USD millions and % of GDP)**



Source: Own elaboration based on data from the Secretariat of Finance – Ministry of Economy.

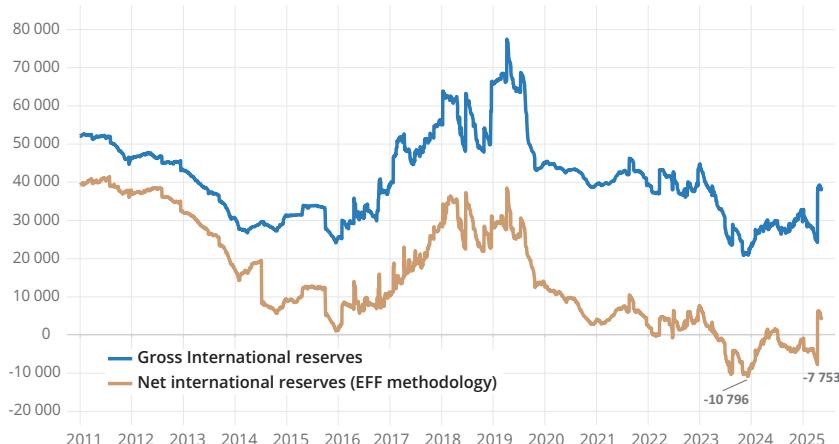
Note: Monthly data is only available for the 2019-2025 period (lines). Before 2019 we use annual information (bars).

To this concerning dynamics we must add the evolution of net interest payments in foreign currency, which (accumulated over a 12-month window) increased from USD 6 billion to USD 10 billion in less than two years.

The combination of these financial factors explains both the dynamics of the current account (which has been deteriorating since December 2023) and the stagnant process of reserve accumulation (until April 2025, when the new Extended Fund Facility Arrangement with the IMF enables a temporary one-shot increase in international

reserves, see Figure 11), despite achieving a trade surplus of nearly USD 12 billion over the past 12 months (see Figure 4).

Figure 11. Daily evolution of international reserves (2011-2025)



Source: Own elaboration based on data from BCRA.

Note: The lower the index value, the more appreciated the multilateral real exchange rate is.

The medium-term financial sustainability of the new accumulation regime is further complicated by concerns over external account dynamics, stemming from a significant real exchange rate appreciation. As shown in Figure 12, the average multilateral real exchange rate index over the past year was approximately 83 (December 2015=100), which is 50% lower than its December 2023 peak and 37% below the 2003-2015 average. The government contends that a structural shift, driven by fiscal consolidation and the perceived stability of a new foreign exchange flotation band, will lead to a lower equilibrium real exchange rate. This view would be supported by the assertion that the exchange rate has remained within the band's limits without significant central bank intervention, suggesting market acceptance. However, a consensus among analysts is emerging that this (anti-inflationary) exchange rate policy is generating considerable stress on international reserves and the current account (with the highest year-on-year import increase of the last 15 years in I-2025: +43%), thereby undermining confidence in the medium-term stability of the accumulation regime.

In response to these mounting financial strains, the government has stepped up its strategy to bolster the capital account with extraordinary benefits for real and financial investments. This involves

complementing broad large investment incentives, such as those previously mentioned in the RIGI, with more targeted measures to attract foreign currency. Among these are policies to encourage debt swaps, exemplified by Decree 846/2024, and a recent 2025 legislative project to foster a new capital amnesty by providing a robust legal shield for the regularization of previously undeclared assets.

Figure 12. Twenty-first century evolution of the Argentina's multilateral real exchange rate (December 2015=100)



Source: Own elaboration based on data from the BCRA and INDEC.

Summarizing this section's results in regulationist terms, the dynamics described (for both the mode of regulation and the accumulation regime) reveal two tensions or incompatibilities that jeopardize the development model that far-right populism wishes to implement in Argentina:

1. Nominally, there is an intention to tackle inflationary dynamics not only through fiscal transformations but also through changes in other institutional forms like those in money (exchange rate appreciation) and in the international integration regime (trade liberalization). These measures appear to be incompatible with the existing accumulation regime's ability to generate foreign currency. Given the upcoming debt payments and rollover capacities, it seems that imports cannot simultaneously be used as an increasing variable acting as an anti-inflationary anchor and as a decreasing variable used to obtain the required foreign currency to pay debts.

2. In real terms, the government wants to resume growth and poverty reduction through an increasingly competitive mode of regulation, even though the accumulation regime could remain extensive and self-centered (see Panigo and Chena, 2012; or Chena *et al.*, 2018). Without a significant influx of foreign direct investment that not only generates exports but also creates new productive linkages and structurally transforms the current account balance, this typical incompatibility of institutional transitions (see Boyer, 1988) could (finally) reintroduce the recessive and regressive process experienced at the beginning of 2024.

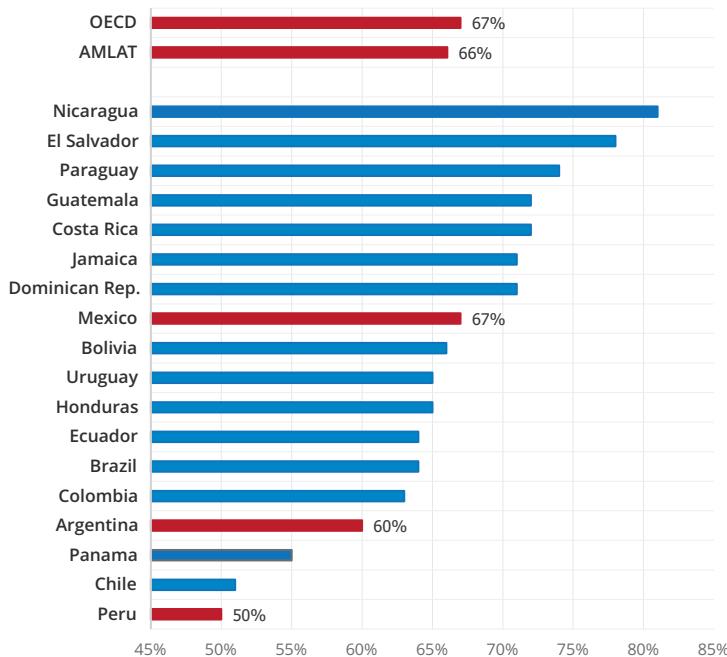
4. The State under pressure: Insights for analyzing the mode of regulation in emerging economies

In this section we address the issue that many social scientists (see Gonzalez, 2023; Balza, 2024; or Oszlak, 2024) identify as one of the most significant challenges faced by post-dictatorship governments in Argentina, which shaped the prevailing libertarian narrative: the weaknesses of the State as a tool for social progress (at least since 2015 onwards) and as an engine for the diversification/reindustrialization of the productive structure (at least since 1976 onwards in this country, but also affecting developed economies more generally; see Aglietta and Ragot, 2015).

A recent OECD study (2024) provides substantial empirical evidence to support the hypothesis that this issue is a widespread regional phenomenon, in which Argentina ranks as the country with the fourth-lowest confidence in its government, eight percentage points below the Latin American average. These results can be explained by:

1. Common factors across all Latin American countries (such as an 80% perception of corruption in the Argentine government compared to a 75.5% average across Latin America);
2. Events shared with many countries in the region (such as a significant deterioration in satisfaction indicators with healthcare systems, which in Argentina was down 15.4% between 2011 and 2022, a trend also seen in Uruguay, Paraguay, Panama, Colombia, and Ecuador); and
3. Specific aspects of a small group of South American neighbors and Panamá (such as strong disappointment with the educational system there, as well as in Argentina, Peru, and Chile; see Figure 13).

Figure 13. Satisfaction with the education system in Latin America in 2022



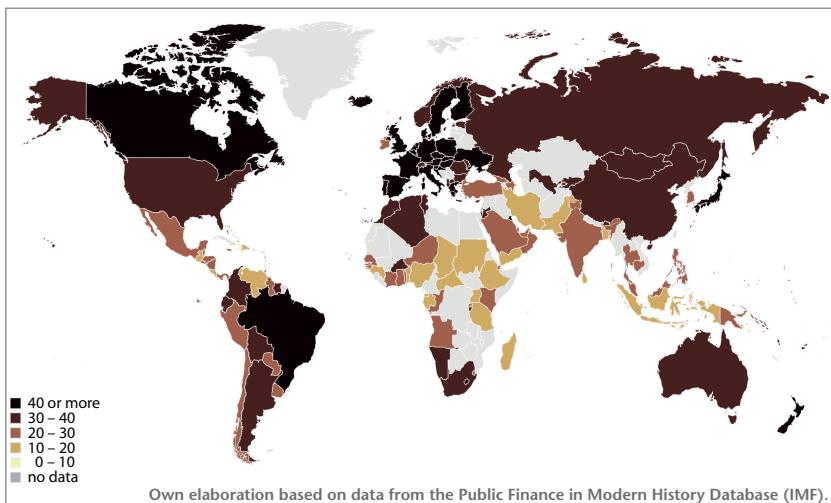
Source: Own elaboration based on OECD (2024) data, which uses as a primary source the results of the Gallup World Survey, 2022.

An additional interesting outcome of this study is that the level of satisfaction with the government is 30% higher in OECD countries (compared with the Latin American average), where the size of the State is significantly larger than in Latin America (especially among European members; see Alfonso *et al.*, 2023). For this reason (and because the size of the Argentine public sector ranks 45th globally, below most European and Oceanian countries; see Figure 14), the magnitude of the State in Argentina does not seem to explain the social discredit of this institutional form, nor its frequent use as a target in the far-right populist narrative.

Our alternative hypothesis is that the high level of distrust of the State in Argentina, which exceeds the regional average, is linked both to its abdication of the role of comprehensive planner in the decades since the Triennial Plan for National Reconstruction and Liberation of 1973 (Poder Ejecutivo Nacional, 1973) and to the underlying inability to build political consensus. Additionally, this distrust is connected to the

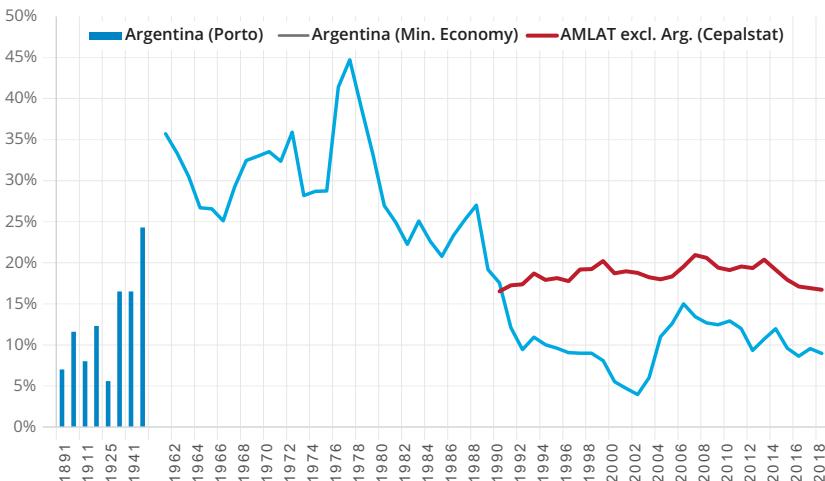
secular reduction of the State's direct participation in the production of strategic infrastructure, because of its failure to establish new large-scale and impactful public or mixed enterprises (in key sectors aimed at boosting industrialization; see Ascencio and Iramain, 2021).

Figure 14. Government expenditure as % of GDP (2022 data)



As a striking yet not unexpected consequence, an unprecedented decline in the investment rate (capital expenditures as a proportion of total public spending) of the Argentine public sector began in the late 1970s, with levels falling from over 30%—the average left by pre-military dictatorship Peronism—to a historical low of 3.9% in 2002. This decline resulted in an average annual public investment rate that was consistently 10 percentage points below the Latin American average over the last 30 years. Although some recovery was observed between 2002 and 2006, the subsequent downward trend that persisted until the end of the observed period (see Figure 15) underscores the challenges of enhancing public investment without expanding and strengthening public or mixed enterprises. Addressing these challenges requires not only learning from past management mistakes but also recognizing the critical role of such enterprises in counteracting the current deindustrialization trends in the Global South.

Figure 15. Public sector investment rate. Share of capital expenditure in total public sector spending in Argentina and Latin America (1891-2018)



Source: Own elaboration based on data from CEPALSTAT (for the rest of Latin America), the Savings-Investment-Financing Account of the Public Sector (Ministry of Economy), and Porto (2021).

Properly targeted current expenditures can immediately improve the living conditions of the most vulnerable sectors (i.e. with well-designed conditional cash transfer programs), but they do not address the causes of their vulnerability as certain capital expenditures do, particularly when linked to the State's productive activities through public and/or mixed enterprises.

This perspective, however, could appear to run against a vast body of literature that has highlighted the downturn of State-Owned Enterprises (SOEs) in Western countries (which has generated a widespread wave of privatizations). The decline of SOEs since the late 1970s has often been attributed to a range of persistent issues, including their increasing economic and managerial problems, heavy bureaucratic structures unsuited for globalization, and a susceptibility to political pressure that underscored the risk of "government failure" over market failure (see Toninelli, 2000). Even so, some within this literature have cautioned that history is often characterized by cycles of State intervention followed by reactions in the opposite direction (e.g. Heertje, 1989). In this light, newer evidence and the recent experience of emerging economies appear to show a different picture, suggesting a potential revival in the role of SOEs.

Indeed, given the sustained economic expansion of “SOE-intensive” economies like some of the BRICS nations, the traditional narrative associating public sector enterprises with inefficiencies and underdevelopment warrants re-examination. To this end, we draw upon the Bałtowski and Kwiatkowski (2022) dataset to further analyze the modern role of public and mixed enterprises in fostering economic growth and investment. A detailed description of the data, methodology, and full econometric results can be found in the appendix.

Our preliminary analysis yields three principal findings:

- A greater number of large SOEs operating within a country is positively and significantly correlated with both higher GDP growth and a higher aggregate investment rate.
- There is a positive correlation between the proportion of SOEs that are publicly listed on stock exchanges and GDP growth, suggesting that the enhanced governance and transparency standards of capital markets may contribute to their effectiveness.
- Econometric results also reveal a robust negative correlation between minority State ownership of SOEs and both GDP growth and investment, highlighting the importance of the State's role as an active manager rather than a passive investor in these firms.

It is crucial to view these results as preliminary, acknowledging certain methodological limitations. The analysis is based on a relatively small panel database covering the 2009-2018 period for only 32 countries (with only three datapoints for each country). Furthermore, the econometric models would benefit from additional robustness checks, particularly the inclusion of more control variables to isolate the impact of SOEs from other factors influencing economic performance. Therefore, our findings are indicative and underscore the need for more extensive econometric studies to assess their generalizability.

Given this caveat, a cautious interpretation of our emerging results nevertheless appears to corroborate recent empirical findings, such as Cardinale (2020) or Mazzucato (2023), which emphasize the importance of SOEs (particularly listed ones) for industrialization processes (or, more precisely, to fight against global deindustrialization). Fundamentally, the results also highlight the relevance of SOEs (especially listed ones), even though well-known issues with these firms in Argentina (see Belini and Rougier, 2008; and Regalsky and Rougier, 2015) have also been used to reinforce far-right propaganda.

If SOEs do indeed prove useful for defending employment in emerging economies exposed to a widespread industrial production relocation, they become crucial for those economies, like Argentina, that historically face high levels of country risk (beyond certain temporary financial improvements), which translate into prohibitive discount rates for cash flows from strategic investment projects (which, due to their magnitude, require prolonged recovery periods, making discount rate issues even more corrosive).

The importance of these two key aspects of the State (comprehensive planning and direct production involvement) is well-known among regulationist researchers, who continuously refine the analysis of this institutional form (see André and Delorme, 1991; Théret, 1995; Delorme, 1995; and Boyer, 2013). However, their significance in more recent contributions has diminished due to a paradigm shift in the field (see Boyer's study on the crisis of planning, 1984), leading most recent regulationist studies to focus primarily on regulatory and distributive aspects, emphasizing fiscal and tax transformations.

A review of keywords across all issues of the journal *Revue de la Régulation* reveals a notable absence of references to the French term "planification" ("planning" in English), with the sole exception of a 2024 article that uses the phrase "French planning" (Tadjeddine, 2024; see <https://journals.openedition.org/regulation/7419#a80>).¹¹ Similarly, despite a dedicated special dossier in 2021 ("Les figures de l'État-actionnaire"; see Coutant *et al.*, 2021), the journal's database contains no articles with the French term "État-actionnaire" ("state shareholder" in English) in the title or abstract outside this special issue. Furthermore, a search for the French term "entreprises publiques" ("state-owned enterprises" in English) yields only three occurrences, two of which appear in articles from the aforementioned special dossier.

In conclusion, the empirical, analytical and bibliographic results obtained allow us to propose a methodological "restoration" of forgotten State dimensions like planning and SOEs that remain critical both to a better understanding of the mode of regulation in developing countries and to a better identification of available tools to fight against deindustrialization in the Global South.

11. This characteristic is not unique to the *Revue de la Régulation*, but rather reflects a broader trend. A similar search in the *Journal of Post-Keynesian Economics* yields only five occurrences throughout its entire digital repository, with only one directly addressing development planning.

5. Conclusions

The rise of far-right populism in Argentina holds significant academic and political interest as a prominent case within a broader global trend that may continue to gain momentum. This phenomenon is particularly striking given Argentina's long-standing tradition of social justice, as well as its recent advancements in progressive agendas on gender equality and minority rights, which have reached levels comparable to those of advanced democracies.

Argentina's political trajectory has often been conceptualized as a "secular institutional pendulum" (Boyer, 2023), characterized by recurrent oscillations between classical right-wing administrations and Peronist leaderships. The election of Javier Milei, however, represents a significant departure from this historical pattern, pushing the country into a more radical experiment. Combining two key principles that have organized all other policy measures—economic freedom (with trade liberalization and generalized market deregulation) and fiscal balance (achieved through an unprecedented fiscal adjustment in real terms)—with a pronounced pragmatism in avoiding some campaign promises that jeopardized governance and primary goals (such as completely lifting currency controls, dollarization, closing the central bank, or eliminating export duties), the new government established an increasingly competitive mode of regulation. This approach subordinates most institutional forms to monetary (anti-inflationary) objectives aimed at redirecting Argentina's development strategy towards the "Irish miracle" model, characterized by an outward-oriented accumulation regime and a highly competitive wage-labor nexus.

The transformations in the mode of regulation are still far from achieving the virtuous dynamics of that model, but they have had the well-known effects of orthodox stabilization plans on the accumulation regime: rapid nominal deceleration at the cost of a severe initial recession followed by typical dual-economy dynamics (with a recovering GDP alongside stagnation in mass consumption). Moreover, they have already generated two structural tensions that are eroding the medium-term stability of the institutional transition:

1. The Forms of insertion into the international regime, subordinated to anti-inflationary policy (i.e., generalized trade liberalization plus multilateral real exchange rate appreciation), could be incompatible with the accumulation regime's capacity

to generate sufficient foreign currency to service debt without increasing external borrowing, leading to further devaluations or a deepened recession to curb domestic absorption; and

2. The transformations in the State (fiscal adjustment), Money (growing demonetization), and the Forms of insertion into the international regime may be incompatible with an accumulation regime that largely remains self-centered and reliant on domestic demand for sustainable and inclusive growth (reflected in the unemployment rate dynamics). This potential mismatch could be particularly significant until foreign direct investments materialize and it is ensured that these investments do not result in enclave economies of the type promoted by the Argentine RIGI).

The far-right populist program faces a challenging and likely conflict-prone future. This assessment applies both to the transition phase—aimed at achieving macroeconomic stability yet marked by the two structural tensions discussed above—and, if successful, to the subsequent consolidation phase, with an outward-oriented accumulation regime.

The government's hypothesis is that, in the medium term, energy and mineral exports will transform the current account balance from deficit to surplus. At that point, the current real exchange rate appreciation would be revealed as a future equilibrium condition. The challenge is simply to build and cross an intertemporal bridge. One might say Argentina is suffering from a kind of "prepaid" Dutch Disease. The sustainability risks of this transition phase are significant, as it will unfold with a scant level of international reserves, mostly borrowed and conditionally available (and also with a significant appreciation in the multilateral real exchange rate). As a result, any negative shock—external, internal, or climatic—even if temporary, could trigger a currency and/or financial crisis. It is worth noting that the government has already overdrawn the emergency assistance that the IMF could provide. Paradoxically, this fragility of the intertemporal bridge undermines market confidence (e.g. in June 2025, J.P. Morgan officially announced a carry-trade reversion in Argentina with a diminishing position in domestic currency bonds because of current account and political risks) and sets a floor for the country risk premium, which is precisely the key condition for accessing private debt markets to finance the transition.

But even assuming the transition succeeds—thanks to a sequence of positive external shocks and access to the necessary bridge financing—it is crucial to consider the likely outcomes under the accumulation regime proposed by far-right populism in the consolidation phase. The principal long-term challenge of this development mode lies in its tendency toward productive and social dualization. It is probable that a set of new dynamic sectors (beyond agriculture) could emerge, primarily oriented around raw material extraction in enclave-style “RIGI-led” projects, while the remainder of the economy risks stagnation, reflecting the previously discussed Dutch Disease dynamics and anticipating regressive patterns of income and wealth distribution (due to the higher unit labor requirements of stagnant sectors). In this phase, the sustainability of the new accumulation regime will depend on the extent of social compliance—particularly among Argentina’s influential middle class—in providing electoral and political support to the government’s dual-economy strategy. The low inflation regime—potentially achieved during the transition phase—is a necessary but not sufficient condition for political consolidation. Failure to meet the historical expectations of the middle class would severely jeopardize the long-term sustainability of the emerging accumulation regime.

Despite employing a regulationist framework to examine the stability conditions and potential outcomes of Argentina’s new development mode, this analysis has also undertaken a critical examination of the Argentine State with two principal objectives. First, it seeks to provide novel evidence regarding the extent to which specific institutional weaknesses have contributed to social dissatisfaction and, ultimately, to the electoral success of far-right populism. Second, it aims to identify additional analytical dimensions that may enrich regulationist approaches to the study of this institutional form in emerging economies.

Our findings suggest that the Argentine State has predominantly been focused on regulatory and secondary redistribution roles, rather than on infrastructure and development functions. Moreover, these emphasized roles were often characterized by inefficiencies and contradictions, as reflected in public opinion polls and electoral outcomes. The perception of the State’s high costs appears to overshadow its benefits in the eyes of much of the public, highlighting a critical disconnect between policy intentions and social perception.

As an original contribution, this study seeks to elucidate the factors that explain why certain States succeed in fostering economic growth and capital accumulation through its direct participation in productive sectors. The empirical findings support the hypothesis that, contrary to the prevalent emphasis on issues such as State oversizing or deficiencies in public goods provision, the critical determinant is not the size of the State itself, but rather the strategies employed to develop strategic sectors. In particular, the evidence underscores the importance of promoting transparency—exemplified by the use of stock markets and public-private partnerships to enhance feedback mechanisms and operational efficiency and to broaden the investment base—while simultaneously preserving long-term development goals and robust redistributive capacities, primarily through strategic investments and the creation of high-quality employment opportunities. Contemporary successful development modes do not rely on minimal States (not even the “Irish miracle” case, where public employment participation in total employment is 10 percentage points higher than in Argentina), but nor do they match with traditional welfare States. Our econometric results support the alternative position that success in growth and accumulation is linked to modern (and more transparent than previous experiences of) entrepreneurial States (with a significant role for mixed-ownership enterprises).

Finally, a related subject is preliminary introduced (and further addressed in an upcoming study), with a discussion about the relationship between the worldwide growing support for far-right populist proposals and the abdication by an increasing number of peripheral States of critical developmental functions like planning and direct involvement in strategic production.

References

- Aglietta, M., and X. Ragot, 2015, “Erosion du tissu productif en France: causes et remèdes”, *Revue de l’OFCE*, 142(6), 95-150.
<https://www.ofce.fr/pdf/revue/5-142.pdf>
- Alfonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi, 2023, “The size of government”, In *Handbook on Public Sector Efficiency*, Edward Elgar Publishing, 6-31.
- André, C., and R. Delorme, 1991, “Deux siècles de finances publiques : de l’État circonscrit à l’État inséré”, *Revue d’économie financière*, 51-64.

- Ascencio, D., and L. D. Iramain, 2021, "El desempeño económico-financiero de las firmas de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983)". *H-industria. Revista de historia de la industria y el desarrollo en América-Latina*, 29 : 23-47, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas – Instituto Interdisciplinario de Economía Política – Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana, Buenos Aires.
- Ausserladscheider, V., 2023, *Far-Right Populism and the Making of the Exclusionary Neoliberal State*. Palgrave Macmillan, Londres (serie Building a Sustainable Political Economy: SPERI Research & Policy).
- Balsa, J., 2024, *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bałtowski, M., and G. Kwiatkowski, 2022, *State-owned enterprises in the global economy*, Routledge, Londres.
- Banco Central de la República Argentina, 2024, "Relevamiento de Expectativas de Mercado : Septiembre de 2024", Informe estadístico del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires. (Publicación oficial del REM 09/2024).
- Belini, C., and M. Rougier, 2008, *El Estado empresario en la industria argentina : conformación y crisis*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Bortz, P. and N. Toftum, 2024, "Changes in rainfall, agricultural exports and reserves: Macroeconomic impacts of climate change in Argentina", *Journal of Environmental Economics and Policy*, 13(2), 243-258.
- Boyer, R., 1984, "Crise de la planification ou/et planification comme support d'une sortie de crise? Quelques réflexions à partir de l'exemple français", CEPREMAP, *Document de travail*, n° 8428.
- Boyer, R., 1988, "Formalizing growth regimes within a 'régulation' approach. A method for assessing the economic consequences of technological change", In G. Dosi, C. Freeman, G. Silverberg and L. Soete (eds.), *Technical change and economic theory: the global process of development (Part 2)*, Frances Pinter, Londres.
- Boyer, R., 2013, "La ausencia de una teoría alternativa pone en peligro las posibilidades de encontrar una salida a la crisis", *En Análisis Económico*, XVIII (67), 249-274.
- Boyer, R., 2023, "Où va l'Argentine?", *Alternatives Économiques*, <https://www.alternatives-economiques.fr/robert-boyer/va-largentine/00109019>
- Breznitz, D., 2012, "Ideas, structure, state action and economic growth: Rethinking the Irish miracle", *Review of International Political Economy*, 19(1), 87-113.
- Calvo, G. and C. Végh, C., 1993, "Exchange-rate based stabilisation under imperfect credibility", In *Open-Economy Macroeconomics*. Frisch, H and Worgötter, A. (eds.), Palgrave Macmillan, Londres.

- Capello, M., and N. Cámpoli, 2024, "Primer semestre : El mayor ajuste fiscal en décadas y por menor gasto", Fundación Mediterránea – IERAL, Córdoba.
- Cardinale, R., 2020, "The industrial policy role of European state-invested enterprises in the 21st century: continuity and change across phases of domestic and global transformation", In *The Routledge handbook of state-owned enterprises*, Routledge, Londres, 179-200.
- Chena, P., Panigo, D., Wahren, P., and L. Bona, L., 2018, "Argentina (2002-2015): Neo-mercantilist transition, diamond's way structuralism, and social keynesianism with external restriction", *Semestre Económico*, 21(47), 25-59.
- Costa, A., 2019, *Todo precio es político : Cómo entender lo que pagamos y consumimos todos los días*, Aguilar, Buenos Aires.
- Coutant, H., A. Ducastel, S. Viallet-Thévenin and S. Michel (eds.), 2021, "Les figures de l'État-actionnaire / The Multi-Faced Shareholding State/ Diversas formas del Estado-accionista" [Special Issue], *Revue de la Régulation*, 30.
- Del Rio, J., 2024, "Luis Caputo, exclusivo con LA NACION: la salida del cepo, los sectores que harán 'boom' en la nueva Argentina y la opinión de los economistas", *La Nación*, 16 octubre.
<https://www.lanacion.com.ar/economia/luis-caputo-exclusivo-con-la-nacion-la-salida-del-cepo-los-sectores-que-haran-boom-en-la-nueva-nid16102024/>
- Delorme, R., 1995, "L'État Relationnel Intégré Complex (ERIC)", en Boyer R.; Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Dubet, F., 2014, *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités*, Seuil, Paris.
- Escolano, M. J., L. Jaramillo, M. C. Mulas-Granados and M. G. Terrier, 2014, "How much is a lot? Historical evidence on the size of fiscal adjustments", *Working Papers*, International Monetary Fund, Washington DC.
- González, J. L., 2023, *El loco : La vida desconocida de Javier Milei y su irrupción en la política argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Heertje, A., 1989, "Introduction" In J. Stiglitz, *The economic role of the state*. Oxford University Press, Oxford.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2025a, "Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre de 2025", *Informes técnicos*, vol. 9, nº 147 Cuentas Nacionales, vol. 9, nº 9. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_06_2575186B2A5C.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2025b, "Encuesta de supermercados. Abril de 2025", *Informes técnicos*, vol. 9, nº 141 (Comercio, vol. 9, nº 20). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/super_06_25D71F088D0F.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2025c, "Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Primer trimestre de 2025", *Informes técnicos*, vol. 9, nº 149. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/bal_06_2534224023D5.pdf

Karagozian, T., 2023, *Mochila Argentina. Un nuevo derecho para el trabajador. Una solución para la pobreza*, Clave Intelectual, Buenos Aires.

Klipphan, A., 2024a, "Capital Humano ya presentó más de 30 denuncias por corrupción contra ex funcionarios: estiman un perjuicio para el Estado de USD 350 millones", *Infobae*, 8 septiembre,

<https://www.infobae.com/politica/2024/09/08/capital-humano-ya-presento-mas-de-30-denuncias-por-corrupcion-contra-ex-funcionarios-estiman-un-perjuicio-para-el-estado-de-usd-350-millones/>

Klipphan, A., 2024b, "Las marchas en la Ciudad de Buenos Aires tuvieron una caída del 50 % en lo que va del año, según datos del Gobierno", *Infobae*, 16 juillet, <https://www.infobae.com/politica/2024/07/16/los-piquetes-en-la-ciudad-de-buenos-aires-tuvieron-una-caida-del-50-en-lo-que-va-del-ano-segun-datos-del-gobierno/>

Krzyżanowski, M., 2020, "Discursive shifts and the normalisation of racism: Imaginaries of immigration, moral panics and the discourse of contemporary right-wing populism", *Social Semiotics*, 30(4), 503-527.

La Ley, 2024, *DNU 70-2023 : bases para la reconstrucción de la economía Argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Thomson Reuters – La Ley, Buenos Aires.

Mazzucato, M., 2023, *Transformational change in Latin America and the Caribbean: a mission-oriented approach*, Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago.

Milei, J., 2024a, "The Free Press interview: Argentina's president Javier Milei has a plan for his country—Will it work?", YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=RjycDtrCDuI>

Milei, J., 2024b, "Discurso del presidente de la Nación, Javier Milei, en Foro Llao Llao", Casa Rosada, <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/disursos/50448-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-foro-llao-llao>

Observatorio de Seguridad Pública, 2024, "Homicidios. Provincia de Santa Fe. Enero - Septiembre 2024", Ministerio de Justicia y Seguridad y Ministerio Público de la Acusación (MPA), Provincia de Santa Fe.

OECD, 2024, "Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024», *OECD Publishing*, Paris.

Oszlak, O., 2024, "Raíces de la crisis: Qué viene después de la reducción del Estado.", Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), Área de Política y Gestión Pública, Buenos Aires.

- Panigo, D., and P. Chena, P., 2012, "Regulationist macro-models for developing countries: An application to the Argentine new development pattern." *Revue de la régulation*, 11.
- Panigo, D., K. Castillo, and N. Monzón, 2019, "La preferencia por la desigualdad y el ascenso de gobiernos de derecha en América Latina : una aproximación econométrica a la hipótesis de Dubet", *Cuadernos de Economía Crítica*, 5(10), 71-98.
- Picchio, M., and R. Santolini, 2022, "The COVID-19 pandemic's effects on voter turnout", *European Journal of Political Economy*, 73, 102161.
- Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, 1973, *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977*, Buenos Aires.
- Poder Ejecutivo Nacional, 2021, "Proyecto de Ley de Promoción de Inversiones Hidrocarburíferas", Senado de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- Porto, A., 2021, "Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo 1900-2018 : Gastos, recaudación y descentralización", CEFIP-UNLP, La Plata.
- Regalsky, A., and M. Rougier, 2015, *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Rodrik, D., 2016, "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33.
- Smink, V., 2025. "3 claves para entender el escándalo \$LIBRA de Javier Milei, la promoción de una criptomonedas por parte del presidente argentino que terminó con pérdidas millonarias". *BBC News Mundo, Argentina*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cg5y5nr92ljo>.
- Tadjeeddine, Y., 2024, "From the École polytechnique to the École de la régulation. Michel Aglietta, 1959–1976", *Revue de la Régulation*, 36.
- Toninelli, P.. (ed.), 2000, *The rise and fall of state-owned enterprise in the Western world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Théret, B., 1995, "L'État dans la problématique de la régulation : Bref compte-rendu d'une histoire récente", *Actuel Marx*, 66-74.
- Werning, V., 2024, "Argentina : Un caso de fase terminal de dominancia fiscal sobre la política monetaria (en proceso de reversión)", Présentation aux Journées Monétaires et Bancaires 2024 du Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 14-15, octobre.

APPENDIX

This study provides a preliminary empirical evaluation of the relationship between the characteristics of State-Owned Enterprises (SOEs) and national economic performance. The analysis integrates data from two primary sources: national account variables (GDP growth and investment rates) were obtained from the World Bank's *World Economic Outlook*, while data on the size, quantity, and nature of State-Owned and mixed enterprises were sourced from information available at Bałtowski and Kwiatkowski (2022). The resulting panel database of 96 observations was constructed using data from three specific years (2009, 2013, and 2018) for each of the 32 countries in the sample.

The econometric models test two dependent variables (GDP growth and investment rate) against a set of explanatory variables that define the role of SOEs among the 100 largest firms in each country. These variables include the number of SOEs, the proportion of these that are publicly listed (*lsoes_ratio*), the ratio of foreign to local SOEs (*fsoes_ratio*), the economic share of SOEs relative to GDP (*rev100*), their weight within the top 100 firms (*ss100*), and the significance of mixed enterprises where the State holds only a minority ownership (*mis100*). As a robustness analysis, for each equation we use three alternative estimators (see Tables A.1 and A.2).

Estimated coefficients and t-tests show that only three dimensions of SOEs are statistically significant to explain GDP growth (with one of them losing significance to explain the aggregate investment rate).

First, regardless of the estimator, there is a positive multivariate correlation between the number of SOEs and both dependent variables. Second, the higher the proportion of SOEs listed on the stock exchange (out of the total number of SOEs among the 100 largest companies in the country), the higher the GDP growth. Finally, we found a third robust effect (across different econometric specifications) related to the significance of mixed enterprises with minority State ownership among SOEs (comparing operating revenues and total assets).

Table A.1. Estimation results for the GDP growth equation (2009-2018)

	(Ordinary Least Squares estimator)	(Between estimator)	(Random Effect estimator)
SOEs	0.103* (2.60)	0.106* (2.65)	0.103** (2.60)
lsoes_ratio	3.379* (2.12)	2.664 (1.63)	3.385* (2.11)
fsoes_ratio	0.419 (0.87)	0.0421 (0.08)	0.422 (0.88)
rev100	-0.0456 (-1.08)	-0.0225 (-0.52)	-0.0458 (-1.08)
ss100	0.00204 (0.06)	-0.0112 (-0.29)	0.00214 (0.06)
mis100	-0.0414* (-2.42)	-0.0434* (-2.45)	-0.0414* (-2.41)
_cons	-0.581 (-0.71)	-0.0590 (-0.07)	-0.585 (-0.71)
Overall R2		0.262	0.270
R2	0.270	0.564	
Observations	96	96	96
F	5.481	5.381	
Chi2			32.68

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Table A.2. Estimation results for the Investment rate equation (2009-2018)

	(Ordinary Least Squares estimator)	(Between estimator)	(Random Effect estimator)
SOEs	0.315*** (5.35)	0.323** (3.08)	0.287*** (3.56)
lsoes_ratio	2.406 (1.01)	2.198 (0.51)	2.865 (0.98)
fsoes_ratio	-0.740 (-1.03)	-0.978 (-0.73)	0.107 (0.14)
rev100	0.116 (1.85)	0.123 (1.08)	0.111 (1.47)
ss100	-0.121* (-2.20)	-0.130 (-1.30)	-0.100 (-1.51)
mis100	-0.0600* (-2.35)	-0.0566 (-1.22)	-0.0756* (-2.57)
_cons	21.45*** (17.52)	21.65*** (9.87)	20.99*** (12.60)
Overall R2		0.461	0.449
R2	0.462	0.506	
Observations	96	96	96
F	12.71	4.261	
Chi2			31.59

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

LE BLOC SOCIAL AUX ORIGINES DU CAPITALISME DE LA SUISSE ET SON SUCCÈS DE LONG TERME

L'EXEMPLE DES INDUSTRIES EXPORTATRICES SUISSES, 1848-1936

Léo Charles

Université Rennes 2, LIRIS

Guillaume Vallet

Université Grenoble Alpes, CREG

Le développement économique rapide de la Suisse après la création politique du pays en 1848 doit être relié à la mise en place d'un capitalisme organisé, au sein duquel le bloc social dominant « bourgeois-paysans » a joué un rôle prépondérant. Dans cet article, centré sur la période 1848-1936, nous cherchons à déterminer cette influence, en concentrant plus particulièrement notre analyse sur les industries exportatrices. Celles-ci ont tiré le bloc social dominant en ralliant à leurs intérêts les autres principaux acteurs économiques, mais surtout en parvenant à influencer les politiques publiques. C'est en ce sens que les industries exportatrices ont soutenu la mise en place d'un franc suisse fort, créant une connexion efficiente entre le bloc social dominant et la monnaie, et permettant de soutenir le régime d'accumulation helvétique.

Mots clés : Suisse, industries d'exportation, bloc social dominant, régime d'accumulation, monnaie.

Le développement rapide de la Suisse au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle a souvent été présenté comme un « miracle » dans la littérature (David, 2009). Si des facteurs favorables ont pu jouer, il apparaît surtout que le pays est parvenu à « organiser » son économie capitaliste en associant aux décisions économiques essentielles aussi bien les institutions publiques que les acteurs privés majeurs, tels que les grandes entreprises et les banques (Charles et Vallet, 2024). Ainsi, si cette organisation s'avère déterminante au moment de la phase du

take-off du développement (Rostow, 1997) – le cas de la Suisse le démontrant –, l'histoire économique montre qu'une telle organisation n'est pas facile à maintenir lorsque le pays atteint une certaine maturité industrielle, et plus largement, de développement. De nombreux types de « trappes » peuvent survenir, enfermant alors le pays dans un stade non pleinement abouti du développement.

Dans le contexte de la Suisse, les conséquences de la transformation du capitalisme mondial entre le milieu du XIX^e siècle et 1945 – consacrant notamment le passage de statut d'économie internationalement dominante de la Grande-Bretagne vers les États-Unis, ainsi que le passage de « l'âge du commerce » à « l'âge de l'usine » (François et Lemercier, 2021) – sur les petites économies telles que la Suisse demeurent insuffisamment explorées. En effet, pays neutre mais contrainte d'être reliée à d'autres économies, la Suisse est parvenue dans la période citée à poursuivre sa phase d'industrialisation et de développement, et donc à construire puis renforcer progressivement l'organisation efficiente de son capitalisme. Pour une petite économie ouverte comme la Suisse, cette organisation s'apparente plus largement à un ordre économique, qui est donc la résultante de la régulation des forces centrifuges (l'intégration internationale) et des forces centripètes (la coordination des acteurs internes).

Cet article a pour objectif général d'analyser les caractéristiques du capitalisme suisse durant la période 1848-1936, en insistant particulièrement sur la construction d'un régime monétaire favorable aux exportations. La période débute avec la création officielle de la Confédération et se termine par la décision – très importante comme nous le verrons – des autorités politiques et monétaires helvétiques de mettre fin au régime de l'étalon-or.

L'article vise précisément deux objectifs :

1) Questionner la nature de la constitution de l'ordre économique suisse, résultant de compromis institutionnalisés entre les acteurs économiques et politiques. Concrètement, nous montrons qu'en Suisse, la création des principales institutions sous-tendant les décisions économiques au service de l'économie du pays est le reflet de stratégies d'un « bloc social dominant » (BSD) visant avant tout à servir ses intérêts, mais au nom du service du bien commun. Dans cette perspective, le BSD vise à réguler les conflits sociaux – du fait de la confrontation d'intérêts différenciés entre différents groupes sociaux – par la diffusion d'une idéologie traduisant les intérêts socioéconomiques en attentes

sociales, la mise en place d'institutions (« efficientes », c'est-à-dire qu'elles forment les règles formelles et informelles structurantes, mais surtout résultant de rapports de force) et de compromis (« médiation politique ») au nom du bien commun (Amable et Palombarini, 2005, p. 220 et 238-243).

Toutefois, cette configuration mérite d'être questionnée dans la mesure où comme toute société possède des groupes sociaux aux intérêts divergents, voire opposés, il n'est, d'une part, pas aisément de construire le bien commun ; et d'autre part, il est possible qu'une configuration gagnants vs perdants se forme (Amable et Palombarini, 2008, 2023).

Spécifiquement pour le cas suisse, compte tenu des spécificités du pays vis-à-vis de l'intégration internationale, un bloc social dominant qualifié de « bourgeois-paysans » (Humair, 2004) s'est progressivement constitué, capable d'influencer les décisions majeures du pays, de créer puis de stabiliser un régime d'accumulation. Celui-ci va structurer la vie politique suisse jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. En référence à la théorie de la régulation, le régime d'accumulation suisse, et par conséquent le mode de régulation de celui-ci, reposant avant tout sur la stabilisation de la forme institutionnelle « relations internationales » (Charles et Vallet, 2024)¹, il est fondamental de considérer le bloc social des industries exportatrices helvétiques comme élément structurant de la création et du maintien de ce BSD. À ce stade, trois remarques s'imposent. Premièrement, un BSD est parfois hétérogène, composé de plusieurs groupes sociaux, chacun avec des intérêts et des demandes différents, mais capables d'être transcendés au nom de la cohésion du BSD. C'est typiquement le cas en Suisse puisque le BSD regroupe les trois principales organisations faîtières suisses que sont l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI), l'Union suisse des paysans (USP) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM), représentant tant les élites issues des industries exportatrices puissantes que les élites industrielles produisant pour le marché intérieur et les élites agricoles. Ces élites aux intérêts divergents ont

1. Les formes institutionnelles correspondent à la codification d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux (Boyer, 1986). Elles sont au nombre de cinq dans la théorie de la régulation : le régime monétaire, le rapport salarial, la forme de la concurrence, la forme d'adhésion au régime international, la forme de l'État. Le régime d'accumulation d'une économie représente l'ensemble des régularités assurant une reproduction du capital progressive et cohérente. Le mode de régulation se définit comme un ensemble de procédures et de comportements individuels ou collectifs qui viennent, entre autres choses, soutenir le régime d'accumulation (Boyer *et al.*, 2023).

pourtant réussi à s'unir pour faire « communauté des destinées ». Deuxièmement, toutes les demandes des principaux groupes économiques et sociaux ne pouvant être satisfaites par la puissance politique, c'est au gouvernement de choisir les politiques publiques à mettre en œuvre et les institutions à établir pour favoriser l'émergence d'un compromis (Amable et Palombarini, 2008, p. 129). Troisièmement, la domination du bloc ne s'apparente pas toujours à une imposition forcée ; au contraire, elle doit exister comme un pouvoir légitime (Weber, 1971). Or elle ne peut être légitime que si elle est consentie, et présentée comme servant les intérêts de tous. C'est ici que se joue la capacité du BSD à durer dans le temps.

C'est dans ce cadre que la connexion monnaie-insertion internationale mérite d'être investiguée, car ce BSD a notamment joué un rôle clé dans la création de la Banque nationale suisse (BNS) (1907), ainsi que dans la constitution d'une « préférence pour le franc fort », condition nécessaire notamment pour : 1) importer moins cher des matières premières libellées en monnaies étrangères dont ne disposait pas le pays ; 2) se spécialiser dans les segments à haute valeur ajoutée grâce à la faiblesse relative du coût du capital (Laurent et Vallet, 2014). Ce BSD regroupant les industries exportatrices, les élites agricoles et les producteurs pour le marché domestique s'est en grande partie constitué et maintenu lors des discussions douanières. En effet, face à la concurrence internationale et au renforcement des mesures protectionnistes en Europe à partir des années 1880, les élites exportatrices ont rejoint le bloc social constitué par les élites protectionnistes et ont réussi à concilier les différents intérêts. Ce BSD a amené à l'adoption d'une politique commerciale « innovante » (Charles, 2016) basée sur trois modalités complémentaires : un protectionnisme de combat², un protectionnisme modéré et conditionné et un protectionnisme sélectif en faveur des industries dans l'enfance.

2. Le protectionnisme de combat vise à sécuriser les intérêts des producteurs-exportateurs en négociant des traités de commerce avec les partenaires. À partir de la loi douanière de 1884, la Suisse se dote d'une double grille tarifaire : un tarif « général » qui concentre les demandes de protection maximale et vise à être imposé aux pays ne proposant pas une négociation avantageuse dans le cadre d'un traité de commerce bilatéral. Le second, appelé « tarif conventionnel », est le résultat d'une négociation avec le partenaire commercial, position par position. Ce dernier représente une grille tarifaire minimale, qui offre les meilleures positions tarifaires possibles, en dessous desquelles il ne sera pas possible de négocier. Ces négociations permettent de limiter l'incertitude sur le sort réservé aux exportations suisses et par conséquent favorisent les investissements productifs.

2) Contribuer à la littérature sur le capitalisme, qui demeure à ce jour un concept controversé chez les économistes comme les historiens (Andry *et al.*, 2019, p. 554), à partir d'un ancrage dans l'histoire économique. Comme le rappelle Boyer (2022), sans nier l'existence des frontières ni des spécificités des deux disciplines, les sciences économiques ont beaucoup à apprendre de l'histoire, et le recours à l'histoire économique constitue la méthode adéquate pour le faire. Dans notre cas, l'histoire économique permet notamment d'endogénéiser les facteurs causaux historiques propres à la Suisse, plutôt que de les considérer comme exogènes ou comme articulés purement logiquement (à l'instar de ce que propose la théorie néoclassique notamment).

Pour répondre à ces objectifs, nous nous reposons sur une méthodologie essentiellement qualitative. En effet, notre article vise à comprendre les actions du BSD à travers les représentations des acteurs menant à la mise en place de politiques publiques, et la création d'institutions. Comme l'explique Pitteloud (2019, p. 39), « ces représentations sont reflétées dans les discours au sens large (tant dans les sources publiques que confidentielles), par les mots, les expressions et les catégories mobilisées. Elles sont naturellement influencées par le contexte économique et social, de même que par les relations de pouvoir dans lesquelles les acteurs sont imbriqués. Les représentations constituent un objet d'étude important dans la mesure où elles ne demeurent pas uniquement de l'ordre du discours, mais conditionnent également les stratégies et les comportements des acteurs ».

Concrètement, nous utilisons essentiellement les *Feuilles fédérales*, qui sont des rapports mensuels du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Elles constituent une source première majeure pour capturer les interactions entre le Conseil fédéral et les principaux acteurs économiques du pays, dont les industries. Ces archives retracent toutes les demandes et débats exprimés par chaque faction. De plus, certaines archives de la BNS sont mobilisées.

L'article est organisé comme suit. Dans une première partie, nous revenons sur le développement économique accéléré de la Suisse entre 1848 et 1936, sous l'impulsion notamment des industries exportatrices au pouvoir croissant. Dans une seconde partie, nous relions les débats douaniers de la période à l'émergence d'un BSD porté par les industries d'exportations. Enfin, la dernière partie expose les relations entre monnaie et BSD, connexion clé dans le cas suisse.

1. La Suisse 1848-1936 : un développement économique rapide

La Suisse n'a pas connu une trajectoire historique de développement linéaire. Au début du XIX^e siècle, lorsque l'unification politique du pays n'est pas achevée, la Suisse cumule à la fois un statut de pays pauvre (Church et Head, 2013) avec une réussite industrielle marquée lors de la première révolution industrielle. En effet, de 1800 à 1850, la Suisse est un des premiers pays avec le Royaume-Uni à s'engager dans le processus de l'industrialisation. À titre d'illustration, alors que les premiers moulins mécanisés utilisés dans l'industrie textile furent installés au début des années 1800, la Suisse développe une capacité d'exportation des machines dans cette industrie dès les années 1830. De même, l'industrie horlogère possède des bases industrielles solides très tôt dans cette période (Charles et Vallet, 2024). Mais dans l'ensemble, le développement industriel de la Suisse reste partiel et inégal, avec une fragmentation géographique marquée.

La création politique officielle de la Confédération en 1848 lance alors le pays sur une nouvelle voie d'industrialisation et de développement. Au cours de cette période, la Suisse parvient à dépasser les obstacles inhérents à la situation géographique et économique d'alors – pas d'accès direct à la mer, pas de matières premières disponibles hormis l'eau, pas de marché intérieur unifié, peu d'infrastructures de transport capables de relier les cantons, peu de main-d'œuvre qualifiée disponible – pour unifier l'économie nationale et favoriser l'émergence d'entreprises exportatrices. Plusieurs périodes peuvent être mises en évidence ici.

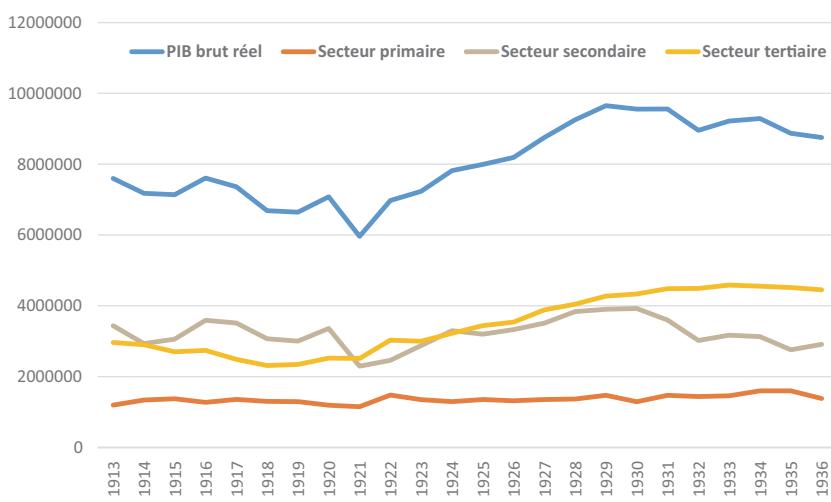
Tout d'abord, au cours d'une première période 1850-1875, la Suisse connaît son véritable décollage industriel. Selon Stohr (2016), la part du secteur industriel dans le PIB passe de 31 % en 1851 à 40 % en 1875, et entre 1854 et 1875, le taux de croissance annuel moyen de la valeur ajoutée industrielle est de 4,83 %. Durant la seconde période, entre 1875 et 1885, la valeur ajoutée industrielle décline pour s'établir à 34 % du PIB, ainsi que son taux de croissance annuel moyen (1,55 %). Au total, Broadberry et O'Rourke (2010) montrent qu'en 1870, la Suisse est aussi industrialisée que le Royaume-Uni au regard du nombre d'actifs travaillant dans le secteur industriel, confirmant l'existence de bases industrielles précoce.

La troisième phase (1885-1913) correspond à la seconde révolution industrielle. La part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB revient

en 1892 à son niveau de 1875, soit 40 %, pour atteindre 44 % en 1897 et se stabiliser aux alentours de 41-42 % au cours de la période. Le taux de croissance annuel moyen est plus important qu'au cours de la période précédente, soit 5,45 % entre 1885 et 1913.

Pour la dernière période (1913-1936), les données disponibles (HSSO, Q.17b) révèlent un changement structurel. La part du secteur primaire dans le PIB réel passe de 15,7 % en 1913 à 19,3 % en 1921 avant de chuter à 15,8 % en 1936. La part de l'industrie reste dominante de 1913 (45,2 %) à 1920 (47,5 %), puis le changement structurel s'opère au profit de la part du secteur tertiaire qui comptait pour 39 % en 1913 et 35,6 % en 1920. Cette dernière restera dominante jusqu'à la fin de la période passant de 42,1 % en 1921 à 50,9 % en 1936³. L'émergence du secteur tertiaire est en grande partie portée par le tourisme et les transports à la fin du XIX^e siècle, puis par le secteur financier qui se structure et connaît son essor à la sortie de la Première Guerre mondiale (Mazbouri, 2005). Les graphiques 1 et 2 mettent en évidence ces évolutions.

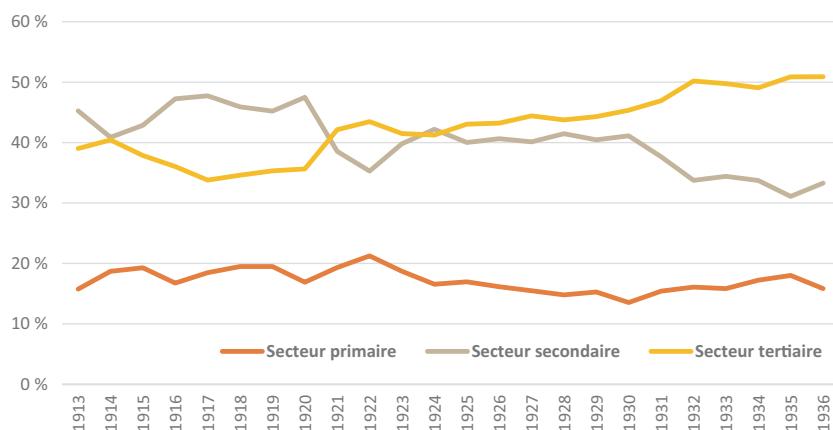
Graphique 1. Valeur ajoutée réelle totale (PIB) et par secteur en prix de 1926-1929, en milliers de francs suisses, 1913-1936



Source : Auteurs ; données : HSSO, Q.17b.

3. À l'exception de l'année 1924 où la part de l'industrie est un point de pourcentage plus élevé que celle du secteur tertiaire.

Graphique 2. Part de chaque secteur dans la valeur ajoutée réelle totale, prix de 1926-1929, 1913-1936



Source : Auteurs ; données : HSSO, Q.17b.

Enfin, notons que pour la dernière période 1913-1936, la Suisse a atteint la maturité industrielle et économique. Neutre pendant la Première Guerre mondiale, le pays n'a pas connu de destruction de son appareil productif. Si elle est affectée par le ralentissement des échanges mondiaux après 1919, notamment en Europe où sont situés ses principaux partenaires, la Suisse est devenue une des économies les plus riches de la planète, en termes de PIB par habitant.

Ce développement économique très rapide de la Suisse est soutenu par l'extraversion des échanges certes, mais aussi par la vitalité des branches domestiques. Selon David (2009, p. 265 et 286-287), les plus forts gains de productivité se trouvent dans les activités d'exportation mais la contribution à la croissance économique suisse provient pour les deux tiers de l'économie domestique (industries et services) entre 1890 et 1913 (Halbeisen, Müller et Veyrassat, 2021). C'est donc en grande partie grâce à un capitalisme de mieux en mieux organisé (Charles et Vallet, 2024), porté par la puissance des grandes industries exportatrices qui structurent le BSD, que l'économie suisse connaît ce « miracle ». Bien que diverses dans leurs composantes, ces industries deviennent incontournables pour être en mesure de peser collectivement dans le paysage économique national de la période. Notons par exemple que le secteur, et plus particulièrement l'industrie des machines, parvient dans les années 1920 à introduire une modération salariale, permettant de limiter le prix du travail, alors que des

concessions importantes aux ouvriers avaient dû être consenties au sortir de la guerre (Eichengreen et Temin, 2000). Cette nouvelle donne est même présentée par certains comme consacrant la capacité de ces industries de s'imposer dans les relations sociales industrielles, en participant à la dislocation de l'opposition ouvrière à partir des années 1920 (Fahrni, 1977)⁴.

Il convient donc de revenir plus en détails sur la puissance des industries exportatrices suisses, capables de s'imposer dans les principales décisions économiques du pays en s'apparentant à un véritable bloc social dominant.

2. Débats douaniers et émergence d'un BSD porté par les industries d'exportation

Comme évoqué en introduction, les industries exportatrices suisses sont marquées par une diversité. Concrètement, les industries de la soie, de l'horlogerie, des broderies, les industries du luxe et celles du tissage en coton coloré sont des industries traditionnellement exportatrices et attachées au libre-échange. Celles des machines, de la chimie (à partir de 1902), du coton et des broderies mécaniques sont protectionnistes et attachées à la défense de leur part de marché à l'étranger. Toutefois, toutes ces industries possèdent comme point commun, comme toutes les entreprises suisses⁵, d'être ancrées localement au sein d'organisations patronales de leur région d'implantation (Maurer, 1924). Comme le soulignent Eichenberger *et al.* (2013, p. 14), « en raison de la forte composante fédéraliste du système politique suisse, même la grande industrie voit un intérêt à participer à des organisations entretenant des relations étroites avec les collectivités publiques locales et cantonales. Parallèlement à cet ancrage régional, la plupart des entreprises appartiennent à une organisation de branche structurée à l'échelle nationale ». Ainsi, au-delà des difficultés liées à la

4. Si la crise des années 1930 mobilise le monde ouvrier suisse, l'accord historique du 19 juillet 1937 entre les représentants patronaux et syndicaux des industries métallurgique et des machines, qualifié de « Paix sociale », a permis d'institutionnaliser la coopération entre capitalistes et salariés (Degen, 2010 ; Meuwly, 2012). En échange d'une renonciation à la grève et au *lock-out* de la part des salariés, le patronat helvétique s'engage à la négociation permanente. Plus largement, cet accord de 1937 a permis la constitution de politiques sociales en faveur du salariat, telle que la Loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) établie en 1949. Depuis 1937, toute loi sociale d'envergure nationale doit s'appuyer sur une consultation préalable des employeurs et des syndicats, comme inscrit dans la Constitution helvétique. Cette loi historique fait désormais partie intégrante de l'identité nationale (Meuwly, 2012).

5. Ce n'est pas obligatoire, mais dans les faits, c'est une pratique courante et généralisée.

structuration en trois cultures du pays et à l’ancrage local, les entreprises exportatrices suisses sont parvenues à s’organiser pour diffuser leur idéologie. Surtout, elles ont favorisé et mis en œuvre le rapprochement avec les secteurs domestiques afin de constituer un bloc social dominant en capacité d’influencer la décision politique en matière économique ou sociale.

Nous retenons ici le rôle clé joué par l’Union suisse du commerce et de l’industrie (USCI) créée en 1870 – appelée « Vorort » – car elle s’apparente au « grand patronat » en tant que bloc social rassemblant les principales industries d’exportation.

En se basant sur les estimations de Stohr (2016) sur la valeur ajoutée par industrie, nous pouvons constater qu’au début de la période considérée ici, les principales industries sont le textile, la chimie, le cuir et le papier. Celles-ci représentent 40 % du total de la valeur ajoutée industrielle en 1851 (31 % en 1880). De 1890 à 1913, ce sont les industries des machines et de l’électronique, ainsi que la chimie, qui progressent le plus (+531 % et +272 % respectivement). Par la suite, les industries alimentaires et du luxe, l’industrie textile et celle de la construction sont celles dont la part dans la valeur ajoutée industrielle totale est la plus élevée. En 1913, les parts respectives sont de 15,1 % pour la construction, 14,7 % pour l’alimentaire et le luxe et 14,6 % pour le textile. En 1920, les parts respectives sont de 18,8 %, 12,8 % et 12,6 %. En 1936, l’agroalimentaire et le luxe prennent la tête avec une part de valeur ajoutée représentant 14 % de la valeur ajoutée industrielle totale, suivie du textile avec 11,1 % et de la construction avec 10,7 %. À noter, l’importance relative du secteur de la fabrication de machines et d’équipement automobile qui représente en moyenne une part de 9,4 % de la valeur ajoutée industrielle totale sur la période 1913-1936.

En dépit de la nature décentralisée du pays, avec un pouvoir politique, économique et commercial déterminé avant tout aux niveaux des cantons et des villes, la création de l’État fédéral en 1848 va progressivement coïncider avec la mise en place d’une politique commerciale centralisée. Cela ne signifie pas que l’État helvétique définisse seul cette politique : le manque de hauts fonctionnaires et de diplomates qualifiés nécessite au contraire d’associer les principaux acteurs économiques du pays aux décisions, en particulier les industries exportatrices (Eichenberger et Mach, 2011 ; Humair, 2004). De même, l’absence de représentation officielle des secteurs économiques au sein

de l'État suisse crée une dépendance à l'égard des organisations patronales, « surtout en ce qui concerne l'information nécessaire à l'intervention économique » (Eichenberger *et al.*, 2013, p. 9). L'État helvétique confie à ces organisations non seulement un soutien financier, mais aussi des missions (diplomatiques ou de représentation politique par exemple).

Cette convergence des intérêts conduit à l'émergence d'un bloc social porté par les industries d'exportation, en mesure de pouvoir sensiblement influencer les décisions des gouvernants en matière d'insertion internationale des économies, soit en faveur de la protection, soit en faveur du libre-échange, et ce, dès la loi douanière de 1884 qualifiée de « deal ». En revanche, il faut attendre le débat douanier débouchant sur la loi de 1891 pour voir émerger un réel BSD regroupant les intérêts divergents des différentes élites productrices et capable de maintenir dans le temps une politique commerciale favorable aussi bien aux industries exportatrices qu'aux industries domestiques.

Dans les années qui suivent la constitution officielle de la Confédération jusqu'en 1875, ce sont surtout les partisans du libre-échange qui sont influents⁶, menés par les élites commerçantes et vivant des débouchés extérieurs (commerce intermédiaire, commerce d'import-export). Malgré des divergences plus idéologiques que pratiques (entre libre-échange manchestérien ou libre-échange modéré), les élites exportatrices comprennent très vite la nécessité de définir des positions communes à défendre dans les différents lieux de prises de décisions. Ainsi, ils tentent de « faire bloc » et d'intégrer les lieux où la politique commerciale se définit. Cette structuration du mouvement libre-échangiste va s'institutionnaliser en 1848 avec la création de l'association « Schweizerischer Industrieverein » (SIV) qui porte une stratégie collectivement définie auprès des autorités politiques suisses. Un bloc social se constitue progressivement tentant de concilier les intérêts des industries exportatrices, des agriculteurs exportateurs et des marchands-banquiers qui vivent de l'exportation des productions industrielles locales. Pour autant, ils ne constituent pas encore un BSD au sens où les oppositions protectionnistes restent fortes, même si encore peu structurées.

6. La Suisse adopte les principes du libre-échange « manchestérien » dès les années 1815. En effet, la fin du blocus continental napoléonien ouvre des opportunités à l'exportation, et ce, malgré la fermeture progressive des marchés étrangers. La Suisse mise donc sur le libre-échange comme stratégie d'insertion internationale dans cette mondialisation naissante.

En effet, du côté des élites protectionnistes – en particulier les industriels du coton et du fer – il n'y a pas en 1848 de structure d'influence commune qui saurait fédérer les intérêts protectionnistes des grands industriels cités précédemment et les classes moyennes industrielles et artisanales. À titre d'illustration, la création en 1849 de la « Schweizerischer Handwerks und Gewerbeverein » (SHGV) qui porte les revendications protectionnistes de la seule branche des arts et métiers⁷.

Lors de l'élaboration du premier tarif de la Confédération, en 1849, l'État fédéral cherche à concilier les intérêts divergents des différents groupes de pression en instaurant un système douanier fiscaliste. L'adoption d'une position intermédiaire entre libre-échange total et protectionnisme démontre l'absence de BSD suffisamment puissant pour imposer sa politique commerciale. Côté justification d'un certain protectionnisme, le gouvernement sait que sa principale source de revenus demeure les tarifs douaniers : ceux-ci représentent alors 72 % des revenus totaux en 1850, 84 % en 1875 (Humair, 2004). Le second volet de la politique commerciale est clairement défini pour les industries exportatrices que l'État fédéral souhaite promouvoir et soutenir. C'est ainsi que la réforme douanière de 1849-1851 donne pouvoir à la Confédération pour négocier et signer des traités de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée (CNPF) en vue de préserver les parts de marchés des exportations suisses à l'étranger. Des négociations sont entamées avec les États-Unis dès 1850⁸, alors qu'un traité est signé avec la Sardaigne en 1851. Des accords incluant la CNPF seront par la suite signés avec la Grande-Bretagne en 1855 et avec le royaume des Deux-Siciles en 1860.

Les années 1870 marquent un premier tournant de la politique commerciale suisse. La survenue de diverses crises comme celle de la « Grande dépression du capitalisme » (1873-1896) (Asselain, 1984) affecte les profits et les salaires en Europe (Charles, 2016), et pèse sur les finances publiques aussi bien que sur les industries d'exportation. S'ensuit alors une remise en question de la politique commerciale libre-échangiste menée pendant la période précédente et notamment de la signature de traités commerciaux incluant la CNPF. En conséquence, la Suisse dénonce en 1876 le traité de libre-échange signé avec la France.

7. L'industrie du fer (travaillant pour le marché intérieur), l'industrie du verre, l'industrie chimique ou les producteurs de papier demandent aussi des mesures de protection sans pour autant entièrement recouper les demandes de la SHGV (Humair, 2004).

8. Le traité avec les États-Unis ne sera cependant ratifié qu'en 1855.

De plus, ses principaux partenaires, notamment les Européens, menant également une telle politique, l'objectif pour la Suisse est de mettre en œuvre une stratégie tarifaire réunissant trois dimensions : des tarifs modérés et conditionnés à une stratégie de « rationalisation-spécialisation » ; une protection des industries dans l'enfance (protection sélective)⁹ ; et un « protectionnisme de combat » (Humair, 2004). Cette stratégie se concrétise en particulier à travers trois lois importantes (1888, 1891 et 1906). L'objectif général est de renforcer la protection de l'économie suisse face au renforcement des mesures protectionnistes en Europe. Confrontées à la montée en puissance des groupes de pression protectionnistes, les élites exportatrices décident de se structurer et d'imposer leurs intérêts auprès des industries domestiques afin de ne pas se laisser marginaliser par la politique commerciale plus interventionniste de la Confédération.

C'est dans ce contexte que commence à émerger et à se structurer un véritable BSD. En effet, les différentes associations faîtières suisses, menées principalement par l'USCI, s'entendent sur une stratégie basée sur la collaboration étroite entre sphères économiques et État fédéral. Dans ce contexte, l'USCI propose une stratégie d'intervention qui vise à rallier le plus grand nombre et en particulier les élites exportatrices pourtant attachées à la liberté commerciale. Cette volonté d'ouverture et de « faire bloc » répond à la nécessité de prendre en compte les intérêts des industries exportatrices très influentes à l'époque et sans qui il est presque impossible d'imposer un changement de politique commerciale.

Le principe général porté par l'USCI est une amélioration des « conditions-cadres » de l'économie suisse pour faire face à la Grande Dépression (Humair, 2004). La feuille de route est double. Non seulement il faut miser sur l'investissement dans la mécanisation et l'utilisation de nouvelles technologies afin de « rationaliser » la production, mais aussi opérer une spécialisation de l'économie suisse dans la fabrication de technologies de pointe et de produits de haute qualité. Autre point important, l'USCI propose de soutenir la modernisation de l'industrie domestique grâce à une protection modérée et conditionnée à la réalisation du volet « rationalisation-spécialisation » du projet. Cela permet de rallier les élites exportatrices peu enclines à protéger des industries vieillissantes.

9. C'est notamment le cas pour les industries de la chimie, celle de la fabrication de machines et des machines hydro-électriques (Charles, 2016).

Prise dans son ensemble, la stratégie développée par l'USCI a l'avantage de pouvoir répondre aux besoins de tout un ensemble de secteurs aux intérêts pourtant divergents. C'est dans ce contexte que se crée en 1879 l'USAM pour défendre les intérêts des classes moyennes industrielles écoulant sur le marché intérieur, puis, en 1882, la Gesellschaft Schweizerischer Landwirte (GSL), qui regroupe les élites agricoles et embrasse le projet de « rationalisation-spécialisation ». Ainsi, les éléments constitutifs de l'émergence d'un BSD sont présents avant la discussion de la nouvelle loi douanière, adoptée en 1884. Cette structuration des élites économiques, sociales et politiques en associations faïtières est particulièrement importante en Suisse du fait du fonctionnement de son système politique. En effet, la politique commerciale étant inscrite dans la Constitution de l'État fédéral, sa modification est dès lors considérée comme une réforme constitutionnelle. Cette particularité ouvre la possibilité de faire appel au référendum pour valider ou rejeter les réformes douanières. Il devient essentiel pour les différents intérêts de se coaliser afin de profiter pleinement de ce puissant outil d'influence de la politique douanière de la Confédération.

Un autre exemple sur cette volonté des industries exportatrices de peser sur les relations extérieures de la Suisse est celui de l'industrie horlogère. L'Union horlogère (UH), fondée en 1858 par une cinquantaine de producteurs de montres du canton de Neuchâtel, joue un rôle majeur auprès des gouvernements suisses dans l'établissement de comptoirs d'exportation pour écouter sa production, notamment en Asie. L'UH souhaite particulièrement nouer des liens avec le Japon qui accroît son ouverture internationale. Ainsi, sous l'initiative de son représentant Aimé Humbert, l'UH et la Confédération vont parvenir à nouer des liens diplomatique-économiques forts durant la période qui nous occupe ici. La signature d'un traité d'amitié entre les deux pays en 1864, à la suite de la visite diplomatique effectuée l'année précédente, en est l'illustration (Donzé, 2006).

L'USCI s'apparente à un leader capable d'imposer ou de rallier à ses vues l'Union suisse des paysans (USP, fondée en 1897, très puissante politiquement) et l'USAM (Eichenberger *et al.*, 2013), pour mieux apparaître comme interlocuteur unique de l'État en tant que « bloc bourgeois » (Baumann, 1993). Celui-ci la mobilise fortement durant la Première Guerre mondiale : bien que pays neutre, le gouvernement helvétique délègue de nombreuses missions aux entreprises – notamment en matière de production –, favorisant l'émergence de cartels sur

les marchés, notamment dans le secteur de l'horlogerie. C'est ainsi que l'État fédéral suisse va déléguer de plus en plus aux cartels liés à l'USCI, jusqu'aux années 1950, des missions de régulation des marchés des produits mais aussi des relations sociales (incluant le marché du travail) : « Il est significatif de constater que jusque dans les années 1950, le directeur de l'USCI est généralement qualifié de 8^e conseiller fédéral et dispose de son propre bureau dans les bâtiments de l'administration fédérale » (Eichenberger *et al.*, 2013, p. 25-26).

Finalement, au cours de la période considérée ici, « lors de l'adoption de nouvelles législations, les acteurs patronaux ont réussi dans ces nombreux domaines à limiter les compétences de l'État et préserver leur rôle et leur pouvoir dans la réalisation de certaines tâches d'intérêt collectif. L'adoption de nouvelles réglementations publiques a ainsi souvent débouché sur la mise en place de différentes instances public-privé réunissant à la fois des représentants des associations économiques, pas uniquement patronales, et des représentants de l'administration publique. Ces instances mixtes, telles que de nombreuses commissions extraparlementaires (commission des cartels, commission fédérale des banques, etc.) ou différents organes de surveillance (Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse...) participent à la mise en œuvre des politiques publiques. Elles ont été qualifiées d'administration "paraétatique" ou d'administration de "milice", pour souligner le haut degré de collaboration privé-public dans de nombreux domaines » (Eichenberger *et al.*, 2013, p. 22).

En somme, le BSD constitué en Suisse par les élites agricoles, domestiques et les industries exportatrices a joué un rôle essentiel dans l'industrialisation et le développement rapides du pays. Les actions de ce BSD auprès des principaux acteurs de l'économie helvétique, surtout l'État, ont permis de stabiliser la forme institutionnelle « insertion internationale ». Comme nous l'avons vu, les élites exportatrices ont accepté de concilier leurs intérêts avec ceux des élites protectionnistes sur le plan commercial afin de protéger leur activité. En parallèle, ces actions se sont opérées également à travers la connexion avec la forme institutionnelle « monnaie », nexus indispensable pour pérenniser l'industrialisation et le développement. Sur cet aspect, les élites exportatrices ont joué un rôle bien plus actif dans la constitution d'un BSD. Nous revenons sur ce point ci-après.

3. La connexion clé BSD/monnaie

Le BSD des industries exportatrices a joué un rôle très important dans la « nationalisation monétaire » (Charles et Vallet, 2024) qui s'opère en Suisse petit à petit dans les décennies suivant la création de l'État fédéral en 1848. Cette « nationalisation » progressive sert les intérêts du BSD à deux niveaux géographiques interreliés : interne et externe.

Sur le plan interne, un des objectifs économiques est de favoriser, par la circulation d'une même unité monétaire, l'établissement d'un marché intérieur et la concentration du capital en Suisse. L'État fédéral vise l'uniformité et la régulation du système de paiements, tout comme l'unification du système bancaire à une large échelle (*Feuille fédérale*, 4 mars 1871, p. 287). Il est important de rappeler ici que malgré la création officielle du franc suisse en 1850, ce sont surtout des monnaies locales émises par des banques privées, ainsi que le franc français, qui circulent en Suisse (Laurent et Vallet, 2014). Le tableau 1 le rappelle, en ce qui concerne les banques commerciales impliquées dans le processus.

Tableau 1. Le système monétaire helvétique avant 1850

Banque	Date de création	Partenariat	Unité monétaire	Circulation en 1850*
Depositokasse des Stadt Bern	1826	Ville de Berne	Ancien franc suisse	87
Kantonalbank von Bern	1834	Canton de Berne	Ecu	200
Bank in Zürich	1837	Privé	Brabanterthaler	1 651
Bank in St. Gallen	1837	Privé	Reichsgulden	1 967
Bank in Basel	1844	Privé	Franc français	1 179
Banque du commerce de Genève	1846	Privé	Franc français	2 025
Banque cantonale vaudoise	1846	Mixte	Ecu	350
Banque de Genève	1848	Mixte	Franc français	328

Source : Weber, 1988, p. 462.

* Données en milliers de francs suisses, valeurs à la fin de l'année.

L'unification du marché intérieur, qui devient effective dans les années 1880, permet la réalisation d'économies d'échelle et la concentration du capital industriel. En conséquence, des grandes firmes qui étaient apparues dès les années 1860, accroissent encore leur pouvoir de marché et renforcent leurs capacités d'exportation (Mazbouri, 2005).

Dans ce processus, la connexion réussie avec les banques constitue un facteur clé expliquant le succès de l'industrialisation suisse au cours de la seconde révolution industrielle. La concentration du capital industriel, bien que précédant celle opérée dans le secteur bancaire (Charles et Vallet, 2024), bénéficie de la puissance croissante du secteur bancaire en Suisse via une plus grande disponibilité du crédit et la constitution progressive de marchés financiers. Les investissements industriels s'en trouvent facilités, aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger à partir des années 1890 (Halbeisen, Müller et Veyrassat, 2021, p. 51-52).

De ce point de vue, il existe des points communs majeurs entre les cas helvétique et allemand, en ce qui concerne l'influence des banques dans le processus d'industrialisation. Pour de nombreux historiens, l'Allemagne est l'exemple par excellence d'une industrialisation réussie grâce à l'appui des banques. Le rôle des banques de crédit a été particulièrement important dans les premiers stades de l'industrialisation allemande, à partir des années 1850 essentiellement. À compter de cette date, les banques allemandes ont progressivement élargi leur sphère d'influence, soutenant les industries locales puis nationales en matière de financement, puis parvenant à créer des liens de plus long terme (particulièrement sous forme d'engagements au capital des industries) (Burhop, 2006).

Pour revenir à la Suisse, plusieurs exemples illustrent ces nouvelles réussites industrielles.

Au niveau de l'industrie horlogère tout d'abord, le secteur réussit grâce à ces nouvelles possibilités de financement sa mue, passant d'une production concentrée majoritairement dans des petits ateliers à un modèle « coopétitif » petites/grandes entreprises, après la crise majeure de 1875-1879 (Charles, 2016). La valeur ajoutée exportée de cette industrie s'accroît de 123 % entre 1885 et 1913, et la valeur ajoutée totale de 53 % entre les mêmes dates. Cette plus grande puissance liée à la concentration du capital est également un facteur favorable pour se prémunir de la montée du protectionnisme évoquée plus haut.

Deuxièmement, au niveau de l'industrie suisse considérée dans son ensemble, notons que pour la période 1907-1913, les liens noués avec les banques lui permettent d'émettre 200 millions de francs suisses sous forme d'obligations et 2 milliards de francs suisses d'actions, dont la moitié trouve son origine dans les 2 540 entreprises nouvellement créées au cours de la période (Jöhr, 1956).

Au total, alors que la Suisse ne représente en 1913 que 1 % de la population européenne, 3 % des exportations européennes et 4 % des exportations industrielles européennes, ses firmes puissantes représentent entre 13 et 18 % des firmes multinationales. Si l'on considère ces données par habitant, le pays possède 19 fois plus de firmes internationnalisées que n'importe quel autre pays (Bairoch, 1984).

Une telle puissance permet au BSD d'étendre son influence sur le secteur bancaire par la prise de participation actionnariale dans le capital des banques : outre les revenus supplémentaires associés, c'est surtout le contrôle des décisions en vue de réduire l'asymétrie d'information qui guide cette intention (Giedeman et Compton, 2018). Le fait que le capitalisme suisse soit historiquement un capitalisme « familial » (Ginalski, 2015) a facilité ce processus en évitant la dispersion du capital, renforçant le caractère organisé du capitalisme helvétique à travers la convergence d'intérêt du capital industriel et financier.

Le tableau 2 offre une illustration des investissements financiers des différentes industries exportatrices dans les conseils d'administration des banques.

Tableau 2. Distribution par secteur du nombre de sièges d'administrateurs et de sociétés investis par Société de banque suisse (SBS), Crédit Suisse et Basler Handelsbank (BHB) en 1906

	SBS		Crédit Suisse		BHB		Total par secteur	
	Sièges	Sociétés	Sièges	Sociétés	Sièges	Sociétés	Sièges	Sociétés
Textile	5	2	10	10	12	10	27	22
Machines	5	5	17	13	6	4	28	22
Chimie	1	1	1	1	3	3	5	5
Alimentaire	10	7	4	2	–	–	14	9
Autres branches	10	8	8	7	2	2	20	17
Banques et assurances	17	16	19	12	12	11	48	39
Organisations patronales	11	10	14	8	6	5	31	23
Total par banque	59	49	73	53	41	35		

Source : Auteurs, à partir des données de l'Annuaire suisse du commerce, 1906, Zurich, Orell Füssli.

C'est pourquoi il est important de rappeler que « *it is current to hear, either in academic literature or in media, that banks have helped the industry; but it should be also emphasized that the industry has also nurtured banks and that banks have grown in the wake of the industry* » (NZZ¹⁰, 1907).

Ainsi, dans le sillage de la création de l'USCI en 1870, les banques s'organisent selon une même logique que l'industrie, avec notamment l'objectif de porter une stratégie commune auprès des principaux acteurs économiques et politiques de la Suisse. C'est ainsi que sont fondés le Cartel des banques suisses en 1897 et l'Association des représentants de la banque en Suisse en 1912 (qui devint ensuite l'Association suisse des banquiers, ASB).

Mais surtout, la « nationalisation monétaire » favorable aux intérêts du BSD est incarnée par la création de la BNS en 1907. Celle-ci est l'aboutissement d'un long processus opéré durant la deuxième partie du XIX^e siècle (loi de 1881 régulant l'émission monétaire des banques cantonales, loi de 1891 instituant le monopole du franc suisse « legal tender » sur le territoire national notamment), dans lequel les industries d'exportation ont progressivement penché en faveur de l'unification monétaire, et de la fondation d'une banque centrale. En effet, en lien avec l'internationalisation de ces industries – comme des banques – il devenait crucial de stabiliser le taux de change du franc suisse sur le marché des changes, car cela participait à la stabilisation des flux de capitaux entrants, permettant ainsi d'obtenir des faibles niveaux de taux d'intérêt (Fior, 2002). Dans cette perspective, la BNS permit d'offrir un accès élastique, stabilisé et sécurisé à la monnaie ultime, et plus largement au système de paiements en Suisse (Dubois, 1910, p. 25).

À ce stade, il est important de noter que l'industrie helvétique a pu, dès 1907, bénéficier de la possibilité d'influencer dans une certaine mesure la politique monétaire de la BNS. Concrètement, depuis cette date, il y a toujours eu au moins un représentant de l'industrie dans le Conseil de banque de l'institution monétaire, conseil en charge de la surveillance et du contrôle des affaires de la banque centrale.

Ainsi, en accord avec les secteurs industriel et bancaire, la BNS entreprend alors dès sa naissance une politique monétaire « protomono-néariste » : alors que la loi de 1905 préparant l'entrée en fonction de la

10. NZZ est l'abréviation pour *Neue Zürcher Zeitung*, qui signifie en français « Nouvelle gazette zurichoise ».

BNS ne définissait pas l'unité monétaire suisse par un poids d'or, la BNS prend la décision symbolique de garantir la couverture or des billets en circulation à 40 % au moins de leur valeur pour faire entrer le franc suisse dans le cercle des monnaies fortes (Müller, 2003).

Sur le plan externe, c'est la question du taux de change du franc suisse qui est posée, car elle affecte directement la compétitivité des entreprises exportatrices. Lors des deux premières décennies de l'existence de la Suisse, l'objectif affiché de développer les échanges avec les partenaires européens conduit le Conseil fédéral à adhérer à l'Union monétaire latine en 1865. Celle-ci repose sur l'acceptation de la circulation des monnaies étrangères sur le territoire helvétique, notamment le franc français (Laurent et Vallet, 2014). Cette adhésion, en plus du système de l'étalon-or régissant les échanges internationaux, sont perçus alors comme offrant des conditions-cadres favorables à l'expansion internationale des industries suisses.

Pourtant, la dernière décennie du XIX^e siècle marque un tournant dans la politique monétaire extérieure de la Suisse. La dépréciation de la valeur de l'argent – métal au cœur de l'UML – et surtout le poids économique relatif de la Suisse grandissant (du fait de ses industries exportatrices motrices (Boson, 1965)), rendent le cadre de l'UML de plus en plus contraignant et inadapté aux besoins de la Suisse. La Première Guerre mondiale ne fait que renforcer ce constat, la Suisse attirant de plus en plus de capitaux internationaux en comparaison internationale, européenne surtout. Autrement dit, le statut international du franc suisse évolue de monnaie « faible » ou appendice, à celui de monnaie forte, c'est-à-dire qui s'apprécie par rapport aux autres devises.

Certes, au sortir de l'après-guerre marquée par un ralentissement du commerce mondial et le retour du protectionnisme, ce nouveau statut apparaît tout d'abord comme une difficulté. C'est dans cette perspective que le Conseil fédéral soutient la création de la Société des Nations (SDN), censée offrir un cadre favorable aux industries exportatrices : « Tout d'abord, un pays tel que la Suisse, pour lequel les échanges internationaux ont une importance primordiale, a tout intérêt au développement du droit international et à tout ce qui peut assurer la sécurité des relations entre les peuples. Nous devrions donc en tout état de cause saluer avec joie l'idée d'une rénovation de la politique internationale, qui est à la base de la Société des Nations. Elle rend à tout le moins possible une organisation économique du monde

qui ne peut être que favorable à un petit peuple laborieux, mais sans puissance politique » (*Feuille fédérale*, 3 septembre 1919, p. 644).

Dans une même perspective, le Conseil fédéral s'interroge sur la redéfinition de sa politique tarifaire à l'égard des importations : « La loi fédérale du 10 octobre 1902 concernant le tarif des douanes suisses avait été, comme sa devancière, inspirée par le besoin de permettre la conclusion de traités de commerce acceptables. Les taux inscrits au tarif étaient surtout destinés à obtenir de l'étranger des concessions suffisantes, en partie aussi, il est vrai, à assurer une meilleure protection aux industries qui travaillent essentiellement pour le pays. [...] Malheureusement la guerre a eu sous ce dernier rapport des conséquences désastreuses et nous oblige à examiner sérieusement si, suivant l'exemple d'autres États, nous ne devrions pas relever les taux du tarif d'usage tel qu'il est issu des traités de commerce conclus dans les années 1901 à 1907, taux qui sont restés en vigueur depuis, bien que la valeur des marchandises ait considérablement augmenté. On réaliserait ainsi non seulement une augmentation des recettes douanières, mais en même temps on atteindrait le but que l'on s'était proposé dans le temps, savoir de rétablir la protection du travail indigène réclamée avec instance d'une part et combattue de l'autre avec non moins de vigueur » (*Feuille fédérale*, 3 mars 1920, p. 423-424).

Effectivement, « bien que la situation pendant la guerre ait amené quelques États, eu égard à leur économie nationale, à apporter (parfois d'une façon très unilatérale) certaines modifications aux clauses des traités de commerce, il est néanmoins prudent de rechercher avec soin si la protection que l'on accorderait à une branche travaillant pour le marché indigène ne serait pas payée trop chèrement par la mise en péril d'une industrie vivant de l'exportation » (*Feuille fédérale*, 2 février 1921, p. 118).

Le Conseil fédéral crée même une commission consultative dans laquelle les représentants de l'industrie sont présents : « À l'effet d'examiner les requêtes sollicitant des restrictions à l'importation, le département de l'économie publique institua une commission consultative, dans laquelle sont représentés le commerce, l'industrie, les métiers, l'agriculture, les consommateurs et les services compétents de l'administration fédérale » (*Feuille fédérale*, 2 février 2021, p. 117).

Surtout, le BSD fait pression sur le gouvernement suisse pour atténuer les effets de l'appréciation du taux de change durant la première partie des années 1920. Plusieurs extraits des *Feuilles fédérales*

mentionnent cette inquiétude vis-à-vis de l'appréciation du taux de change du franc suisse : « Par contre, notre vie économique est exposée à un autre danger. La chute sans précédent des changes d'une série d'États belligérants européens a mis notre industrie en présence d'une situation toute nouvelle. Certes, le cours de certains changes était déjà bas pendant la guerre. Néanmoins, les États belligérants, dont toute la vie économique avait été organisée pour ainsi dire exclusivement en vue des nécessités de la guerre, étaient forcés de se procurer les marchandises que la Suisse produisait déjà en temps de paix. Lorsque lesdits États reprendent leur activité d'avant-guerre, ils recommencèrent naturellement à faire concurrence à la production suisse. Il n'y avait là rien d'extraordinaire et nous aurions pu nous accommoder de cet état de choses, comme nous le faisions en temps normal. Mais le phénomène des changes vint influencer la situation » (*Feuille fédérale*, 2 février 1921, p. 115).

Ainsi, « les conséquences de cet état de choses sont de deux ordres. D'une part, le coût de la production suisse est renchéri et, bien que nos produits industriels soient de première qualité, nous sommes évincés partiellement du marché mondial par la concurrence des produits à bas prix. Notre industrie d'exportation ne trouve plus de débouchés. Elle traverse une crise grave. D'autre part, l'industrie suisse se trouve de plus en plus refoulée sur notre propre marché, envahie toujours davantage par des articles de fabrication étrangère à bas prix » (*Feuille fédérale*, 2 février 1921, p. 116-117). Face à ces tensions, la BNS envisage alors la possibilité d'un ancrage *de jure* du franc à certaines monnaies pour contrecarrer cette appréciation (Ruoss, 1992).

Cependant, au cours de la seconde partie de cette décennie, les industries exportatrices entrevoient les avantages d'un franc fort : ce dernier offre la possibilité aux entreprises exportatrices d'investir directement dans les pays vers lesquels elles exportent, pour contourner les barrières douanières (Laurent et Vallet, 2014).

C'est pourquoi le BSD va jouer un rôle déterminant dans le soutien aux politiques monétaires permettant de privilégier l'appréciation du franc suisse, pour les raisons externes évoquées, mais également pour des raisons internes : disposer d'une monnaie internationalement reconnue permet d'attirer des flux de capitaux internationaux, induisant une abondance relative en capital sur le marché domestique (donc de faibles taux d'intérêt en comparaison internationale), favorable à la spécialisation dans des segments très capitalistiques à haute valeur

ajoutée (Laurent et Vallet, 2014). Comme le résume Golay (1934, p. 64), désormais : « Nous regorgeons de fonds. [...] Nos banques font l'arbitrage en grand des capitaux internationaux. Tandis qu'elles les reçoivent en dépôt à bas intérêts, elles les prêtent à leur tour à l'étranger contre un intérêt élevé. »

Concrètement, le BSD soutient le choix des autorités monétaires de sortir de l'UML en 1927, et surtout, de revenir au régime d'étalon-or, pourtant synonyme d'austérité monétaire et budgétaire. Pour le BSD, l'étalon-or est la garantie de l'amélioration de la compétitivité-prix, si le différentiel de prix exprimé en parités de pouvoir d'achat demeure avantageux. L'étalon-or est un moyen efficace de lutter contre toute dévaluation, donc contre la hausse du prix des importations et des salaires par ricochet (Laurent et Vallet, 2024). L'officialisation du retour à l'étalon-or survient en 1931 (après promulgation de la loi en 1929). Les industries exportatrices parviennent à rallier à la cause de l'étalon-or des secteurs fortement touchés par la crise de 1929, tels que l'hôtelierie, l'artisanat et la paysannerie, à travers l'action du gouvernement. Concrètement, cela signifie compenser les pertes subies par ces secteurs par des subventions publiques : « La plupart des correspondants sont d'accord avec nous que la dépréciation de notre franc serait d'une utilité fort douteuse pour l'agriculture et qu'elle aurait notamment pour effet de compromettre toutes les mesures prises pour soutenir le prix du lait, du bétail de boucherie, du bétail d'élevage... » (*Le Paysan suisse*, 1934).

Plus largement, le BSD valorise la « triade orthodoxe » (Guex, 2000) (ancrage du franc suisse à l'or, limitation de l'interventionnisme étatique, équilibre budgétaire fédéral), présentée comme étant au cœur de l'existence économique et politique suisse. Comme le résume parfaitement le conseiller fédéral Musy (1933, p. 571), « on a dit avec raison que notre franc est la colonne maîtresse sur laquelle repose notre édifice national. Ne l'ébranlons pas ». Les autorités politiques, monétaires et donc industrielles vont porter ensemble la politique de l'étalon-or : lors de la conférence monétaire internationale de Londres en 1933 sur l'avenir de l'étalon-or, la délégation suisse est certes composée de représentants de la BNS, mais surtout de ceux de la place financière et des industries d'exportation (Arlettaz, 1982).

La dévaluation du franc suisse par rapport à l'or, qui survient finalement le 24 septembre 1936, ne se réalise qu'après consultation préalable des secteurs industriels exportateurs : face à la détérioration

du commerce extérieur alors que les principaux partenaires de la Suisse ont déjà opéré une dévaluation, le Conseil fédéral et la BNS envisagent en fait la fin du régime monétaire dès février 1936 (Laurent et Vallet, 2014).

4. Conclusion

Le système politique suisse, mis en place à partir de la création de l'État fédéral en 1848, a fait émerger un régime institutionnel propre. Le fédéralisme politique et la volonté de « faire communauté des destinées » a construit un capitalisme organisé particulier, défini autour de la nécessité de gérer au mieux les tensions internes et externes. Cela a laissé des marges de manœuvre importantes aux différentes associations faîtières qui se sont constituées, et maintenues, tout au long de la seconde moitié du XIX^e siècle et jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. La délégation d'un certain nombre de prérogatives à l'expertise privée a rapidement engagé les différentes élites sur la voie de la conciliation et de la négociation afin de faire émerger des politiques économiques et sociales à même de satisfaire le plus grand nombre d'intérêts pourtant divergents.

C'est ainsi que s'est formé, dans un premier temps sur les questions commerciales, un « bloc bourgeois-paysans » ralliant les intérêts des groupes de pression tant exportateurs que produisant pour le marché domestique, tant d'obédience libre-échangiste que protectionniste. La constitution de ce BSD pour défendre les intérêts économiques et financiers des différentes élites suisses dans les discussions commerciales s'est ensuite maintenu, notamment sur les questions monétaires. Comme nous l'avons vu, le rôle des industries exportatrices a alors été central dans la constitution et le maintien de ce BSD tout au long de la période, et ce, malgré les transformations et difficultés inhérentes au développement du capitalisme helvète.

Le BSD « bourgeois-paysans » se maintiendra jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale et, au sein de celui-ci, les élites exportatrices maintiendront leur influence sur la détermination de la politique économique afin de préserver le régime d'accumulation en partie basé sur l'exportation. En ce sens, l'article révèle la stratification des formes institutionnelles du capitalisme organisé suisse : la forme « insertion internationale » est hiérarchiquement supérieure aux autres, notamment la forme monétaire. Quand sa nature change, les autres évoluent,

créant un nouveau type de coordination. Par conséquent, la permanence de ce BSD dans le temps a été permise par une constante capacité d'adaptation de l'économie suisse aux changements mondiaux, grâce à un ajustement des formes institutionnelles en réaction à cette « contrainte extérieure ». À n'en point douter, c'est ce qui fait la force et la robustesse du capitalisme helvétique.

Références

- Amable B. et S. Palombarini, 2005, *L'économie politique n'est pas une science morale*, Paris, Raisons d'agir.
- Amable B. et S. Palombarini, 2008, « A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism », *Socio-Economic Review*, vol. 7, n° 1, pp. 123-143.
- Amable B. et S. Palombarini, 2023, « Multidimensional social conflict and institutional change », *New Political Economy*, vol. 28, n° 6, pp. 942-957.
- Andry A., E. Mourlon-Druol, H. A. Ikonomou et Q. Jouan, 2019, « Rethinking European integration history in light of capitalism: The case of the long 1970s », *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, vol. 26, n° 4, pp. 553-572.
- Arlettaz G., 1982, « Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930 », *Relations Internationales*, n° 30, pp. 159-175.
- Asselain J.-C., 1984, *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours*. Tome 1 : *De l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, Seuil.
- Bairoch P., 1984, « L'économie suisse dans le contexte européen : 1913-1939 », *Revue suisse d'histoire*, vol. 34, n° 4, pp. 468-497.
- Baumann W., 1993, *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der Schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zurich, Orell Füssli.
- Boson M., 1965, *Coop en Suisse*, Bâle, Imprimerie de l'USC Bâle.
- Boyer R., 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- Boyer R., 2022, *Macroéconomie et histoire. Du grand écart à une nouvelle alliance*, Paris, Classiques Garnier.
- Boyer R., J.-P. Chanteau, A. Labrousse et T. Lamarche, 2023, *Théorie de la régulation : un nouvel état des savoirs*, Paris, Dunod.
- Broadberry S. et K. H. O'Rourke, 2010, *The Cambridge Economic History of Modern Europe. Volume 2 : 1870 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Burhop C., 2006, « Did banks cause the German industrialization ? », *Explorations in Economic History*, vol. 43, n° 1, pp. 39-63.
- Charles L., 2016, *Protection, spécialisation et croissance économique pendant la première mondialisation en France et en Suisse (1850-1913)*, thèse de doctorat en économie et finances, Université de Bordeaux.
- Charles L. et G. Vallet, 2024, « Fast and curious: "The Swiss development puzzle". The institutional roots of the success of industrialization », *Review of Political Economy*, <https://doi.org/10.1080/09538259.2023.2298747>
- Church C. et R. C. Head, 2013, *A Concise History of Switzerland*, Cambridge, Cambridge University Press.
- David T., 2009, « Le paradoxe suisse ? Croissance et régulation en économie ouverte (1870-1914) », in : B. Blancheton et H. Bonin (eds), *La croissance en économie ouverte (XVIII^e-XXI^e siècles)*, Berne, Peter Lang, pp. 263-296.
- Degen B., 2010, « Paix du travail », *Dictionnaire historique de la Suisse*, <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/016535/2010-05-06/>
- Donzé P.-Y., 2006, « Le Japon et l'industrie horlogère suisse. Un cas de transfert de technologie durant les années 1880-1940 », *Histoire, économie & société*, vol. 25, n°4 : 105-125.
- Dubois L. 1910, *Archives de la Société de Banque Suisse*, pdCC 19, séance du 21/09/1910, Bâle.
- Eichenberger P., S. Guex, C. Humair et A. Mach, 2013, « Les organisations patronales suisses », *Political Science Working Paper Series*, 56, pp. 1-40.
- Eichenberger P. et A. Mach, 2011, « Organized capital and coordinated market economy: Swiss business interest associations between socio-economic regulation and political influence », in : C. Trampusch et A. Mach (eds), *Switzerland in Europe*, Londres, Taylor & Francis, pp. 63-81.
- Eichengreen B. et P. Temin, 2000, « The Gold Standard and the Great Depression », *Contemporary European History*, vol. 9, n° 2, pp. 193-207.
- Fahrni D., 1977, *Die Nachkriegskrise von 1920-1923 in der Schweiz und ihre Bekämpfung*, mémoire de licence, Bâle.
- Feuilles fédérales*, 1849-2025, archives des délibérations du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, <https://www.fedlex.admin.ch/fr/fga/index>
- Fior M., 2002, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne*, Genève, Librairie Droz.
- François P. et C. Lemercier, 2021, *Sociologie historique du capitalisme*, Paris, La Découverte.
- Giedeman D. C. et R. A. Compton, 2018, « Steam engine of credit : The role of banks in Switzerland's economic development, 1850-1913 », *Essays in Economic & Business History*, vol. 36, pp. 121-158.

- Ginalska S., 2015, *Du capitalisme familial au capitalisme financier ? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XX^e siècle*, Neuchâtel, Alphil Presses universitaires suisses.
- Golay J., 1934, *La Banque nationale suisse, régulatrice du marché monétaire*, Paris, Imprimerie La Concorde.
- Guex S. 2000. « La politique de la Banque nationale suisse, 1907-1939 : modèles, références et spécificités », *Modèle d'article non publié*, Lausanne.
- Halbeisen P., M. Müller et B. Veyrassat, 2021, *Histoire économique de la Suisse au XX^e siècle*, Neuchâtel, Éditions Livreo-Alphil.
- Humair C., 2004, *Développement économique et État central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne, Peter Lang.
- Jöhr W. A., 1956, *Schweizerischen Kreditanstalt 1856-1956. Hundert Jahre im Dienste der Schweizerischen Volkswirtschaft*, Zurich, Ohne Verlagsangabe.
- Laurent A. et G. Vallet, 2014, « La construction progressive de l'avantage compétitif financier suisse (1914-1939) », *Revue d'économie financière*, n° 113, pp. 259-273.
- Le Paysan suisse*, 1934, « Déflation », avril.
- Maurer E., 1924, *Die schweizerischen Handelskammern, ihr Wesen, ihre Entwicklung, Organisation und Tätigkeit*, Zurich, Aschmann & Scheller.
- Mazbouri M., 2005, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913)*, Lausanne, Éditions Antipodes.
- Meuwly O., 2012, « La Paix du travail, au-delà du mythe », *Le Temps*, 16 janvier, <https://www.letemps.ch/opinions/paix-travail-audela-mythe>
- Musy J.-M., 1933, « Déclaration au Conseil fédéral », Conseil fédéral, 26 septembre.
- Müller P., 2003, « La bataille pour le franc : la Suisse entre déflation et dévaluation (1931-1936) », in : P. Müller, I. Paccaud et J. M. Schaufelbuehl (eds), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne, Éditions Antipodes, pp. 7-145.
- NZZ, 1907, n° 202, 23 juillet.
- Pitteloud S., 2019, « Les invisibles deviennent visibles ». *Le rôle politique des multinationales et les débats sur l'internationalisation en Suisse (1942-1993)*, Genève, Université de Genève.
- Rostow W. W. 1997, *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Economica.
- Ruoss E., 1992, *Die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank 1907-1929*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Zurich.
- Stohr C., 2016, « Trading gains : New estimates of Swiss GDP, 1851-2008 », *London School of Economics, Economic History Working Paper Series*, n° 245.

Weber E. J., 1988, « Currency competition in Switzerland », *Kyklos*, vol. 41, n° 3, pp. 459-478.

Weber M., 1971, *Économie et société*. Tome 1 : *Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.

PORTRUGAL : RÉGULATION, INSTITUTIONS ET FORMES D'ÉCONOMIE POLITIQUE (1974-2023)¹

José Reis

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais

On présente ici une lecture « régulationniste » de la trajectoire de l'économie portugaise au cours des 50 dernières années. Le Portugal est une économie périphérique européenne qui a connu un processus de démocratisation tardif (la révolution des œillets). La démocratie a créé sa propre forme d'économie politique, avec un succès remarquable pendant une longue période, y compris la première phase de l'adhésion à la Communauté économique européenne (CEE), en 1986. Avec l'Union économique et monétaire (UEM), la forme d'économie politique dominante a été bouleversée, conditionnant les options du pays. Même la tentative d'une économie politique de récupération, après les chocs de l'austérité et de la pandémie, a été soumise à de sévères limitations. Aujourd'hui, les dilemmes sont nombreux dans un pays où l'extrême droite a émergé de manière surprenante et où les options d'organisation de l'économie dans le sens de l'inclusion et de la qualification sont limitées par une économie de services excessive, notamment le tourisme. Il est toutefois suggéré d'adopter une perspective qui rétablisse des relations plus solides entre l'économie et la société.

Mots clés : économie politique, régulation, institutions, Portugal, démocratie.

1. Ce texte a été préparé dans le cadre du projet de recherche « L'économie politique de la construction de la démocratie : système de production et d'emploi, offre publique et institutions », financé par la Fondation pour la science et la technologie : <https://doi.org/10.54499/2023.10849.25ABR>. C'est aussi un hommage à Robert Boyer, dont les relations chaleureuses avec le Portugal et avec des économistes critiques, soucieux de discuter de l'économie politique du capitalisme, remontent à loin, lorsque beaucoup d'entre eux étaient jeunes et déterminés à construire une carrière universitaire dans laquelle l'inquiétude se conjuguaient à la rigueur et à l'utilité sociale et politique de la connaissance. Je pense très vivement à ses relations avec la Faculté d'économie de l'Université de Coimbra et à la manière dont il m'a accueilli à plusieurs reprises à Paris.

1. Une économie singulière : la succession de trois formes d'économie politique

Le Portugal est une économie périphérique européenne (Reis, 2020). Bien que toutes les économies nationales soient uniques, la singularité portugaise découle de la présence, au cours du dernier demi-siècle, de moments de grande centralité de la politique et de la combinaison de dynamiques sociales et économiques fortes, mais reposant sur une base dépendante aussi persistante que sa condition périphérique. Au début, il y a un fait incontournable : une transformation démocratique tardive, issue d'une révolution militaire et accompagnée de forts mouvements populaires, qui a mis fin à une dictature de près d'un demi-siècle et à une guerre coloniale en Afrique de plus d'une décennie. Ce fut la révolution des œillets, le 25 avril 1974, événement qui a suscité la plus grande curiosité, à un moment où, pour d'autres, le cercle vertueux des années dorées de la croissance d'après-guerre s'épuisait.

Dans les mots d'une poésie sublime :

Voici le matin que j'attendais
Le jour premier net et plein
Où nous émergeons de la nuit et du silence
et habitons libre la substance du temps².

Cette rencontre du Portugal avec la « substance du temps » a donné à la politique et à l'économie une densité et une intensité qui requièrent des notions précises avec lesquelles on puisse parvenir à une compréhension substantielle de la formation de la contemporanéité portugaise. La première des notions que j'ai utilisées, toutes tributaires de l'école de la régulation et d'une perspective régulationniste, est celle de *formes d'économie politique*. Suivant cette ligne, je parlerai ensuite de *construction institutionnelle et de reconfigurations institutionnelles*. C'est encore de ces deux conceptualisations que je me servirai pour signaler l'autre grand changement de l'architecture institutionnelle dans le pays après la révolution : l'intégration dans l'Union économique et monétaire (UEM), un peu plus de deux décennies après avril 1974. J'interpréterai la violente austérité du début de la deuxième décennie de ce siècle comme indissociable de cette transformation radicale des structures de fonctionnement du pays et des déterminants externes

2. De Mello Breyner Andresen, 2000.

auxquels il était soumis. Des différences profondes, mais qui, néanmoins, n'ont pas empêché l'émergence ultérieure d'une solution politique de gouvernement originale et, de nouveau, surprenante. Et même un chemin de récupération rapide après la crise profonde, aussi rapide que la réponse à la pandémie, moment où les capacités publiques existantes se sont révélées exemplaires.

Ce dessein d'essayer une analyse combinée des structures internes et des modes d'insertion externe de l'économie portugaise me conduit, enfin, à travers la notion de fonctions d'intermédiation, à montrer les trois dimensions avec lesquelles une périphérie comme le Portugal sert les économies plus développées avec lesquelles elle est en relation, reproduisant ainsi sa propre condition périphérique. C'est d'ailleurs par là que passent les tâches que le Portugal doit envisager pour prendre soin de son avenir, sujet sur lequel je conclurai ce texte.

1.1. L'économie politique de la structuration d'un pays

L'économie portugaise du dernier demi-siècle a été étudiée en identifiant *trois formes d'économie politique*, c'est-à-dire trois cadres de délibérations fondamentales créant un environnement institutionnel et politique au sein duquel les actions des différents acteurs sont coordonnées et les trajectoires économiques et sociales sont formées (Reis, 2018). Cette perspective converge avec celle de la théorie de la régulation, car je me situe à l'intersection des notions de *régime de politique économique* et de *mode de développement*. Le premier est défini « par un bloc hégémonique, l'objectif central qu'il poursuit, les instruments et les organismes chargés de mettre en œuvre la politique ». Le second est compris comme « la conjonction d'un régime d'accumulation et d'un mode de régulation » (Boyer, 2015, p. 180 et 62).

La première forme, que j'appelle *l'économie politique de la structuration d'un pays*, a commencé avec la révolution démocratique en 1974, se prolongeant jusqu'à la première phase de l'intégration européenne du pays (1986-1992)³. C'était l'ambition de récupérer le sens du temps dont parle plus haut la poëtesse, perdu lorsque, après la Seconde Guerre mondiale et la reconstruction démocratique des capitalismes européens, le Portugal est resté une dictature rétrograde et sous-développée qui a

3. Je conviens que la première phase de l'intégration se termine en 1992, date du traité de Maastricht, parce que substantiellement cela marque le début de la préparation de l'UEM et parce que cela conclut un cycle de l'économie portugaise, avant une année de croissance négative, suivie d'un nouveau cycle.

duré 48 ans. Il s'est agi d'assurer l'infrastructure matérielle et sociale du pays, la capacité organisationnelle et la transformation des relations jusqu'alors fondées sur l'autoritarisme et le faible accès au bien-être. Les changements dans la politique économique, la mobilisation de l'investissement, l'accès au crédit, la réorganisation du système productif et d'emploi, la redistribution des revenus, la couverture sociale, les relations de travail, les droits économiques et sociaux et l'aménagement du territoire ont été profonds et se sont mutuellement influencés. La population, le PIB et l'emploi ont augmenté de manière significative⁴. Cela a été accompagné par la généralisation de l'accès au bien-être et par un État où l'école publique, la création d'un service national de santé publique, une politique de sécurité sociale cohérente et solidaire et la redéfinition de la base matérielle de fonctionnement du pays ont été absolument centrales. Les résultats de ces dynamiques de transformation ont engendré un premier cycle de croissance en démocratie, basé sur l'industrie et un ensemble très divers de capacités entrepreneuriales, observable dans le graphique 1 ci-après.

Cette dynamique interne a constitué la base fondamentale des deux grandes délibérations que le pays a prises, dans son autonomie : la délibération de la constitution d'un État démocratique de bien-être et le choix de l'intégration dans la Communauté économique européenne (CEE) en 1986. Je défends l'idée que la forme d'économie politique prévalant dans cette période jusqu'en 1992 est la même. Et c'est donc aussi dans celle-ci que s'inscrit le second cycle de croissance de la démocratie, celui qui correspond à la première phase de l'intégration européenne⁵. Les deux cycles sont de même nature⁶ et tous deux sont

4. Concernant la croissance du PIB, voir le graphique 1. Sur la croissance démographique : la population est passée de 8,6 millions en 1973 à 9,5 millions en 1977 et à 10 millions en 1984. Sur la variation de la population active : 3,6 millions en 1973, 4 millions en 1977, 4,3 millions en 1984. Sur la variation de l'emploi : 3,5 millions en 1973, 3,7 millions en 1977, 3,9 millions en 1984 (Amaral, 2009, p. 788).

5. Les deux premiers cycles sont entre 1975-1983 et 1984-1993.

6. Cette affirmation n'est pas consensuelle, car certains pensent que le choix d'un cadre d'intégration distingue ces deux moments, puisqu'il a introduit pour la première fois une « contrainte externe » de nature matérielle et institutionnelle qui modifierait le jeu économique. Je ne pense pas que ce soit le cas, pour trois raisons : premièrement, les dynamiques économiques de cette période reposaient sur la mobilisation et l'approfondissement des capacités d'organisation interne ; ensuite, en effet, l'économie portugaise avait déjà dans les pays européens ses principaux partenaires économiques (les exportations, les importations, ainsi que l'émigration de la décennie précédente se faisaient avec l'Europe) ; enfin, les grands changements qui ont modifié la concurrence intra-européenne ont résulté du projet de marché unique et de l'élargissement à l'Est, qui sont postérieurs, précédant le changement le plus radical, résultant de la création de l'Union économique et monétaire. Il y a aussi ceux qui supposent que la première phase de la démocratie correspondait à une économie instable et à faible croissance et que la « stabilité » et la dynamique de croissance ne se sont produites qu'à partir de 1986, avec l'intégration. Or, la comparaison des deux cycles de croissance (1975-1983 et 1984-1993), d'ailleurs très similaires, dément cela.

basés sur une logique économique commune, les dynamiques internes de structuration du pays mentionnées. Les taux d'investissement, les niveaux de consommation et la dynamique exportatrice, alors très faible, sont des indicateurs⁷ de cette tendance de l'économie, accompagnée par la société, où l'on note, par exemple, l'augmentation de la scolarisation et l'amélioration des conditions de santé et de logement.

1.2. L'économie politique de l'intégration monétaire et de la financiarisation

Après cela, le changement le plus radical du cadre institutionnel depuis la démocratie a eu lieu avec la décision de participation du Portugal à la construction de l'UEM, conformément au traité de Maastricht de 1992. Il s'est alors établi une nouvelle forme d'économie politique, significativement différente de la précédente : je la désigne sous le nom d'*économie politique de l'intégration monétaire et de la financiarisation*, et elle a consisté en la création d'une forte contrainte externe. La soi-disant « gouvernance économique européenne », fondée sur la régulation et la coordination des politiques économiques et la surveillance budgétaire multilatérale, sur la régulation de la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et sur la directive relative aux exigences des cadres budgétaires, concrétise, comme on le sait, ce que les États ont établi dans le Pacte de stabilité et de croissance. Les objectifs budgétaires, la stabilisation des déséquilibres macroéconomiques nominaux et de la dette deviennent alors centraux. Avant cela, chaque pays, et le Portugal de manière très intense, a dû satisfaire aux conditions permettant de faire partie de ce processus. Parmi celles-ci figuraient la privatisation des banques, la libéralisation des mouvements financiers et la privatisation des entreprises publiques du secteur productif. Cela a résulté en la reconstitution de nouveaux groupes économiques et en limitations de la provision directe par l'État en matière de services sociaux, avec recours à la sous-traitance avec le secteur privé (notamment dans la santé et occasionnellement dans l'éducation). À cela s'ajoutèrent les ajustements de la politique fiscale et budgétaire, en vue de la satisfaction des critères en matière de déficit budgétaire, de dette publique, de taux d'intérêt et d'inflation.

7. La formation brute de capital fixe en pourcentage du PIB annuel était en moyenne de 31 % entre 1975-1983 et de 27 % entre 1984-1993. Le taux d'exportation, qui était bas, est devenu croissant et a atteint 18 % en 1983 et 28 % en 1990 ; en 1993, il était de 24 %.

Après une phase initiale d'euphorie liée au symbolisme de la monnaie unique, aux facilités de financement et à l'accès à la consommation⁸ (« le Portugal comme imagination du centre⁹ »), les signes perturbateurs de faible croissance, d'instabilité financière et de dépendance accrue ne tardèrent pas à apparaître. Cela est observable dans le cycle économique postérieur à 1993, fragile et avec des taux de croissance annuels faibles, et dans la turbulence notable qui a suivi, jusqu'en 2015. Le taux d'investissement a considérablement diminué. Le taux d'exportation a presque stagné, ne s'élevant que lorsque la politique de « dévaluation interne » en a fait la principale source de demande¹⁰. Les tentatives d'action publique contracyclique furent brèves et rapidement contenues, entrant dans une expérience traumatisante d'austérité (Rodrigues et Reis, 2012), partie intégrante de cette forme d'économie politique, qui deviendrait politiquement insoutenable après le choc violent imposé par la troïka (Fonds monétaire international, Union européenne et Banque centrale européenne) pour un sauvetage financier qui, en réalité, fut un sauvetage des créanciers qui avaient été si actifs à intensifier les flux de capitaux dans le cadre des conditions de l'UEM.

1.3. L'économie politique d'une récupération sous contrainte

Un rejet électoral de la droite sans précédent en 2015¹¹ a conduit à une autre réponse, également ancrée dans une perspective d'économie politique, que j'appelle *l'économie politique d'une récupération sous contrainte*. En vérité, il ne s'agit pas d'une alternative à la précédente, car elle se développe dans son cadre et avec les restrictions qu'elle impose – c'est une forme sub-paradigmatique d'économie politique.

8. Il est consensuel qu'il y a eu une surévaluation du taux de change au moment de l'adhésion. On estime que celle-ci a été de 18,5 %, un cas extrême.

9. La formule est de Santos (1993, p. 49) pour désigner « la forme politique dominante de l'État dans le contexte de l'intégration européenne ». Une forme qui, s'étant dessinée dans la première phase de cette intégration, prendrait une expression maximale au moment de l'intégration monétaire.

10. Entre 1993 et 2002, période du cycle de croissance que j'associe à l'économie politique de l'interaction monétaire et de la financiarisation, les taux d'investissement ont considérablement diminué et étaient en moyenne de 25 % ; les taux d'exportation variaient entre 24 %, au début de cette période, et 28 %, à la fin. À partir de 2011, déjà en pleine crise, le taux d'exportation a atteint 40 %, les services constituant sa composante la plus dynamique.

11. L'ensemble de la gauche ayant obtenu une représentation parlementaire a recueilli 42 % des voix et a élu 123 des 230 députés à l'Assemblée de la République. La droite qui avait gouverné a obtenu 39 %. Pour la première fois, une majorité de gauche au Parlement a établi un accord pour soutenir conjointement un gouvernement alternatif à celui proposé par le parti ou la coalition ayant reçu le plus de voix.

Les mesures prises sont restées subordonnées à un contrôle budgétaire strict, celui de la « gouvernance économique européenne ». Ainsi, la politique économique a dû passer d'une logique de restriction et d'austérité à une autre axée sur l'extension de l'emploi rendu possible pour la demande externe (avec un rôle important pour le tourisme) et pour les corrections dans les revenus touchés par l'austérité. La seule marge de liberté interne disponible a été utilisée.

Cela a impliqué une action sur les « structures réelles » de l'économie, qui a modifié le *profil de spécialisation* productive et a ainsi atteint des niveaux positifs de croissance économique et de récupération des emplois perdus¹². Cela a été accompagné par le rétablissement des salaires publics qui ont été réduits et de certains droits du travail, et par la suppression d'impôts extraordinaires sur le travail. Le secteur des services, avec une importance croissante des activités liées au tourisme, l'investissement immobilier externe et autres activités de faible productivité sont devenus centraux, dans une tentative (désespérée ?) d'atteindre la croissance et l'emploi tout en protégeant les dépenses publiques¹³ et sans mobiliser activement l'investissement public. Cependant, c'est dans ce contexte, mais avec les « réserves » de capacité publique, que la pandémie et les conséquences économiques de la guerre ont été affrontées.

En tout cas, le pays fait aujourd'hui face à des dilemmes inédits, comme une crise sociale lourde dans les grandes villes et l'émergence d'une extrême droite dotée d'un poids électoral significatif¹⁴. La liberté accordée aux secteurs à bas salaires, qui créent néanmoins un grand volume d'emploi, et l'autocontrôle de l'État, après avoir corrigé les options les plus préjudiciables de l'austérité, ont été les deux principaux mécanismes de maintien du processus de dévaluation interne. L'objectif politique déclaré de rapprocher la part du travail dans le PIB de la moyenne de l'UE aura-t-il plus d'effet sur l'augmentation des salaires ou sur le volume de l'emploi ?

12. Entre 2014 et 2023, 711 000 emplois ont été créés, soit une augmentation de 17 %.

13. La dépense publique est passée de 52 % du PIB en 2014 à 42 % en 2023. La dette publique a également diminué sur la même période, passant de 133 % à 95 %. Le solde budgétaire était de -7,4 % au début de cette période et de 1,2 % en 2023.

14. Lors des élections du 10 mars 2024, un parti d'extrême droite a obtenu 18,1 % des voix. Une coalition de droite a obtenu 28,9 %, contre 28,0 % pour le Parti socialiste (PS), et a formé le gouvernement. Un parti libéral a recueilli 4,9 % des voix. En mai 2025, lors d'élections anticipées convoquées par le gouvernement (qui a présenté une motion de confiance au Parlement dont il savait qu'elle serait rejetée), les partis au pouvoir ont obtenu 31,8 %, le PS 22,8 %, l'extrême droite également 22,8 % et le parti libéral 5,4 %.

L'État et les services publics sont devenus fragiles, la structure de l'emploi s'est déqualifiée et est devenue plus dépendante de secteurs à faible productivité, avec un recours intense à la main-d'œuvre et des rapports salariaux précaires. Il suffit de dire qu'actuellement plus des trois quarts de l'emploi se trouvent dans des activités dont la productivité est inférieure à la moyenne : ce qui signifie que la moyenne elle-même est fortement influencée par ces activités.

La politique économique s'est concentrée sur la consolidation financière, c'est-à-dire sur la réduction de la dette extérieure et non sur l'organisation interne et le développement du pays. L'analyse du solde financier avec l'extérieur est éclairante : il était relativement stable jusqu'à l'UEM, est devenu très déficitaire au début des années 2000, avec un pic entre 2008 et 2010, et depuis 2013 il a commencé à enregistrer des montants qui indiquent d'importantes sorties de revenus vers le dehors. La restriction financière extérieure a frappé de plein fouet, d'abord à travers l'endettement, puis à travers l'assujettissement de l'économie au respect des engagements ainsi contractés. La question très pertinente selon laquelle la consolidation financière peut avoir des impacts très variés suivant la structure économique de chaque pays semble très adaptée au cas portugais (Heimberger *et al.*, 2024).

On retrouve ici quelques discussions classiques de développement. L'abandon de la recherche d'économies d'échelle croissantes a laissé le champ libre à des secteurs peu structurés et a limité le renforcement des capacités productives. Et la structure salariale, au lieu d'inciter les entreprises à rechercher des facteurs de compétitivité robustes, se réfugie dans une véritable protection grâce aux bas salaires et à l'offre de main-d'œuvre¹⁵. La priorité a été donnée à la demande externe, principalement à travers le tourisme et d'autres services peu qualifiés, plutôt qu'à la demande interne. Et même dans l'industrie, les exportations peu dynamiques résultent d'une insertion dans des chaînes de production internationales, comportant une faible intégration de la valeur nationale.

Ce type de problèmes est également connu à l'échelle européenne, par rapport aux autres blocs économiques mondiaux. Comme le souligne le rapport Draghi (2025), la consolidation budgétaire, les obstacles à l'investissement et l'obsession de réduire les coûts salariaux comme logique de concurrence entre les économies reproduisent dans le contexte européen les difficultés prédominantes dans une périphérie

15. Le premier est connu comme effet Kaldor-Verdoorn et le second comme effet Marx-Hicks.

comme le Portugal (signe de périphérisation européenne dans le contexte mondial ?).

C'est ce qui a rapidement conduit à l'érosion de la base électorale du Parti socialiste en 2024 et 2025, alors au pouvoir depuis 2015. Comment comprendre, d'un point de vue d'économie politique, qu'une base électorale fondée sur la majorité absolue se soit transformée en une défaite et un immense déclin électoral, avec la reconquête, en 2024, du pouvoir par la droite, longtemps éloignée du pouvoir, et qu'une extrême droite a obtenu un vote significatif depuis 2022 ? Les causes immédiates semblent claires : tolérance face à la détérioration des services publics ; présence dans la sphère publique d'épisodés successifs de conflits avec la base de travail de l'administration de l'État (enseignants, médecins, policiers, juges et services judiciaires) ; acceptation passive de la détérioration de la législation du travail dégradée à l'époque de la troïka¹⁶ et de l'émergence de l'occupation des principales villes par un tourisme intensif avec la financiarisation de l'immobilier ; la persistance d'une structure salariale dans laquelle le salaire moyen devenait de plus en plus proche du salaire minimum ; et enfin, la difficulté de trouver des réponses robustes à des problèmes graves comme celui du logement. Il est notoire que le bloc social soutenant la gouvernance s'est effondré, ce qui a permis la recomposition du « bloc social dominant » (Amable et Palombarini, 2023a, 2023b) : dans un pays avec une forte réduction des capacités syndicales et de la base productive industrielle et avec un système d'emploi trop réduit, marqué par les formes de précarité et les bas salaires, le soutien traditionnel des classes populaires, des classes moyennes elles-mêmes et des fonctionnaires s'est affaibli. La protestation et la revendication, ainsi qu'un électorat jeune qui se mobilisait, ont renforcé l'extrême droite. En même temps, les différentes formes de représentation politique qu'assurent les partis les plus à gauche (jeunes, syndicalistes, identités différentes) avaient été fortement réduites par la dynamique électorale qui a conduit à la majorité absolue du seul Parti socialiste, en 2022.

Cette perte d'hégémonie et la dégradation du bloc social de soutien renvoient directement aux conditions de gouvernance dans le cadre de

16. En mai 2011, le gouvernement portugais a signé un protocole d'accord avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI), aux termes duquel ces trois institutions ont accordé un prêt de 78 millions d'euros pour éviter les difficultés de financement sur les marchés et les taux d'intérêt élevés. L'augmentation de la dette extérieure de l'économie a nécessité des interventions publiques contracycliques et un rôle de l'État, ce qui a abaissé la notation du pays et rendu les transactions financières plus difficiles.

l'UEM. La conversion de la consolidation des comptes publics et de la création d'un excédent budgétaire en doctrine essentielle du gouvernement, sa conviction excessive que les capacités publiques supplémentaires apportées, en 2023, par le plan européen pour la reprise et la résilience suffisaient à réorganiser le pays et que la réduction de la dette publique était particulièrement appréciée par la population, tout cela a convergé vers le refus de forcer l'élargissement de la marge d'action politique interne et d'agir sur l'organisation de la vie matérielle. Bref, en près d'une décennie, une économie politique de reprise a été réalisée après le choc profond de l'austérité, mais c'était une reprise dépendante, sous restrictions. En fait, il s'agissait d'une économie politique axée sur la consolidation budgétaire et l'allègement de la dette extérieure. L'Europe plutôt que le pays. Non pas une articulation équilibrée (peut-être impossible), mais une superposition excessive. Or, dans ces circonstances, le bloc social et politique interne changerait certainement, avec des conséquences sur le plan politique. C'est ce qui s'est passé.

On a perdu l'opportunité de définir une forme d'économie politique qui réorganise la capacité productive, adopte des politiques de réindustrialisation et de requalification du profil de spécialisation et du système d'emploi, réduisant la dépendance marquée vis-à-vis de l'extérieur. Il est peu probable que l'économie politique du bloc désormais gagnant cesse de cristalliser le mode de développement périphérique dont nous ne sommes jamais sortis, fondé sur un secteur tertiaire peu qualifié et des formes extrêmes de régulation par le marché, engendrant des inégalités croissantes. Les signes sont déjà là, sous la forme d'une déréglementation croissante, d'une privatisation renforcée et de l'utilisation des marges budgétaires pour contrôler les cycles politiques plutôt que pour qualifier la société et l'économie. Pour discuter une alternative souhaitable, je m'attarderai plus loin sur ce que je désigne par *fonctions d'intermédiation* de l'économie portugaise avec l'extérieur.

2. Construction institutionnelle et reconfigurations institutionnelles

Chacune des formes d'économie politique auxquelles je me suis référé pour visiter le dernier demi-siècle possède sa propre architecture institutionnelle, et c'est là sa dimension la plus substantielle. Le début, c'est-à-dire le moment fondateur de la démocratie, constitue en lui-même un intense processus de construction institutionnelle. Ce sont

des institutions significatives dont la centralité restera forte au cours des deux décennies suivantes, car, comme je l'ai montré précédemment, les lignes de continuité justifient que l'on parle d'une même forme d'économie politique. Ensuite, c'est dans les reconfigurations institutionnelles de l'intégration monétaire et de la financiarisation que se trouve la plus grande transition de la période sous examen ici. C'est cette place centrale attribuée à la notion de *formes institutionnelles* qui me mène au second moment de grande proximité avec la théorie de la régulation et à sa proposition de considérer « un mode de régulation [comme le] résultat de la conjonction d'un certain nombre de formes institutionnelles » (Boyer, 2015, p. 8). C'est de cela que je traiterai ici ensuite.

2.1. Les formes institutionnelles de la démocratie et de la structuration interne : les œillets d'avril

Dans les œillets d'avril, nous trouvons en effet un intense processus de construction institutionnelle, et donc la formation des institutions de base de la démocratie. Deux d'entre elles sont décisives : *la forme du rapport salarial* et *la forme de l'État*. La première a immédiatement occupé le centre du débat et du processus économique, social et politique. Salaires, participation des travailleurs à la répartition fonctionnelle des revenus, liberté d'organisation syndicale et négociation collective – ces termes ont été les principaux vecteurs d'une redéfinition de la place du travail et de la relation de l'économie avec l'emploi ainsi qu'avec la formation et la répartition des revenus. Au début, il y a eu un changement soudain dans la part des rémunérations dans le PIB (qui atteint 69 % du PIB en 1975), l'établissement d'un salaire minimum dont a bénéficié la moitié de la population active et la formation de syndicats démocratiques, avec une forte organisation des travailleurs. Parallèlement, la notion de salaire indirect a pris de l'importance à travers l'approche des politiques publiques propres aux capitalismes démocratiques. La protection de la relation de travail par le nouveau cadre politique, juridique et institutionnel s'est accompagnée d'un accès général à la provision publique dans l'éducation et la santé, aux transferts sociaux et à la sécurité sociale. Le rapport salarial, en tant que notion par laquelle on comprend l'ensemble des processus et mécanismes qui font du travail une part positive du fonctionnement de l'économie, représentant bien plus qu'un simple coût, a ici un sens plein et entier. L'énorme augmentation du volume de

l'emploi¹⁷ a rendu évident que c'est là que réside le principal mécanisme d'inclusion sociale dans une économie capitaliste.

Ce sont évidemment les transformations dans *la forme de l'État* qui permettent le mieux de comprendre ce qui s'est passé dans les autres formes institutionnelles. Le moment est d'une énorme centralité de la politique, ou nous ne serions pas face à une transformation révolutionnaire. L'importance de la présence populaire dans les rues, de l'organisation collective et de formes démocratiques de délibération politique doit être particulièrement soulignée (comme le font, par exemple, Fishman (2019) et Rodrigues, Costa et Reis (2022)). Le « bloc hégémonique » est indiscutablement populaire. L'État qui assume cette hégémonie populaire est aussi l'État qui intervient dans l'économie. Il ne s'agissait pas seulement des nationalisations qui ont créé un large secteur public. L'évolution des dépenses publiques¹⁸ est très significative tant dans son expression quantitative globale que dans sa composition, et représente bien la complexité de la création de la dimension collective qui structure la société et l'économie. En effet, c'est l'État qui mène une politique économique orientée vers l'emploi, utilisant le crédit comme instrument, et qui établit les termes essentiels de la provision publique à travers le développement des services collectifs. C'est cet État même, basé sur l'action militaire révolutionnaire et les mouvements populaires ultérieurs, qui consacre la démocratie, assume l'autonomie de la sphère nationale et du pouvoir de délibération de la communauté politique et, plus tard, mais dans cette même période, conventionne l'intégration dans la CEE.

Cette liberté et cette autonomie surviennent sans que *la forme d'adhésion au régime international* constitue une restriction importante. Malgré les tensions qu'une action militaire révolutionnaire et les mouvements populaires convergents pourraient comporter, malgré la conflictualité implicite dans les relations américano-soviétiques de l'époque, malgré ce que la décolonisation pouvait apporter, la vérité est que la résultante de multiples actions¹⁹ a été, en fin de compte, une stabilité essentielle du contexte externe qui a permis un chemin dont l'expression principale a été la formation et l'approfondissement de la

17. Voir note 4.

18. La dépense publique en pourcentage du PIB est passée de 20 % du PIB en 1974 à 31 % en 1979, à 40 % en 1984. En 1993, elle était de 44 %. En 2023, elle était de 42 %.

19. Il est célèbre la manière dont Mário Soares a contenu la position américaine auprès de Henry Kissinger et de l'ambassadeur Carlucci, tout en étant en conflit et en coopération avec le Parti communiste portugais (PCP).

condition européenne du pays²⁰. La décision politique d'intégration européenne ne signifiait d'ailleurs pas beaucoup plus que l'affirmation de la position réelle du pays dans le jeu des relations économiques, sociales, culturelles et politiques, surtout si l'on considère que cette phase de construction était plus une coordination de politiques nationales qu'une création d'une « gouvernance européenne ».

De même, malgré la dérégulation du système monétaire international au début des années 1970, *la forme et le régime monétaires* n'ont pas altéré l'essentiel en ce qui concerne la souveraineté et l'émission monétaires et les relations du gouvernement avec la Banque centrale, encore centrées sur l'action gouvernementale et sa capacité d'orientation. C'est en ce qui concerne le financement des paiements internationaux en dollars que les grands problèmes sont survenus. Et c'est cela qui a justifié deux accords d'assistance financière avec le FMI²¹, en 1977 et 1983. Leurs répercussions ont toutefois été très limitées et brèves et ont eu lieu, la première, dans une phase de croissance économique (supérieure à 3 % tant en 1977 qu'en 1978) ou dans un moment de transition entre cycles, qui n'a enregistré pas plus d'un an un taux négatif (-1,3 % en 1984).

La forme de la concurrence a accompagné ces transformations. Dans la structure de l'économie, l'industrie, le tertiaire, l'administration publique et la provision de services collectifs ont redéfini les conditions de création de valeur. La matrice industrielle s'est densifiée et, à la fin des années 1980, l'emploi dans le secteur secondaire avait augmenté de 16 %, accompagnant la croissance de l'emploi total, tandis que le tertiaire compensait la diminution des postes de travail dans l'agriculture. Ce fut une période pendant laquelle s'est consolidée dans l'économie une matrice productive et industrielle diversifiée et raisonnablement articulée. La formation d'un large secteur public où se distinguaient la banque, les assurances, les infrastructures et les services énergétiques, les industries de base et les entreprises de transport, associée à une grande centralité de la politique, a redéfini les termes du

20. Évidemment, il y a eu des débats et des divergences : une opposition claire du PCP, des propositions intermédiaires, comme un statut d'« association » à la CEE, mais pas d'intégration. Cependant, le PS et très spécialement Mário Soares, ont fait de l'intégration une question essentielle et l'ont associée à la consolidation démocratique du pays. Et un consensus social et politique remarquable s'est établi.

21. Ces accords ont été les deux premiers moments significatifs d'un processus de relations intenses avec le FMI visant à financer le Portugal pour résoudre des engagements externes. Un troisième moment culminant fut l'accord de 2011 qui, en plus du FMI, impliquait également la Commission européenne et la Banque centrale européenne.

jeu entre les acteurs économiques, en retirant aux groupes monopolistes les grands secteurs de l'économie et, en même temps, en utilisant l'action publique pour stimuler la croissance des autres activités, tant industrielles que de services. *L'entreprise*, dans le sens d'un ensemble large et relativement décentralisé d'initiatives créatrices d'emploi, *les associations* (y compris les syndicats), *les communautés*, tant dans le cadre d'actions de la « société civile » que, par exemple, en tant qu'expression de dynamiques territoriales, *les réseaux* d'acteurs intervenant dans divers domaines, ont tous été des éléments importants qui se sont joints à l'État dans une forme de concurrence très spécifique où la grande absence était celle du grand capital qui, lui, était l'élément central de la régulation avant la révolution.

2.2. Les formes institutionnelles de la dépendance

Si le moment précédent a été un processus intense de *construction* institutionnelle, il a été tout aussi intense que le processus de *reconfiguration* institutionnelle qui a accompagné la participation portugaise à la création et au fonctionnement de l'UEM – le changement le plus radical après 1974. Il a d'abord consisté en une révision de la constitution économique, dans l'année symbolique de 1989, qui, en abolissant le principe de l'« irréversibilité des nationalisations » réalisées plus de dix ans auparavant, a ouvert la voie à des privatisations généralisées. La privatisation et la libéralisation que la financiarisation galopante de la décennie suivante revendiquerait étaient ainsi rendues possibles. Cela s'accompagnerait de l'acceptation pleine et entière de la centralité de la « contrainte externe », où les dynamiques bancaires et financières, de nature transnationale, deviendraient centrales et cesseraient d'avoir une référence nationale significative²².

Avec la révision constitutionnelle de 1992, le rôle et la place de l'État en tant qu'acteur macroéconomique ont été redéfinis : il s'agissait de l'adaptation au traité de Maastricht. La Banque centrale a perdu sa fonction autonome d'émission de monnaie et a commencé la formation de l'architecture institutionnelle avec laquelle la restriction de la fonction budgétaire de l'État et sa soumission aux marchés en matière de financement seraient consolidées. La circulation pleine de la monnaie unique représenterait, sur le plan symbolique et matériel, ce

22. Aujourd'hui, dans le secteur bancaire portugais, il reste une banque publique importante. Les autres grandes banques sont la propriété de capitaux étrangers, notamment espagnols.

déplacement du centre de gravité de l'économie portugaise et de ses dynamiques matérielles vers la « gouvernance européenne » et ses contraintes macroéconomiques. La confiance dans l'élimination du « risque de change », qui allégerait ces conditions, s'avérerait infondée, comme le démontrerait l'énorme augmentation des taux d'intérêt des pays périphériques quelques années plus tard.

C'était donc *la forme d'adhésion au régime international* qui est devenue déterminante, se reflétant dans *la forme et le régime monétaires et dans la forme de l'État*. Toute la logique de la financialisation à l'échelle mondiale, dont l'instrument en Europe est l'UEM et la monnaie unique, constitue l'État en une entité limitée dans l'exercice de ses fonctions : limitée dans la provision publique directe ; cooptée en interne par une culture qui rivalise avec les principes privés ; encouragée à obtenir sur le marché, par externalisation, des ressources et capacités qui devraient être internes ; réduite dans ses fonctions macroéconomiques, axées sur le contrôle budgétaire, et dépossédée de la fonction de fixation du taux de change ou de création monétaire. La forme de la monnaie synthétise l'essentiel de ces limitations. Reste à savoir ce qui s'est passé dans les formes institutionnelles internes, c'est-à-dire dans la forme du rapport salarial et dans la forme de la concurrence, face à cette présence dominatrice des dynamiques externes.

C'est par cette dernière, *la forme de la concurrence*, qu'il est intéressant de commencer. En l'absence de contrôle monétaire et financier, avec un État profondément dépendant des marchés qu'il a contribué à développer, la marge de manœuvre interne se déplace vers la manière dont les activités économiques sont organisées et, ainsi, vers la façon dont le travail est mobilisé. C'est ici que commence un long processus de modification de la composition de la base productive, c'est-à-dire du *profil de spécialisation*. Il ne s'agit pas seulement de l'accélération de la tertiarisation de l'économie. Il s'agit également d'une « course vers le bas » à travers la place de plus en plus occupée par les secteurs de faible productivité et donc de bas salaires. En 1988, l'industrie manufacturière représentait 25 % de la valeur ajoutée brute (VAB) et 26 % de l'emploi, en 2011 13 % et 15 % respectivement. À l'inverse, les services ont dépassé 75 % de l'emploi et représentent aujourd'hui plus de 80 % de la VAB. Mais ce n'est même pas la question principale : il est avéré que les secteurs de productivité inférieure à la moyenne

avaient atteint un poids excessif et que c'est presque exclusivement sur eux qu'a reposé la création d'emploi de la dernière décennie²³.

Sans barrières à l'entrée dans de nombreux secteurs, les participants à la configuration du système d'emploi sont nombreux. La combinaison de formes intensives en travail, qui dominent et cherchent à réduire les coûts et les prix, avec d'autres où il y a un grand activisme du capital à la recherche de rendements élevés (banques, grands commerces, immobilier, foncier) pose la question de la *composition* du système économique dans toutes ses dimensions. C'est cette composition déséquilibrée et inégale qui permet de comprendre tant la spéculation et l'émergence d'un régime rentier que la création d'emplois et la croissance économique et leur combinaison avec de bas salaires, une stagnation du salaire moyen et, enfin, une forte dépendance productive. Cette dernière est bien illustrée par le rôle que jouent les exportations de services, notamment le tourisme, dans la compensation du déficit externe de biens et le faible contenu national de ces exportations²⁴.

La forme du rapport salarial reflète tous ces changements dans l'économie portugaise. Sont en jeu le cadre juridique de la relation de travail, la protection du travail, la négociation et la contractualisation collectives, la forme de la relation contractuelle et l'évolution salariale. Les premières ont subi de sévères limitations, notamment pendant la période d'influence de la troïka, avec une subordination claire du travail et de sa valeur. Le pourcentage de travailleurs embauchés de manière précaire et de courte durée a atteint 23 % en 2010, et 17 % en 2023. Les indépendants-dépendants, c'est-à-dire ceux qui fournissent du travail sans contrat de travail, remplacé par un contrat de « prestataire de services », ont un poids important²⁵. La longue période de centralité des conditions internes n'a pas empêché un long processus de dévalorisation de la valeur du travail, qui a commencé dès que la contrainte externe s'est dessinée, malgré des exceptions ponctuelles. Ce serait cependant à partir de 2010 que cette chute deviendrait très forte, culminant en 2016 (43,5 % du PIB). C'était la

23. Après la perte de presque un million d'emplois entre 2001 (5,1 millions d'emplois) et 2013, 833 000 emplois ont été créés dans l'économie portugaise entre cette dernière année et 2023, sous un gouvernement socialiste (INE, Enquête sur l'emploi).

24. En 2017, le contenu national des exportations portugaises, incluant également le tourisme, était de 55 %.

25. Almeida, Silva et Caldas (2020) estiment que les salariés du secteur privé sans contrat durable représentaient en 2018 36 % du total.

phase intense de l'austérité où le travail est devenu la « variable d'ajustement » et où le processus de dévaluation interne était un objectif déclaré de la politique économique. Il est aussi très significatif que la fraction des travailleurs salariés percevant le salaire minimum soit supérieure à 20 % depuis 2015.

2.3. *Institutions matter* : la cage dorée de la récupération périphérique

La traversée de ce premier quart du xxi^e siècle pourrait partir, peut-être, d'une idée aussi héroïque qu'illusoire qui supposait une circulation bienveillante des capitaux et un financement assuré entre égaux (dans le cadre européen il n'y aurait pas de risque de change), ainsi qu'une mobilité des facteurs basée sur la présupposition d'une distribution équilibrée de l'efficacité. La réalité ne tarda cependant pas à révéler la profonde hétérogénéité européenne et à rendre bien visible la fracture entre centres et périphéries. Il est vrai qu'au Portugal, au début, il y a eu un élargissement de la base économique, exprimé par un pic historique du volume d'emploi²⁶, par un flux original de main-d'œuvre immigrante et d'autres résidents, ainsi que par une arrivée de capitaux étrangers²⁷. Mais il y a également eu un déplacement de l'investissement vers les secteurs des biens et services non échangeables, c'est-à-dire vers des zones protégées de la concurrence externe, tandis qu'augmentait de manière aussi originale l'endettement vis-à-vis de l'extérieur, atteignant des niveaux jamais enregistrés (voir graphique 4).

Les fortes restrictions résultant de la dépendance financière se traduisent par un coût élevé de la dette publique qui a augmenté fortement²⁸. L'économie politique de la financiarisation a alors abrité en son sein une économie politique de l'austérité dont les traits violents entre 2011 et 2015 se traduisent rapidement par une récession profonde, un chômage volumineux et la formule connue de la dévaluation interne. C'est ici que revient l'autonomie politique. Elle revient sous la forme de résistance et de réaction. Des mobilisations populaires convergent, en

26. Entre 2000 et 2008, la population employée a toujours été supérieure à 5 millions.

27. Bien que dans des flux irréguliers, il y a plusieurs années de la première décennie où les investissements directs étrangers (IDE) dépassent 5 % du PIB. La moyenne annuelle entre 2000 et 2012 est de 4 %.

28. La dette publique en pourcentage du PIB est passée de 52 % en 1992 à 100 % en 2010 et à 132 % en 2016. En 2023, elle était de 99 %. En 1986, date de l'adhésion à la CEE, elle était de 57 %. En 2000, elle était encore de 54 %.

2015, vers un acte électoral où la gauche redevient majoritaire et établit entre elle un accord (de base parlementaire) qui remplace, dans le même cadre de domination de la financiarisation, l'économie politique de l'austérité par ce que j'ai appelé une économie politique de la récupération sous contrainte. Ce n'est pas, évidemment, une alternative paradigmatische – c'est une action sub-paradigmatique. Les objectifs étaient cependant clairs. Récupérer l'emploi et éliminer les coupures dans les revenus, reprendre l'action de l'État et la croissance. Ce sont, en effet, des conditions essentielles pour la construction de la capacité hégémonique. La capacité à les réaliser ne peut cependant pas surmonter les fortes restrictions qui subsistent. Il reste donc à choisir des chemins qui ne réalisent que partiellement les objectifs.

Le premier de ces chemins a été l'utilisation d'une structure économique capable de créer de l'emploi et d'absorber du travail. Et cela s'est produit, en effet. Conjuguée à la reprise d'un cycle de croissance. Mais cela reposait sur des activités à faible productivité, à faible utilisation de qualifications et donc à bas salaires. Un profil de spécialisation dominé par ces caractéristiques s'est accentué. *La forme du rapport salarial* montre toute sa centralité, maintenant pour des raisons négatives, et reflète ce qui se passe dans *la forme de la concurrence*.

Les institutions comptent et les cadres institutionnels sont puissants. Et c'est cela qui détermine les limites étroites de la capacité de récupération. Il est vrai que la politique et la formulation d'alternatives politiques peuvent prendre leur place et même assurer l'avant-garde, comme cela s'est produit entre 2015 et 2023, avec un gouvernement socialiste qui a atteint la majorité absolue et dont j'ai discuté de l'action. Il est vrai que l'agilité de l'État et de la société pendant la pandémie a donné à la communauté un sens de robustesse qui l'a mobilisée et récompensée. Mais il est également vrai que les actions déclenchées restent inévitablement limitées par un cadre institutionnel dans lequel la politique de la concurrence inhibe un État développementnaliste et les restrictions macroéconomiques soumettent l'action collective. C'est cette « cage dorée » qui nous oblige à interpréter avec prudence une évolution de la croissance économique telle que celle que le graphique 1 nous montre pour la période entre 2015 et 2023.

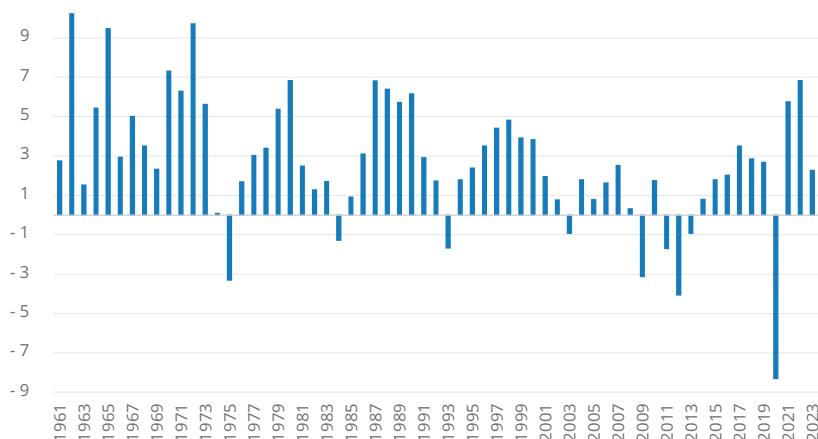
En réalité, nous sommes confrontés à un affrontement institutionnel : à la discussion des conditions pour une autre forme d'économie politique, peut-être inaccessible. Est-il possible de revenir à la reconstitution d'une forme de rapport salarial juste et qui surmonte

les inégalités les plus flagrantes ? Et à une forme de l'État capable de préserver le sens de la communauté ? Tout cela est-il possible étant donné *la forme et le régime monétaires* et leur nature ? La forme de la concurrence lui est-elle aujourd'hui entièrement subordonnée ? Et comment intervient la forme d'adhésion au *régime international* dans les circonstances actuelles ?

3. Trajectoires de croissance et de dépendance : fonctions d'intermédiation d'une économie périphérique européenne

Le Portugal est une périphérie persistante. C'est une économie où des trajectoires facilement identifiables, des cycles de croissance, des dynamiques sociales et des successions de formes de dépendance se sont dessinées. Entre 1975 et 2023, le PIB a été multiplié par six en termes réels. Il est possible de distinguer clairement trois cycles de croissance d'une durée d'environ une décennie chacun, une période de forte turbulence et le dessin de la phase ascendante d'un quatrième cycle, encore en cours, perturbé par la pandémie mais marqué par une reprise rapide²⁹. La relation entre ces cycles et les formes d'économie politique dont j'ai parlé auparavant est claire : lorsque nous avons été face à une forme qui a structuré le pays et réorganisé ses capacités, la

Graphique 1. Taux annuels de croissance du PIB



Source : Institut national de statistiques et Banque du Portugal.

29. Trois cycles bien définis : 1975-1983, 1984-1992 et 1993-2002. Une phase ascendante et un cycle, qui inclut l'année anormale de la pandémie : 2013-2022. La phase turbulente, qui ne définit pas un cycle, est entre 2004 et 2012.

croissance a été élevée et s'est reproduite selon des cycles similaires ; lorsque les restrictions macroéconomiques extérieures sont devenues fortes, la croissance s'est affaiblie et est devenue instable.

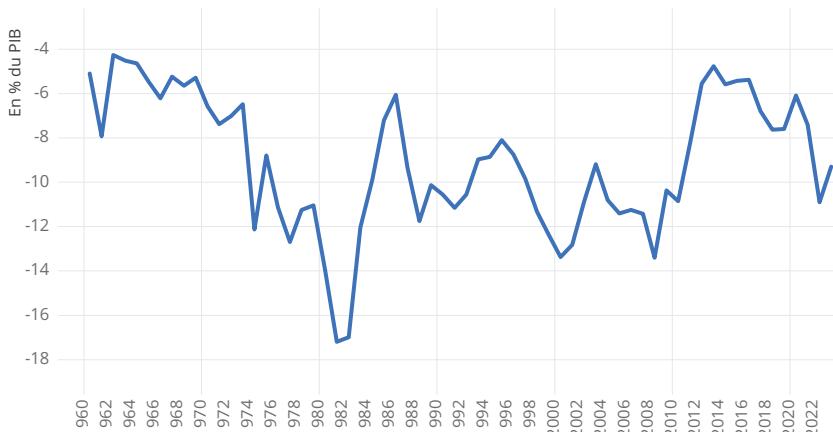
Le problème essentiel est que des déséquilibres fondamentaux persistent dans l'économie (Reis, 2023). J'en identifie trois : un déséquilibre productif constant, un déséquilibre dans le système d'emploi récent qui rappelle celui des années 1960, bien qu'il soit très différent, et un déséquilibre financier également récent et original. Ce sont les trois « points d'observation » que j'utilise et qui me semblent particulièrement éclairants sur la condition de l'économie portugaise : ils constituent ma « boîte à outils » la plus élémentaire. Les graphiques suivants montrent ces trois déséquilibres, qui correspondent à autant de *dépendances*. Or, ces dépendances équivalent également à des fonctions que l'économie portugaise remplit face aux économies avec lesquelles elle interagit. Je les désigne comme des *fonctions d'intermédiation*³⁰.

La dépendance productive correspond à l'ouverture nette de l'économie portugaise à la production industrielle de ses partenaires, puisque nous parlons de la balance commerciale des biens (graphique 2). Le solde a toujours été négatif, dans des contextes économiques et politiques très divers. De par sa condition structurelle, c'est bien plus qu'un indicateur des interdépendances entre économies ouvertes. Au cours de ce millénaire, ce solde a atteint jusqu'à -13,4 % du PIB en 2008, ne ralentissant que dans la période de 2012 à 2016, sous de fortes contraintes de politique budgétaire et de revenus. Néanmoins, la meilleure valeur, en 2013, était de -4,8 %, ce qui est encore élevé. En moyenne, cela a été de -7 % du PIB. Un tel déséquilibre entre ce qui est créé à l'intérieur et les besoins internes, nécessitant des acquisitions à l'extérieur, est un indicateur expressif de l'insuffisance productive. Ainsi, l'économie portugaise constitue, à travers ce déficit, un marché très ouvert pour les autres économies avec lesquelles elle est en contact. Elles y trouvent un espace pour assurer l'accroissement de la demande que leurs économies n'ont pas générée, rentabilisant leurs exportations et les chaînes de production où elles occupent une

30. En termes généraux, je soutiens qu'une économie périphérique exerce des fonctions d'intermédiation dans la mesure où elle met à disposition des économies extérieures avec lesquelles elle interagit des ressources significatives qu'elles utilisent pour leur propre développement : main-d'œuvre pour leurs systèmes d'emploi, marché pour leurs produits, intérêts pour leurs capitaux. Ce sont elles qui consolident la condition périphérique et dépendante. C'est le résultat d'un système naturellement plus complexe d'interdépendances.

position favorable. Cela constitue la première des fonctions d'intermédiation à laquelle je fais allusion. Elle représente la dépendance du système productif portugais.

Graphique 2. Déficit de la balance commerciale de biens



Source : Institut national de statistiques.

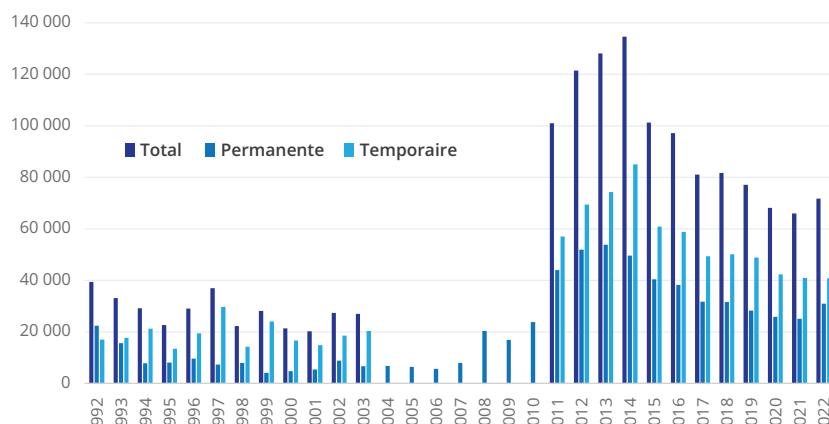
Le déséquilibre dans le système d'emploi correspond à la mise à disposition de main-d'œuvre pour d'autres marchés du travail par le biais de l'émigration. Cela constitue une seconde fonction d'intermédiation de l'économie portugaise vis-à-vis de l'extérieur. Les circonstances les plus récentes indiquent une dégradation du système d'emploi au Portugal. Il existe des déséquilibres qui se manifestent par l'incapacité à intégrer le travail disponible, à l'intégrer dans des contextes qualifiés et à le rémunérer adéquatement ainsi qu'à le valoriser et l'inclure dans la société. Puisque ce n'est pas le cas, deux caractéristiques deviennent marquantes : une émigration forte et, compte tenu du poids excessif des activités à faible qualification, des salaires bas, une organisation entrepreneuriale insuffisante et, par conséquent, une faible productivité (même quand elle est croissante). La sortie de travail vers l'extérieur est une mise à disposition *directe* de main-d'œuvre vers d'autres économies, augmentant pour celle présentant des qualifications plus élevées³¹. Lorsque, dans les activités

31. Dans la première décennie du siècle, les émigrants diplômés de l'enseignement supérieur, bien qu'ils ne représentent que 10 % des personnes de plus de 15 ans résidant dans les pays de l'OCDE, ont augmenté de 88 %. La majorité reste celle des travailleurs avec des qualifications intermédiaires (58 % en 2010-2011) (Émigration portugaise 2022, Observatoire de l'émigration).

internes, il y a une orientation vers l'extérieur (par exemple, à travers le tourisme ou des entreprises ayant une forte insertion dans des chaînes de production internationales), cela constitue également une mise à disposition de travail *indirecte*, réalisée en interne, mais coordonnée avec la demande internationale. Le fait que, comme on le voit dans le graphique 3, l'émigration temporaire représente plus de la moitié du total, confirme la nature instable et mal structurée du système d'emploi.

En même temps, l'émigration portugaise est compensée par des mouvements migratoires entrants très divers entre eux, comme l'indique, par exemple, leur distribution par nationalité³², dont la composition a d'ailleurs beaucoup varié au cours de la dernière décennie, ce qui est en soi une donnée significative. On peut supposer qu'une grande partie de cette immigration est constituée de main-d'œuvre peu qualifiée. Le solde migratoire est positif depuis 2017 – ce qui révèle la condition de l'économie portugaise comme plateforme de rotation inégale des personnes.

Graphique 3. Émigration totale, permanente et temporaire



Source : Institut national de statistiques.

32. En 2023, environ 780 000 étrangers avec le statut légal de résidents se répartissaient ainsi par nationalités principales : Brésil (30,7 %), Royaume-Uni (5,8 %), Cap-Vert (4,7 %), Italie (4,4 %), Angola (4,0 %), Inde (4,5 %), France (3,5 %), Ukraine (3,3 %), Népal (3,1 %), Guinée-Bissau (3,0 %), Roumanie (3,0 %), Chine (2,8 %), Espagne (2,5 %).

La dépendance financière portugaise correspond au recyclage des excédents financiers externes par le biais de la dette et au paiement des intérêts. Au cours des trois dernières décennies, la privatisation et la libéralisation des systèmes bancaire et financier ont été, comme on le sait, intenses (Aglietta, 2019). Au milieu des années 1990, la dette extérieure nette de l'économie portugaise était proche de zéro. Elle a commencé à augmenter par la suite, atteignant environ 40 % du PIB entre 2001 et 2004, et a rapidement augmenté jusqu'à dépasser la valeur annuelle du PIB entre 2012 et 2015. Actuellement, elle équivaut à 54 % (voir graphique 4). Si l'indicateur est la position d'investissement international³³, la dépendance sera encore plus claire, comme le montre le graphique 4.

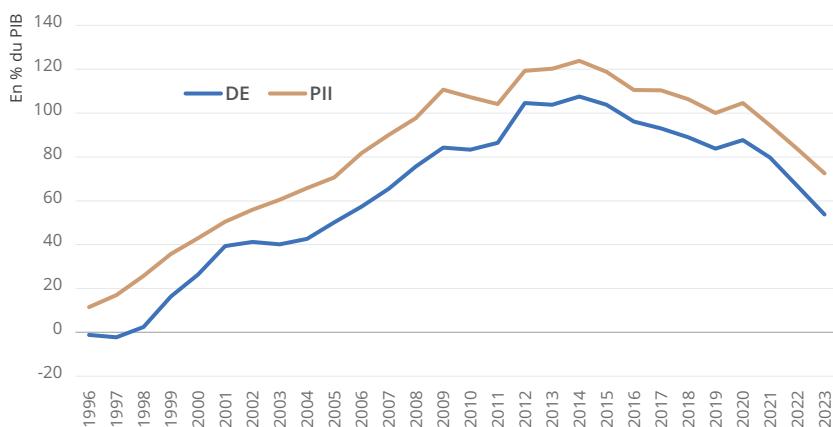
Il est important de comprendre à la fois ce qui s'est passé à l'intérieur et le contexte international. À l'intérieur, les banques opérant au Portugal (presque entièrement détenues par des capitaux étrangers) ont créé des crédits en quantités élevées : « De 1995 à 2010, le pourcentage de nouveau crédit net dans le PIB était en moyenne 2,6 fois plus élevé que la croissance du PIB » (Coimbra et Rodrigues, 2020, p. 84). Une telle expansion (basée sur des profits privés et des pertes publiques³⁴) a nécessairement conduit à une insertion dans les circuits financiers internationaux, facilitée par l'UEM et la formation d'un marché interbancaire dans la monnaie commune. Cela signifie que l'économie, dans son ensemble, en raison de ce qui s'est passé à l'intérieur et dans le cadre européen, s'est beaucoup endettée vis-à-vis de l'extérieur. C'est l'indicateur que j'utilise ici pour illustrer la fonction d'intermédiation qu'une économie périphérique exerce dans un cadre où, de l'autre côté de cette relation, se trouvent les créanciers, c'est-à-dire les détenteurs d'excédents de capital qui nécessitent une rentabilisation par le crédit et qui ont un pouvoir formé dans les sphères de la circulation financière. Ce qui est remarquable, c'est que ce processus ait eu lieu sans « soulever de questions quant à la soutenabilité de la

33. « La position d'investissement international, également connue sous le nom de PII, représente le solde entre les actifs financiers et les passifs que les résidents d'une économie détiennent vis-à-vis du reste du monde. La PII correspond ainsi à la valeur des actifs financiers émis par des non-résidents qui sont en possession des résidents du Portugal et la valeur des passifs des entités résidant au Portugal qui sont en possession de non-résidents, à un moment donné, habituellement à la fin de l'année ou d'un trimestre. La différence entre les actifs financiers et les passifs correspond à la valeur nette de la position d'investissement international » (Banque du Portugal).

34. Entre 2007 et 2023, les « aides » étatiques à la banque ont totalisé au Portugal 23,3 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB (Eurostat). En 2023, les profits des six plus grandes banques privées ont atteint 3,3 milliards d'euros, soit 74,2 % de plus que l'année précédente. La rentabilité des capitaux propres est en moyenne d'environ 16 %.

dette correspondante » et sans que « des marchés dits efficaces n'aient répercuté sur le taux d'intérêt le risque associé. La correction, entre 2011 et 2016, a été abrupte, indiquant comment le secteur financier oscille entre des périodes plus ou moins euphoriques et des périodes de panique » (*ibid.*, p. 84-85).

Graphique 4. Position d'investissement international (PII) et Dette externe (DE)



Source : Institut national de statistiques.

4. Problèmes et solutions dans un cadre plein de tensions

Dans toute société, il existe des problèmes persistants. Dans le cas portugais, trois problèmes ont renforcé leur centralité dans la vie collective : un problème de capacité productive et de création de valeur, un problème de fixation *démographique* révélé par l'émigration, et un problème d'insertion *dépendante* dans le contexte institutionnel externe. À ceux-ci pourrait s'ajouter un problème *territorial* interne, que je ne traite pas ici. Et, planant sur tout cela, un problème de fonctionnement de la *démocratie*. Les traits d'insoutenabilité (de l'environnemental à la politique) traversent toutes ces dimensions.

Nous devons supposer que chaque problème contient sa propre solution, même si cela signifie une reconfiguration des termes dans lesquels l'ensemble fonctionne. Il est raisonnable de penser que, d'un point de vue économique, social et politique, la question centrale réside dans la faible capacité de fixation de la propre population résidente avec une rétribution jugée satisfaisante (les volumes récents d'émigration ne peuvent être sous-estimés). En l'absence de cette

condition, le pays a adopté des politiques d'attraction, avec des composantes très différentes : des immigrants peu qualifiés pour un travail intensif dans des activités également peu qualifiées, avec une prolifération de pratiques illégales ; l'utilisation des facilités résultant de relations culturelles et de la langue commune (comme avec le Brésil et les anciennes colonies africaines) ; l'octroi de priviléges fiscaux à des personnes à hauts revenus ou déjà inactives, qui s'installent dans le pays et interviennent fortement dans l'achat immobilier, faisant monter en flèche les prix du logement ; le pari sur des niches professionnelles, comme les « nomades numériques ». Ce scénario inclut également l'ouverture croissante du pays à la demande externe qui s'exerce à l'intérieur des frontières : le tourisme étranger conduisant à une surspécialisation touristique. C'est donc dans les politiques d'emploi et de revenus, de changement de spécialisation productive, de promotion d'activités qualifiées que doit résider l'essentiel d'une politique alternative de fixation qui contrecarre les problèmes démographiques et migratoires. Ce devrait être la politique publique la plus transversale, celle qui suggère le premier pas vers une solution à des dilemmes complexes. Le volume d'emploi ne suffit pas, la qualité de l'emploi et sa relation avec la création et la redistribution de valeur comptent.

La balance commerciale est un miroir de structures économiques très dépendantes, c'est-à-dire du faible volume de production et de l'insertion subalterne dans les chaînes internationales de production. Par conséquent, la question peut-être la plus centrale, vers laquelle il faut converger, est celle du *profil de spécialisation*. Dans le scénario actuel l'utilisation d'activités « faciles » est évidente, comme est flagrante l'absence de fonction entrepreneuriale qualifiée, capable d'organisation, c'est-à-dire d'entreprises qui créent de la valeur et ne dépendent pas tant de la protection offerte par les bas salaires. C'est cette structure d'emploi et de création de valeur qui diminue la capacité productive du pays, qui lui donne une condition déséquilibrée et la rend dépendante, c'est-à-dire périphérique dans le contexte européen. Commençons par des *politiques de réindustrialisation*, pour lesquelles il existe de multiples instruments : l'utilisation stratégique de la politique d'incitations aux entreprises, avec les fonds qui y sont associés, en assumant des conditionnalités liées à la spécialisation et au développement régional ; les achats publics, qui ont une grande importance pour la consolidation de l'« économie circulaire » et où le renforcement des chaînes dites « courtes » est essentiel ; la politique environnementale dans toutes ses dimensions ; la politique des villes et du territoire, la

plus absente des politiques publiques actuelles (dont l'activation est pourtant urgente) et qui ne peut manquer d'inclure les objectifs de structuration productive et de consolidation de l'emploi ; ou même l'utilisation (sélective, étant donné les contraintes réglementaires de la politique de la concurrence) d'interventions directes dans les entreprises. La réindustrialisation doit être, bien sûr, comprise dans un sens contemporain, à savoir : un contenu élevé de connaissance, une durabilité environnementale, une capacité à répondre à la demande de proximité et une qualification des travailleurs. Autrement dit, une réindustrialisation qui assume la réorganisation collective face aux vulnérabilités bien connues et aux relations de travail justes et dignes, en reconnaissant que celles-ci sont le mécanisme d'inclusion sociale le plus puissant dont dispose le capitalisme.

Dans une économie périphérique européenne, la dépendance s'exprime dans la recherche d'emploi sur des marchés du travail étrangers, les déficits commerciaux et l'endettement externe conséquent. Toutefois, cela ne se limite pas à ces aspects. Le problème peut s'amplifier à travers les mécanismes de gouvernance économique dans lesquels elle s'est intégrée, par sa place dans le cadre politique supranational, comme c'est le cas pour le Portugal dans le contexte européen de l'UE et de l'UEM. L'hypothèse qu'il existe un problème général de dépendance – économique, politique, institutionnelle et culturelle – est raisonnable et mérite une discussion approfondie. Elle se traduit par une asymétrie de pouvoir vis-à-vis d'autres acteurs, par une influence faible, par le poids de solutions qui confirment sa situation périphérique au lieu de la contredire, et par l'absence d'alternatives viables. La « gouvernance économique européenne » constitue une architecture lourde. Une simple sortie ne constituerait pas en elle-même une alternative acceptable. Cependant, il existe des formes de « déglobalisation partielle » qui doivent être envisagées et qui sont, en fin de compte, des combinaisons tendues de la relation entre autonomie et intégration (Rodrik, 2000). Cela suppose une critique sérieuse de ce que j'appelle le « paradigme du cosmopolitisme soumis » qui a prévalu au Portugal, avec peu d'exceptions, tenant compte des nouvelles possibilités que les circonstances actuelles ouvrent. Les gains d'autonomie dans le cadre de l'UE et, en particulier de l'UEM, sont évidemment difficiles à réaliser. Mais il est justifié de lutter pour une position active et programmatique de *dissension* au nom de la non-soumission de la provision publique et des politiques industrielles à la politique de concurrence, de la nécessité d'autonomie de la politique budgétaire, de l'absence de

justification de l'« indépendance » de la Banque centrale européenne dans la conduite de la politique monétaire.

Dans le cadre actuel, les risques pour la démocratie s'accumulent, étant donné la position dans laquelle le travail a été poussé et le manque de concertation qui tend à prévaloir. Il est essentiel de mener une politique de discussion *critique* de la gouvernance économique européenne dans la recherche du renforcement des *marges d'autonomie* nationales qui peuvent réorganiser le pays en vue de ses déséquilibres. Il est également crucial de promouvoir une culture de débat public et démocratique qui aborde les grands facteurs d'exclusion et empêche l'épuisement de la démocratie.

Le parcours que j'ai suivi ici consistait à considérer les contextes institutionnels et leur expression concrète à chaque moment, à examiner les formes de délibération politique au sein d'une société nationale, à essayer d'interpréter les liens les plus forts présents dans les relations avec d'autres économies et, enfin, à comprendre comment les circonstances externes et les architectures institutionnelles formées à l'échelle internationale sont devenues si déterminantes. Le Portugal symbolise bien la capacité d'un pays à exercer son autonomie jusqu'au point de déclencher une révolution qui s'est rapidement transformée en mouvement populaire et de fonder une démocratie progressiste. Il représente également bien un cas de surdétermination progressive par un cadre institutionnel externe auquel il a adhéré par délibération politique propre, l'UEM. Et, en fin de compte, c'est encore un bon point d'observation pour comprendre les transformations profondes dont les dilemmes justifient de prendre au sérieux ce que Robert Boyer (2015, p. 266) souligne lorsqu'après avoir parlé d'un « diagnostic erroné », il montre qu'une « méthodologie beaucoup plus élémentaire permettait de détecter, dès l'origine, que la nouvelle distribution de politique économique exigeait une reconsideration des compétences des politiques nationales et de nouveaux outils ».

Ce sont là, en fin de compte, les intuitions initiales d'une approche régulationniste lorsqu'elle a compris que c'est « à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées » que se reproduisent les rapports sociaux fondamentaux et que c'est ainsi que se mettent en place les « enchaînements clés » d'un mode de développement. Il était donc nécessaire d'étudier les « institutions de base », sachant que c'est là la « question majeure » de la théorie de la régulation et qu'elle y joue un « rôle déterminant ». Il a également fallu

comprendre que, bien que cela puisse nous mener à « un processus d'ajustement doté d'une certaine stabilité dynamique », il y a toujours place à des crises, générées « au sein même des régimes de croissance antérieurs » et qui déclenchent des transformations qualitatives. La « viabilité et la vraisemblance de nouvelles formes de capitalisme » doivent toujours être examinées et, par conséquent, il est nécessaire d'analyser les modes de régulation et leurs crises.

Face à la perplexité, il importe de revenir aux formes institutionnelles. À celle du rapport salarial, à celle de la concurrence, à celle de l'État et à celle de l'insertion dans le régime international. Sous-jacente à toutes ces formes se trouve celle de la monnaie et du régime monétaire. Et un grand basculement des relations de pouvoir. Comment ces relations peuvent-elles être rééquilibrées lorsqu'on aspire à la reprise d'un sens positif pour la vie collective ?

Références

- Aglietta M. (ed.), 2019, *Capitalisme : le temps des ruptures*, Paris, Odile Jacob.
- Almeida J. R., A. A. Silva et J. Caldas, 2020, « Na periferia do emprego : o desemprego e o imperativo da proteção sociolaboral », in : J. Reis (ed.), *Como Reorganizar um País Vulnerável ?*, Coimbra, Actual, pp. 227-262.
- Amable B. et S. Palombarini, 2023a, « Mutidimensional social conflict and institutional change », *New Political Economy*, vol. 28, n° 6, pp. 942-957.
- Amable B. et S. Palombarini, 2023b, « Économie et politique : le bloc social dominant », in : R. Boyer, J.-P. Chanteau, A. Labrousse et T. Lamarche (eds), *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Paris, Dunod, 2023, pp. 51-56.
- Amaral L., 2009, « New series of Portuguese population and employment, 1950-2007: Implications for GDP per capita and labor productivity », *Análise Social*, n° 193, pp. 767-791.
- Boyer R., 2015, *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, Paris, La Découverte.
- Coimbra P. et J. Rodrigues, 2020, « As vulnerabilidades macroeconómicas nacionais. Uma abordagem monetária moderna », in : J. Reis (ed.), *Como Reorganizar um País Vulnerável ?*, Coimbra, Actual, pp. 63-110.
- De Mello Breyner Andresen S., 2000, *Malgré les ruines et la mort*, Paris, Éditions de la Différence.
- Draghi M., 2025, *The Future of European Competitiveness*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2 vol.

- Fishman R., 2019, *Democratic Practice: Origins of the Iberian Divide in Political Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Heimberger P., L. Welslau, B. Schütz, S. Gechert, D. Guarascio et F. Zizza, 2024, « Debt sustainability analysis in reformed EU fiscal rules: The effect of fiscal consolidation on growth and public debt ratios », *International Economics*, vol. 59, n° 5, pp. 276-283.
- Reis J., 2018, *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*, Coimbra, Almedina.
- Reis J., 2020, « Portugal as a European periphery: Imbalances, dependency, and trajectories », in : A. C. Santos et N. Teles (eds), *Financialisation in the European Periphery: World and Social Reproduction in Portugal*, Londres, Routledge, pp. 50-63.
- Reis J., 2023, « Os cinco trabalhos de uma periferia europeia: A economia portuguesa em tempos convulsos », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 130, pp. 101-126.
- Rodrigues J., A. Costa et J. Reis, 2022, « “Um campo perigoso”: Tradições económicas em confronto no Portugal democrático », in : V. Neves (ed.), *Ideias Vivas: O Debate Económico em Portugal*, Coimbra, Actual, pp. 133-176.
- Rodrigues J. et J. Reis, 2012, « The asymmetries of European integration and the crisis of capitalism in Portugal », *Competition and Change*, vol. 16, n° 3, pp. 188-205.
- Rodrik D., 2000, « How far will international economic integration go? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1, pp. 177-186.
- Santos B., 1993, « O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português », in : B. Santos (ed.), *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 17-56.

L'ÉTATISATION DE L'ÉCONOMIE ET LE RECOURS À LA MORALE

Xavier Ragot

Sciences Po-CNRS et OFCE

Cet article discute du retour des États dans la reconfiguration des sociétés contemporaines, marqué par la réapparition des frontières et une militarisation accrue. L'article souligne que les sciences sociales peinent encore à comprendre cette nouvelle évolution du lien entre État et économie, marquant la fin de la deuxième mondialisation. L'objectif est de proposer une conception de l'État comme acteur stratégique dans la recomposition des capitalismes, en insistant sur la tendance à l'étatisation de l'économie et la promotion de principes moraux. Il est noté que cette tendance est hétérogène entre les pays, reflétant une diversité des capitalismes. L'État est vu comme un intégrateur de valeurs hétérogènes et un lieu de conflits des principes de justice. Enfin, le texte discute du rôle de l'État dans la théorie de la régulation et de l'importance de repenser ce rôle pour favoriser le progrès social, en particulier dans le contexte de la construction européenne.

Mots clés : État, capitalisme, morale.

Nous assistons au retour des États dans la reconfiguration des sociétés. Les frontières réapparaissent pour limiter le commerce, avec la mise en œuvre du Brexit ou après l'élection de Donald Trump. La guerre en Ukraine conduit à une militarisation générale des États, par une hausse des budgets militaires et par un retour de la pensée géopolitique. Les travaux de sciences sociales ne permettent pas encore de penser cette nouvelle évolution du lien entre État et économie. Nous assistons à la fin de la deuxième mondialisation. On pourrait donc avoir l'illusion de la répétition d'un thème connu, le retour des États après une période de libéralisation du commerce. Il suffit cependant de

rappeler que la fin de la première mondialisation, commencée au milieu du XIX^e siècle, s'est conclue par la Première Guerre mondiale pour percevoir la singularité de telles périodes. Nous n'en sommes pas là, et l'insertion des États dans nos économies est incomparablement plus développé que lors de la première mondialisation. C'est cette insertion qu'il nous faut penser. Le retour des États aux frontières s'accompagnera-t-il d'un recul généralisé du périmètre des États sociaux, comme en Argentine ou aux États-Unis ? Il y a beaucoup à faire pour repenser le rôle de l'État dans l'économie en permettant une approche interdisciplinaire et comparative.

L'objectif de ce texte est de partir des tendances de long terme des modalités d'insertion des États dans l'économie afin de proposer, ensuite, une conception de l'État qui permette de penser ce dernier comme un acteur stratégique de la recomposition des capitalismes. Les premières sections insistent sur la tendance de long terme d'étatisation de l'économie, avec le rôle accru des États dans la redistribution des revenus. Ensuite, on montre que cette tendance commune est cohérente avec une forte hétérogénéité du rôle de l'État dans l'économie entre les pays, montrant une diversité des capitalismes, en partie fruit des guerres. On observe une permanence de l'hétérogénéité des États providence par exemple. Ensuite, on propose une conception de l'État comme un acteur stratégique réflexif, intégrateur de conceptions hétérogènes de valeurs et donc de conceptions de la « société juste ». L'État est conçu comme lieu de conflits des « principes moraux », qui ne sont pas nécessairement directement l'image de l'hétérogénéité des situations économiques. La notion de « morale » utilisée ici repose sur une acceptation large qui sera progressivement précisée. La morale permet des principes d'organisation d'une « bonne société ». Elle peut se fonder sur des principes philosophiques, religieux ou de simples intuitions morales héritées du cadre familial ou amical. De nombreuses morales s'opposent : une morale peut plaider la coopération et l'entraide, une autre peut défendre les frontières et la conservation d'un rapport social, pour faire référence à la morale ouverte et à la morale fermée de Bergson (Bergson, 1932). Le conflit des morales est le propre des sociétés démocratiques, et c'est à l'État de trouver la cohérence réflexive de ces injonctions contradictoires.

Cette construction est ensuite discutée en lien avec la définition du rôle de l'État dans la théorie de la régulation, qui a produit de nombreux travaux empiriques et théoriques analysant les modes d'intervention des États dans l'économie. Le rôle de l'État comme

acteur stratégique réflexif, intégrateur de l'hétérogénéité du social, n'a probablement pas été assez affirmé.

L'enjeu de ce débat n'est pas que théorique, il s'agit aussi de la possibilité pour l'économie de penser le mode d'insertion de l'État et des conditions de possibilité du progrès social. La question est particulièrement importante pour la construction européenne.

1. L'étatisation du capitalisme

L'État joue un rôle croissant et continu dans l'économie tout au long du XIX^e et du XX^e siècles, ce qui transforme profondément toutes les institutions sociales. Dans leur ouvrage de référence, Robert Delorme et Christine André (1983) distinguent deux configurations de la relation entre l'État et l'économie. La première se construit à partir du nouveau rôle de l'État issu de la Révolution française, jusqu'à la Première Guerre mondiale, donc pendant la première mondialisation qui s'étale de 1850 à 1913. Le rôle de l'État est alors qualifié de « circonscrit », et forme le cadre de fonctionnement de l'économie. Après la Seconde Guerre mondiale, l'État est alors qualifié « d'inséré » dans le fonctionnement même de l'économie (André, 2002). Dans le cadre de la France, les nombreuses mises en perspectives historiques (Margairaz et Tartakowsky, 2020, par exemple) concluent à une fragilisation de l'État social français, sans une remise en cause systémique de ses fonctions structurelles, comme le système de santé ou le système de retraite.

Plusieurs approches permettent de prendre la mesure de la reconfiguration de l'économie autour de l'État dans le temps long du capitalisme. Une première approche considère le montant des prélèvements de l'État dans l'économie et plus précisément le montant des prélèvements obligatoires, sous forme d'impôts ou de cotisations. La contrainte légale permet en effet à l'État de prélever des ressources sur l'économie pour les distribuer ou les utiliser pour des objectifs propres. Cette approche budgétaire est instructive, comme on va le détailler, mais restrictive. En effet, l'action de l'État s'exprime aussi par des contraintes légales ou réglementaires encadrant le fonctionnement de l'économie : le rôle croissant de contraintes imposées par le droit du travail, le droit de la concurrence, le droit des affaires permet à la loi d'encadrer les types de contrats utilisés par les acteurs. Cette seconde approche par le droit, plutôt que par le budget, est plus délicate. En effet, un ensemble de nouvelles lois peut contraindre les transactions

économiques pour permettre l'extension des relations marchandes, un fonctionnement plus concurrentiel de l'économie. Par exemple, la loi Le Chapelier promulguée en 1791 visait à réduire le rôle des corporations et plus généralement des associations ouvrières, allant vers une libéralisation des marchés du travail. L'approche juridique demande donc un niveau d'analyse supplémentaire qui est l'incidence économique des textes de loi¹.

Enfin, ces approches économique ou juridique ne sont que des analyses partielles du rôle de l'État dans l'économie. Par exemple, l'enjeu de l'insertion de l'État dans la société au XIX^e siècle est la question éducative et la diffusion des valeurs républicaines par un enseignement laïque (André, 2002). Cela a conduit à la consolidation de la République et à la mise en place de circuits fiscaux donnant à la république naissante les moyens financiers de ses ambitions éducatives. Enfin, l'étatisation de l'économie ne présume pas de la finalité politique de l'insertion croissante de l'État dans l'économie. L'État peut intervenir pour réduire les inégalités, ou pour les accroître en soutenant un groupe social particulier. En effet, l'étatisation croissante a été décidée sous des gouvernements de droite ou de gauche suivant les périodes et les pays, suivant des objectifs politiques différents.

Les limites de l'angle budgétaire de l'analyse de l'État étant précisées, celle-ci peut maintenant révéler la profondeur de l'insertion économique de l'État. Le point de départ de l'approche budgétaire est l'identification des ressources que l'État prélève par la loi sur le revenu des agents, ce qui est la politique fiscale. Ensuite, l'État utilise ses ressources pour mettre en œuvre sa politique économique. L'analyse de la structure des dépenses publiques permet ainsi de mettre en lumière le rôle économique de l'État².

Le graphique 1 représente les dépenses totales des gouvernements, en incluant les dépenses sociales, en pourcentage du PIB de chaque pays, à partir des données construites par le Fonds monétaire international (FMI) pour les comparaisons internationales sur longue période³.

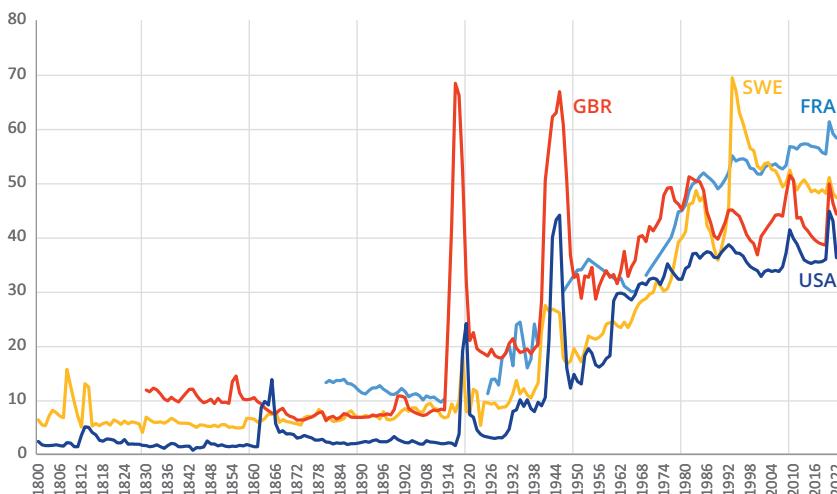
1. Ekkehard Ernst analyse l'évolution du droit du travail comme mécanisme de régulation du capitalisme.

2. Par exemple, pour une analyse de la structure de la dépense publique française en comparaison internationale, voir Gouardo et Lenglart (2019).

3. Il existe maintenant plusieurs bases de données permettant des comparaisons sur longues périodes. Les différentes constructions des données (périmètres des dépenses retenues) peuvent conduire à des écarts, sans remettre en cause la tendance générale. Voir par exemple le Jordà-Schularick-Taylor Macrohistory : <https://www.macrohistory.net/database/> et le site Our World in Data : <https://ourworldindata.org/grapher/social-spending-oecd-longrun?time=1920..latest>

Plusieurs remarques se déduisent du graphe. Tout d'abord, des pays aussi différents que les États-Unis, l'Angleterre, la France et la Suède connaissent un accroissement de la part des dépenses qui s'accélère autour de la Seconde Guerre mondiale, comme identifiée par Delorme et André (1983). Pour les États-Unis, la crise de 1929 semble jouer un rôle plus important que celui de la Première Guerre mondiale. Ainsi, de manière évidente, les guerres et la gestion des crises sont des moments où l'insertion de l'État change durablement. Comme on le développe plus loin, durant ces périodes, l'État se donne de nouveaux moyens pour organiser la production, ce qui change l'administration publique et les ressources financières qu'elle se donne. Les effets de cliquet montrent l'acceptation sociale *ex post* de changements, associés à des impôts plus élevés.

Graphique 1. Dépenses du gouvernement en pourcentage du PIB



Sources : FMI, *Public Finances in Modern History Database* (décembre 2022). Pour la France, on utilise André, Delorme et Terny (1973) avec une extrapolation linéaire pour les données manquantes. Les données sont également manquantes et imprécises pour la France pendant les deux épisodes de guerre mondiale.

La hausse continue des dépenses publiques est parfois appelée « loi de Wagner », qui est en fait une hypothèse quant au rôle accru de l'État avec le niveau de développement économique. Une formulation économique explique ce rôle en lien avec la théorie de Baumol (1967) sur la croissance relative de secteurs à faible productivité (comme l'éducation ou la santé) (Peacock et Wiseman, 1979). À cette réinterprétation moderne, le présent texte est plus proche de la formulation originale par Adolph Wagner qui voyait l'État comme une entité portant une

« éthique » sociale, en lien avec la philosophie du droit de Karl Krause (voir Corado et Solari, 2010), qui voyait l’État comme garant du droit, lui-même porteur du bien commun. Dans la section suivante, on s’éloigne cependant de cette conception trop hégélienne de l’État.

Ensuite, on assiste à une divergence entre les États-Unis, l’Angleterre, la France et la Suède après la guerre qui s’accentue en 1970. Celle-ci provient du choix en Europe continentale de mettre en place un système de retraites par répartition et des systèmes de santé et d’éducation publics⁴. Les systèmes sociaux mis en place dans l’après-guerre dans les pays anglo-saxons et en Europe continentale conduisent à des tendances différentes dans les dépenses sociales du fait du vieillissement de la population, de la massification de l’accès à l’éducation supérieure et de la hausse des dépenses de santé. Ainsi, il faut comprendre la divergence des années 1970 comme le résultat différé à la fois des divergences de systèmes sociaux instaurés après la Seconde Guerre mondiale et de tendances sociales communes entre les pays⁵.

Si l’insertion budgétaire croissante de l’État ne fait pas de doute, deux conceptions s’affrontent sur ses causes. Le rôle économique de l’État a-t-il pour seule fonction de faire fonctionner l’économie marchande, ou bien l’insertion de l’État a-t-elle pour rôle d’orienter le capitalisme, d’imposer une direction qui le contraigne à intégrer des valeurs⁶ fruit des choix politiques ? En termes plus directs, l’insertion budgétaire de l’État est-elle subordonnée à une logique économique, et se révèle une condition de possibilité de celle-ci, ou bien le capitalisme est-il modelé par l’expression d’une volonté politique indépendante qui s’exprime dans le budget de l’État ? C’est l’autonomie du politique et de l’économique qui se joue ici. Avant de tenter de répondre à cette question générale, il convient de mobiliser un second fait saillant de la dynamique des capitalismes, qui est la permanence de la diversité des formes de capitalisme.

4. La loi sur la *Social Security* a été promulguée par le président Roosevelt le 14 août 1935. Cette nouvelle loi a créé un programme de pensions destiné aux travailleurs retraités âgés de 65 ans ou plus. C'est donc surtout sur les autres « risques » : famille, santé et chômage, que l'Europe s'est distinguée juste après-guerre.

5. La construction des séries peut différer entre les sources, notamment celles qui reconstruisent les séries à des fins de comparaison internationale. Par exemple, les données de l’INSEE pour la France diffèrent en niveau par rapport à celles du graphique 1. La tendance reste la même.

6. La notion de « valeur » doit être comprise comme une intuition sociale préthéorique, dont des études peuvent mesurer le degré d’adhésion. Par exemple : « Tout le monde a droit à un revenu minimum », ou « Un impôt juste est proportionnel (ou progressif) ». La *World Value Survey* identifie par exemple des valeurs traditionnelles insistant sur la tradition, des valeurs séculaires-rationnelles.

2. La permanence de la diversité des capitalismes

La section précédente a mobilisé le concept de capitalisme sans en fournir une définition formelle. Le terme a été utilisé comme synonyme d'économies de marché développées, où les décisions d'investissement sont principalement décentralisées en fonction d'une recherche de rentabilité basée sur le système de prix. Cette vision extensive n'exclut pas une forme de planification partielle ou indicative, mise en œuvre dans le cas de l'économie française pendant les Trente Glorieuses, ou encore en Chine aujourd'hui (capitalisme d'État). Cette large focalisation doit maintenant se concentrer sur la diversité des capitalismes. Une littérature étudie de manière empirique et théorique la diversité ou la variété des capitalismes, principalement dans le champ académique de l'économie politique comparée. La diversité des capitalismes est en effet à l'intersection de différentes disciplines, l'économie, la sociologie, les sciences politiques.

Plusieurs typologies des capitalismes ont été proposées, que l'on présente rapidement afin d'en tirer les leçons générales quant au rapport entre l'État et l'économie. Hall et Soskice (2001) partent de l'organisation des entreprises et des relations industrielles. Ils distinguent deux types de capitalisme : les économies de marché libérales (*liberal market economies*) et les économies de marché coordonnées (*coordinated market economies*). Gosta Esping-Andersen (1990) analyse quant à lui la diversité des systèmes de protection sociale et des États sociaux. Il distingue trois types d'États sociaux, qui peuvent se lire comme la projection sur le système de protection sociale de trois types de capitalisme. Le premier est un système libéral, qui identifie les pays anglo-saxons. Le deuxième est le régime social-démocrate qui regroupe les pays scandinaves. Le troisième est un système corporatiste qui désigne les pays d'Europe continentale et méditerranéenne.

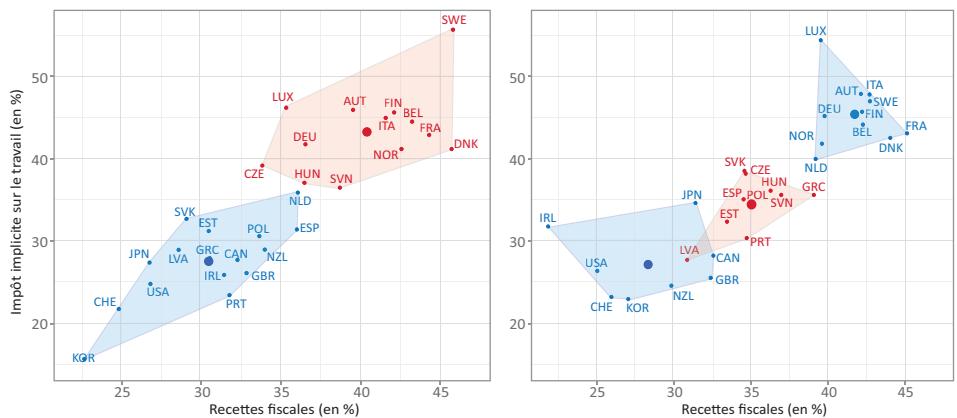
Enfin, la théorie de la régulation, que l'on mobilise dans la section 6 de cet article, a fourni une typologie des formes de capitalisme, à la fois théorique et empirique, que l'on peut voir comme une synthèse (Boyer, 2015). Mobilisant une approche empirique, analysant les systèmes de protection sociale, ainsi que les marchés du travail, les systèmes d'innovation et le système financier, Bruno Amable (2005) identifie cinq types de capitalisme : le modèle néolibéral (États-Unis, Australie, Canada, Royaume-Uni), le modèle continental européen (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Norvège), le modèle

social-démocrate (Danemark, Finlande, Suède), le modèle « méditerranéen » (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) et enfin un modèle asiatique (Japon, Corée du Sud).

Inspiré de ces résultats, le travail de Péligray et Ragot (2024) propose une typologie empirique des systèmes fiscaux en 2007 et leur évolution en 2019. L'objectif de l'étude est l'évolution des systèmes fiscaux après la grande crise financière de 2007. En étudiant 29 pays, les auteurs analysent dans un premier temps l'évolution de la fiscalité des ménages, des entreprises, du travail, de la consommation et du capital. Ils identifient trois types de systèmes fiscaux : libéral, intermédiaire et social-démocrate, qui peuvent être classés par ordre croissant de taux d'imposition, confirmant les typologies connues dans la diversité de la littérature sur le capitalisme mentionnée plus haut (Esping-Andersen, 1990 ; Amable, 2005).

Le graphique 2 présente un résumé de l'analyse. Tout d'abord, deux dimensions contribuent à la grande diversité des systèmes fiscaux⁷ : ceux-ci diffèrent par le revenu total du système fiscal, ce que l'on peut désigner par la taille de l'État, et par le taux de taxation implicite sur le travail qui inclut impôts et cotisations. Il s'avère en effet que

Graphique 2. Dynamique et typologie des systèmes fiscaux



Source : Péligray et Ragot (2024).

Note : Le graphique de gauche représente un regroupement optimal en 2006 selon les deux dimensions principales (deux groupes). Le graphique de droite est le même résultat de la même approche en 2019 (trois groupes). Les pays sont représentés par trois lettres. Le regroupement optimal est obtenu à l'aide de l'algorithme de machine learning K-means.

7. La méthode statistique utilisée est K-means. D'autres stratégies, comme l'analyse en composante principale, donnent des résultats proches. L'intérêt du K-means est de produire des indicateurs de regroupements optimaux avec un nombre de groupe endogène (voir Péligray et Ragot, 2024).

les taux de la taxation du revenu du capital sont proches. Des outils statistiques de regroupement optimal montrent qu'en 2006 (graphe de gauche) deux groupes de pays peuvent être identifiés : des pays plutôt sociaux-démocrates avec un État important et une taxation élevée du travail et des États que l'on peut qualifier de libéraux avec des niveaux de taxation moins élevés. En 2019, soit près de dix ans après la crise financière commencée en 2007, on assiste à une divergence des systèmes fiscaux avec l'apparition d'un troisième groupe, qui est intermédiaire. Les groupes libéraux et sociaux-démocrates se sont éloignés de 2006 à 2019. Les pays européens convergent vers le modèle social-démocrate, à l'exception de la Grande-Bretagne qui évolue sur la période vers le modèle libéral. Ainsi, l'analyse montre que la divergence des systèmes fiscaux est compatible avec la convergence de certaines taxes sur les facteurs les plus mobiles pendant une période de mondialisation financière.

Par ailleurs, les auteurs montrent que les pays qui ont des inégalités de revenus primaires faibles (c'est-à-dire avant la redistribution induite par le système socio-fiscal), comme la France, connaissent des inégalités secondaires (c'est-à-dire après taxes et transferts) encore plus faibles. En d'autres termes, les pays moins inégalitaires deviennent encore moins inégalitaires après redistribution⁸. L'étude simplifie l'analyse aux transferts monétaires entre les ménages afin de permettre les comparaisons internationales. L'analyse plus approfondie des dépenses publiques françaises par André, Germain et Sicsic (2019) montre que les transferts en nature induits par les services publics (comme l'éducation gratuite, le système de santé) contribuent de manière additionnelle à la réduction des inégalités de niveau de vie. Ce résultat est important : les pays qui ont les inégalités monétaires initiales les plus faibles ont plus de redistribution. En d'autres termes, il existe une hétérogénéité entre les inégalités économiques entre les pays qui est renforcée par la politique budgétaire.

8. Cette corrélation entre inégalités primaire et secondaire a été brouillée dans le débat public par un traitement imparfait des retraites. Certains travaux attribuent un revenu 0 aux retraités dans le cadre du revenu primaire, ce qui conduit de manière erronée à une forte inégalité primaire des systèmes de retraites par répartition. Une solution simple à ce problème est de ne considérer que les actifs. Voir Péligry et Ragot (2024) et Rousselon et Viennot (2020).

3. État et économie : le rôle de la morale et des idéologies

Ces deux faits stylisés, l'étatisation budgétaire des capitalismes et la permanence de la diversité des formes de capitalisme, permettent maintenant de contribuer à la réflexion sur la forme de l'autonomie de l'État dans le capitalisme. Cette réflexion budgétaire conduit à une distinction de deux fonctions de l'État, le gouvernement et l'administration. Le gouvernement au sens large détient le pouvoir politique et repose sur une distinction entre l'exécutif et le législatif. L'administration est l'ensemble de la structure publique en charge de la mise en œuvre concrète de la politique budgétaire par différents actes administratifs ou arrêtés, qui rendent possible l'application de la décision publique sur tout le territoire et l'égalité devant la loi⁹. L'administration met en œuvre de services publics auprès de la population. En France, chaque ministère possède une administration en charge de suivre les politiques de son domaine de compétence (éducation, santé, politique industrielle, recherche, défense, etc.), mais aussi d'anticiper des problèmes à venir, de réaliser des travaux de recherches et de comparaison internationale afin d'améliorer des pratiques, et enfin de suggérer aux politiques des pistes d'amélioration sur des sujets d'une grande complexité administrative. L'administration est donc une bureaucratie au sens de Max Weber, un agent de rationalisation administrative du monde, qui peut bien sûr être parfois excessive dans certains secteurs.

Avec cette distinction, on peut revenir sur les deux approches théoriques quant au lien entre l'État et le capitalisme. La première affirme que le mode d'insertion de l'État et de l'administration dans l'économie est dicté par des dynamiques économiques. D'une manière quelque peu surprenante, cette première approche réunit à la fois une approche marxiste et une approche que l'on peut qualifier d'économiciste¹⁰.

9. Le but de ce résumé historique et comparatif est d'exposer une compréhension du rôle de l'État dans la société par une mesure des actions de l'État (taille de l'État, forme d'intervention, etc.) qui évite un débat préalable sur la nature de l'État. La forme phénoménale de l'État suffit à l'analyse économique et laisse ouverte la possibilité d'un débat interdisciplinaire avec la science politique et la sociologie politique.

10. On utilise ici le terme économiciste plutôt que la notion de néolibéralisme qui est parfois employée de manière synonyme. Le terme de « néolibéralisme » se distingue du libéralisme classique en engendré une vaste littérature visant la définition d'un ordre politique juste ou efficace ou, à l'inverse, une critique d'un constructisme social (Audier, 2012). On utilise une définition qui vise à définir le rôle légitime de l'État comme palliant seulement les défaillances de marché. C'est aussi une configuration dans laquelle les allocations par le marché, éventuellement corrigées par l'État, sont par définition réputées justes socialement. L'économique serait alors le lieu de formation immanente de la justice distributive.

L'approche marxiste orthodoxe définit l'État comme étant un instrument de domination sociale aux profits des classes sociales dominantes. Dès lors, les compromis sociaux institutionnalisés ne sont que les « béquilles du capital » (Le Pors, 1977) d'un État dont la fonction première est de permettre l'accumulation du capital. En d'autres termes, la superstructure étatique n'est que le reflet de l'infrastructure économique. L'approche économiste met aussi la logique économique comme première, mais cette fois-ci sous un angle positif. En résumant, la propriété et la liberté des contrats sont le résultat de droits naturels, défendus depuis John Locke. Le rôle de l'État est alors de pallier les défaillances d'une société fondée sur la liberté des contrats. L'efficacité économique guide donc exclusivement le mode d'insertion de l'État dans l'économie. Cette approche explique les interventions publiques par l'existence de biens publics que le marché ne produit pas en quantité suffisante, d'externalités et autres défauts de coordination. Cette approche est à la fois normative, décrivant ce que devrait faire l'État, et positive, expliquant les différences dans les interventions des États entre les pays par des différences technologiques par exemple. Une version plus développée de *public choice* ajoute à l'État un intérêt économique propre qui l'amène à ne considérer que son propre intérêt, ce qui le conduit à prélever trop de ressources sur l'économie.

Ces deux approches ont le plus grand mal à rendre compte de la dynamique continue d'étatisation de l'économie. Si la taille de l'État dépend des défaillances des économies de marché pour l'approche néoclassique, l'on perçoit mal pourquoi ces défaillances seraient plus importantes dans les pays nordiques qu'en Angleterre par exemple. Ensuite, on perçoit mal comment après la crise de 2007 les défaillances décroîtraient en Angleterre pour augmenter en Suède. Pour mémoire, en 2017 le niveau de vie par habitant en parité de pouvoir d'achat est 20 % supérieur en Suède par rapport à l'Angleterre. Par ailleurs, l'État contribue à réduire les inégalités d'une société peu inégalitaire, comme évoqué plus haut. L'État est aussi celui des salariés, comme la défense des acquis sociaux par le mouvement social français le rappelle régulièrement. Il faut donc une conception d'un État qui rende possible un arbitrage de ce dernier entre les intérêts des groupes sociaux, et donc une hiérarchisation des logiques des formes institutionnelles.

Une seconde approche peut rendre compte de ces dynamiques historiques, en acceptant une autonomie du politique et que l'État puisse avoir une logique propre déterminant les évolutions du capitalisme. Cette seconde conception est, il me semble, intuitive pour les

non-économistes. Dans sa forme naïve, elle stipule qu'il existe des spécificités nationales, des « cultures » ou des « histoires » ou encore des « modes de socialisation » qui s'expriment par le vote et dans les institutions de la société civile, et créent des types de capitalisme différents. Dans une forme plus élaborée, elle consiste à affirmer que la politique économique dans son approche la plus structurelle est déterminée par des régimes de politiques économiques, qui véhiculent à la fois des principes d'efficacité et de justice sociale. Ces principes sont des intuitions morales de principes de justice et enfin, sous leur forme la plus élaborée, l'expression d'une théorie de la justice.

Dès lors, la discussion d'une « bonne politique de l'État » (qui affecte de plus en plus le quotidien de tous) structure un rapport concret à la justice sociale. En effet, la réflexion sur les critères de justice distributive est déterminée par l'existence des outils effectifs : la réflexion sur le juste est induite par la pratique de l'État.

Les travaux de sociologie économique de Forsé et Parodi (2010 ; 2020) montrent des chemins empiriques pour identifier les principes de justices *populaires* à partir de réponses d'enquête sur des dispositifs fiscaux concrets, comme la progressivité de l'impôt, l'assurance chômage ou le salaire minimum. Après un travail de mise en cohérence des réponses des enquêtés, Forsé et Parodi (2010) concluent que le principe de justice majoritaire dans la plupart des milieux sociaux en France est un principe lexicographique : le système distributif devrait d'abord accorder un revenu décent pour vivre (le besoin), ensuite il doit récompenser le mérite, enfin, une fois ces deux conditions remplies, il doit être égalitaire¹¹. Cette organisation n'épuise pas la définition du principe de justice (qui est synonyme ici d'idéologie), car la définition d'un revenu décent dépend du revenu des personnes répondant à l'enquête¹².

Au sein des sciences sociales, ces principes moraux ou de justice sont inclus au sein de la notion plus générale d'idéologie. La discussion de la relation entre idéologie (en tant qu'influencant la forme de l'intervention de l'État) et économie permet de préciser le rôle de la morale

11. Dans un travail ultérieur, Forsé et Parodi (2020, chap. 3) montrent que les principes de justice formulés dans leur ouvrage de 2010 ne sont pas incompatibles avec la construction de John Rawls.

12. La constitution de catégories morales qui permettent la formulation des principes de justice empirique est l'objet d'étude de la psychologie. Le livre fondateur de Jean Piaget (1932) sur la naissance de la morale chez l'enfant étudie la notion du juste dans les cours de récréation lors de jeux de billes. Les discussions d'enfants sont déjà très proches des arguments invoqués lors des débats fiscaux !

dans l'intervention publique. Il est connu que deux principales conceptions des idéologies existent dans les sciences sociales. Une première d'inspiration critique part des différences de statut social et d'intérêt des individus dans l'économie qui s'expriment par des conflits. L'institutionnalisation des compromis conduit à des formes institutionnelles différentes mais elle ne suffit pas à assurer une cohérence d'ensemble de la société (voir Boyer, 2015, pour une discussion). Dans ce cas l'idéologie permet de stabiliser le système politique et l'acceptation par chacun, notamment les dominés, de sa condition. Cette approche s'inscrit dans la continuité de Poulantzas et Gramsci. Pour résumer, l'idéologie se construit sur le terreau des différences de position économique. Si l'État peut apparaître comme le lieu neutre d'élaboration des compromis sociaux, la politique économique est en fait le résultat d'une idéologie produite consciemment ou inconsciemment par le bloc social hégémonique. Par exemple, le progrès promis par le libéralisme financier serait le produit d'une idéologie entretenue par les acteurs financiers. Ensuite, le nationalisme ou la xénophobie serait le produit intentionnel d'un bloc conservateur dont l'expression de politique économique, comme le Brexit en Angleterre, peut aller à l'encontre de son intérêt économique (Portes, 2023).

La seconde conception de l'idéologie l'éloigne plus de l'économie, et est portée par les anthropologues. Elle représente un système de croyances et de valeurs, qui peuvent être compatibles avec les élaboretions intellectuelles les plus sophistiquées. Godelier (1984) ou Geertz (1964) présentent une construction anthropologique de la notion d'idéologie, qui s'écarte de l'économie. En première analyse, l'on peut penser ces valeurs et croyances comme indépendantes des seules situations économiques et de la géographie des modes de socialisation ou par des principes religieux, dans les sociétés non sécularisées. À ce titre, chaque personne possède une idéologie, qui conditionne la représentation d'une société juste. En particulier, nous possédons une représentation d'un système fiscal et budgétaire juste, qui peut être indépendante de notre insertion économique. Dans une contribution récente, Le Grand, Ragot et Rodrigues (2025) estiment, à partir des systèmes fiscaux et des inégalités observées, la nature des idéologies par groupe social, aux États-Unis et en France. Ils utilisent trois idéologies idéal-typiques : *libertarien*, *égalitariste* et *utilitariste*. Ils trouvent que la classe moyenne américaine est libertarienne (en accordant une plus grande valeur aux plus productifs), tandis que la classe moyenne française est plus égalitariste (en se souciant des plus pauvres).

Il est intéressant de noter que la pensée savante produit des réflexions qui se veulent universelles sur des principes de justice, comme l'égalité réelle des chances défendue par Amartya Sen (2004) dans sa formulation des capacités, ou bien l'égalité des situations effective défendue par Marc Fleurbaey (2008), ou encore un principe radical de liberté individuelle défendu par un libertarien comme Robert Nozick (1974), ou encore une construction sophistiquée associant la liberté individuelle et la meilleure situation des plus pauvres (Rawls, 1987). La pensée savante est donc une grande productrice de principes de justice et donc d'idéologie.

L'hypothèse d'une grande autonomie de l'idéologie et des principes de justice semble donc être la plus à même de rendre compte de la dynamique de l'intervention de l'État dans l'économie. On peut la reformuler ainsi : il existe une autonomie de la formation des idéologies qui dépendent des inscriptions sociales globales des individus (et pas seulement économiques) qui contribuent à la formation de paradigmes de politique économique, et qui conditionnent la politique économique et donc la trajectoire des capitalismes. L'idéologie et des principes de justice implicites ou explicites sont donc des moteurs de la transformation du capitalisme.

4. L'État comme lieu de conflit des principes de justice qui visent à l'universalité : le rôle de l'administration

L'autonomie et l'hétérogénéité des principes de justice étant un produit de la différenciation sociale, leur cohérence n'est pas assurée. L'État est le lieu de mise en cohérence, visant l'acceptabilité politique, des principes de justice portés par des groupes sociaux ayant une influence politique. L'État n'a pas bien sûr le monopole de la délibération sur les principes de justice. Les débats sur le caractère juste d'une réforme des retraites ont lieu par exemple dans les lieux de travail, au sein des associations ou des familles. Ainsi, il faut penser que les opinions sur le caractère juste ou pas de politiques économiques se construisent hors de l'État, qui assure ensuite leur cohérence.

Ensuite, il faut reconnaître que la formation de la politique économique au sein du gouvernement (en reprenant la distinction gouvernement-administration) dans sa forme moderne, qui est le débat parlementaire, conduit à une explicitation de principes de justice : le vote annuel du budget demande en permanence des arbitrages qui

dépendent d'opinions politiques, qui lorsqu'elles doivent se généraliser dans un cadre juridique applicable s'expriment en principe de justice. De manière concrète, la réforme de l'assurance chômage mobilise des débats sur la responsabilité individuelle, la formulation d'une vie décence, l'extension de principes de solidarité, etc. Il en est de même pour la réforme des retraites, pour le débat sur la progressivité de l'impôt sur le revenu, sur la différenciation de la CSG en fonction de l'âge, etc. Ces débats sont parfois informés des impacts distributifs des politiques discutées.

Ainsi, le choix d'un budget demande un arbitrage entre des intérêts de groupes sociaux à propos desquels les participants aux enquêtes représentatives ont des opinions affirmées, comme le montrent les travaux de Forsé et Parodi. Il existe une tendance à une présentation technocratique des choix budgétaires qui vise à exclure une appréciation en termes de justice sociale de ces derniers. La formulation d'objectifs de politique économique visant à l'efficacité de manière abstraite, comme la réduction du chômage, la maximisation de la croissance ou la réduction de la dette publique, permettent ainsi de justifier des choix sur des seuls mécanismes économiques, qui sont donc une idéologie particulière.

Si le gouvernement est un des lieux les plus réflexifs de confrontation des principes de justice, car devant prétendre à l'universalité et à l'égalité devant de la loi, la formulation de la loi n'est qu'une petite partie de l'activité de l'État. La mise en œuvre pratique par l'administration absorbe l'essentiel des ressources de l'État. La complexité du système socio-fiscal des économies modernes est le résultat de la nécessité d'égalité devant la loi et l'impôt et de la prise en compte de la diversité des situations pour faire un double principe d'économie de l'argent public (efficacité économique dans le cadre de l'objectif affiché) mais aussi de principes de justice pour traiter équitablement les situations différentes. Comme mentionné plus haut, les États sociaux possèdent des objectifs contradictoires (incitations économiques, recherche du rendement de l'impôt, changements de comportements), en plus de l'expression des conflits au sein de la société civile.

Ainsi, loin de penser l'État comme le lieu apaisé d'un débat rationnel, il faut le penser comme étant aussi une administration qui cherche la cohérence juridique et économique d'un ensemble de mesures sociales et fiscales encadrant l'évolution du revenu des ménages et des entreprises. L'État est un moteur réflexif au cœur du

capitalisme, qui cherche à rendre cohérent, dans le cadre de la Constitution et de ses finances publiques, des évolutions budgétaires fondées sur les principes de justice hétérogènes. Contrairement à une vision hégelienne d'un État omniscient et omnipotent, la politique économique (et la politique publique en général) est un processus de tâtonnement et d'apprentissage, avec un effort permanent de la bureaucratie de mise en cohérence des décisions actuelles avec les choix passés dans un cadre hiérarchisé par les principes constitutionnels.

Cette conception de l'État a été portée sous une forme plus radicale que ce qui est décrit ici par la sociologie de Durkheim ou Mauss. Citons longuement Durkheim (1950, p. 73) : « L'État est l'organe de la pensée sociale. Ce n'est pas que toute pensée sociale émane de l'État. Mais il en est de deux sortes. L'une vient de la masse collective, et y est diffuse : elle est faite de ces sentiments, de ces aspirations, de ces croyances que la société a collectivement élaborées et qui sont épars dans toutes les consciences. L'autre est élaborée dans cet organe spécial qu'on appelle l'État ou le gouvernement. L'une [...] reste dans la pénombre du subconscient. Nous nous rendons mal compte de tous ces préjugés collectifs [...]. Toute cette vie a quelque chose de spontané et d'automatique, d'irréfléchi. Au contraire, la délibération, la réflexion est la caractéristique de tout ce qui se passe dans l'organe gouvernemental. C'est véritablement un organe de réflexion. »

Cette approche est extrême et conduit Durkheim à faire de l'État le porteur *par définition* de l'intérêt général, ce qui amène à une vision fonctionnaliste de la morale. Ce n'est pas l'argument défendu ici : l'État peut défendre des intérêts particuliers de certains groupes sociaux ou encore une promotion totalitaire de l'intérêt général. Ce qui est par contre pertinent est l'insistance sur l'aspect éminemment réflexif et imparfait des États modernes¹³.

Deux exemples permettent de montrer le travail réflexif de la machine étatique. Le premier est le débat sur la réforme des retraites en France entre 2017 et 2023. Il inclut tous les éléments mentionnés : 1) identification de la contrainte budgétaire du régime de retraites, 2) discussions générales des trois leviers d'équilibrage (taux de cotisation, taux de remplacement et montant des retraites, et enfin durée de cotisation), 3) discussion de la cohérence générale du système à points

13. Voir Birnbaum (1976) ou encore Karsenti (2001) pour la conception durkheimienne de l'État.

(dans un premier temps), 4) discussion des effets distributifs de recul de l'âge d'ouverture des droits par revenus, qualifications, genres, etc. Dans ce processus, ce qui est frappant est le processus d'apprentissage progressif de l'État lui-même. L'État connaît mal les effets des systèmes qu'il met lui-même en place tant le système de retraites est complexe.

Le second exemple de tâtonnement est la construction européenne en général, et l'élaboration du cadre budgétaire européen en particulier. Ce dernier demande une coordination des politiques économiques. Le fédéralisme fiscal européen a connu une accélération récente par une émission d'une dette européenne dans le cadre de *NextGenerationEU*. On peut affirmer que les États européens ne maîtrisent pas tous les enjeux économiques, juridiques mais aussi politiques du processus lent de construction d'un fédéralisme fiscal européen, qui résulte d'un tâtonnement institutionnel (Martin, Pisani-Ferry et Ragot, 2021). Ainsi, si l'État est un des lieux les plus réflexifs du social, la réflexion bureaucratique est toujours en deçà de la complexité du social.

5. Le développement de l'État se poursuit avec l'extension de l'individualisme

Les sections précédentes ont insisté sur l'étatisation croissante des économies. La place de l'État comme lieu de confrontation des principes empiriques de justice dans la formation de politiques économiques a été précisée, tout comme son rôle comme lieu réflexif de mise en cohérence de la décision publique. Une telle présentation peut donner l'impression que le rôle de l'État est hypostasié et que la logique politique deviendrait plus importante que les dynamiques économiques. Ce n'est pas le cas.

Tout d'abord, l'étatisation de l'économie va de pair avec l'extension de la monétisation du social, c'est-à-dire l'extension de la coordination marchande. Celle-ci s'observe dans le temps long, en parallèle de la hausse des prélèvements obligatoires : après l'institutionnalisation du marché du travail, des droits de propriété intellectuelle, la diffusion des outils numériques entraîne aujourd'hui une mise sur le marché des données personnelles. Ce processus provient d'un consentement de nombreuses personnes à l'utilisation du numérique et à la marchandisation de leur vie, alors que les États avaient sinon le monopole, au moins un avantage évident dans la collecte des informations individuelles. Ces tendances sont par exemple étudiées par Boyer (2022).

Comment penser l'extension conjointe de l'étatisation de l'économie et l'extension des relations monétaires dans les interstices de l'intime ? Le penseur du développement conjoint de l'État et de la dynamique de l'individualisation est Norbert Elias (1991). Sa pensée insiste sur le fait que le développement de l'État social et le traitement administratif des individus conduisent à une atomisation du social, qui définit l'individu comme une entité administrative possédant une obligation fiscale et des droits sociaux. De manière générale, Elias insiste surtout sur l'autonomie du politique par l'intégration successive des espaces plus grands (famille, village, région), jusqu'à définir l'État national. Cette augmentation de la contrainte collective et son abstraction dans un État de plus en plus loin des lieux de socialisation des individus conduisent à des « poussées d'individualisation », c'est-à-dire à l'érosion des corps intermédiaires entre l'État et l'individu comme entité fiscal et administrative. Il mentionne aussi l'hypothèse inverse qui est que les poussées d'individualisation (ou de désocialisation) conduisent à une centralisation étatique. Ces indications sont particulièrement pertinentes à l'heure où les nouvelles technologies numériques et les réseaux sociaux induisent une désinsertion des individus de réseaux traditionnels de solidarité familiale ou autres, qui fait de l'État social un rare interlocuteur permanent dans toutes les étapes de la vie. Bien sûr, et comme toujours en sciences sociales, la causalité est en débat : est-ce la diffusion du numérique qui conduit à une individualisation du social et à une marchandisation des données personnelles (thèse du capitalisme de surveillance), ou la diffusion des outils numériques provient-elle d'une demande sociale issue d'un temps de loisir croissant, et donc est-elle elle-même une réponse à des tendances sociales sous-jacentes (Rachel, 2020) ? Ces considérations ne sont qu'évoquées ici car l'objectif est seulement de montrer que l'extension de l'étatisation de l'économie est compatible avec, voire induite par, une extension de la monétisation et maintenant une numérisation de la société, et que dans tous les cas plusieurs types de capitalisme sont compatibles avec le capitalisme numérique (Boyer, 2022).

6. L'État, comme lieu de confrontation des morales, n'est pas le lieu de la négation des conflits, mais de leur régulation par leur confrontation aux principes généraux

Le rôle de la politique, c'est-à-dire le rapport à l'État, prend donc une place importante dans la formation du revenu par rapport aux conflits de répartition dans la société civile et les entreprises. En d'autres termes, « la politique » se développe par rapport « au politique » (Lefort, 1986). Le rôle accru de la politique diffuse une forme de formulation du discours qui tend vers l'universalisation des principes de politique économique dans un État de droit. Au Parlement (le plus souvent sur proposition de l'exécutif en France), la fabrication de la loi invoque des principes de justice généraux, comme l'égalité devant l'impôt, dont est garant le Conseil constitutionnel (Fouquet, 2011). L'extension de l'État et donc de la politique accroît le rôle des principes de justice.

Cette affirmation peut être critiquée, ou au moins minimisée, par une approche d'économie politique qui insiste sur la divergence intrinsèque d'intérêts au sein des sociétés civiles et entre les États, ou encore sur la persistance du conflit et de la violence dans la société. L'évocation de la morale ou de la justice comme éventuel principe moteur pourrait dès lors avoir pour conséquence, volontaire ou inintentionnelle, l'invisibilisation du conflit ou de la domination. Par exemple, Bruno Amable et Stefano Palombarini (2005) développent des recherches qualifiées de néoréalistes qui, tout en reconnaissant la pluralité des logiques d'action dans un système social, se donnent comme objectif de « retrouver la démarche qui unissait le moment "objectiviste" des intérêts matériels et des positions au sein de l'espace social, au moment subjectiviste des perceptions et des appréciations, mais en posant en premier le moment objectiviste » (*ibid.*, p. 223). De ce fait, les auteurs se méfient de l'évocation de principes de justice dans l'organisation du social, par les économistes de l'école des conventions ou par Amartya Sen (2004) ou John Rawls (1987) par exemple. Ils en viennent à douter de la notion d'intérêt général, de bien commun ou encore d'intérêt public, pour défendre un rejet de positions normatives en économie. Cette posture permet d'identifier l'intérêt général comme seul résultat de rapport de force et de position d'hégémonie culturelle (Gramsci).

L'intérêt de cette critique est de rappeler la permanence du conflit et que l'invocation de principes de justice n'est qu'un mode de tenta-

tive de résolution de conflits, qui bute elle-même bien évidemment sur l'hétérogénéité des principes de justice¹⁴. Cependant, ce qui semble manquer est la transformation de la forme du conflit politique par le rôle accru, voire central, de l'État dans la structuration du social tant par la détermination des conditions matérielles que des positions symboliques. La définition de l'intérêt général n'est pas que la lutte des idéologies, mais aussi de la structuration de l'État de droit qui demande une universalisation des principes de justice. Ainsi, la simple formulation de la possibilité d'un impôt mondial en définissant des bases fiscales comparables participe à l'universalisation du regard sur l'application des principes de justice.

Les élections de Javier Milei en Argentine et de Donald Trump aux États-Unis sont aussi le résultat d'un discours promouvant la liberté (d'expression, de s'enrichir, de forer) et, plus particulièrement pour Trump, la lutte contre d'autres pays qui seraient injustes envers les États-Unis. Si la situation objective des classes moyennes américaines s'est dégradée, comme le montre la baisse de l'espérance de vie dans le pays, le discours mobilisateur n'est pas celui d'une plus grande redistribution, mais celui de l'affirmation du recul nécessaire de l'État social, qui devrait se concentrer sur la lutte contre l'immigration illégale. Ce discours a convaincu une grande partie de la classe moyenne, et même de populations plus pauvres. Contrairement à une analyse économiste du vote pour Trump, on défend donc l'idée d'une idéologisation des États-Unis avec l'affirmation d'une morale libertarienne et nationaliste, qui a une forte efficacité politique sans être cohérente théoriquement. Ainsi, il ne faut pas penser morale et idéologie comme promouvant plus d'égalité et de redistribution. La forme de ces nouvelles idéologies n'est pas le sujet de cet article, qui se concentre plutôt sur les conditions de possibilités des idéologies comme facteur orientant le capitalisme.

14. Par ailleurs, un moteur puissant de l'action collective est probablement plus la lutte contre l'injustice que la seule affirmation de son intérêt propre. Le conflit sur les principes de justice demande bien une théorie empirique de la justice, qui ne se dissout pas dans une conception élargie de l'intérêt, car elle prétend à l'universalisation.

7. Par sa réflexivité et l'effectivité du droit, l'État est l'institution des institutions

À la critique précédente de l'importance des valeurs, qui revendique la centralité du conflit dans le politique, une seconde critique provient aussi de l'école de la régulation sur la nature même de l'État. Pour l'analyse économique standard, auquel l'auteur de ces lignes a contribué, l'État est un objet difficile à appréhender. Il est soit conçu comme tout-puissant et susceptible d'agir pour réduire les défaillances de marché, soit encore comme un agrégateur imparfait de préférences individuelles que l'économiste veut considérer comme exogènes (Le Grand et Ragot, 2024, pour une contribution récente). Les autres disciplines, la science politique, comme la sociologie ou l'anthropologie, trouvent peu de points d'entrée dans l'analyse économique pour permettre un débat interdisciplinaire. L'école de la régulation, en héritière de l'institutionnalisme et de l'histoire économique, a produit une conceptualisation permettant la reconnaissance du rôle de structures sociales qui participent à la socialisation des individus et à l'organisation de la société. De ce fait, la théorie de la régulation est une métathéorie, compatible avec différentes épistémologies et différents modèles, qui peut dialoguer avec différentes sciences sociales¹⁵. Il s'avère donc particulièrement utile de considérer la pensée de l'État au sein de la théorie de la régulation et d'en formuler une critique constructive.

Comme mentionné par Boyer et Saillard (2002), les premiers développements de la théorie de la régulation ont eu lieu dans un environnement où une science sociale marxiste faisait de l'État bourgeois la clé de voûte du capitalisme qui, si elle était retirée, permettrait une déstabilisation salutaire permettant une désagrégation de la domination sociale dans une société sans classe. L'intensité et parfois la violence des débats politiques de l'époque apparaissent aujourd'hui bien loin, mais elles ont probablement marqué la volonté initiale de construire une économie institutionnaliste loin du fétichisme marxiste

15. Cette présentation de la théorie de la régulation, pour triviale qu'elle puisse paraître, ne fait pas de cette théorie une alternative globale à une élaboration de modèles qualifiés de standards ou néoclassiques, à la différence d'Aglietta (2019). Il faut distinguer les modèles qui analysent un mécanisme, comme ceux relatifs à l'information imparfaite (Stiglitz) qui sont qualifiés de néoclassiques car ils utilisent une forme de rationalité individuelle forte. Ces derniers peuvent contribuer à expliciter des mécanismes économiques étudiés au sein de la théorie de la régulation, comme par exemple le modèle à générations imbriquées, qui est une forme simple du cadre plus général des modèles à agents hétérogènes. Une discussion plus fine de l'architecture globale de la recherche économique est hors du cadre de cet article.

de l'État. Ainsi, l'État est présenté comme une forme institutionnelle parmi les cinq autres identifiées par l'école de la régulation, formant une grammaire minimale du capitalisme (Boyer, 2003). Les cinq formes institutionnelles (formes et régimes monétaires, formes du rapport salarial, formes de la concurrence, formes d'adhésion au régime international, formes de l'État) sont présentées comme le produit de compromis institutionnalisés. Cette relativisation d'un statut particulier de l'État va plus loin encore avec la contribution de Robert Delorme (2002). Ce dernier propose d'écrire « état » sans majuscule pour désacraliser l'institution, qui est présentée comme un « état relationnel intégré complexe » (ERIC), qui est une « conjonction de phénomènes témoignant de régularités fortes dans l'espace ».

Cette description de l'État, qui est compatible avec l'approche néoréaliste mentionnée dans la section précédente, semble manquer un rôle spécifique de l'État qui est sa recherche permanente et réflexive de mise en cohérence du droit, de rendre comptables les théories implicites de la justice qui émergent dans les sociétés où la démocratie est un processus imparfait mais puissant de régulation des logiques bureaucratiques. Ce qui manque est la réflexivité de l'État qui en fait un acteur de la mise en cohérence des autres institutions.

Par sa profondeur réflexive, l'État est l'institution des institutions, dans les moments les plus critiques. Les guerres sont naturellement des moments de concentration du pouvoir dans l'État qui, revendiquant son rôle « d'unité de survie » (Elias, 1991), utilise le monopole de la violence, qui se veut évidemment légitime. La réorganisation de la société pour l'effort de guerre, ou la destruction d'institutions fortes, demandent à l'État de mettre en œuvre une administration de la société, c'est-à-dire un ensemble de règles et de procédures visant à l'efficacité administrative de moyens au service d'un but politique¹⁶. La pandémie de la Covid-19 montre aussi la diversité des décisions prises avec la mobilisation de l'État comme unité de survie et le travail administratif de rationalisation de l'action publique (Boyer 2020 ; Lazar, Plantin et Ragot, 2020). De même, Donald Trump, dans un autre registre, fait de son élection une condition de survie du collectif auto-défini portant la civilisation américaine, voire occidentale ou mondiale, qui semble en fait un groupe social très réduit.

16. Le rôle des guerres dans la transformation des capitalismes est un point d'intersection fructueux entre l'histoire économique et la théorie de la régulation.

8. Conclusion : penser et orienter la nouvelle forme du retour de l'État dans l'économie

L'enjeu de la discussion économique sur l'État est loin d'être seulement théorique. Depuis la crise financière de 2007-2008, la crise sanitaire de 2020-2021 et le retour de la guerre en Europe en 2022, on assiste à un retour spectaculaire des États dans la reconfiguration des économies. Cette reconfiguration des capitalismes semble sous-estimée par de nombreux courants de sciences sociales qui restent concentrés sur la critique du néolibéralisme. Par exemple, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne contribue à réintroduire des frontières commerciales, et il a fallu un effort bureaucratique de l'État pour gérer la question de la frontière de l'Irlande, membre de la zone euro. La fin de la deuxième mondialisation avec le retour des barrières commerciales et la fin du multilatéralisme, le retour de la guerre et la notion de « menaces externes », la reconfiguration du capitalisme mondial autour de la tension entre les États-Unis et la Chine, la consolidation de l'extrême droite dans les milieux populaires et les classes moyennes (qui peuvent produire des évolutions brutales comme en Argentine) sont des évidences. Comprendre ces évolutions demande une définition des États comme acteurs stratégiques réflexifs, dont la machine administrative peut suivre des logiques propres, au service d'un groupe social restreint.

Ensuite, dans le cas européen, la question de l'intégration du politique et de l'économique prend une importance particulière, en acceptant des formulations normatives. La question européenne est une stratégie constructiviste d'élaboration d'un fédéralisme fiscal et d'un proto-État européen (dont la conceptualisation reste à élaborer) assurant la stabilisation d'une zone euro soumise à de fortes dynamiques divergentes. Le succès d'une telle entreprise repose sur l'analyse lucide des divergences d'intérêts et des principes de justice, qui conditionnent les modes nationaux de redistribution. Ainsi, la condition de possibilité du projet européen est une reconnaissance plus importante de l'hétérogénéité des principes de justice (en plus des intérêts en jeu) qui s'expriment dans les structures politiques étatisées.

Références

- Aglietta M., 2019, *Capitalisme. Le temps des ruptures*, Paris, Odile Jacob.
- Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil.
- André C., 2002, « État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine », in : R. Boyer et Y. Saillard (eds), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 144-152.
- André C., R. Delorme et G. Terny, 1973, « Les dépenses publiques françaises depuis un siècle », *Économie et Statistiques*, n° 43, pp. 3-14.
- André M., J.-M. Germain et M. Sicsic, 2019, « Approche élargie des inégalités et de la redistribution en France : enseignements du rôle des transferts et de la valorisation des services publics », *Document de travail de l'INSEE*, n° 2023-07.
- Audier S., 2012, *Néo-libéralismes : une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset.
- Baumol W. J., 1967, « Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis », *The American Economic Review*, vol. 57, n° 3, pp. 415-426.
- Birnbaum P., 1976, « La conception durkheimienne de l'État : l'apolitisme des fonctionnaires », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 2, pp. 247-258.
- Bergson H., 1932, *Les deux sources de la morale et de la religion*, Paris, Félix Alcan éditeur.
- Boyer R., 2003, « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Cahiers d'économie politique*, n° 44, pp. 79-101.
- Boyer R., 2015, *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation des crises*, Paris, La Découverte.
- Boyer R., 2020, *Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie*, Paris, La Découverte.
- Boyer R., 2022, « Platform capitalism : A socio-economic analysis », *Socio-Economic Review*, vol. 20, n° 4, pp. 1857-1879.
- Boyer R. et Y. Saillard (eds), 2002, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Corado D. et S. Solari, 2010, « Natural law as inspiration to Adolph Wagner's theory of public intervention », *The European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 17, n° 4, pp. 865-879.
- Delorme R., 2002, « L'état relationnel intégré complexe (ERIC) », in : R. Boyer et Y. Saillard (eds), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 180-188.

- Delorme R. et C. André, 1983, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil.
- Durkheim É., 1950, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF.
- Elias N., 1991, *La société des individus*, Paris, Fayard.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fleurbaey M., 2008, *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Forsé M. et M. Parodi, 2010, *Une théorie empirique de la justice sociale*, Paris, Hermann.
- Forsé M. et M. Parodi, 2020, *Le sens du juste*, Paris, Hermann.
- Fouquet O., 2011, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33, octobre.
- Geertz C., 1964, « Ideology as a cultural system », in : D. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, New York, The Free Press of Glencoe, pp. 47-76, rééd. dans *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Books, 2000, pp. 47-76.
- Godelier M., 1984, *L'idéal et le matériel*, Paris, Fayard.
- Gouardo C. et F. Lenglart, 2019, « Où réduire le poids de la dépense publique ? », *Note d'analyse de France Stratégie*, n° 74.
- Hall P. A. et D. Soskice, 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Karsenti B., 2001, « Durkheim (1858-1917) : la mesure du social », in : A. Caillé (ed.), *Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique*, Paris, La Découverte, pp. 622-632.
- Lazar M., G. Plantin et X. Ragot, 2020, *Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lefort C., 1986, *Essais sur le politique : XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Seuil.
- Le Grand F. et X. Ragot, 2024, « Should we increase or decrease public debt? Optimal fiscal policy with heterogeneous agents », *Journal of Political Economy*, <https://doi.org/10.1086/734877>
- Le Grand F., X. Ragot et D. Rodrigues, 2025, « The welfare of nations: Social preferences and the macroeconomy », *CEPR Discussion Paper*, n° 19847.
- Le Pors A., 1977, *Les bêquilles du capital. Transferts État-industrie : critère de nationalisation*, Paris, Seuil.
- Margairaz M. et D. Tartakowsky, 2020, *L'État détricoté. De la Résistance à la République en marche*, Paris, Éditions du Détour, 2^e éd. revue et augmentée.

- Martin P., J. Pisani-Ferry et X. Ragot, 2021, « Pour une refonte du cadre budgétaire européen », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 63.
- Nozick R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books.
- Peacock A. et J. Wiseman, 1979, « Approaches to the analysis of the government expenditure growth », *Public Finance Quarterly*, vol. 7, n° 1, pp. 3-23.
- Péligry P. et X. Ragot, 2024, « Evolution of fiscal systems: Convergence or divergence? », *Socio-Economic Review*, vol. 22, n° 2, pp. 907-930.
- Piaget J., 1932, *Le jugement moral chez l'enfant*, Paris, PUF.
- Portes J., 2023, « The impact of Brexit on the UK economy: Reviewing the evidence », *VOXEU Column*, 7 juillet, <https://cepr.org/voxeu/columns/impact-brexit-uk-economy-reviewing-evidence>
- Rachel L., 2020, « Leisure-enhancing technical change », *Working paper*.
- Rawls J., 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil.
- Rousselon J. et M. Viennot, 2020, « Inégalités primaires, redistributions : comment la France se situe en Europe », *Note d'analyse de France Stratégie*, n° 97.
- Sen A., 2004, *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte.

RETOUR SUR LE CONCEPT DE BLOC SOCIAL EN ÉCONOMIE POLITIQUE

Bruno Amable

Université de Genève

Stefano Palombarini

Université Paris 8

Cet article traite de la notion de « bloc social » dans la littérature d'économie politique, souvent associée à Gramsci. Cette notion est large et polysémique. Elle peut entraîner des malentendus car Gramsci utilisait le concept de manière variée, rendant difficile de trouver une définition unique. Nous proposons de définir le « bloc social » dans le cadre de l'« économie politique néoréaliste » afin d'analyser différents types de domination et de crise, en le distinguant du « bloc historique » de Gramsci.

Mots clés : blocs social, domination, Gramsci, conflit, économie politique.

La notion de « bloc » ou de « bloc social » est de plus en plus présente dans la littérature d'économie politique¹, et la référence à Gramsci accompagne le plus souvent ces usages. La lecture de cette littérature et des commentaires qui s'y rattachent indique toutefois que la notion recouvre un espace conceptuel relativement large et que les ambiguïtés associées à son usage peuvent être à la source de malentendus et de contre-sens. La référence à Gramsci est elle-même une source potentielle de difficultés si on prend en compte le fait que le théoricien italien, préoccupé avant tout par l'action politique, a fait un usage varié de la notion de bloc, une caractéristique qui se retrouve dans la plupart des concepts qu'il a mobilisés. Cela rend probablement illusoire la tentative de trouver chez Gramsci la « véritable » signification

1. Voir par exemple May, Nölke et Schedelik (2024).

du concept de bloc, et cela plaide en revanche pour l'élaboration d'une définition de bloc social adaptée à l'objet que l'on se donne pour but d'analyser.

Dans le cadre d'une approche que nous avons nommée « économie politique néoréaliste » (Amable et Palombarini, 2005, 2024), la notion de bloc social est mobilisée dans de nombreux travaux individuels ou communs². Le présent article se donne pour tâche de revenir sur le concept de bloc social tel que nous le définissons, soulignant en quoi il diffère de celui de bloc historique de Gramsci, et de voir de quelle façon il sert à spécifier différents types de domination et de crise.

Après avoir présenté notre définition d'un bloc social et expliqué que notre approche se fonde sur une différenciation de trois dimensions de la domination, nous revenons sur la notion de bloc chez Gramsci pour pointer les différences et similitudes. Nous discutons des différents types de crise associés à notre définition de la domination et concluons en demandant à quoi correspondrait un bloc historique dans l'approche néoréaliste.

1. Le bloc social dans l'économie politique néoréaliste

Nous appelons « bloc social » un ensemble de groupes sociopolitiques unifiés par une stratégie politique et apportant un soutien à cette stratégie dans l'objectif d'accession ou de maintien au pouvoir. Une stratégie politique propose un programme de mise en œuvre de politiques publiques impliquant notamment des décisions de politique économique (budget, etc.) et des initiatives législatives ou réglementaires, et se donne pour objectif une certaine configuration des institutions économiques ou politiques, menant à une stabilité institutionnelle ou à des réformes structurelles. Un groupe sociopolitique réunit des agents qui expriment le même type d'attentes vis-à-vis de l'action publique, et son soutien à la stratégie politique considérée dépend du degré de satisfaction de ses attentes.

Comme cela est exposé en détail dans Amable et Palombarini (2024, chap. 2), le soutien peut prendre différentes formes, il ne se limite pas au vote mais implique toutes les actions susceptibles de favoriser la mise en œuvre de la stratégie politique choisie ou de contrecarrer les stratégies politiques concurrentes : vote, actions de

2. De Palombarini (2001) et Amable (2003) à Amable et Palombarini (2024).

masse, soutien financier, expertise, influence, violence, etc. La nature des actions comme leur efficacité dépend de l'identité des groupes sociopolitiques et de leur place dans la structure sociale, déterminant le type de ressources, matérielles ou autres, dont ils disposent.

Un bloc social est ainsi en principe hétérogène : c'est le cas lorsque plusieurs groupes considèrent que leurs attentes, qui peuvent différer plus ou moins fortement, sont suffisamment prises en compte par une certaine stratégie politique. Un bloc social est hiérarchisé, car le soutien de certains groupes, quelle que soit sa forme, est en général plus important pour la réussite de la stratégie politique que celui d'autres groupes, reflétant les inégalités de puissance politique entre les groupes sociaux, qui découlent des différences de positions dans la structure sociale. Les attentes principales des groupes centraux dans le bloc social constitueront alors le cœur du projet politique fédérateur. Les attentes des groupes périphériques seront en revanche satisfaites à un degré qui peut varier en fonction de la situation politico-économique.

Un bloc social est dit *dominant* s'il est en mesure de valider politiquement la stratégie qui lui correspond, c'est-à-dire quand le soutien du bloc assure la victoire politique de cette stratégie. Les conditions dans lesquelles la validation se produit dépendent des institutions politiques. Dans un système dit « démocratique », les résultats électoraux participent à la répartition du pouvoir, ce qui a des conséquences pour les stratégies des acteurs politiques qui souhaitent conserver le pouvoir ou y parvenir. La satisfaction des attentes minimales d'une partie suffisamment large de l'électorat guide alors en grande partie la définition de l'action politique. Les différences dans les institutions politiques de ces systèmes (majoritaire, proportionnel, fédéral, centralisé, etc.) se traduisent en autant d'opportunités et de contraintes pour la recherche du soutien électoral. À l'inverse, dans un système dictatorial ou autoritaire qui ne prévoit pas d'échéance électorale pour sanctionner le pouvoir en place, le maintien au pouvoir est davantage lié à un autre type de soutien, impliquant notamment, mais pas uniquement, le concours des organisations spécialisées dans la violence et la répression. Ces derniers éléments sont à l'évidence aussi présents dans les systèmes dits « démocratiques ».

Notre concept de bloc social correspond ainsi à la dimension la plus directement politique du conflit social, celle qui porte, dans un contexte idéologique et institutionnel donné, sur les liens entre les

attentes sociales et la détermination des décisions prises par le pouvoir politique. Mais le conflit social, qui est ancré dans la diversité des positions engendrées par l'organisation économique et productive, ne se résume pas à cette seule dimension : il concerne aussi l'affrontement entre les paradigmes idéologiques qui orientent la vision du rôle de l'État et les conceptions de l'action publique considérée majoritairement comme faisable, réaliste, légitime, efficace, envisageable ou désirable, et qui donc conditionnent la formation des attentes. La configuration même des groupes sociopolitiques, qui sont définis à partir des attentes partagées par leurs membres, est ainsi conditionnée par les rapports de force idéologiques. Le conflit porte aussi sur les institutions sociales, c'est-à-dire les règles qui, à différents niveaux, organisent le fonctionnement de la structure sociale d'ensemble, et qui sont seulement en partie sous le contrôle des décideurs publics, représentant des compromis (institutionnalisés) passés. Il est possible de prendre telle ou telle mesure politique tout en restant dans le cadre d'un compromis passé, par exemple en modifiant le taux de cotisation d'un système de retraite par répartition ou en décidant de modifier ou pas le taux horaire du SMIC. Supprimer le SMIC ou passer d'un système de retraite par répartition à un système par capitalisation constitue en revanche une remise en cause d'un compromis passé, ce qui implique la réouverture d'un conflit social précédemment neutralisé par les institutions concernées.

Les dimensions dans lesquelles s'articule le conflit social (idéologique, institutionnelle, « politique » au sens le plus strict du terme) évoluent en se conditionnant réciproquement, mais selon des logiques et des temporalités qui leur sont spécifiques. Ainsi, notre notion de bloc social dominant (BSD) correspond à une certaine configuration des rapports de force politiques, qui déterminent la capacité d'orienter l'action des décideurs politiques. Cependant, des groupes qui font partie du BSD, c'est-à-dire des groupes qui soutiennent la stratégie politique au pouvoir parce qu'ils estiment, chacun pour des raisons qui leur sont propres, que certaines de leurs principales attentes sont suffisamment prises en compte, peuvent se considérer comme pénalisés par l'architecture institutionnelle existante et avoir précisément des attentes de changement institutionnel qui peuvent être, au moins en partie, prises en compte dans la stratégie politique dominante. Ces groupes se trouvent alors dans une position dominée dans la dimension institutionnelle du conflit. Tout ou partie des attentes de ces groupes peuvent aussi être disqualifiées comme illégitimes, irréalistes

ou contraires à « l'intérêt général » par le paradigme idéologique dominant. On serait dans ce cas en présence de groupes politiquement dominants mais en position de faiblesse dans la dimension idéologique du conflit.

Pour éviter tout malentendu sur notre approche, plusieurs points doivent être soulignés.

a) Il faut faire la différence entre les groupes sociaux que l'on peut identifier à partir de la position objective occupée par leurs membres dans la structure économique et productive, et les groupes sociopolitiques définis à partir des attentes qu'ils portent sur l'action publique et le devenir social. Ainsi, la composition sociologique d'un groupe socio-politique est en règle générale hétérogène. La partition en groupes sociopolitiques n'est pas le reflet *immédiat* d'une certaine organisation productive, car elle dépend pour partie d'un processus de traduction qui va de la position objective occupée dans la structure aux attentes qui concernent l'action publique, traduction conditionnée par la « vision du monde » intégrée par les agents, elle-même reliée à l'architecture institutionnelle existante.

b) Un bloc social n'est pas un bloc électoral. Le bloc social est défini par un projet politique, un bloc électoral ne l'est pas nécessairement. On peut, pour illustrer ce point, prendre l'exemple du modèle de l'électeur médian, où le choix politique gagnant correspond aux préférences d'une infime minorité mais recueille les suffrages d'une majorité. Pour gagner l'élection, il n'est besoin d'aucun compromis politique entre attentes hétérogènes. Plus généralement, les exemples historiques abondent de victoires électorales éphémères car obtenues en raison de promesses disparates³ : si le soutien électoral de certains groupes ne s'accompagne pas d'une véritable intégration de leurs demandes dans la stratégie politique, le pouvoir repose sur des bases fragiles. La notion de bloc social suppose en revanche un projet politique qui fonctionne comme un véritable compromis entre les attentes exprimées par plusieurs groupes sociaux, au sens où ces groupes se reconnaissent dans un même projet pour des raisons différentes.

3. Pratiquement toutes les dernières élections présidentielles françaises sont une illustration de ce phénomène : Mitterrand élu en 1981 sur un programme de gauche applique une politique de « rigueur » qui fait perdre les élections au Parti socialiste cinq ans plus tard ; Chirac élu en 1995 sur la promesse de résorber la fracture sociale est contraint à la cohabitation deux ans plus tard. L'exemple le plus flagrant est celui de François Hollande, élu en 2012 et n'osant même pas se représenter en 2017 (voir Amable, 2021).

c) La stratégie politique mise en œuvre par les acteurs politiques n'est pas réductible à la compétition électorale. Le soutien électoral n'est que l'une des dimensions du soutien politique et, comme nous l'avons souligné, son poids varie en fonction des contextes institutionnels et historiques. À titre d'exemple, l'action d'un gouvernement élu peut être immédiatement délégitimée par une contre-offensive médiatique et idéologique ; et un pouvoir politique très affaibli et même perdant sur le plan électoral peut prolonger son action en s'appuyant soit sur une construction institutionnelle qui l'avantage (comme c'est le cas du Président Macron depuis les législatives 2024), soit directement sur le contrôle de l'appareil répressif (coup d'État). Les façons de prendre ou d'exercer le pouvoir et de s'y maintenir peuvent ainsi être très diverses, dépendant du type de puissance politique dont disposent les groupes sociaux centraux du bloc que la stratégie politique cherche à agréger : action idéologique, médiatique, blocages économiques ou institutionnels, violence physique, etc.

d) L'identité des acteurs politiques dépend aussi du contexte historico-institutionnel. Parmi ces acteurs il faut à l'évidence compter les partis politiques, au moins dans les sociétés démocratiques, mais d'autres protagonistes du conflit politique peuvent jouer un rôle important : administration, armée, etc.

2. Les différentes dimensions de la domination sociale dans notre approche (politique, idéologique, institutionnelle)

Un conflit social qui s'articule sur des dimensions reliées mais qui diffèrent en raison de la temporalité de leur évolution, de la logique qui la gouverne et des protagonistes du conflit, implique que les rapports de domination qui caractérisent le conflit varient à leur tour d'une dimension à l'autre.

Ainsi la *domination politique* se définit-elle par l'appartenance ou non au BSD. Cette appartenance se manifeste par le soutien au pouvoir qui, comme nous l'avons souligné, peut prendre des formes multiples et qui est conditionné à la satisfaction des attentes des groupes composant le bloc.

La *domination institutionnelle* est en quelque sorte l'effet retardé de la domination politique. Les institutions correspondent à des compromis politiques qui sont acceptés et intériorisés par les agents comme autant de règles, qui peuvent être inscrites dans des textes de

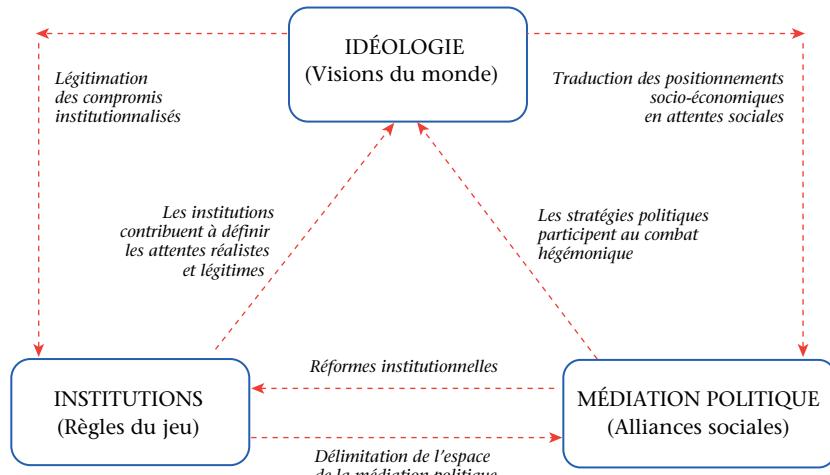
différents niveaux (constitution, loi, règlement, etc.). Le changement d'une institution implique de rendre de nouveau explicite la nature arbitraire d'un compromis auparavant intégré comme une règle du jeu, et donc la réouverture d'un conflit social. La domination institutionnelle correspond à la protection que les institutions existantes offrent aux intérêts de certains groupes au détriment d'autres.

La *domination idéologique* est en lien avec l'existence d'un paradigme en position de force, qui valide certaines attentes comme réalistes, légitimes, conformes à la morale, etc., et en disqualifie d'autres. Les rapports de force idéologiques se répercutent aussi sur la perception des institutions comme correspondant ou pas à l'efficacité économique, à la justice sociale, à l'intérêt général, etc.

Il faut noter que l'aspect idéologique n'est pas une simple « lutte des idées ». L'acceptation d'un horizon politique passe aussi par les pratiques politiques. La domination idéologique du néolibéralisme n'a pas reposé que sur l'action purement intellectuelle ou de propagande menée par des organisations telles que la Société du Mont-Pèlerin ou des intellectuels comme Hayek ou Friedman. Le fait que les politiques d'inspiration néolibérale aient été appliquées par des gouvernements de gauche a renforcé la domination idéologique du néolibéralisme au moins autant que toute la production intellectuelle expliquant qu'il n'y a pas d'alternative. Un gouvernement de gauche arrivé au pouvoir sur un programme alternatif, qui y renonce pour mettre en œuvre des politiques qu'il avait jusque-là dénoncées et combattues, fait la démonstration en pratique que l'alternative n'existe pas. Le message envoyé à sa base sociale est que cela ne sert à rien d'exprimer des attentes de changement plus ou moins radical de politique économique puisque même les forces politiques qui sont supposées mettre en œuvre ce changement y renoncent.

Les trois dimensions (politique, institutionnelle et idéologique) du conflit social (schéma 1) évoluent conjointement, la dynamique de chacune se répercutant sur les deux autres, mais selon une temporalité qui leur est propre et en répondant à une logique qui diffère d'une dimension à l'autre : le soutien engendré par les différentes stratégies pour la dimension politique, la possibilité d'inscrire certains compromis dans des règles sociales pour les institutions, la capacité de traduire un paradigme dans le « sens commun » pour l'idéologie.

Schéma 1. Les trois dimensions de la domination



Source : Amable et Palombarini (2024), figure 5.2.

3. Gramsci : bloc historique et crises

Il est courant de rattacher la notion de bloc social à une influence gramscienne. Dans notre cas, ce n'est que partiellement vrai et le rapprochement avec les diverses notions de bloc que l'on trouve chez Gramsci est plus complexe qu'il n'y paraît.

Gramsci fait référence à différents types de blocs. Douet (2018) rappelle que l'on trouve dans l'œuvre du philosophe italien des expressions comme « bloc social », « bloc national », « bloc intellectuel », « bloc urbain » et « bloc rural », « bloc mécanique de groupes sociaux », « bloc industriel-productif », « bloc libéral de droite et du centre », « bloc de toutes les forces de droite », etc. La notion centrale dans l'œuvre de Gramsci est celle de « bloc historique », que l'on peut définir comme l'unité dialectique de la structure économique et de la superstructure politico-idiologique. La notion de bloc historique concerne ainsi pour Gramsci les rapports entre forces matérielles et idéologie, des rapports qui comme on le sait n'ont pour lui rien de déterministe, ou encore les liens entre théorie et pratique. Il ne faut donc pas confondre bloc historique et bloc social. Le bloc historique correspond à une configuration provisoirement stable des rapports sociaux, engendrée par la capacité hégémonique d'une classe sociale⁴ en mesure de ressoudre autour d'elle l'ensemble de la société à la fois

dans son « contenu économico-social » et dans sa « forme éthico-politique », une situation qui reste cependant caractérisée par la conflictualité : le bloc historique est pour Gramsci toujours traversé par des forces en conflit, dont l'une est dominante et en maintient l'unité (Douet, 2018).

Comme le montre Douet (2018, p. 251), Gramsci ne définit pas le bloc historique « comme l'unité de différents acteurs ou sujets collectifs qui feraient "bloc", ni comme la "base sociale" d'un mode de production ou d'un régime d'accumulation, d'un type d'État ou d'un régime politique, et encore moins comme la base électorale d'une coalition partidaire ». Il s'agit en revanche d'une articulation spécifique des rapports de détermination réciproque entre structure et « superstructures complexes », expression d'une hégémonie particulière. Le bloc historique correspond alors à un équilibre dans les rapports de force qui dépasse la configuration politique correspondant à l'existence d'un BSD. Il s'agit d'une configuration particulière de stabilisation du conflit social dans ses différentes dimensions. L'exemple canonique de bloc historique donné par Gramsci est celui issu de la Révolution française, et l'hégémonie bourgeoise paradigmatic est l'hégémonie jacobine⁴. Cette hégémonie bourgeoise a pu satisfaire certains intérêts des classes populaires en éliminant notamment les restes du féodalisme, en effectuant une répartition plus acceptable des terres, en introduisant le suffrage universel. « Ces phénomènes se sont accompagnés d'une "réforme intellectuelle et morale" » (Douet, 2018, p. 310). Douet (2018) précise aussi que Gramsci voit dans la mobilisation des masses en un « peuple-nation » le principal ressort de l'hégémonie jacobine. On voit ainsi que les trois dimensions mentionnées précédemment sont associées à l'hégémonie selon Gramsci.

Quand Gramsci (1975, p. 1612, Quaderno 13, § 23)⁶ se donne pour objectif un bloc historique « nouveau, homogène, sans contradictions internes », il ne pense guère à une alliance sociale spécifique ni à la disparition d'une conflictualité indépassable, mais à l'hégémonie possible de la classe ouvrière qui se déploierait de façon cohérente (c'est cela, « sans contradictions ») dans les différentes dimensions de l'organisation sociale. Une stratégie d'alliance, qui n'exclut pas l'usage

4. Douet (2018, p. 459) : « La persistance d'un bloc historique correspond à une stabilité relative des rapports de force, garantie par l'hégémonie d'un groupe social donné. »

5. Voir aussi Douet (2023).

6. Toutes les citations de Gramsci (1975) sont notre traduction.

de la coercition et correspond, elle, à un bloc social, est cependant indispensable dans cette perspective. Ainsi par exemple, dans ses notes sur la « question méridionale », Gramsci écrit en 1926 que « le prolétariat peut devenir la classe dirigeante et dominante dans la mesure où il parviendra à créer un système d'alliances de classes qui lui permettra de mobiliser contre le capitalisme et contre l'État bourgeois la majorité de la population laborieuse, ce qui, dans le cas de l'Italie, compte tenu des rapports réels qui existent entre les classes, revient à dire dans la mesure où elle réussira à obtenir l'assentiment des larges masses paysannes ».

Il est essentiel de souligner que pour Gramsci, l'existence d'un bloc historique, à savoir d'une unité (dialectique) entre « structure » et « superstructures », expression d'une hégémonie complète, est loin d'être la règle dans une organisation sociale. Au contraire, dans sa vision théorique, l'état ordinaire d'un système social est marqué par l'absence de syntonie entre la dynamique de la « structure » et celle des « superstructures complexes ». L'idée d'une crise toujours potentiellement présente est ainsi centrale. Le même postulat se trouve au centre de la théorie de la régulation, la crise, c'est-à-dire l'absence de cohérence des formes institutionnelles est le point de départ, la régulation est au contraire une construction. La crise peut, pour utiliser les mots de Fabio Frosini (2010, p. 35), être éventuellement *désactivée* par les médiations sociales, culturelles et politiques : « Gramsci vient repenser complètement la relation entre l'histoire et la crise, entre la structure et la conjoncture, faisant de l'histoire non la prémissse d'une crise, qui serait l'explosion d'une série de contradictions accumulées dans le temps plat du "développement", mais la stratégie réussie de sa "désactivation". La crise devient la condition permanente de l'histoire, qui perd son caractère de processus par stades et unitaire [...], pour devenir l'imbrication complexe et toujours spécifique des rapports de forces disposés, entrelacés et opposés [...] aux niveaux national et international. »

Comme cela a été noté (Maltese, 2012, p. 2), la vision gramscienne de la crise est aussi celle de la Théorie de la régulation : « Voilà qu'en Gramsci, nous trouvons une certaine concordance avec l'école française de régulation [...]. Cette école travaille sur une lecture du capitalisme dans la perspective toujours possible et actualisable de sa crise, hic et nunc échappée [...] en vertu de médiations sociales (politiques) réussies. »

Ainsi, selon Gramsci (1975, p. 1587, Quaderno 13, § 17), « on peut exclure que, par elles-mêmes, les crises économiques immédiates produisent des événements fondamentaux ; elles peuvent seulement

créer un terrain plus favorable à la diffusion de certains modes de pensée, de façons de définir et résoudre les questions qui conditionnent tout le développement à venir de la vie de l'État⁷ ». Mais des crises politiques peuvent toujours se produire comme conséquence de mutations qui affectent aussi bien la « structure » que les « superstructures complexes », et elles peuvent s'approfondir au point d'engendrer ce que Gramsci (1975, p. 1603, Quaderno 13, § 23) appelle une crise d'hégémonie ou crise organique : « [...] la crise d'hégémonie de la classe dirigeante [...] se produit soit parce que la classe dirigeante a failli dans l'une de grandes entreprises politiques pour laquelle elle a demandé ou imposé avec la force le soutien des grandes masses (comme la guerre), soit parce que des masses très importantes (notamment de paysans et de petits bourgeois intellectuels) sont passées d'un coup de la passivité politique à une certaine activité et avancent des revendications qui dans leur incohérence constituent une révolution. On parle de "crise d'autorité" et cela est justement une crise d'hégémonie, ou crise de l'État dans son ensemble⁸. »

L'influence de Gramsci se retrouve en partie dans la Théorie de la régulation, en particulier chez Alain Lipietz (1988), mais avec un glissement problématique de la notion de « bloc historique » à celle de « bloc hégémonique ». Lipietz (*ibid.*, p. 3) définit un bloc social comme un « système stable de rapports de domination, d'alliances, et de concessions entre différents groupes sociaux (dominants et subordonnés) », et considère qu'un bloc devient hégémonique « quand il fait reconnaître son dispositif comme conforme à l'intérêt de la nation tout entière ». Il précise que dans un bloc hégémonique, « la fraction de la nation dont les intérêts ne sont pas du tout pris en compte doit être très minoritaire » : dans sa perspective, l'hégémonie d'un bloc se traduit par sa capacité à prendre en compte l'ensemble des intérêts sociaux, même si ce n'est pas au même degré et, de ce fait, à faire disparaître du paysage tout bloc alternatif.

7. « Si può escludere che, di per se stesse, le crisi economiche immediate producano eventi fondamentali; solo possono creare un terreno più favorevole alla diffusione di certi modi di pensare, di impostare e risolvere le quistioni che coinvolgono tutto l'ulteriore sviluppo della vita statale » (Gramsci, 1975, Quaderno 13 (XXX), § 17).

8. « [...] la crisi di egemonia della classe dirigente, che avviene o perché la classe dirigente ha fallito in qualche sua grande impresa politica per cui ha domandato o imposto con la forza il consenso delle grandi masse (come la guerra) o perché vaste masse (specialmente di contadini e di piccoli borghesi intellettuali) sono passati di colpo dalla passività politica a una certa attività e pongono rivendicazioni che nel loro complesso disorganico costituiscono una rivoluzione. Se parla di "crisi di autorità" e ciò appunto è la crisi di egemonia, o crisi dello Stato nel suo complesso » (Gramsci, 1975, Quaderno 13 (XXX), § 23).

La configuration hégémonique est étendue par Lipietz (*ibid.*, p. 4) au domaine économique de la façon suivante : « Pour autant que les intérêts, dont la prise en compte constitue l'enjeu du consensus sur lequel se construit et se reproduit le bloc hégémonique, sont des intérêts économiques », il se dessine une cohérence entre le bloc hégémonique, le régime d'accumulation (un « mode de transformation conjointe et compatible des normes de production, de distribution, et d'usage »), et le mode de régulation (« l'ensemble des normes, incorporées ou explicites, des institutions, qui ajustent en permanence les anticipations et les comportements individuels à la logique d'ensemble du régime d'accumulation »). À cela s'ajoute un « paradigme sociétal » qui est un « mode de structuration des identités et des intérêts légitimement défendables au sein de l'Univers des discours et des représentations politiques ». On retrouve la même idée chez May, Nölke et Schedelik (2024) qui assimilent le « bloc social hégémonique » à la « situation rare » où les « dynamiques de la structure et de la superstructure » fonctionnent étroitement ensemble, avec un degré de congruence très élevé. Ils en concluent que, dans un contexte socioéconomique donné, il ne peut y avoir qu'un seul « bloc social hégémonique ».

De notre point de vue, ces analyses confondent dans leur notion de « bloc hégémonique » deux concepts différents : le *bloc historique* tel que défini par Gramsci, qui correspond à une cohérence entre, d'une part, les rapports de force caractérisant la structure économico-productive et les « superstructures complexes » et, d'autre part, les intérêts d'une certaine classe sociale ; et le *bloc social* comme alliance entre groupes sociaux. Une certaine configuration de la structure sociale peut correspondre à la présence d'un bloc historique, dont l'existence, comme nous l'avons souligné et comme l'estime aussi Gramsci, est loin d'être garantie. Mais par définition, il ne peut pas y avoir coexistence entre plusieurs blocs historiques. Il n'en va pas de même pour les blocs sociaux : au contraire, la concurrence entre des projets politiques différents, qui fonctionnent comme autant de médiations entre les attentes sociales en présence, et qui correspondent ainsi chacun à un certain bloc social, est l'une des caractéristiques constantes du conflit social.

Parmi ces alliances sociales, l'une peut s'affirmer durablement en raison du soutien qu'elle est en mesure d'apporter au projet politique qui la fonde : on sera alors en présence d'un BSD. Mais d'une part, un bloc social réunit des groupes aux intérêts différents, et d'autre part

rien n'assure que les rapports de force politiques qui aboutissent à la présence (éventuelle) d'un BSD correspondent aux rapports de force qui caractérisent les dimensions idéologique et institutionnelle du conflit social. Des groupes politiquement dominants, c'est-à-dire inclus dans le BSD, peuvent être porteurs d'attentes que le paradigme prévalant dans la dimension idéologique disqualifie, ou se considérer comme pénalisés par l'architecture institutionnelle existante.

L'approche de Lipietz (1988), tout comme celle de May, Nölke et Schedelik (2024), en termes de bloc hégémonique réduit ainsi considérablement la variété des configurations historiques qu'une économie politique se doit d'analyser. En rabattant la notion gramscienne de bloc historique sur celle de bloc social, une approche en termes de « bloc hégémonique » se condamne à limiter fortement les cas empiriques qu'elle est en mesure d'analyser. Le bloc hégémonique correspond en effet à une situation dans laquelle le BSD aurait trois caractéristiques différentes, toutes empiriquement exceptionnelles : il serait puissant au point d'effacer du conflit politique toute autre hypothèse de médiation, et donc tout autre bloc social ; les groupes qui en sont au cœur seraient en position dominante non seulement dans la dimension politique du conflit social, mais aussi dans les dimensions idéologique et institutionnelle ; et il correspondrait à une stratégie politique en mesure de prendre en considération, à quelques exceptions marginales près, les attentes de l'ensemble des groupes sociaux en présence.

4. Les différents types de crise dans l'économie politique néoréaliste⁹

L'économie politique néoréaliste propose un cadre théorique qui enrichit les possibilités d'analyse bien au-delà de la simple opposition binaire entre la stabilité correspondant à la présence d'un bloc hégémonique et une situation de crise. Nous considérons que la domination sociale s'articule sur des dimensions différentes : les affrontements qui marquent chaque dimension répondent à des facteurs qui leur sont propres, mais évoluent en se conditionnant réciproquement. Cela permet de caractériser précisément les différents types de crise qui peuvent affecter certaines dimensions de la structure sociale, et qui sont éventuellement susceptibles de se transmettre d'une dimension à l'autre.

9. La définition des différents types de crise et l'analyse des effets de contagion possibles sont développées dans le chapitre 5 d'Amable et Palombarini (2024), repris en partie dans ce paragraphe.

La dynamique économique, et plus généralement sociale, ne se déroule pas comme une reproduction à l'identique des structures. Elle implique des modifications dans les techniques utilisées, dans les ressources mobilisées, dans les compétences valorisées, qui entraînent des conséquences sur les positions respectives des agents dans la structure sociale et sur la puissance politique des groupes sociaux, quels que soient les supports de cette puissance. Ces changements sont de nature à conduire à une modification des rapports de force politiques, au point de provoquer la rupture ou l'affaiblissement du BSD. D'autre part, les agents dont le poids politique augmente peuvent être amenés à remettre en question certains compromis institutionnalisés qui sont l'expression d'équilibres sociopolitiques ayant résulté d'une configuration idéologique et de rapports de force politiques passés.

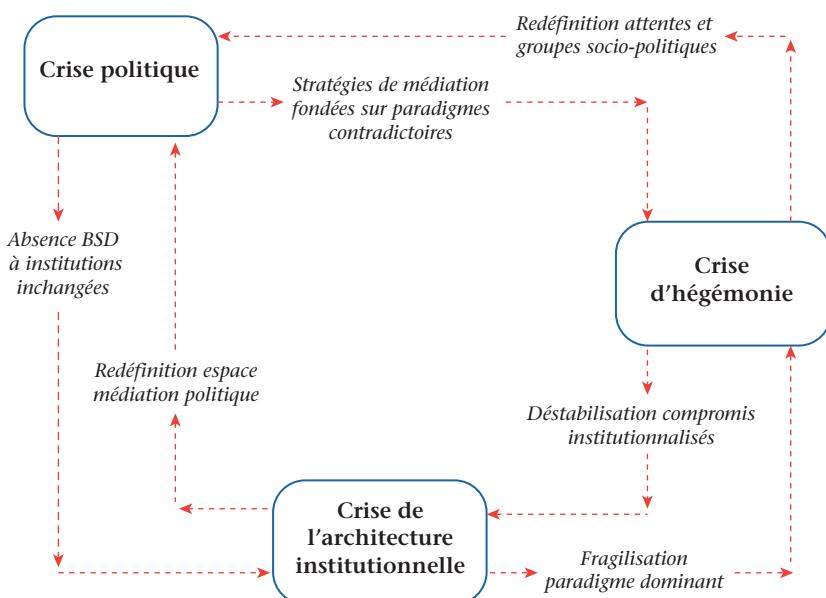
De même, la lutte pour imposer un certain paradigme idéologique comme cadre qui oriente les attentes des groupes sociaux, si elle répond à une logique et à une temporalité qui lui sont propres, est conditionnée par les rapports de force qui s'établissent dans la dimension de la médiation politique et dans celle des institutions sociales. Ainsi, un paradigme idéologique est renforcé lorsqu'il correspond à une définition des attentes sociales compatible avec la stabilité d'un BSD, et s'il n'est pas en contradiction avec le contenu des règles inscrites dans les institutions sociales. L'hypothèse, empiriquement probable, d'une homologie défaillante entre les rapports de force qui caractérisent les différentes dimensions du conflit social, ouvre la possibilité de scénarios différents : une redéfinition de l'architecture institutionnelle dans la direction dictée par l'idéologie dominante, s'il existe un BSD suffisamment puissant pour la porter ; une crise politique, si la configuration des attentes correspondant à la situation hégémonique est incompatible avec le renouveau du BSD ; une crise de l'architecture institutionnelle, si la crise politique ne trouve pas de solution sans une remise en cause profonde des compromis institutionnalisés ; ou encore une crise d'hégémonie, qui devient fort probable si l'idéologie dominante se révèle incompatible avec la constitution d'un BSD.

Les enchaînements éventuels entre les différents types de crise (crise politique, crise de l'architecture institutionnelle, crise d'hégémonie) peuvent suivre des parcours très variés. Les participants au conflit dans chacune de ces dimensions – politique au sens stricte, institutionnelle, idéologique – ne sont pas les mêmes, et les déterminants de l'évolution varient d'une dimension à l'autre. Ces évolutions définissent un ensemble d'influences réciproques qui font qu'il n'y a pas de succès-

sion mécanique des crises, où la déstabilisation dans une dimension commanderait de manière univoque la suite des événements dans les autres dimensions ; mais il existe toujours la possibilité d'un effet de contagion qui multiplierait les situations critiques.

Une crise d'hégémonie engendrée par une crise politique peut en retour l'aggraver, en rendant plus difficile la reconstitution d'un BSD, tout comme une crise d'hégémonie consécutive à une crise de la structure institutionnelle peut faire obstacle à l'institutionnalisation de nouveaux compromis, etc. Une crise qui se manifeste d'abord sur le plan des institutions peut se répercuter ensuite sur les stratégies de médiation politique et sur la situation hégémonique. Ainsi, c'est seulement l'analyse concrète d'une trajectoire historique déterminée qui permet d'identifier la possibilité de la diffusion d'une situation critique dans une dimension du conflit social aux autres dimensions, le type d'enchaînement entre les différentes crises et l'existence d'éventuels effets de rétroaction, selon les mécanismes résumés dans le schéma 2, susceptibles d'être à l'œuvre dans une dynamique sociale.

Shéma 2. D'une crise à l'autre, interactions et rétroactions



5. À quoi correspondrait un bloc historique dans notre approche ?

Nous pouvons articuler notre approche du conflit social avec la notion gramscienne de bloc historique, et montrer en quoi elle est différente de celle de bloc social dominant.

Pour Gramsci, on l'a vu, un bloc historique correspond à l'unité, c'est-à-dire à la cohérence entre les rapports de domination qui caractérisent la « structure économique » et les « superstructures complexes », unité construite autour des intérêts de classe et forcément « dialectique », car les différents niveaux d'un système social évoluent en se conditionnant mutuellement. En matérialiste, Gramsci considère les rapports économiques en premier, comme des déterminants fondamentaux des rapports de force politiques et idéologiques. Cependant, il ne s'agit pas d'une détermination stricte, les différentes configurations historiques laissant une marge d'autonomie aux combats d'ordre politique et hégémonique ; et le résultat de ces combats rétroagit sur l'organisation productive et économique, à savoir sur celle que Gramsci appelle « la structure ».

De même, nous considérons que le conflit social est ancré dans la diversité des positions déterminée par la « structure » économique et productive. Ce conflit s'exprime concrètement dans des affrontements d'ordre politique, idéologique et institutionnel, chacune de ces dimensions du conflit étant gouvernée par une logique et une temporalité qui lui sont propres, ce qui aboutit à des rapports de domination qui varient d'une dimension à l'autre ; mais comme les différentes dimensions du conflit évoluent en se conditionnant réciproquement, et qu'elles répondent toutes à la même différenciation *objective* des positions occupées par les agents dans la structure économique et productive, on peut au moins théoriquement envisager la possibilité d'une homologie entre les rapports de force qui les caractérisent.

Dans une telle situation, l'architecture institutionnelle d'ensemble serait conforme aux intérêts des groupes qui composent le BSD, à savoir de l'alliance sociale qui oriente les politiques publiques, et plus précisément aux intérêts des groupes qui sont au cœur du BSD ; et ces groupes partageraient une vision du monde en mesure de conditionner aussi les attentes des groupes politiquement dominés. Une concordance de ce type entre les rapports de force qui caractérisent les différentes dimensions du conflit social aurait d'une part forcément des répercussions sur l'organisation économique et productive, et ne serait

d'autre part concevable que si l'organisation économique et productive la rend possible : « l'unité dialectique » entre « structure » et « superstructures complexes » serait donc établie, et les groupes dominants (ou, pour Gramsci, la classe dominante) *dans toutes les dimensions*, « structurelle » et « superstructurelles », seraient au cœur d'un bloc historique.

Pour Gramsci, le bloc historique n'implique pas le dépassement du conflit social, mais seulement sa régulation pour ainsi dire complète et cohérente. Mais pour lui comme pour nous, une situation de ce type doit être considérée comme exceptionnelle, la règle dans le conflit social étant le décalage entre l'évolution de ses différentes dimensions, ce qui donne la priorité logique, dans l'approche de Gramsci comme dans celle de la Théorie de la régulation et dans la nôtre, à la crise, ou plus précisément *aux crises*, et qui au passage rend envisageable pour Gramsci la défaite du bloc historique de la bourgeoisie par une action politique et culturelle visant la construction d'un nouveau bloc historique autour de la classe ouvrière.

Notre concept de BSD, qui concerne seulement l'une des dimensions du conflit, celle directement politique, permet d'analyser des situations bien plus variées que celles correspondant à la présence d'un bloc historique. Comme nous l'avons souligné, on peut tout à fait envisager l'existence d'un BSD qui ne se reconnaîtrait pas dans les institutions existantes, qu'il aurait alors tendance à réformer avec des chances de succès qui dépendent de la configuration historique spécifique, tout comme celle d'un bloc dominant contesté car porteur d'une vision du monde dominée sur le plan du conflit idéologique.

Références

- Amable B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Amable B., 2021, *La résistible ascension du néolibéralisme. Modernisation capitaliste et crise politique en France (1980-2020)*, Paris, La Découverte.
- Amable B. et S. Palombarini, 2005, *L'économie politique n'est pas une science morale*, Paris, Raisons d'agir.
- Amable B. et S. Palombarini, 2024, *Blocs sociaux et domination. Pour une économie politique néoréaliste*, Paris, Raisons d'agir.

- Douet Y., 2018, *Saisir l'histoire. Conception de l'histoire et périodisation chez Antonio Gramsci*, thèse de doctorat en philosophie, Paris, Université Paris Nanterre.
- Douet Y., 2023, *L'hégémonie et la révolution. Gramsci penseur politique*, Paris, Éditions Amsterdam.
- Frosini F., 2010, *La religione dell'uomo moderno. Politica e verità nei Quaderni del carcere*, Rome, Carocci, 2010.
- Gramsci A., 1926, « Quelques thèmes de la question méridionale », octobre, https://www.marxists.org/francais/gramsci/works/1926/10/gramsci_19261000.htm
- Gramsci A., 1975, *Quaderni del Carcere*, Turin, Einaudi, 4 vol. [cet ouvrage est un recueil de l'intégralité des textes et notes écrits en prison par Gramsci entre 1929 et 1935].
- Lipietz A., 1988, « Gouverner l'économie face aux défis internationaux : du développementisme nationaliste à la crise nationale », *Couverture orange Cepremap*, n° 8815.
- Maltese P., 2012, « Per una fenomenologia delle crisi organiche. Dalla rivoluzione passiva fordista al comunismo del capitale », *working paper*, Università di Palermo.
- May C., A. Nölke et M. Schedelik, 2024, « Growth models and social blocs: Taking Gramsci seriously », *Competition & Change*, 8 février, <https://doi.org/10.1177/10245294241231992>
- Palombarini S., 2001, *La rupture du compromis social italien. Un essai de macroéconomie politique*, Paris, Éditions du CNRS.

LE POLITIQUE, « FOND DIVIN DE L'ÊTRE » CAPITALISTE ?

Alain Lipietz

Économiste, retraité, ancien CNRS-Cepremap, ancien député européen

Dans cet article, j'examine la critique de la politique contemporaine dans les démocraties occidentales, où le vote semble avoir peu d'impact sur les politiques économiques et sociales en raison des contraintes financières et économiques, alors que les responsables politiques auraient conservé une marge de manœuvre dans les domaines sociétaux. Deux points principaux sont soulignés : 1) la dévalorisation du « Politique » au-delà du vote ; 2) l'impuissance croissante des politiques économiques et sociales, sauf lorsqu'elles sont peu coûteuses. Après avoir brièvement rappelé les approches « régulationnistes » des transformations du capitalisme entre les années 1970 et 2000, je montre comment certaines décisions politiques majeures de cette période ont pourtant déterminé de façon décisive l'interaction entre le Politique et le capitalisme en Europe : le Politique organise son effacement apparent. Trois exemples, non généralisables mais néanmoins révélateurs, viennent illustrer l'analyse : les traités d'unification ; la politique monétaire et financière ; la taxation du kérosène.

Mots clés : régulation, capitalisme, Europe.

« Le vote ne sert à rien... Ils ne nous écoutent pas... Pour eux, il n'y a qu'une politique possible... Tout se décide à Bruxelles... » Combien de fois avons-nous entendu ces phrases, énoncées parfois plus brutalement, ou habillées d'arguments plus sophistiqués sous la plume d'éditorialistes ou d'essayistes aux titres parfaitement légitimes ? Elles reflètent une réalité difficilement contestable : depuis plusieurs dizaines d'années, il semble que dans les démocraties occidentales, le vote pour l'une ou l'autre des grandes tendances politiques ne change

plus grand-chose aux politiques économiques et sociales menées. Toujours avec l'argument des « contraintes », financières ou économiques. Voici déjà deux points d'acquis :

1. Par-delà le vote, c'est une dévalorisation du « Politique » qui est constatée ;
2. Cette impuissance croissante est dénoncée dans le seul domaine de l'économique et des politiques « sociales » : niveau de l'emploi, pouvoir d'achat et pouvoir d'emprunter, protection sociale et services publics, du moins quand ils sont « coûteux ».

Cette dernière réserve implique une contrepartie : quand ça ne coûte rien, les responsables politiques gardent une marge de manœuvre, par exemple « le sociétal », qui en vient à occuper l'essentiel du débat politique. On désigne ainsi, par opposition au « social », ce qui intéresse la société non pas dans les rapports marchands ou salariaux, mais dans « tout le reste », principalement le droit de la famille, la police des mœurs, la police tout court. Les luttes politiques vont ainsi, non « se réduire » (car il s'agit de questions vitales pour le bonheur des humains), mais se cantonner à des questions telles que les droits de l'homme, la politique pénale, la sécurité, la peine de mort, le droit au divorce, à la contraception et à l'avortement, à l'homosexualité voire au mariage pour tous, etc. Une véritable révolution anthropologique, mais relativement indifférente au capitalisme.

Exception massive : la question de l'immigration en tant que « menace pour l'identité nationale » et la sécurité pour les uns, opposés à la « permissivité » des défenseurs des droits humains. Presque tous les économistes et la plupart des employeurs sont « pour », des décideurs politiques importants, pourtant « pro-business », en Europe comme aux États-Unis, sont « contre » et en font leur fonds de commerce, sans souci des tensions sur le marché du travail ni de la perte de marchés qui résulteraient de la fermeture aux mouvements de population. Laissons de côté cette exception pourtant si importante, qui dit cependant une chose : le Politique, surtout quand il transcrit une idéologie, n'est pas la traduction directe des intérêts d'une classe dominante, ni d'ailleurs des classes dominées. Il existe une autonomie relative du « politique » où ce qui se débat et ce qui se décide a souvent plus à voir avec les affects, les modes, les illusions, les erreurs, voire la sottise (Bonhoeffer, 2006) : « La sottise, l'erreur, le péché, la lésine / Occupent nos esprits et travaillent nos corps... » (Baudelaire, 1857).

Inversement, la question des rapports du Politique au capitalisme ne se réduit pas à la politique et à la régulation économico-sociale. Certes, c'est là que l'on constate, surtout en Europe, un « évidement » du Politique, plus précisément de la démocratie. Or ce n'est pas la même chose. Un dictateur fait de la politique, prend des décisions politiques. Quand Hitler envahit la Pologne, quand Poutine envahit l'Ukraine, ils modifient profondément le capitalisme de leurs pays et en fait de l'ensemble du monde. Sans aller jusqu'à cet extrême, la signature d'un traité de libre-échange (ou sa sortie, comme le Brexit), acte typiquement politique, a une notable influence sur le fonctionnement du capitalisme local et mondial. Et cela peut être le fruit d'une décision bureaucratique opaque comme d'une procédure démocratique la plus directe : l'acceptation du traité de Maastricht comme le rejet du Traité constitutionnel européen ou le Brexit ont été acquis par des référendums, le peuple tout entier agissant en législateur. Pas forcément bien informé de ses intérêts ? Mais cela arrive aussi aux démocraties parlementaires les plus sélectives, comme aux dictatures !

Après avoir longuement participé, en tant que chercheur, à l'aventure intellectuelle des approches en termes de régulation du capitalisme, j'ai eu l'honneur d'être élu pendant deux mandats (de 1999 à 2009) au Parlement européen, dans la forge même des régulations nouvelles pour cette innovation majeure qu'est la création de l'Union européenne. Plus précisément : en tant que Vert, avec un intérêt particulier pour les crises écologiques. Et encore plus précisément, je fus président de la délégation pour la Communauté andine et de l'intergroupe « Commerce international et développement durable », tout en restant pendant ces dix ans membre de la Commission économique et monétaire du Parlement, ECON.

C'est ici précisément, en m'appuyant sur mon parcours intellectuel et politique, que je pourrais apporter ma contribution, forcément subjective et semi-élaborée. Je commencerai donc par un rapide rappel des approches « régulationnistes » des transformations du capitalisme dans les années 1970-2000, avant d'étudier comment des décisions politiques majeures de ces années-là ont affecté l'articulation, en Europe, du Politique et du capitalisme, avec trois exemples pas forcément généralisables, mais du moins suggestifs.

1. L'abandon du fordisme, tournant majeur du capitalisme d'après-guerre

Selon l'approche de la régulation, initiée par Michel Aglietta (1976) puis développée par une équipe du CEPREMAP (Boyer, Benassy et Gelpi, 1979 ; Boyer et Mistral, 1978 ; Lipietz, 1979, 1983), les contradictions du capitalisme ne peuvent se régler que par une intervention du Politique, qui d'une part met en place des institutions (le « mode de régulation », qui comprend aussi les *habitus*, au sens de Pierre Bourdieu (1980) : les anticipations, choix et pratiques routinières), d'autre part mène des pratiques dans le domaine économico-social. Mais qu'est-ce que « le Politique » ?

On peut désigner ainsi une instance, un espace où la délibération mène à des décisions contraignantes pour l'ensemble de la société considérée (et parfois pour ses voisines) qui ne sont pas directement des décisions économiques, c'est-à-dire relatives à la direction des processus productifs particuliers, ou à l'échange et à la consommation entre particuliers des produits et services. La délibération peut être réduite à l'entourage d'un dictateur ou soumise à la démocratie la plus inclusive et directe. Le caractère contraignant de la décision s'appuie d'une part sur la conviction partagée dans la société que ces décisions sont conformes à l'intérêt général, d'autre part (pour les non-convaincus) sur la force publique.

« Une hégémonie cuirassée de coercition » résume Antonio Gramsci (2019), pour qui « hégémonie » désigne la « capacité à présenter ses intérêts comme l'intérêt du peuple tout entier ». Cette définition gramsciste semble claire ; à l'usage, elle ne l'est pas vraiment, et Gramsci a apporté des précisions, qui (selon mon expérience) restent insuffisantes.

D'abord, quel est « l'intérêt » d'une classe ou d'un groupe social ? Bien habile, celui qui peut vraiment l'établir. Les capitalistes cherchent assurément le profit, mais ils l'obtiennent en écoulant leurs marchandises, or la capacité d'écouler dépend du pouvoir d'achat des consommateurs, lequel est massivement celui... des salariés. Se dessine immédiatement la contradiction majeure : plus élevé est la part des salaires dans la valeur ajoutée, plus la part du profit est faible *ex ante* mais plus il est facile de réaliser la vente des marchandises, dont plus *ex post* est susceptible de s'accroître la masse des profits. Mais les salariés n'achètent pas uniquement les produits de leur entreprise. La contradiction se précise alors comme une divergence entre l'intérêt

propre du capitaliste individuel (baisser les salaires) et ceux du capitalisme pris comme un tout (les augmenter). Contradiction qui ne se résout de façon stable que par une décision collective de nature non marchande, donc politique : fixation d'un salaire minimum, conventions collectives, planification...

Comme on le voit avec le cas des conventions collectives, le « politique » peut prendre la forme d'une délibération non étatique, dès lors que tous les salariés et tous les employeurs acceptent cette forme d'accord. Cela posera d'ailleurs des problèmes délicats à la Cour de justice européenne de Luxembourg (de tradition de droit public français) quand des travailleurs de l'Est européen, non formés à la « régulation par le contrat », iront en masse travailler dans des pays scandinaves à syndicat unique et conventions collectives coutumièrément obligatoires : faut-il rendre les contrats collectifs obligatoires ou imposer un salaire minimum légal ?

Plus profondément, l'hégémonie implique une vision partagée sur la façon dont peut fonctionner une société, ce que Jane Jenson (1989) appellera « paradigme sociétal ». Paradigme qui peut couvrir un domaine bien plus vaste que dans l'exemple ci-dessus, et dans lequel doit s'insérer la stratégie hégémonique des dominants, ce que Boltanski et Thévenot (1991) appellent la « justification » (pour qu'une régulation ou une décision soit considérée comme « juste », il faut un consensus sociétal sur ce qui est juste !). La contradiction entre l'intérêt individuel du capitaliste et son intérêt collectif (disposer de débouchés) se redouble alors à un niveau supérieur : la contradiction entre intérêts « corporatifs » des capitalistes (pris comme classe) et ceux du capitalisme en tant que système, ce que l'on peut appeler intérêts « hégémoniques ».

Inutile de dire que la connaissance de ces intérêts par un groupe social tout entier serait miraculeuse. En réalité, il se forme, selon Gramsci, un consensus sur ce que pourraient être les intérêts hégémoniques grâce à l'opération des « intellectuels organiques » (universitaires, journalistes, militants, patrons publient leurs opinions). Naturellement, ces intellectuels ne sont pas d'accord entre eux, ils peuvent se tromper lourdement, ils peuvent changer d'avis (et heureusement). Le paradigme sociétal apparaît d'abord comme une coterie et devient consensus, s'il « marche »... Mais pour combien de temps ? Et représente-t-il la meilleure option ? Dans tous les pays ? Toutes questions qui ne doivent pas occulter que, par périodes, « ça marche », que

ce consensus se substitue à la force brutale, parce que les dominés acceptent l'idée qu'on ne peut pas faire autrement et que c'est « satisfaisant » (*satisficing*), dans une acception plus large que celle de Herbert Simon (1959), sinon quantitativement, du moins qualitativement.

L'approche de la régulation est née dans les années 1970 parce qu'elle a eu la chance de connaître un modèle qui avait « marché » durant tout l'après-guerre et qui entrait en crise : le « fordisme ». Ce nom résume à lui seul ce que je viens d'évoquer : Henry Ford¹, patron et fondateur d'une entreprise automobile lancée dans la production de masse d'une voiture standardisée, n'avait-il pas dit que « la classe la plus nombreuse est chez nous la classe salariée, elle doit devenir une classe aisée si nous voulons écouler notre immense production » ? Mais les ouvriers de Ford ne sont pas les seuls clients de la Ford T. Ce qui impliquait l'intervention du Politique, créant d'une part un mode de régulation : les institutions collectives garantissant un pouvoir d'achat général et croissant au rythme de la productivité, d'autre part une intervention fine et permanente des pouvoirs publics (le *fine tuning*) pour l'ajustement de cette régulation. Il fallait aussi une activité éditoriale de Ford lui-même se faisant intellectuel organique prêchant cette solution. Surtout il fallut un immense économiste, John Maynard Keynes (1936), pour théoriser ce régime de croissance tiré par la demande populaire et la commande publique et permise par la généralisation de la monnaie de crédit. Et il a fallu de plus une poussée syndicale en ce sens, appuyée par les campagnes de Franklin D. Roosevelt et le cinéma d'Hollywood². Et comme ce n'était pas la seule réponse possible à la « tyrannie du marché, qui détruit la nature, l'homme et même la machine » (Polanyi, 1944), il fallut une guerre contre la solution alternative que constituait le fascisme, une autre guerre (pas si froide) contre l'autre solution que constituait le stalinisme, etc.

Car il ne faut pas croire que les classes dominantes d'Amérique et d'Europe aient décidé, réunies en colloque, que la solution Ford + Keynes était la meilleure. Ce sont des luttes politico-économiques, syndicales, idéologico-politiques, qui poussèrent selon une tout autre logique (souvent bien plus ancienne) à instituer des mesures de protection des salariés face aux aléas de l'existence, et de

1. Voir Ford et Crowther (1922).

2. *Les Temps modernes* de Charlie Chaplin pour la dénonciation de l'existant, *Les raisins de la colère* de John Ford ou *La vie est belle* de Frank Capra en soutien aux valeurs de solidarité du New Deal.

partage des « fruits du progrès ». Mais ces « conquêtes » n'ont pu s'institutionnaliser que parce qu'elles se trouvaient faire système avec un nouveau régime de croissance. Oui, elles se révélèrent « fonctionnelles » au fordisme, mais selon un fonctionnalisme *ex post*. Et en France, il fallut la miraculeuse construction, dans la Résistance et à Alger, d'un paradigme sociétal fondé sur le Progrès, synthèse improbable d'humanisme républicain (Hugo, 1862 : « D'abord produire, ensuite distribuer »), de christianisme social et de marxisme « trade-unioniste » de la part d'un Parti communiste qui, avant-guerre, rejettait les conventions collectives et la planification dans le cadre capitaliste.

On aboutit ainsi, avec moult nuances et formes particulières nationales, à l'institutionnalisation d'une gestion politique tripartite (État-syndicats-patronat) du capitalisme. Des trois, l'État, incarnation du Politique, apparut comme l'agent principal de cette régulation (par les institutions qu'il créait comme par sa politique budgétaire et un contrôle direct de la politique monétaire), et réciproquement le Politique sembla se concentrer dans l'État, chef d'orchestre de la gestion tripartite et maître de deux manettes : la politique du crédit et la dépense gouvernementale. Manettes à quoi on a réduit le keynésianisme, alors même que la négociation salariale déterminait la demande populaire, part principale de la demande effective.

Quand donc le fordisme commença à vaciller, dans les années 1970, avec des taux de croissance qui s'étiolaient et une inflation croissante (deux phénomènes théoriquement contradictoires), la tendance spontanée fut d'en rechercher la cause dans un choc externe, le choc pétrolier. Puis, en creusant jusqu'à une seconde couche, on mit en cause l'internationalisation des productions et des marchés, qui désarmait progressivement l'État national. Cette internationalisation avait des causes plutôt « positives » du point de vue fordiste : la recherche d'économies d'échelle, et donc la construction de marchés communs, « plus grands ». Et ce fut l'origine du Marché commun : les signataires du traité de Rome (1957) s'assignent comme « but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples ». Cette notion de progrès coordonné figurait bien dans le texte, mais, faute d'un pouvoir et d'institutions régulatrices supranationales, les cercles vertueux du fordisme se déliteraient avec le pouvoir de plus en plus réduit de la politique nationale. L'internationalisation ravivait dès lors, face négative, pour les capitalistes (tant industriels que financiers) la possibilité d'une stratégie de « passagers clandestins » : produire là où les salaires et les taxes sont les plus bas, réaliser le produit

là où le pouvoir d'achat est le plus haut. Cette stratégie, d'abord indolore, devint une menace sur l'emploi et les salaires de tous. Mais subsistaient encore quelques « barrières de protection » : l'autonomie des politiques budgétaires et monétaires (y compris la possibilité de dévaluations compétitives), plus le droit à un résidu de barrières douanières et de *petty protectionism* par le biais des normes.

Les recherches des régulationnistes et des « *radical economists* » poussaient plus loin l'analyse, jusqu'à un troisième niveau (Glyn *et al.*, 1986) : la base productive elle-même du capitalisme, son « paradigme technologique ». L'organisation scientifique du travail, en séparant la conception des machines de plus en plus coûteuses et une exécution ouvrière de plus en plus déqualifiée, taylorisée, réduisait la productivité du capital et le taux de profit potentiel (Lipietz, 1981), rendant progressivement plus difficile le partage de la valeur ajoutée. Difficulté qui s'exprimait en inflation par la spirale du *mark-up* (imposant un taux de profit monétaire) et de l'indexation des salaires sur les prix (Hausman et Lipietz, 1980).

Il y avait plusieurs réponses postfordistes possibles à cette crise du modèle capitaliste dominant. Soit on attaquait directement le problème au troisième niveau, le plus profond, en mobilisant, en requalifiant, le savoir-faire des salariés dans la lutte pour la productivité et la qualité des produits – mais cela impliquait des compromis vis-à-vis d'eux en termes de salaire, garantie d'emploi, voire participation aux décisions. Soit au contraire on aggravait et généralisait encore le taylorisme, mais en « flexibilisant » la régulation du rapport salarial, pour diminuer la part des salaires, de la protection sociale et des services publics. Un programme du United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) montra que, à la fin des années 1990, les capitalismes nationaux se dispersaient comme en un *trade-off* entre ces deux axes, suivant le niveau (entreprise, branche ou société tout entière) où se négociait éventuellement « l'implication négociée » des salariés (Lipietz, 1990).

Mais dans l'ensemble, la version du capitalisme néolibéral l'emporta, avec flexibilisation parfois complète du salariat jusqu'à l'« ubérisation sociale » (Lipietz, 2022), et ce fut le résultat d'une lutte politique et idéologique. La dimension coercitive de cette lutte est connue : la répression du mouvement syndical, voire sa destruction, par des affrontements sévères, en Amérique latine puis dans les pays anglo-saxons (grève des mineurs de Grande-Bretagne au milieu des années 1980), suivie par une vague de privatisation des services

publics. Tandis que les capitalistes accéléraient la sous-traitance et la délocalisation vers des régions (comme la *Sun Belt*) et des pays périphériques où les salaires et les lois sociales étaient plus faibles, l'offensive pour un nouveau paradigme sociétal commença dès les années 1970 par une critique de l'intervention de l'État, à son niveau le plus régional : la politique monétaire. Le « monétarisme » de Milton Friedman (1970) remettait directement en cause le keynésianisme : toute émission monétaire prétendant stimuler la croissance ne résulterait qu'en inflation, car les agents économiques s'y attendraient. Généralisant cette idée en théorie des « anticipations rationnelles », des économistes qui tinrent le haut du pavé, tels Robert E. Lucas (1972) et Thomas J. Sargent (1979), imposèrent un retour au dogme du caractère auto-équilibrant du marché, et donc de l'éviction de l'État.

Il faut souligner ici que les critiques de l'État fordiste venaient aussi des mouvements post-soixante-huitards, notamment des autogestionnaires, des féministes, des écologistes, etc. Ces critiques, profondément ressenties dans les populations, suscitaient un certain appui populaire « antibureaucratique » aux politiques néolibérales, par exemple à la politique de Mme Thatcher (Rowbotham, Segal et Wainwright, 1980). En Amérique latine, quand un tournant libéral levait les barrières douanières censées protéger les politiques cépalienes³ de substitution aux importations, la baisse des prix des produits importés était d'abord perçue comme un cadeau de ces politiques.

C'est précisément la dimension internationale du néolibéralisme qui va marquer le destin de l'Union européenne dans le postfordisme, avant que ne s'y ajoute la question écologique, et c'est sur ces deux aspects que je vais maintenant apporter mon témoignage, forcément subjectif.

2. L'expérience européenne : trois exemples

La construction européenne est un parfait exemple de ce paradoxe : comment des décisions politiques de portée considérable (le dépassement des États-nations, synonyme d'abandon de souveraineté) ont pu aboutir à l'impression et à la réalité d'un évidemment du Politique, suscitant des réactions populaires antilibérales s'exprimant de façon plus

3. Politiques de développement portées par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) (Romo, 2006).

récente par une adhésion pouvant s'assimiler au « national-capitalisme autoritaire », le NaCA⁴.

2.1. Les traités d'unification

Les limites des marges de manœuvre de l'État national furent spectaculairement mises en lumière en France dans les années 1980 par l'élection de François Mitterrand sur la base d'un Programme commun de la gauche remontant à 1972, au zénith du fordisme français, et jamais réactualisé. La part du programme impliquant une profonde modification de la structure juridique du capitalisme français (nationalisation de toutes les banques et grandes entreprises) fut scrupuleusement appliquée... sans aucun effet ni économique ni social, ce nouveau secteur nationalisé continuant à être géré comme des entreprises ordinaires. Dans les décennies suivantes, ce portefeuille de titres de propriété sera d'ailleurs progressivement revendu, sans grand effet réel non plus.

Plus intéressante fut la politique économico-sociale. D'abord « la retraite à soixante ans ». Elle provoqua une véritable révolution anthropologique, avec un effet marche sur la croissance de l'espérance de vie à 60 ans suivi d'un effet prolongé. L'effet marche était mécanique : suppression de tous les accidents de travail mortels entre 60 et 65 ans. L'effet continué exprime la suppression de l'usure physique entre 60 et 65 ans (rappelons qu'en 1968 un ouvrier survivant jusqu'à sa retraite à 65 ans n'avait plus que trois trimestres d'espérance de vie). Une « nouvelle vie de 3^e âge » s'ouvrira ainsi à la population et, pour le capitalisme, un immense marché. En revanche, la réduction de la durée du travail de 40 à 39 heures était trop diluée pour avoir un effet notable.

Cependant, l'ensemble de ces deux mesures, auxquelles s'ajoutait un important coup de pouce sur le Smic, se traduisait par une augmentation de la part salariale dans le PNB. C'était conforme à la logique keynésienne du Programme commun, que le syndicat CGT traduisait

4. Le NaCA est un concept éclairant introduit une fois encore par deux anciens chercheurs du CEPREMAP, dont le premier en fut même directeur : Pierre-Yves Hénin et Ahmed Insel (2021). Ce concept désigne « le modèle d'organisation qui a accompagné le mouvement d'autocratiseation en cours depuis le milieu des années 2000 dans de nombreux pays du monde et dont la Chine est l'exemple le plus notable ». Les trois piliers du NaCA sont : « un nationalisme identitaire comme idéologie de justification ; un autoritarisme avéré ; et, enfin, un capitalisme qui a tourné le dos au capitalisme libéral d'antan qui obéissait, au moins en principe, aux règles objectives de l'État de droit et de la concurrence » (Hénin, 2024).

par le slogan « Remplir les caddies, c'est vider les ANPE ». Mais, comme le rappelait la petite équipe incluant des « régulationnistes » (Robert Boyer, Benjamin Coriat et moi-même) qui se réunissait régulièrement autour du conseiller économique du Président Mitterrand, Jacques Attali, cette logique n'était plus de saison et n'eut guère d'effet sur le chômage :

- parce que, au niveau le plus profond, la crise n'était pas « keynésienne » (sous-consommation) mais « classique » (baisse du taux de profit)⁵. La « relance » ne faisait qu'accélérer la baisse tendancielle du taux de profit sans rechercher de nouvelles sources de productivité ;
- parce que, au « niveau 2 », l'internationalisation commerciale dans le cadre européen brisait la logique keynésienne : remplir les caddies déséquilibrail surtout la balance commerciale.

Le gouvernement tenta d'abord de réagir par les moyens politiques encore disponibles : dévaluation compétitive et *petty protectionism* (protectionnisme mesquin, comme l'obligation de dédouaner les magnétoscopes japonais à Poitiers). Puis le ministre de l'Économie Jacques Delors ouvrit « la parenthèse de la rigueur » : arrêt de la marche aux 35 heures, fin des hausses de salaires et... accélération de l'intégration européenne. Les quelques tentatives de s'attaquer à la racine de la crise (l'encouragement aux cercles de qualité par les lois Auroux) furent abandonnées au profit d'une mystique technologiste qu'illustra le Sommet du G7 à Versailles en juin 1982. Quant à la politique monétaire (les dévaluations compétitives), elle révéla vite ses limites (ce fut le débat sur la « courbe en J » des effets d'une dévaluation : à court terme négatifs, ils ne laissaient pas le temps d'engranger les effets positifs à moyen terme). La France entra dès lors dans une stratégie très pénible de défense du franc par une politique de hausse des taux d'intérêt.

Les régulationnistes quittèrent le groupe Attali : il aurait été possible de jouer d'un certain protectionnisme national pour accomplir une véritable réforme industrielle orientée vers la requalification du travail (Lipietz, 1984) mais, selon le mot de Jacques Mistral⁶, la France n'avait « ni les hommes politiques pour la vouloir ni les dirigeants industriels

5. L'opposition « crise classique / crise keynésienne » a été mise en lumière par Jean-Pascal Benassy et Edmond Malinvaud (1983). Dans la terminologie marxiste, il s'agit de la distinction entre « baisse tendancielle du taux de profit » et « crise de sous-consommation » : voir Lipietz (1981).

6. Critique par Jacques Mistral de mon ouvrage *L'audace ou l'enlisement* (Lipietz, 1984).

pour la réaliser ». Jacques Delors, qui allait bientôt devenir président de la Commission européenne, jugeait possible de rétablir l'idéal keynésien mais à la seule échelle européenne. Faute de quoi, expliquait-il, « nous devrons croître chaque année un peu moins vite que nos voisins⁷ ». Théorème fondamental de la croissance sous la contrainte d'un marché commun, dont il n'exprimait pas le corollaire : sans instance politique de niveau communautaire (c'est-à-dire couvrant le même espace géographico-économique), tous les pays étant soumis à la même contrainte, cela enclenchaît une course à celui qui croîtrait le moins vite (*race to bottom*).

Dans l'ambiance du nouveau paradigme sociétal, la foi retrouvée dans le caractère autorégulateur du marché, Jacques Delors et les gouvernements commencèrent par parachever l'unification du Marché commun qui deviendra Communauté européenne en 1993 avec le traité de Maastricht. La première étape fut l'Acte unique européen (AUE) de 1986. Épisode qui présente un double intérêt pour notre sujet.

1. Ce traité fut préparé par une conférence intergouvernementale et ratifié par des législatifs nationaux assez peu éclairés sur ses conséquences. Il s'agit d'une décision majeure du Politique, mais avec un recul majeur de la démocratie, même représentative. Il a en effet la nature d'un traité international : il est négocié de nation à nation, les compromis politiques étant censés équilibrer les intérêts de chaque nation. À supposer même que dans chaque pays la démocratie soit parfaite, c'est un compromis entre les aspirations parfois divergentes des différents peuples (et non des différentes classes sociales de l'ensemble). Car tous n'ont pas partagé exactement le même paradigme sociétal dans leur période fordiste (par exemple : la priorité de la loi ou du contrat, les traditions de *common law* ou de *civil law*), toutes n'ont pas basculé avec la même intensité vers le paradigme sociétal néolibéral. Le résultat de la négociation ne peut plus être amendé au niveau des législatifs nationaux. Ceux-ci ne peuvent répondre que par oui ou non au traité qui leur est proposé. Ce jugement ne se justifie que par une foi plus ou moins ferme envers un impératif catégorique : « Il faut construire l'Europe » et par la croyance « Plus d'Europe = mieux d'Europe ». Ce qui n'est vrai qu'à condition de bien définir l'ordre des priorités.

7. Commentaire télévisé à la présentation de son « Programme d'action en dix points pour le rétablissement des équilibres extérieurs de la France », 25 mars 1983.

2. Or précisément l'ordre choisi est celui de commencer par démanteler les frontières : le traité fixe pour objectif les « quatre libertés de circulation, des marchandises, des capitaux, des services (y compris financiers) et des personnes »⁸. Et cela sans définir les institutions politiques régulatrices correspondantes. Cette décision est conforme au consensus commun sur la nécessité de plus d'Europe mais aussi, de façon plus clandestine, au nouveau paradigme sociétal excluant l'État, et à la croyance dans le pouvoir autorégulateur du marché.

L'AUE aggrave ainsi pour commencer la contradiction fondamentale du capitalisme : l'incapacité de coordonner ses intérêts d'ensemble, car il ne prévoit aucunement d'étendre la compétence des instances politiques européennes aux domaines de la régulation du rapport capital-travail et de la fiscalité. Certes, il stabilise l'existence d'une instance de décision intergouvernementale, le Conseil européen, avec quelques cas de décision à la majorité, et renforce légèrement les pouvoirs « communautaires », encore très faibles, du Parlement européen élu par scrutins directs des citoyens européens⁹. Mais le bilan est clair : une décision politique majeure vient de réduire considérablement l'efficience du Politique dans la régulation du capitalisme (au risque de susciter l'hostilité des peuples contre l'Europe), comme le Dieu tout-puissant de Hans Jonas (1984) se retira de sa création, renonçant à sa providence, pour laisser les hommes choisir librement le mal, y compris la Shoah : « Au commencement, par un choix insondable, le fond divin de l'Être décida de se livrer au hasard, au risque, à la diversité infinie du devenir. »

Cet « effet Jonas » allait encore se reproduire plusieurs fois, preuve que le Politique démiurge n'avait pas perdu sa puissance de transformation du capitalisme, mais dans le sens de sa propre disparition apparente. La première occasion fut précisément le traité de Maastricht (1992), négocié après la chute du mur de Berlin, au moment même où s'effondrait une variante très particulière de capitalisme « planifié » qui couvrait la majorité du monde.

8. Un traité ne fait que déterminer un cadre, d'ordre constitutionnel, sur ce qui est de la compétence de l'Union européenne en construction. Reste à produire les règles, d'ordre législatif ou réglementaire, dans le cadre ainsi défini, sous forme de « directives » (à transposer dans la loi nationale) ou de « règlements » (d'application directe).

9. Il y a donc trois protocoles différents, selon les domaines, d'adoption d'une « loi » européenne : la codécision Parlement-Conseil, où à l'issue d'une double lecture le Parlement peut finalement voter oui ou non, mais pas imposer sa propre lecture, la compétence exclusive du Conseil votant à la majorité qualifiée, la compétence exclusive du Conseil votant à l'unanimité.

Ce traité, à nouveau négocié en conférence intergouvernementale, visait à parachever le marché intérieur unique en enlevant au Politique national sa marge ultime d'intervention : le domaine monétaire, qui couvre, via les règles de l'émission de la monnaie de crédit, à la fois le niveau des taux d'intérêt et la parité externe de la monnaie. Il s'agissait de créer une monnaie unique, l'euro, supprimant la possibilité même des dévaluations compétitives qui jusqu'ici visaient à compenser les taux d'inflation structurellement différents selon les pays. Ces dévaluations et fluctuations étaient certes devenues de plus en plus embarrassantes, car une partie de la politique des prix, les prix d'intervention agricoles, avait été transférée au niveau communautaire. D'où les mécanismes très compliqués pour ajuster ces prix européens à des prix nationaux fluctuant les uns par rapport aux autres (montants compensatoires monétaires, dévaluations du franc vert, etc.).

Mais le résultat le plus clair était de désarmer le dernier levier d'une politique économique nationale (les dévaluations compétitives) et de supprimer le symbole même de la souveraineté depuis le Moyen Âge, sans créer pour autant les instances et les moyens d'une politique socioéconomique européenne. C'est-à-dire le contraire de ce qu'avait espéré Jacques Delors, dont la rumeur disait d'ailleurs qu'il était sur le fond « contre » le traité mais devait le défendre par devoir d'État (président de la Commission européenne). Pour enfoncer le clou de l'éviction du Politique, conformément au nouveau paradigme, la politique monétaire de l'euro était confiée à une instance indépendante, la Banque centrale européenne (BCE) qui selon les termes du traité ne devait pas se concerter avec les gouvernements nationaux ni avec l'exécutif européen (la Commission), ne pouvait pas escompter les dettes publiques nationales, et ne devait suivre qu'un objectif : la stabilité des prix, alors que la Banque fédérale américaine (la FED) avait en outre pour objectif d'encourager la croissance économique et l'emploi !

Cette fois, le débat politique et même démocratique fut intense. Pour les Allemands, il s'agissait d'abandonner le mark, qu'ils avaient eu tant de mal à reconstruire après l'hyperinflation des années 1920 et le désastre du nazisme, grâce à une politique rigoureuse interdisant de financer les déficits publics par la planche à billet : la « rigueur » indépendantiste de la BCE visait à protéger la nouvelle monnaie contre le laxisme monétaire prêté à l'Europe du Sud. C'est pourquoi ils imposèrent les fameux « critères de Maastricht » : la règle des 3 % de déficit public et des 60 % de dette publique (chiffres pas complètement arbitraires). Pour les Français et les Italiens au contraire, une inflation

modérée avait toujours été (même dans les années du fordisme triomphant) l'expression de l'hétérogénéité de leur société¹⁰. Les dévaluations périodiques étaient donc justifiées, mais l'abandon de ce degré de liberté débarrassait les gouvernements et les banques centrales du souci de défendre leur monnaie par des taux d'intérêt parfois meurtriers.

Si les arguments échangés furent principalement économiques, le débat fut politique au sens le plus large du terme. Les économistes « pro-Maastricht » lançaient les chiffres les plus ahurissants sur les gains en emplois et pouvoir d'achat résultant de la monnaie unique, les régulationnistes répliquaient qu'il n'y avait aucune raison qu'il en soit ainsi faute d'institution régulatrice communautaire *ad hoc* (Boyer, 1990). L'entourage du Président Mitterrand affirmait que ce dernier avait arraché aux Allemands la mise en commun de la stabilité du mark en échange d'un feu vert à la réunification des deux Allemagnes, qui soulevait quelques craintes.

Il revenait aux peuples souverains de voter ou non pour le traité, dans certains pays par référendum, et en France, à quelques semaines du vote, l'opinion était plus que partagée. Décisif était l'électorat écologiste, qui venait d'obtenir 10,6 % des voix aux élections européennes. Jacques Delors se rendit aux Journées d'été des Verts pour y prêcher le oui. À mon objection habituelle (on ne peut construire un marché commun à monnaie unique sans prévoir d'institutions politiques pour le réguler, sauf à engendrer une concurrence se soldant en « course vers le bas »), il répondit : « Si le oui l'emporte, je vous garantis que dans deux ans il y aura d'immenses manifestations en France comme en Italie exigeant une Europe politique et sociale. » Les Verts se partagèrent exactement entre le oui et le non, laissant la France voter oui à un cheveu près le 20 septembre 1992. En revanche le Danemark vota non, déclenchant l'ire du sénateur Jean-Luc Mélenchon qui riposta par un vibrant hommage au traité de Maastricht¹¹. D'autres pays issus de l'Alliance européenne de libre-échange (Danemark, Royaume-Uni et Suède) iront jusqu'à refuser l'euro : se mettait ainsi en place une Europe à deux vitesses.

10. Si les salaires réels augmentent comme la productivité dans l'industrie qui se « modernise », alors la parité approximative des salaires entre les différents secteurs implique une hausse des coûts salariaux nominaux dans les autres secteurs, non compensée par des gains de productivité équivalents, ce qui se traduit par une hausse moyenne des prix.

11. Verbatim au *Journal officiel de la République française* (n° 44, 10 juin 1992) : https://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/Seme/pdf/1992/06/s19920609_1477_1502.pdf, p. 1493.

La promesse optimiste de Delors ne se matérialisa pas. Néanmoins, les gouvernements nationaux prirent rapidement conscience de la nécessité d'une direction politique de la régulation économique à l'échelle européenne : ce fut le traité d'Amsterdam (ratifié en 1997), avec un notable renforcement des pouvoirs et du Conseil, et du Parlement, en une sorte de bicamérisme où le pouvoir principal restait concentré toutefois dans la chambre des pays : le Conseil (intergouvernemental). Le traité conférait en outre à la Commission un important pouvoir d'initiative et restreignait encore la souveraineté des États-nations du fait de l'extension des décisions à la majorité qualifiée. En contrepartie, les minoritaires gardaient un droit d'*opting-out* dont le Royaume-Uni allait plus qu'abuser. Ce traité important fut présenté aux opinions publiques comme technique et ne fut nulle part proposé en référendum. Son insuffisance restait toutefois manifeste, et il fut promis qu'un nouveau traité, par conférence intergouvernementale, allait compléter les « *left-over* d'Amsterdam ».

Ce fut le traité de Nice (2001) qui représenta... un pas en arrière dans la communautarisation de l'Union. Entre Amsterdam et Nice s'était en effet intercalé l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, les PECSO, qui, après l'effondrement de l'Empire soviétique, venaient d'échapper à un espace très planifié bureaucratiquement à l'échelle de cet empire supranational : le Comecon. On comprend que ces pays n'aient pas été très chauds pour « en reprendre » tout de suite. Ils obtinrent donc des limites à la fédéralisation du Politique par la multiplicité des votes à l'unanimité en Conseil. L'Irlande au contraire vota non par référendum, elle aussi par indépendantisme (mais aussi par neutralisme), et de peur de voir limiter son efficace politique de dumping fiscal. Par ailleurs, « pour une partie des catholiques, l'Union est synonyme de droit au divorce et de liberté de l'avortement » (Deloy, 2002). On trouva les arguments pour la faire revoter dans le bon sens¹².

Le traité de Nice, affaiblissant encore le pouvoir du Politique face à un marché unique en voie d'éliminer tous les facilités de *petty protectionism*, peut être considéré comme la Constitution enfin trouvée du libéralisme : « un marché unique où la concurrence est libre et non faussée », ce qui en anglais s'exprime moins pompeusement et plus

12. Cette procédure de « re-vote » n'a en soi rien de scandaleux, elle est même rationnelle et fut appliquée lorsque la Bavière vota d'abord non à la constitution de la République fédérale d'Allemagne : on demande à un groupe s'il veut adopter telle décision et, le résultat obtenu, on demande à la petite minorité si elle s'oppose toujours à la majorité désormais connue.

sportivement : *an even playing field*, un terrain de jeu bien aplani. Mais la définition de « non faussée » réservait des surprises, de la part des libéraux. En fait, l'aplanissement du *playing field* ne concernait que la frontière. En revanche, ni la politique salariale ni la politique fiscale n'étaient unifiées d'un pays à l'autre : ces deux thèmes n'étaient pas et ne sont toujours pas de la compétence de l'Union européenne définie par les traités.

Ultime tentative pour superposer un espace démocratique au marché unique : un nouveau traité plus ambitieux fut arrêté à la conférence intergouvernementale de Naples, le 30 novembre 2003. Ce traité avait été proposé en juillet par la Convention sur l'avenir de l'Europe dont l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing assurait la présidence. Le pas en avant vers un vrai fédéralisme que représentait encore le projet en juillet se heurta dès septembre à une double opposition : celle continuée de la Pologne, pourtant alors gouvernée « à gauche », et celle du gouvernement postfranquiste espagnol de José-Maria Aznar, à la tête d'un groupe de 15 pays, plus « nouveaux » ou plus atlantistes. Ils lancèrent ensemble le slogan « Nice ou la mort », c'est-à-dire l'intergouvernementalité du traité de Nice plutôt que la supranationalité (avec un fort poids des élus directs des citoyens au Parlement européen). Tout en rabotant le projet de juillet, ils durent pourtant accepter des pas en avant lors de la conférence de Naples :

- a) Un préambule plutôt bien rédigé commençant par une citation de Thucydide : « Notre régime est dit démocratique parce que c'est la majorité qui décide. » Le traité s'intitulait d'ailleurs « Traité constitutionnel européen » (TCE), et officialisait un drapeau, un hymne (*L'Hymne à la joie* de Beethoven), une devise : *Unis dans la diversité*.
- b) Une Charte européenne des droits fondamentaux, dite de troisième génération c'est-à-dire incluant des droits sociaux (mais pas les droits reproductifs).
- c) Au centre, un élargissement des pouvoirs de codécision du Parlement, portant pour la première fois jusqu'à la Politique agricole commune, et une limitation du vote à l'unanimité en Conseil. Cette dernière mesure est très importante. Outre qu'elle limite directement le pouvoir de veto de n'importe quel petit pays (comme Malte, sur les questions maritimes), elle limite aussi indirectement la possibilité de *cross-retaliation* (« Si tu votes à la majorité ce qui ne me plaît pas, je bloquerai à l'unanimité une mesure à laquelle tu tiens »).

- d) Et *last but not least*, une dernière partie facilitant l'adoption à une majorité certes très qualifiée, mais pas à l'unanimité, des traités ultérieurs.

D'un point de vue régulationniste, c'était encore insuffisant pour que l'unification politique « rattrape » l'unification économique et monétaire de Maastricht, mais je constatais, à la lecture des résultats des élections européennes de 2004, la montée des populismes de droite anti-européens, et me dis, comme tous les Verts du groupe parlementaire, que le mieux est l'ennemi du bien et que la dernière partie ouvrait ultérieurement la voie à un nouveau traité. C'est alors que Joël Decaillon, représentant de la CGT à la Confédération européenne des syndicats (CES, en anglais ETUC) s'imposa à une table où Daniel Cohn-Bendit et moi prenions un café, et nous refroidit : « Les Verts ! Faut que vous nous aidiez. Nous, CES, pensons que c'est un pas en avant important vers une Europe possiblement plus démocratique, écologique et sociale. Mais toutes les organisations de gauche françaises vont voter non par hostilité à Chirac et à Giscard. »

Il avait hélas raison. Le Politique se vit d'un coup réduit à « la » politique tacticienne. L'un après l'autre, les syndicats de salariés (CGT, FO, FSU et autres Solidaires, à l'exception de la CFDT) et même la Confédération paysanne (malgré l'accès du Parlement à la codécision en matière agricole !) se rangèrent pour le non sous la bannière de « l'anti-libéralisme », alors même que le non signifiait le choix de la Constitution de Maastricht-Nice. Ils furent rejoints par le mouvement féministe « Choisir » de Gisèle Halimi sous prétexte que le droit à l'avortement n'était pas inscrit dans la Constitution. Même l'article de la Charte des droits excluant la peine de mort fut attaqué parce qu'une note faisait référence à la Cour européenne des droits de l'homme... qui précise que cette interdiction ne s'applique pas en cas de guerre (dont le principe est quand même de tuer des gens). Et ainsi de suite. Cerise sur le gâteau : le gouvernement décida de supprimer le lundi férié de Pentecôte. Je glissais à Jacques Toubon (encore eurodéputé, de droite à l'époque) : « Avec ça, c'est fichu. » « Oui », soupira-t-il.

Le Parti communiste, resté anti-européen, appelait au non, la droite du Parti socialiste (les fabiusiens) aussi, malgré (ou à cause ?) de la claire prise de position, elle parfaitement logique, de la presse financière (*Wall Street Journal* et *Financial Times*) en faveur du non : le capitalisme refusait de voir revenir au niveau européen le Politique désarmé au niveau national. Confirmant son vote pro-Maastricht,

Jean-Luc Mélenchon vota aussi pour le non¹³, rejoignant sur ce point Jean-Pierre Chevènement qui, lui, avait déjà voté non à Maastricht. L'extrême droite nationaliste (le FN et Philippe de Villiers), tout aussi logique, était pour le non, surtout par rejet viscéral de l'immigration (déjà les fameux plombiers polonais, qui ne manqueraient pas d'envahir la France), entraînant dans son sillage une partie de la droite (Nicolas Dupont-Aignan). La conséquence fut mathématique : le peuple souverain rejeta le TCE, à 54,6 %, le 29 mai 2005.

Ce résultat, qui compromettait tout le processus d'adoption ultérieur et bloquait l'Europe dans la Constitution de Maastricht-Nice, catastrophia tous ceux qui en Europe militaient pour une Europe plus démocratique, plus sociale et plus écologique. Le référendum espagnol se prononça certes pour le oui (le peuple espagnol venait de se débarrasser du gouvernement Aznar) tandis que la Pologne, qui quelques mois plus tard, donnerait la victoire au PiS, parti conservateur anti-européen, pour de longues années, allait donc sans doute voter non. Mais le référendum néerlandais donna à nouveau la victoire au non. Résultat très intéressant, en ce qu'il montrait que les aspirations « nationales-capitalistes autoritaires » (NaCA) ne concernaient pas seulement les classes populaires des régions pauvres comme les PECO ou l'ex-RDA, ou appauvries comme l'Angleterre du Nord, mais aussi les pays prospères et de ce fait peu partageux.

Ainsi, les peuples souverains votèrent de façon extrêmement politique, mais parfois de manière peu informée, pour désarmer le Politique face au capitalisme. Beaucoup purent croire qu'en votant non ils abolissaient aussi les traités antérieurs, par exemple « la concurrence libre et non faussée ». Pour la majorité des gouvernements, de droite comme de gauche, la situation se révélait tout aussi inconfortable : la Constitution de Nice bloquait en effet trop de processus de décision, même en Conseil. Un traité rectificatif, le traité de Lisbonne, fut donc adopté en 2009, sans consultation populaire, sauf en Irlande, qui à nouveau vota non et revota oui ensuite¹⁴.

Le nouveau traité rétablissait un certain nombre de votes à la majorité, et même les fabiusiens l'approuvèrent. Mais il ne rétablissait pas la

13. Il existait aussi un non de gauche pro-européen (j'ai failli en être) : le traité n'était pas assez fédéraliste en matière sociale. Dans un débat avec moi organisé par la revue *Politis*, Jean-Luc Mélenchon adopta cette argumentation. Voir *Politis* n° 844, <http://lipietz.net/?article1457>

14. Les raisons du non irlandais sont exactement les mêmes que celles de 2001 contre Nice, et de la même manière (pour ne pas rester tout seuls) ils revotèrent pour le oui. Voir Van Renterghem (2009).

Charte des droits fondamentaux, ni la dernière partie (la possibilité de modifier les traités à la majorité qualifiée), ni les beaux principes du « Préambule », ni les symboles d'une future fédération européenne : le drapeau et l'*Hymne à la joie* (ce qui n'empêcha pas ceux qui les aimait de continuer à les utiliser). Pourtant, l'adoption du traité de Lisbonne, cet ajustement de confort pour les institutions, fut considérée par les anti-TCE comme le rétablissement par voie antidémocratique du TCE : ils n'avaient lu ni l'un ni l'autre.

La gauche et ce qui restait de chrétien dans la démocratie chrétienne européenne s'aperçurent de la gravité du rejet de la Charte des droits fondamentaux. La charte fut rétablie dans une certaine dignité (suffisante pour servir de base jurisprudentielle, notamment face à la Cour de justice européenne de Luxembourg) par un accord interinstitutionnel Conseil-Parlement-Commission.

Dans un de mes ultimes articles de la campagne sur le TCE, je pronostiquais que l'Europe du non, avec son libéralisme économique sans contrepoids politique, s'aliénerait les classes populaires, et que le premier pays qui se jetterait dans les bras d'un parti nationaliste-autoritaire serait la Hongrie : ce fut le cas à partir de 2010. Elle serait rapidement rejoints par la Pologne et, quelques années plus tard, la base populaire, poussée par des politiciens d'extrême droite, choisirait en Angleterre le Brexit au nom du « Reprenons le contrôle », puis ce sera l'Italie. Mais les Pays-Bas, comme la Suède, choisiront aussi dans les années 2020 des gouvernements d'inspiration NaCA, confirmant que ce courant progresse par les deux extrémités de l'échelle sociale.

2.2. La politique monétaire et financière

J'arrivais au Parlement européen en 1999, alors que tournait à plein régime la machine législative pour appliquer l'Acte unique : il fallait voter un à un le démantèlement de toutes les mesures de *petty protectionism* fondé sur les normes. J'assistais ainsi, éberlué, aux votes ultimes sur la définition du chocolat, sacrée en France, en Allemagne et en Belgique, mais indifférente au reste de l'Europe, et à la victoire des grands chocolatiers mondiaux (Nestlé, Lindt...) et de leur lobbying pour adjoindre n'importe quelle matière grasse dans le chocolat. Désigné pour la Commission économique et monétaire du Parlement (ECON), j'écoutes les joutes oratoires sur la réglementation des « prospectus simplifiés » pour les placements financiers, et médusé je constatais la passion des députés *tories* dans la définition des fonds de

fonds *masters-feeders*. Une Anglaise revendiquait sur ce point la défense de « *MY city* » : je finis par comprendre qu'elle défendait la City de Londres et son droit à faire n'importe quoi.

La suite confirma cette impression. Pour la droite et les libéraux-démocrates, « concurrence libre et non faussée » signifiait exactement le contraire de ce qu'entend le langage commun : c'est la liberté pour un pays de fixer, dans un but concurrentiel, sa politique salariale et fiscale, faussant ainsi (à mes yeux) la concurrence. Là où l'on parle généralement de « dumping », les libéraux parlent de « concurrence institutionnelle entre les territoires »...

On m'accorda d'abord le rapport quinquennal sur la politique de la BCE, alors naissante. Ce rapport « pour avis » n'avait aucune importance, mais me permettait d'exposer l'esquisse d'une politique verte en la matière. Je tentais d'introduire l'idée que d'autres objectifs que la stabilité des prix devaient être assignés à la BCE : le plein emploi (comme pour la Fed) et le financement de la transition écologique. Le président de la BCE, Wim Duisenberg, était un fidèle suiveur de la Bundesbank et en partageait les vues monétaristes : il prétendait maintenir l'inflation à zéro en surveillant particulièrement la masse monétaire M3. Et bien sûr il balaya avec mépris toutes les suggestions de mon rapport. La droite et la social-démocratie européenne le suivirent.

Cinq ans plus tard, en 2004, j'aurai le même privilège. Les choses ont commencé à bouger. L'emprise du paradigme libéral n'est pas ébranlée en Europe, mais la gestion catastrophique du monétariste Paul Volker à la Fed a poussé à son remplacement par Alan Greenspan. Celui-ci se révèle un véritable keynésien, conscient que la politique d'émission monétaire peut avoir un effet réel (pas seulement inflationniste) sur le PNB. Sa politique a relancé l'économie américaine, à la grande satisfaction des présidents élus, démocrates ou républicains. Peu à peu les banquiers centraux se rendront compte qu'ils sont les seuls « politiques » (car oui, leur pouvoir est politique, même s'ils ne sont pas élus) à disposer encore d'une influence sur le mouvement du capitalisme : un demi-keynésianisme, purement monétaire, assumant de plus en plus leur pouvoir de « prêteurs en dernier ressort » compensant la paralysie du pouvoir budgétaire des gouvernements.

Le nouveau président de la BCE, Jean-Claude Trichet, n'en est pas encore là, mais déjà il a renoncé au contrôle de la masse monétaire M3 et a convaincu ses collègues de fixer pour l'inflation un objectif « inférieur mais proche de 2 % ». Rythme qui pénalise en douceur

la thésaurisation improductive de la monnaie, et soulage un peu les emprunteurs.

Mon rapport reprend les thèmes de celui de la mandature précédente, en ajoutant quelques suggestions telles que l'introduction, dans la prochaine série de billets euros, de quelques êtres vivants, voire d'êtres humains. Il est, comme cinq ans auparavant, déchiré à belles dents, mais en pleine nuit Jean-Claude Trichet me rappelle pour une discussion de fond.

Je commence par lui certifier que je n'ai rien contre le principe de la double signature et donc de l'interdiction du financement *direct* du déficit budgétaire par l'émission monétaire : je suis depuis longtemps un spécialiste des hyperinflations latino-américaines. Mais je lui suggère que la politique d'émission monétaire, par réescompte ou prise en pension des titres (ce qu'on appellera *quantitive easing*), ne devrait pas suivre simplement l'ordre décroissant des titres suivant le classement des agences de notation (AAA, puis AA, etc.) mais tenir compte du but social des investissements correspondants, avec des taux différenciés (plus favorables pour la transition écologique par exemple), comme au temps de la reconstruction en France (avec un enfer, un super-enfer, etc.). « Vous avez raison, me dit-il, et c'est sans doute ce qu'on fera un jour. Pour le moment les traités ne me le permettent pas, et je dois d'abord ancrer la crédibilité de l'euro. »

Je tirais de cette conversation la conviction que les dirigeants d'agences « indépendantes » et non élus sont des hommes ou des femmes politiques comme les autres, parfois plus respectueux du Politique dans son sens le plus noble que les « politiciens » eux-mêmes. Contrairement à une idée répandue, leur *constituency* (la « circonscription » devant laquelle ils sont comptables, *accountable*) ne se limite pas à la communauté financière. Cela deviendra manifeste chez son successeur, Mario Draghi.

Mais dès 2001, la reconnaissance de mes pairs quant à ma compétence macroéconomique était suffisamment avancée pour qu'ils me confient mon premier vrai rapport, sur une vraie directive¹⁵, et quelle

15. Le protocole est le suivant. Après une longue consultation de la société civile (Livre vert, Livre blanc), la Commission propose un texte. Le Parlement choisit une commission pour le travailler, et celle-ci nomme une ou un rapporteur. Lequel présente son travail comme une liste d'amendements à apporter au texte de la Commission. Ses collègues en commission amendent le rapport, et celui-ci, ainsi amendé, est présenté au vote de la plénière. Puis le Conseil vote ses propres amendements, puis deuxième lecture et tentative de conciliation Parlement/Conseil en « trilogue » (voir plus loin).

directive ! *Les règles prudentielles et la surveillance des conglomérats financiers*. De quoi s'agit-il ?

Les règles prudentielles sont imposées par la loi aux banques afin qu'elles gardent à leur actif, toujours disponible, un certain pourcentage des prêts qu'elles consentent à l'économie. En somme, si une banque privée, lorsqu'elle prête à une entreprise, « prévalide » la réussite d'une entreprise commerciale ou industrielle (en supposant que la marchandise sera finalement validée par le marché), la banque centrale, prêteur en dernier recours, « pseudo-valide » l'ensemble des prêts en les transformant à l'avance en monnaie à cours forcé... sous forme papier ou électronique. Encore faut-il que les banques ne prévalident pas n'importe quoi : c'est leur affaire d'évaluer la capacité de remboursement de leur emprunteur, mais leur imprudence (la surévaluation des capacités futures de leurs emprunteurs) peut se révéler catastrophique si elles ne disposent pas de réserves, en monnaie de banque centrale et par « prudence », pour honorer les chèques émis par leurs clients que leur présentent les autres banques. Il suffit, notionnellement, que leur réserve en monnaie de banque centrale soit de l'ordre de 8 % de leurs crédits (ratio de Cooke). Évidemment, la Banque centrale ne peut surveiller la prudence de chacune des banques : sa mission est plutôt « macroprudentielle », c'est-à-dire : évaluer la cohérence et la crédibilité de *l'ensemble* des crédits à l'économie, avec le risque de ne pas laisser les banques prêter assez (ce qui bride les échanges et la production : c'est le défaut de Milton Friedman) ou de prêter trop (au risque d'inflation). Cette tâche est confiée d'une part à un système de règles dites prudentielles (comme le ratio de Cooke) et d'autre part à une commission dépendant de la Banque centrale chargée de la surveillance du respect de ces règles : appelons-la génériquement commission de surveillance bancaire (le système varie de pays à pays, et dans le temps¹⁶). Il en est de même pour les assurances : elles doivent garder en réserve une petite part (« coefficient technique ») des risques qu'elles couvrent, car tous les clients n'auront pas un accident en même temps, et de plus elles se réassurent.

Et que sont les « conglomérats financiers » ? Il s'agit d'institutions financières qui, de manière significative, font à la fois de la banque et de l'assurance, et ce, de manière significative, dans plusieurs pays de l'UE

16. Actuellement en France la tâche est répartie entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et l'Autorité des marchés financiers.

en même temps. « Ma » directive entame donc la mise en œuvre de l'Acte unique dans le domaine de la libre circulation des services financiers, ce qu'on appelle le « processus Lamfalussy », dont les débats sur les prospectus simplifiés et la réglementation des fonds de fonds n'étaient qu'un hors-d'œuvre, s'agissant simplement du commerce de détail des titres. Cette fois, ce sont les grossistes eux-mêmes dont il s'agit d'unifier les règles de fonctionnement et de désigner leur police. Et on commence par les plus complexes, pour fixer une doctrine générale qui dans d'autres directives sera appliquée à des institutions plus simples, et orientera la position européenne dans la négociation en cours au niveau intercontinental : la conférence de Bâle II.

Je lis le projet soumis par la Commission, et repère de suite deux problèmes, typiques du paradigme néolibéral :

- Les réserves de la branche bancaire et de celle de la branche assurance du conglomérat pourraient être mises en commun, sous prétexte qu'il est impossible que le système bancaire et le système des assurances aient besoin en même temps de grosses liquidités de banque centrale. Argument appuyé par une immense littérature à base de probabilités croisées, que je parcours avec exaspération. Certes, c'est improbable mais pas impossible (et peu après le vote de la directive, l'attentat du 11 septembre 2001 contre les tours du World Trade Center mettra en crise simultanément banques et assurances).
- Les conglomérats pourraient librement choisir par quelle commission de surveillance bancaire nationale ils seront surveillés ! Ainsi, au dumping fiscal, salarial et environnemental, viendrait s'ajouter un dumping prudentiel. Hégémonie de la concurrence libre et totalement faussée...

Le fonctionnaire de la Commission européenne qui a préparé le rapport, un Néerlandais, me rend visite. Je lui fais part de mes deux principaux amendements : pas de mise en commun des réserves bancaires et assurantielles, mais addition des deux, et choix obligatoire de la surveillance dans le pays où le conglomérat a la majorité de ses crédits et de ses contrats d'assurance¹⁷. Il me répond que mes amendements sont raisonnables mais que j'aurai du mal à les faire accepter par

17. Une fois adopté, cet article me permettra de faire valoir que l'Islande n'a pas à payer pour la faillite colossale de la banque Icesave (10 000 euros par habitant, y compris les bébés), principalement engagée au Royaume-Uni et aux Pays-Bas (<http://lipietz.net/Les-Islandais-ne-doivent-pas-payer>). La Cour de justice européenne me donnera raison.

le Conseil. Et il me prévient que j'aurai à recevoir les lobbyistes des grands conglomérats étrangers, principalement américains du fait du big bang libéral qui, rompant avec les lois rooseveltiennes, a autorisé la fusion des banques de dépôts, d'affaires et des compagnies d'assurance, alors que le phénomène reste encore rare en Europe. Il en a déjà rencontré lui-même : « Je vous jure, Monsieur, me dit-il avec un air de consternation toute calviniste, que sa cravate valait plus que mon costume tout entier. »

Je recevrai en effet tous ces personnages. L'un d'eux me lancera, furieux : « Vous rendez-vous compte que vous m'imposez en Europe des règles qui ne me sont pas imposées chez moi ? », ce à quoi je répondis : « C'est que je suis élu des peuples européens pour leur garantir la stabilité financière, pas pour servir les intérêts d'un conglomérat américain. » Sa banque coulera en 2008 lors de la crise des subprimes...

Je rencontre tous les « shadow-rapporteurs » (les eurodéputés des autres partis en charge du suivi de la directive) : aucune objection à mes amendements, unanimité en ECON. Et la veille du vote en plénière, je découvre qu'un député de la CDU (démocratie-chrétienne allemande) a déposé des amendements de suppression des miens ! Il s'agit sans doute du résultat du lobbying de quelques puissantes banques des länder allemands en voie d'internationalisation. Et moutonnierement tout le PPE (parti européen de la droite, qui inclut la CDU) suit ses amendements, et une partie du PSE (social-démocratie, principalement allemande) suit le PPE, effet de la « grande coalition » en Allemagne.

Je sors furieux de la plénière mais, quelques heures après, mon précieux collaborateur¹⁸, lui-même allemand, vient me consoler. Son homologue au PPE, qui est en fait prêtée par la Bundesbank, a rapporté le résultat du vote à ses employeurs d'origine. La Bundesbank est aussi furieuse que moi, et intime à la CDU la consigne : « En deuxième lecture, vous votez les amendements Lipietz tels quels. » Ce qu'elle fera : mon rapport est voté à la quasi-unanimité du Parlement en seconde lecture.

18. Par opposition à un ou une « assistant(e) », recruté(e) par un ou une eurodéputé(e), pour l'aider dans son propre travail, un collaborateur ou une collaboratrice est recruté(e) par le groupe parlementaire et affecté(e) au travail dans une commission.

Reste à affronter le Conseil en « trilogue », équivalent des « passe-relles » entre Assemblée nationale et Sénat français, mais « tri » parce que la Commission européenne y participe. Je sais que mon correspondant à la Commission l'a convaincue de la justesse de mes amendements (désormais : position du Parlement). Le Conseil s'est fait représenter par l'Espagne, où le système financier est congloméral depuis le franquisme. Et celle-ci est représentée par sa Banque centrale. Laquelle approuve la position du Parlement. L'affaire est royalement réglée. Un journaliste des *Echos* me demandera : « Mais comment se fait-il qu'un représentant de la gauche des Verts arrive à l'unanimité du Parlement, du Conseil et de la Commission ? » Je lui répondrai que la vie chez les Verts m'a donné l'expérience des négociations, et plus sérieusement qu'ils partagent au moins un point avec les banquiers centraux : ils ont assez de problèmes avec les crises environnementales et sociales pour ne pas, en plus, s'embarrasser d'une crise du système financier.

Argument encore plus valable pour les assureurs et surtout les réassureurs, qui font en quelque sorte le même métier que les écologistes politiques : « Combien faut-il payer aujourd'hui pour parer le risque de catastrophes futures (risque qui n'est plus du tout une "incertitude" au sens de Franck Knight (1921)) ? » Ils resteront de loyaux alliés et me confieront leurs études sur ce qu'ils appellent « la supernova des risques environnementaux », lorsque je serai rapporteur pour la directive *Responsabilité civile des entreprises en matière environnementale*.

Mon correspondant néerlandais à la Commission vient me féliciter : « De toute façon, dit-il philosophe, il n'y a que trois eurodéputés qui comprenaient de quoi il s'agit. » Alors qu'en est-il du pouvoir de contrôle du Politique sur le capitalisme ? Une collaboratrice, se faisant porte-parole de la Bundesbank, a pu faire changer le vote de tout le Parlement et me laisser imposer des règles plus strictes au capital financier ! Le Politique reste démiurgique vis-à-vis du capitalisme, mais sa figure a notablement changé, dans le cadre du capitalisme financiarisé au sein du paradigme sociétal du néolibéralisme. D'autres que les élus peuvent assumer la charge de défendre les « intérêts hégémoniques » face aux intérêts corporatistes des capitalistes. La « forge » de cette conscience reste à explorer.

Naturellement, les règles prudentielles adoptées par l'Union européenne n'ont pu qu'amortir le choc de l'effondrement du système financier mondial lors de la crise des subprimes en 2007-2008. J'ai vu, lors d'une audition parlementaire sur cette crise, Jean-Claude Trichet

laisser éclater sa colère contre le Commissaire européen au marché intérieur (irlandais), honteux et confus, coupable d'avoir laissé les banques européennes acheter sous forme titrisée en *junk bonds* les fameux prêts subprimes concédés à de naïves mères de famille de l'Ohio.

2.3. La taxation du kérósène

Autre exemple instructif : la tentative de la Commission européenne d'imposer une forme d'écotaxe ou de quota sur le kérósène des avions. Comme chacun sait, ni ce carburant ni le mazout des navires n'ont jamais pu être taxés pour les gaz à effet de serre (GES) qu'émettent ces deux secteurs (environ 10 % du total mondial). Pourquoi ? À cause d'Aliénor d'Aquitaine. Celle-ci, régente d'un empire maritime (Angleterre-Normandie-Aquitaine) en l'absence de son mari Henri II Plantagenet, fonda le droit maritime par les Rôles d'Oléron (1160). Lesquels stipulent que ce qui est consommable pendant le voyage ne peut être taxé : voiles, cordes, vivres, rhum... C'est l'origine des *duty free* et de la non-taxation du mazout des navires. Règle qui fut naturellement étendue à l'aviation et au kérósène (convention de Paris, 1919 ; convention de Chicago, 1944), et jalousement brandie par l'International Air Transport Association (IATA), lobby des compagnies aériennes.

Or c'est une règle fondamentale du droit international : contrairement au droit public national, où la loi la plus récente abroge les précédentes, un traité ultérieur ne peut prévaloir sur un traité antérieur, sauf à renégocier ce traité antérieur¹⁹. Et c'est un très grand obstacle à l'application des « jeunes » conventions, sur le climat ou la biodiversité, issues du Sommet de la Terre de Rio (1992). Représentant l'Union européenne à une conférence « interministérielle » à Bangkok²⁰ en marge du congrès 2004 de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), alors que je faisais observer combien les principes du libre-échange sans clause environnementale paralysaient souvent l'action de la Convention sur la diversité biologique, le représentant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) me répondit : « Cette convention est postérieure à la création du GATT et de l'OMC et doit

19. Il en est de même dans le rapport entre traités et constitutions. Si un projet de traité contrevient à certaines clauses de la Constitution d'un pays, ce pays doit préalablement modifier ces clauses avant de ratifier le traité (s'il est décidé à le faire). Ce que font les députés et sénateurs réunis en Congrès à Versailles, à chaque nouveau traité européen.

20. La Commission européenne, qui ne dispose pas d'un vaste corps de diplomates, utilise ainsi parfois la « diplomatie parlementaire » pour représenter l'UE.

donc s'inscrire à l'intérieur de celui-ci. » « Très bien, dis-je, alors nous passerons par le droit de la quarantaine ! » Ce droit, remontant au Grand conseil de Raguse (1377) et codifié par la Conférence sanitaire internationale de Paris (1851), permet à l'UE d'interdire toute importation de viande d'Argentine dès lors qu'on y a repéré deux malheureuses vaches victimes de la fièvre aphteuse, OMC ou pas.

Mais rien de tel face au droit de l'aviation, et de puissants lobbys s'opposent à la révision de la convention de Chicago. La suggestion de la Commission européenne est astucieuse : étendre à l'aviation le marché des permis d'émission propre à l'Union pour les vols internes, et pour les vols intercontinentaux seulement au décollage dans un premier temps. Rappelons que l'Union européenne n'a de toute façon aucune compétence sur la fiscalité, en revanche elle a toutes compétences sur les commerces interne ou externe des marchandises et services. C'est pourquoi elle a choisi le système des « permis négociables » (ou « quotas transférables ») et non les écotaxes pour lutter contre l'effet de serre. Techniquement très différents, ces deux systèmes sont équivalents si les quotas sont vendus par les États ou l'Union elle-même : on achète en gros avec les quotas ce que l'on paie au détail avec une écotaxe. Mais dès 1992, au Sommet de la Terre, présenter les choses comme des « quotas transférables » inscrivait la lutte contre l'effet de serre dans la nouvelle vulgate du tout-marché, au contraire des écotaxes à l'allure trop étatique, « politique ». En fait un système de quotas est plus directement politique qu'une écotaxe : c'est le pouvoir politique qui décide de la quantité totale maximale de GES qui sera émise dans l'année (comme on le voit dans la traduction anglaise : *cap and trade*) alors qu'une écotaxe laisse théoriquement les pollueurs polluer autant qu'ils veulent du moment qu'ils paient (ce qui est déjà mieux que de les laisser polluer sans entrave et gratuitement depuis l'usage massif de moteurs thermiques dans le secteur des transports). Problème : la capacité de payer est plus élevée chez les clients de l'aviation que chez les clients du ciment (pour construire les logements), ce qui pourrait permettre aux premiers de monopoliser les quotas. La Commission prévoit donc un marché des quotas aériens séparé du marché général (où s'alimentent la cimenterie, la sidérurgie, la verrerie, etc.).

C'est la commission transports qui est saisie de cette directive, la commission ECON est saisie à titre secondaire (« rapport pour avis ») et me confie son rapport. Je soutiens globalement la proposition de la Commission européenne. Intense lobbying de l'IATA, je reçois ses

émissaires²¹. Ils plaident qu'ils ne pourront pas changer leurs moteurs pour des moteurs plus économies (donc aucun « effet Pigou » à attendre), ils demandent au pire d'être insérés dans le marché général des permis. Je leur réponds que les cimenteries non plus ne vont pas changer tous leurs fours et qu'il faut largement reconstruire les immeubles des PECO. Ils suggèrent pour l'allocation des permis un système de « *benchmarking* ». « Très bien, c'est quoi votre système de *benchmarking* ? — Heu, nous ne l'avons pas encore défini. » Bref... Mon rapport, qui prône simplement une accélération du calendrier proposé par la Commission européenne, recueille l'assentiment de tous les shadow-rapporteurs : l'opinion publique et le reste du monde de l'industrie n'apprécient pas du tout les priviléges de l'aviation.

Et là-dessus, mon correspondant à la Commission me communique une lettre ahurissante, signée par les ambassadeurs des États-Unis, de Chine, de l'Australie, du Canada, du Japon et de la Corée, ce qu'on appelle le « JUSCAN » dans les négociations sur le changement climatique : le groupe des pays industrialisés qui refusent toute mesure contraignante contre la dérive de l'effet de serre²². Elle rejette « l'initiative unilatérale de la Commission européenne » et suggère de négocier, comme depuis 20 ans en vain, dans le cadre de l'International Civil Aviation Organisation (ICAO, la structure gérant la convention de Chicago). La réaction des eurodéputés, piqués au vif, est naturellement : « On va voir ça ! » La commission ECON adopte mon rapport²³ et finalement la position du Parlement intègre les amendements de durcissement des commissions transports et ECON.

Vient la réunion du Conseil. Attristé, mon correspondant à la Commission m'informe : « Le Conseil a reçu d'autres lettres. Si l'Europe adopte la directive, les Airbus et d'autres marchandises seront boycottés par les signataires. Le Conseil rejette la directive. »

Et voilà. Dix ans ont passé depuis la Conférence de Paris de 2015, le réchauffement de la planète est maintenant palpable, avec d'énormes effets économiques, et on en est toujours là. Ces pays, qui clament que l'Europe devait intégrer, dans le calcul de ses émissions de GES, la « pollution importée » dans les marchandises qu'ils exportent, considèrent précisément cette imputation très partielle (juste la pollution due aux livraisons en avion) comme une mesure protectionniste !

21. Compte rendu ici : <http://lipietz.net/Marches-publics-vins-aviation-redistribution>

22. Voir la lettre ici : http://lipietz.net/ALVP/VP_NonEU_200704_br228.pdf

23. <http://lipietz.net/IMG/pdf/RapportAviationGHGLipietz.pdf>

Cette fois le Politique s'est manifesté dans sa dimension quasi-clausewitzienne : la guerre commerciale. Un groupe de gouvernements a décidé que « leurs » capitalismes avaient le droit de détruire gratuitement l'écosystème planétaire, et les gouvernements des pays d'Europe ont capitulé devant leur chantage.

3. Conclusion

La boucle est bouclée. Nous avons commencé cet article en soulignant que le Politique pouvait survivre à l'évidement de la démocratie en citant le cas de la guerre, et l'ultime exemple, celui de l'aviation, montre qu'il peut se poursuivre « par d'autres moyens : la guerre » (pour le coup simplement commerciale).

Tout au long de mes autres exemples, j'ai montré que le « retrait » du Politique n'était qu'une décision du Politique lui-même mettant en place, démiurgiquement, de nouvelles régulations pour le capitalisme faisant disparaître le Politique, au profit de la main aveugle du marché régulé par des « autorités indépendantes », elles-mêmes de nature politique mais non élues. Ce que j'ai appelé « effet Hans Jonas » : le fond divin de l'Être feint de se retirer de sa création. Et pourtant ces autorités pouvaient parfois se montrer plus « providentielles », plus soucieuses des intérêts hégémoniques (la défense des « intérêts du Peuple tout entier », pour parler comme Gramsci), que des politiciens élus, fussent-ils chrétiens-démocrates ou socio-démocrates. Sous Mario Draghi et sa successeur Christine Lagarde, la BCE, voyant l'Europe confrontée à de multiples crises (crise de la dette souveraine, pandémie de Covid-19 puis invasion de l'Ukraine), n'hésitera pas à violer sinon la lettre du moins l'esprit du traité de Maastricht, en rachetant, prenant en pension, réescamptant à tour de bras (*quantitative easing*) les obligations émises par les gouvernements pratiquant le « quoi qu'il en coûte ²⁴ ». Formule dont elle a pris l'initiative dès 2012 (Draghi : *Whatever it takes*), au point de susciter l'ire de la justice allemande et l'inquiétude des derniers tenants d'un strict monétarisme asséné à coups de règles et non « discrétionnaire », donc politique (Buiter, 2014).

24. La BCE respecte le traité « à la lettre » en ce sens qu'elle rachète les titres de prêts des banques aux gouvernements, elle ne prête pas directement aux gouvernements. Mais quand cette pratique est devenue systématique, la « première signature » (le prêt de la banque au gouvernement) n'est plus qu'une formalité cosmétique.

Reste que ce nouveau paradigme sociétal, où l'on ne sait plus « où voter pour changer les choses », est lourd de conflits sauvages comme le mouvement des Gilets jaunes, première révolte contre l'ubérisation sociale (Lipietz, 2022), ou de votes « NaCA ». Les élections européennes sont les seules où la participation progresse régulièrement. Le message est passé : « C'est là que ça se joue. » Mais les (rares) exemples de despotisme éclairé de la BCE ou de la Commission européenne ne convaincront personne que la situation est satisfaisante. Il est peut-être trop tard pour remettre en cause l'Europe de Maastricht et du non au TCE : les citoyens européens sont déjà écœurés par des décennies de politiques libérales qui semblent « dictées par Bruxelles ».

Nous sommes, *mutatis mutandis*, dans la situation que décrivait Karl Polanyi (1983), où face aux désastres provoqués par la croyance au marché autorégulé, les peuples des années 1930 avaient le choix entre « fascisme, stalinisme ou social-démocratie ». Mais en tant qu'alternative au néolibéralisme productiviste, les tendances national-capitalistes autoritaires progressent plus vite que les aspirations socioécologistes. Et toutes les avancées culturelles (féminisme, écologie, accueil des migrants, tolérance envers la diversité sexuelle, etc.) sont contrebalancées presque immédiatement par un « backlash antiwokiste ». Les risques de guerre entre les modèles politico-économiques sont de plus en plus pressants (Lipietz, 2023).

Les réactions NaCA contre le Marché, on l'a signalé, ne touchent pas seulement des classes populaires marginalisées, précarisées par le libéralisme et moins éduquées (comme le trumpisme aux États-Unis, l'AfD en Allemagne orientale, le RN en France, et les aspirations au retour vers un passé stalinien mais avec liberté religieuse dans l'Est européen), mais aussi, à l'autre extrême, des pays (Suède, Pays-Bas) ou des groupes sociaux (l'électorat Zemmour) plutôt riches et peu soucieux de « partager ». Le discours hostile à l'immigration, et particulièrement celle en provenance de pays de confession musulmane, assure le ciment de ces motivations opposées, selon l'ancestrale tactique du bouc émissaire.

Rien n'est cependant écrit. Le retour à une politique démocratique, abandonnant les mirages du Marché et de l'individualisme au profit d'un nouveau récit commun (sauver la planète, recoudre une société solidaire), reste possible, comme l'ont montré les élections récentes en Pologne, en Espagne, au Royaume-Uni et même en Turquie et en France. Mais comme l'écrivait John Donne (1624) : « Nul homme n'est

une île, un tout en soi ; chaque homme est part du continent, part du large ; si une parcelle de terre est emportée par les flots, pour l'Europe c'est une perte égale à celle d'un promontoire. Aussi, ne demande pas pour qui sonne le glas : il sonne pour toi. »

Références

- Aglietta M., 1976, *Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- Baudelaire C., 1857, « Au lecteur », in : *Les fleurs du mal*, Paris, Poulet-Malassis.
- Boltanski L. et L. Thévenot, 1991, *De la justification*, Paris, Gallimard.
- Bonhoeffer D., 2006, « De la stupidité », in : *Résistance et soumission. Lettres et notes de captivité*, Genève, Labor et Fides, p. 30.
- Bourdieu P., 1980, *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit.
- Boyer R., 1990, « The impact of the single market on labour and employment: A discussion of macroeconomic approaches in the light of research in labour economics », *Labour and Society*, vol. 15, n° 2, pp. 109-142.
- Boyer R., J.-P. Benassy et R.-M. Gelpi, 1979, « Régulation des économies capitalistes et inflation », *Revue économique*, vol. 30, n° 3, pp. 397-441.
- Boyer R. et J. Mistral, 1978, *Accumulation, inflation, crises*, Paris, PUF.
- Buiter W. H., 2014, « Central banks: Powerful, political and unaccountable ? », *Journal of British Academy*, vol. 2, pp. 269-203.
- Deloy C., « Référendum sur le traité de Nice en Irlande », Fondation Robert Schuman, 19 octobre 2002, <https://www.robert-schuman.eu/observatoire/64-referendum-sur-le-trait%C3%A9-de-nice-en-irlande>
- Donne J., 1624, « Meditation XVII », in : *Devotions upon Emergent Occasions*, <https://www.gutenberg.org/ebooks/23772>
- Ford, H. et S. Crowther, 1922, *My Life and Work*, New York, Garden City Publishing Company.
- Friedman M., 1970, *The Counter-Revolution in Monetary Theory*, Londres, Institute of Economic Affairs.
- Glyn A., A. Hughes, A. Lipietz et A. Singh, 1986, « The rise and fall of the golden age: An historical analysis of post-war capitalism in the developed market economies », texte présenté au séminaire « Money, Finance and Trade Reform » du WIDER/UNU, Helsinki, paru dans S. A. Marglin et J. B. Schor (eds), 1990, *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford, Clarendon Press, chap. 2.

- Gramsci A., 2019, *Introduction à l'étude de la philosophie. Cahier de prison XI (1932-1933)*, Paris, Éditions Delga.
- Hausmann R. et A. Lipietz, 1983, « Marx et la divergence entre production en valeur et revenus nominaux », *Revue d'économie politique*, vol. 93, n° 2, pp. 270-300.
- Hénin P.-Y., 2024, « Les États-Unis vers un national-capitalisme autoritaire ? », *The Conversation*, 16 décembre.
- Hénin P.-Y. et A. Insel, 2021, *Le national-capitalisme autoritaire. Une menace pour la démocratie*, Saint-Pourçain-sur-Sioule, Bleu autour.
- Hugo V., 1862, *Les misérables*, Bruxelles, Éditions Albert Lacroix.
- Jenson J., 1989, « Paradigms and political discourse: Protective legislation in France and in the United States before 1914 », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 22, n° 2, pp. 235-258.
- Jonas H., 1994, *Le concept de Dieu après Auschwitz*, Paris, Rivages.
- Keynes J.-M., 2017, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1^{re} éd. : 1942.
- Knight F. H., 1921, *Risk, Uncertainty and Profit*, New York, Houghton Mifflin Company.
- Lipietz A., 1979, *Crise et inflation : pourquoi ? Tome 1 : L'accumulation intensive*, Paris, François Maspéro.
- Lipietz A., 1981, « Derrière la crise : la tendance à la baisse du taux de profit », texte présenté au Summer Meeting of the Econometric Society, San Diego (Californie), paru dans *Revue économique*, vol. 33, n° 2, mars 1982, pp. 197-233 ; trad. angl. (avec théorème supplémentaire) : « Behind the crisis: The exhaustion of a regime of accumulation. A "regulation school" perspective on some French empirical works », *Review of Radical Political Economics*, vol. 18, n° 1-2, 1986, pp. 13-32.
- Lipietz A., 1983, *Le Monde enchanté. De la valeur à l'envol inflationniste*, Paris, François Maspéro-La Découverte.
- Lipietz A., 1984, *L'audace ou l'enlisement*, Paris, La Découverte.
- Lipietz A., 1990, « Capital-labour relations at the dawn of the twenty-first century », mimeo, UNU/WIDER Project on Capital-labour Relations, paru dans J. Schor et Y-I. You (eds), *Capital, the State and Labour: A Global Prospective*, Londres, Edward Elgar Publishing, 1995, chap. 10.
- Lipietz A., 2022, *Face à la toute-urgence écologique : la révolution verte*, Paris, Les Petits matins.
- Lipietz A., 2023, « Y a-t-il des "camps" dans cette guerre ? », AOC, 25 octobre.
- Lucas R. E., 1972, « Expectations and the neutrality of money », *Journal of Economic Theory*, vol. 4, n° 2, pp. 103-124.
- Malinvaud E., 1983, *Essais sur la théorie du chômage*, Paris, Calmann-Lévy.

- Polanyi K., 1983, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- Romo H. G., 2006, « De l’«Ordre Cépalien du Développement» au néo-structuralisme en Amérique latine », *Économie appliquée*, vol. 59, n° 3, pp. 61-94.
- Rowbotham S., L. Segal et H. Wainwright, 1980, *Beyond the Fragments: Feminism and the Making of Socialism*, Londres, Merlin Press.
- Sargent T. J., 1979, *Macroeconomic Theory*, New York, Academic Press.
- Simon H., 1959, « Theories of decision-making in economics and behavioral science », *The American Economic Review*, vol. 49, n° 1, pp. 253-283.
- Van Renterghem M., « Les Irlandais disent “oui” au traité de Lisbonne », *Le Monde*, 3 octobre 2009.

Achevé de rédiger en France
Dépôt légal : décembre 2025

Directeur de la Publication : Xavier Ragot

Publié par les Éditions du Net SAS 93400 Saint-Ouen