

QUI GOUVERNE L'ÉCONOMIE ?

La crise économique actuelle a relancé le débat récurrent sur la place de l'État à l'égard des marchés financiers en général et de la régulation économique en particulier. Les excès d'un système bancaire et financier dérégulé par l'État lui-même à partir des années 1980 ont même paru justifier un « retour de l'État » dans le pilotage des agents et des processus économiques. Les plans de relance des banques, de certaines entreprises, voire de secteurs entiers, se sont ainsi accumulés, alimentant une augmentation sans précédent du déficit et de l'endettement publics, évolutions qui ont à leur tour été dénoncées comme preuves de l'inaptitude presque génétique des acteurs politico-administratifs à gérer l'économie de façon rationnelle et efficace. Se rejoue ainsi un conflit périodique aux facettes multiples entre État et marché, entre espace public et espace privé, entre acteurs politiques et agents économiques, qui pose au fond la question de savoir qui gouverne l'économie.

43

Ce conflit a une histoire. C'est même une histoire longue, scandée par les trajectoires tout à la fois parallèles et concurrentes de l'État et du marché et qui s'appuie tout autant sur l'étude des valeurs attachées à la place de ces deux institutions qu'aux dispositifs normatifs et pratiques régissant leurs relations. Parmi les auteurs classiques en sciences politiques comme en économie politique, les analyses ne manquent pas sur cette dualité aux accents plus ou moins conflictuels. Norbert Elias a ainsi été l'un des premiers à avoir montré à quel point la constitution de l'État moderne, cette organisation politico-administrative qui a revendiqué avec succès le monopole de pouvoirs de régulation sur des territoires et des communautés donnés, a été pour partie liée à sa capacité croissante à régir l'activité économique. La fameuse « loi du monopole », notion qui est au cœur de son analyse sociogénétique de l'État, repose en effet non seulement sur la monopolisation réussie des moyens de coercition, comme l'avait déjà montré Weber, mais s'appuie également sur la

mise en place de dispositifs qui permettent une extraction légitime des ressources financières nécessaires au développement de l'État¹. Prolongeant cette analyse comparative, Charles Tilly put montrer par la suite que cette tendance globale à la monopolisation par l'État de ressources économiques recouvre des trajectoires nationales spécifiques. En mettant en avant deux logiques structurantes du pouvoir, les dynamiques de coercition et de capital, Tilly put montrer que le modèle dominant, qualifié de « coercition capitalisée », sut maintenir une forme d'équilibre entre les deux sphères militaire et marchande, le plus souvent en les incorporant au sein de l'État, pour faire de ce dernier le centre de toute dynamique politique, économique et sociale². Il montra cependant également que, dans d'autres cas, en particulier les cités-États apparues sous la Renaissance italienne, une autre forme d'articulation put se mettre en place, qualifiée de *capital-intensive*, où « les gouvernants s'appuyaient sur des conventions avec les capitalistes – dont ils servaient les intérêts avec soin – afin de louer ou d'acheter les forces militaires³ ».

Cet équilibre instable et diversement institutionnalisé a par la suite été profondément remis en cause par la Révolution industrielle, par l'essor du libéralisme et par l'avènement du capitalisme comme dynamique structurante des logiques de production et d'échanges. Là encore, certains auteurs classiques constituent des points de référence incontournables, notamment Karl Polanyi avec son analyse de *La Grande Transformation*⁴. Dans cet ouvrage essentiel, longtemps négligé, il montre à quel point l'avènement du marché autorégulateur, caractéristique majeure de l'évolution des sociétés occidentales au XIX^e siècle, a pu modifier les équilibres politiques et sociaux, affirmant par exemple que « c'est dans les lois qui gouvernent l'économie de marché que l'on trouve la clé du système institutionnel du XIX^e siècle⁵ ». L'analyse faite ensuite sur les rapports entre le marché et les autres sphères sociales, en particulier l'État, s'appuie sur des éléments tout à la fois institutionnels et moraux. Dans une analyse aux accents contemporains parfois étonnants sur les principes nécessaires à la régulation des marchés et au maintien du lien social, Polanyi conclut notamment son ouvrage de la façon suivante : « Aucune

1. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975.

2. La France de l'Ancien Régime est un exemple presque exactement conforme à cet idéal-type, l'équilibre dans l'État de ces deux sphères pouvant même être rattaché aux personnalités de Colbert et Vauban.

3. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, Oxford, Blackwell, 1992, p. 30.

4. Karl Polanyi, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983.

5. *Ibid.*, p. 21.

société n'est possible dont le pouvoir et la contrainte soient absents, ni un monde où la force n'ait pas de fonction [...]. C'était pourtant ce que donnait une conception de la société fondée sur le marché, qui tenait pour équivalentes l'économie et les relations contractuelles, et les relations contractuelles et la liberté⁶. »

Cette analyse classique est à l'origine d'un lexique couramment utilisé en sociologie économique ou *political economy*, qui insiste sur les logiques évolutives d'« encastrement » du marché dans la société et/ou dans l'État⁷. Le conflit déjà repéré entre l'État et le marché est en effet à présent souvent analysé en fonction des formes singulières et de l'intensité variable que peuvent prendre les configurations institutionnelles qui régissent les comportements des acteurs marchands, configurations élaborées de façon inégalement monopolistique par les acteurs publics. Plusieurs courants d'analyse comparative ont ainsi tenté de définir les types les plus communs de configurations institutionnelles : c'est le cas par exemple de la théorie de la régulation en France, attachée en particulier aux travaux de Robert Boyer ou de Bruno Amable⁸ ; c'est aussi ce que promeut le courant d'analyse initié par l'ouvrage dirigé par Peter Hall et David Soskice, *Varieties of Capitalism*. Dans ce livre, qui a alimenté depuis un intense débat académique, deux formes de capitalisme sont plus particulièrement distinguées⁹ : une économie libérale de marché, caractéristique des pays anglo-saxons, où la régulation des firmes reste minimale ; une économie de marché coordonnée, attachée notamment aux pays scandinaves ou au néo-corporatisme allemand, dans lesquels la régulation de l'économie repose plus volontiers sur un faisceau dense d'institutions élaborées par les partenaires sociaux. Sans entrer dans le détail de cette dernière analyse et de ces ajustements récents, on soulignera cependant qu'elle constitue une référence analytique utile aux débats actuels sur le retour de l'État, en permettant de substantiver ce que pourrait être une dynamique de ré-encastrement de l'économie dans le politique, soit une nouvelle densification des règles formelles et informelles encadrant les mécanismes de production et d'échanges.

45

6. *Ibid.*, p. 331.

7. Dans une littérature évidemment pléthorique, on se contentera de citer deux manuels récents en français : Carlo Trigilia, *Sociologie économique*, Paris, Armand Colin, 2002 ; Pierre François, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin, 2008.

8. Voir par exemple Robert Boyer, *La Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004 ; Bruno Amable, *Les Cinq Capitalismes*, Paris, Seuil, 2005.

9. Peter Hall, David Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Pour autant ces conflits historiques, tout à la fois normatifs, institutionnels et pratiques, entre l'État et le marché, ne doivent pas être vus comme une forme de relation mécanique susceptible de connaître des flux et reflux au rythme des processus de dés-encastrement ou de ré-encastrement. Derrière ces dynamiques structurantes, l'on trouve en effet des institutions, des organisations et des acteurs qui animent ces tensions en défendant les intérêts qu'ils croient porter et les valeurs qu'ils entendent voir triompher. L'analyse des relations entre l'État et le marché est ainsi également un regard porté sur les acteurs qui peuvent revendiquer, de façon plus ou moins légitime et concrète, un pouvoir sur l'économie. On trouve d'abord dans cet ensemble les institutions ou organisations qui sont les héritières les plus immédiates des conflits et/ou alliances que l'on vient de rappeler brièvement, à savoir les acteurs publics et les acteurs privés. Mais le gouvernement de l'économie, s'il n'a probablement jamais été véritablement monopolisé, n'en paraît pas moins aujourd'hui de plus en plus partagé et diffus, marqué par l'émergence de nouveaux niveaux de gouvernement et/ou par une forme de gouvernance indirecte fondée sur l'expertise et sur de nouvelles formes d'influence. C'est à l'examen séparé de ces différentes catégories d'acteurs que nous allons désormais nous consacrer, avant de conclure sur leurs rapports de force.

LES ACTEURS PUBLICS ET L'ÉCONOMIE

La question du gouvernement de l'économie reste indissociable d'une analyse plus large des relations de pouvoir dans les sociétés contemporaines. À partir d'une approche souvent qualifiée de relationnelle et de « pluraliste », Robert Dahl, dans son ouvrage célèbre *Who Governs ?*¹⁰, montrait sur ce point que le pouvoir ne pouvait être conçu comme un attribut, mais comme la conséquence d'une relation asymétrique entre plusieurs acteurs intéressés à un processus de décision. Par ailleurs, loin d'être concentré au profit d'une catégorie d'acteurs bien précise, le pouvoir se distribuait selon lui plutôt de façon pluraliste entre les groupes et organisations concernés ; ainsi, contrairement à l'opinion commune alors répandue, les élites économiques (dans son ouvrage, celles de la ville de New Haven) n'avaient pas selon lui une influence globale, mais ne pesaient pour l'essentiel que sur les décisions relatives au développement urbain. Dès lors, qui gouverne l'économie ? Les entrepreneurs

10. Robert Dahl, *Who Governs ?*, New Haven, Yale University Press, 2005 (2^e éd.).

plus ou moins organisés, comme dans l'analyse de Dahl, l'État et/ou les acteurs politiques chargés en apparence de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques et des principales régulations sociales ?

Le rôle de l'État à l'égard de l'économie a toujours été une question cruciale, tant du point de vue académique que dans le débat public. D'abord, on l'a vu, parce que la constitution de l'État reste partiellement indissociable de l'analyse de son emprise évolutive et inégale sur l'économie. Mais aussi parce que la structuration de l'État s'est faite par l'émergence d'institutions ou de bureaucraties spécialisées exerçant un pouvoir sur l'économie. Pour ne prendre qu'un exemple, la création de la Banque de France reste attachée à plusieurs décisions prises à partir de 1800 par Napoléon Bonaparte avec comme objectifs économiques de rationaliser et de sécuriser les opérations bancaires et le système monétaire, mais avec des objectifs également plus politiques, la Banque de France servant d'outil privilégié pour extraire les ressources nécessaires à la poursuite des opérations militaires de l'Empire.

47

Au-delà de ces dynamiques historiques, la mesure du poids relatif des acteurs politico-administratifs dans la régulation de l'économie reste un enjeu majeur des analyses comparatives. Même dans les pays où les dynamiques institutionnelles semblent plutôt favorables aux agents économiques, le rôle de l'État n'est jamais postulé comme négligeable. Ainsi, dans son analyse des formes contemporaines d'État-providence, Gøsta Esping-Andersen montre que le modèle le plus libéral, s'il est bien caractérisé par une démarchandisation minimale, laisse une place, même marginale, à la régulation publique¹¹. Bien plus, dans les analyses déjà citées de la théorie de la régulation, Robert Boyer identifie une forme de régulation de l'économie dominée par une forte intégration publique, soit « un capitalisme à forte impulsion étatique [qui] se caractérise par un circuit économique façonné dans la plupart de ses composantes (innovation, production, demande, relations professionnelles, crédit...) par une myriade d'interventions publiques au niveau national, régional ou encore local¹² ».

L'enjeu n'est donc pas tant d'identifier si l'État gouverne l'économie, mais bien plutôt d'évaluer la part relative de l'État, ainsi que la diversité

11. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. Pour une actualisation partielle de l'analyse, voir Gøsta Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

12. Robert Boyer, « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *L'Année de la régulation*, n° 6, 2002-2003. *Économie, Institutions, Pouvoirs*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Annuels », 2002, p. 161.

d'acteurs politico-administratifs qui peuvent jouer, au sein de l'État, un rôle de régulation dans ce domaine. Sur le premier point attaché à la mesure du poids relatif de l'État, les indicateurs principaux, même s'ils sont imparfaits, reposent sur l'évaluation de la part des dépenses publiques dans le PIB. Les données publiées par la Commission européenne, *European Economic Forecast, Autumn 2011*¹³, montrent ainsi que les pays membres de l'Union européenne présentaient en 2010 un montant de dépenses publiques situées en moyenne à 50,6 % du PIB contre une proportion de 42,5 % pour les États-Unis et de 41,1 % pour le Japon. Cette moyenne cache elle-même d'importantes disparités au sein de l'UE, entre les 40 % relevés en Slovaquie et les 66,8 % identifiés en Irlande (en raison du poids des plans de relance récents de l'économie ; le poids des dépenses publiques dans le pays n'était en comparaison que de 33,6 % du PIB en moyenne sur la période 2002-2006).

48

Cet indicateur quantitatif reste cependant très partiel lorsqu'il s'agit d'identifier, au sein de l'appareil d'État, quels sont les acteurs et les processus par lesquels passe le gouvernement de l'économie. Un découpage schématique ici peut conduire à distinguer trois catégories principales : les acteurs politiques, en particulier les titulaires du pouvoir exécutif ; les ministères ou bureaucraties spécialisées ; les agences ou organes administratifs indépendants, parmi lesquels on peut classer les banques centrales.

En ce qui concerne les acteurs politiques, en particulier les titulaires de l'exécutif à un instant précis, il est clair que les circuits de décision comme les attentes de l'électorat et des groupes d'intérêt en font souvent des acteurs décisifs. Ce sont d'abord évidemment les dispositions constitutionnelles et formelles habituelles qui déterminent leurs fonctions, même si les formulations les plus courantes ne les rendent pas directement ou explicitement responsables de la régulation des marchés. L'article 20 de la Constitution française, qui pose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », n'emporte ainsi pas de compétences formellement reconnues au gouvernement en matière économique, mais c'est là un domaine à l'évidence décisif pour attester du poids relatif et de la performance des différents gouvernements. Cette centralité de l'exécutif autour de ces enjeux se lit d'ailleurs sans doute plus volontiers en creux dans les jugements établis par les électeurs à l'égard de leurs gouvernants. Comme l'ont montré depuis longtemps les analyses de sociologie électorale centrées sur les enjeux et/ou sur les

13. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf.

évaluations rétrospectives et/ou prospectives des électeurs à l'égard des gouvernants, la dimension économique est souvent cruciale au moment d'évaluer les acteurs politiques. Les auteurs de l'ouvrage récent sur *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy* rappellent que ces mécanismes reposent sur « la notion d'attribution de la responsabilité ; c'est-à-dire le mécanisme psychologique par lequel les électeurs associent l'économie au gouvernement¹⁴ ». Ce schéma d'articulation entre gouvernance économique et performance gouvernementale est même renforcé en période de crise : ainsi, lors de la campagne présidentielle française de 2012, les enquêtes d'opinion ont montré que les sujets économiques étaient placés aux premiers rangs des préoccupations par les personnes interrogées¹⁵.

Ce jugement global varie cependant selon les périodes et les acteurs. D'abord, parce l'image de « décideur » économique attachée par exemple aux présidents en exercice change beaucoup d'un politique à un autre. Même si l'intérêt relatif des titulaires de l'exécutif pour les questions économiques reste parfois difficile à établir avec certitude, le sens commun a retenu la distance prêtée au général de Gaulle ou à François Mitterrand vis-à-vis des politiques macroéconomiques¹⁶. Ensuite, parce que la géométrie décisionnelle peut varier selon les circonstances ou les arrangements formels ou informels : un partage des tâches plus ou moins tacite tend par exemple en France à rendre le Premier ministre plus directement responsable des questions économiques (Raymond Barre avait même, en son temps, cumulé les fonctions de chef de gouvernement et de ministre de l'Économie et des Finances). L'économie est enfin parfois constituée en attribut ou en « marqueur » de leurs mandats par certains, ainsi que l'avait fait Bill Clinton avant même son arrivée à la Maison-Blanche en faisant de l'économie l'enjeu principal de sa campagne et des débuts de sa présidence (comme l'illustre la phrase alors souvent répétée par lui et utilisée depuis, « *It's the economy, stupid!* »).

49

14. Richard Nadeau et al., *Le Vote des Français de Mitterrand à Sarkozy*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, p. 152. Les travaux à la fois monographiques et comparatifs les plus connus sur le vote rétrospectif et prospectif sont sans doute ceux de Michael Lewis-Beck, en particulier *Economics and Elections. The Major Western Democracies*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1988.

15. Ainsi, lors de la 7^e vague d'enquêtes conduite par Ipsos en mars 2012, les personnes interrogées rangeaient « la crise économique et financière » (49 %), « le chômage » (43 %) et « les déficits publics » (31 %) parmi les trois principales préoccupations de la campagne. Données accessibles en ligne et consultées le 17 avril 2012 : <http://www.ipsos.fr/presidentielle-2012/PDF/preoccupations.pdf>.

16. Michel Rocard rappelle encore dans une interview récente que, selon lui, « l'économie, cela n'intéressait pas François Mitterrand », *Les Inrockuptibles*, n° 851, 21-27 mars 2012, p. 31.

Poids des dépenses publiques (en % de PIB, 1992-2013)

	<i>Moyenne sur cinq ans</i>					<i>Prévisions automne 2011</i>					<i>Prévisions printemps 2011</i>	
	1992-96	1997-2001	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012
Belgique	52,8	49,9	50,1	48,3	49,9	53,7	52,8	52,3	53,1	53,0	53,1	53,6
Allemagne	47,8	47,4	47,1	43,5	44,0	48,1	47,9	45,7	45,5	45,0	45,3	44,3
Estonie		37,5	34,4	34,0	39,5	45,2	40,6	38,4	40,4	38,9	39,8	40,4
Irlande	39,4	33,9	33,6	36,6	42,8	48,9	66,8	45,7	43,9	42,9	45,5	43,9
Grèce	43,8	5,5	45,2	47,3	50,5	53,8	50,1	50,3	49,5	49,4	49,7	49,5
Espagne	44,6	40,1	38,6	39,2	41,5	46,3	45,6	43,0	42,3	41,9	42,9	42,0
France	53,2	52,6	53,2	52,6	53,3	56,7	56,6	56,6	57,1	56,9	55,8	55,4
Italie	53,2	48,1	47,8	47,7	48,6	51,7	50,4	49,7	49,2	48,6	49,9	49,2
Chypre		37,0	42,5	41,3	42,1	46,2	46,4	46,8	45,1	44,8	46,1	45,9
Luxembourg		39,3	41,2	36,3	37,1	43,0	42,5	43,2	44,6	44,9	40,3	40,1
Malte		42,3	44,7	42,7	44,0	43,3	42,9	42,4	42,7	42,4	42,7	42,4
Pays-Bas	52,0	45,9	45,9	45,2	46,2	51,6	51,3	50,3	49,9	50,0	50,2	49,4
Autriche	53,7	52,6	50,8	48,5	49,3	52,9	52,5	51,5	51,4	51,0	52,4	52,0
Portugal	39,9	41,3	44,2	44,3	44,7	49,9	51,3	49,1	47,2	45,4	47,7	46,9
Slovénie		46,0	45,6	42,5	44,2	49,3	50,1	51,0	50,5	50,9	49,1	48,1

Slovaquie		47,9	39,5	34,2	34,9	41,5	40,0	38,9	38,5	37,7	38,8	37,4
Finlande	59,8	51,4	49,5	47,1	48,9	55,2	54,9	54,3	54,4	54,7	53,7	53,5
Zone euro	50,0	47,7	47,4	46,0	47,1	51,2	50,9	49,4	49,2	48,8	49,1	48,5
Bulgarie		38,8	37,8	39,8	38,3	40,7	38,1	37,0	36,1	35,4	37,4	36,6
République tchèque		42,7	44,8	41,0	41,2	44,9	44,2	43,6	43,7	43,7	45,6	45,2
Danemark	59,0	55,2	53,5	50,8	51,9	58,3	58,3	58,0	58,5	56,7	57,5	56,8
Lettonie		38,2	36,2	35,9	39,1	44,2	44,4	41,4	40,4	38,5	41,4	40,4
Lituanie		40,9	33,5	34,6	37,2	43,8	40,9	38,2	37,1	37,3	39,0	38,3
Hongrie		49,4	50,4	50,7	49,2	51,5	49,4	48,5	48,8	48,6	50,4	45,3
Pologne		43,7	43,8	42,2	43,2	44,5	45,4	45,2	44,8	44,0	45,8	43,7
Roumanie	36,9	34,2	38,2	39,3	41,1	40,9	38,8	38,4	37,9	38,8	38,1	
Suède	64,4	57,4	54,2	50,9	51,7	54,8	52,6	51,2	51,4	51,1	51,5	50,6
Royaume-Uni	42,2	39,2	42,9	43,9	47,9	51,5	50,6	49,8	48,6	47,2	49,8	48,6
Union européenne		46,7	46,7	45,6	47,1	51,0	50,6	49,3	49,0	48,4	49,1	48,3
États-Unis	36,5	34,6	36,1	36,8	39,1	42,7	42,5	42,1	41,2	39,3	41,7	40,8
Japon	34,4	38,9	37,8	35,9	37,2	42,0	41,1	42,8	43,4	44,2	44,1	44,8

Parallèlement aux titulaires de l'exécutif, les acteurs politico-administratifs influents restent les ministres sectoriels et leurs administrations. Aux États-Unis, dans un schéma d'organisation stable du travail gouvernemental¹⁷, ce sont ainsi les départements du Trésor, de l'Agriculture et du Commerce qui œuvrent pour l'essentiel en matière économique. En Grande-Bretagne, avec le Premier ministre, c'est le chancelier de l'Échiquier qui concentre l'essentiel des fonctions décisionnelles sur les questions économiques et financières. Les responsabilités et la visibilité attachées à ces fonctions ministérielles expliquent en outre que ces postes soient confiés à des acteurs politiques dont les compétences semblent avérées et/ou qui ont la capacité de « rassurer les marchés ». La présence continue de Gordon Brown comme chancelier de l'Échiquier tout au long des dix années passées par Tony Blair au poste de Premier ministre a ainsi été souvent considérée comme l'un des facteurs de la réussite économique relative du gouvernement néo-travilliste élu en 1997, avant que Brown n'accède lui-même à la tête du gouvernement britannique en 2007¹⁸.

Ces acteurs politiques classiques attachés à des fonctions institutionnelles précises ne sont cependant plus, s'ils l'ont jamais été, dans une position dominante en matière économique. Ils doivent composer avec des bureaucraties spécialisées comme avec des organisations indépendantes qui revendiquent également, et de façon croissante, un rôle dans la gestion de l'économie. Les administrations sectorielles font en effet état d'une expertise particulière ou font usage de ressources institutionnelles qui leur permettent de peser sur le processus de décision. Le rôle et l'influence de l'Inspection générale des finances ou de la Direction du budget en France sont par exemple essentiels à la compréhension de ce qu'Alexandre Siné a pu appeler « l'ordre budgétaire¹⁹ ». Ce même auteur, dans l'introduction de l'ouvrage *Gouverner (par) les finances publiques*, rappelle plus généralement avec Philippe Bezes que « les administrations ministérielles défendent “leurs” politiques publiques, leurs effectifs et leurs bénéficiaires²⁰ », ce qui a nécessairement des conséquences sur les affectations de ressources financières et sur les arbitrages macroéconomiques.

17. La création d'un nouveau *Department* suppose un processus législatif lourd qui explique l'extrême stabilité des découpages sectoriels.

18. Voir notamment Florence Faucher-King et Patrick Le Galès, *Les Gouvernements New Labour. Le bilan de Tony Blair et de Gordon Brown*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2010.

19. Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire*, Paris, Economica, 2006.

20. Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p. 57.

De manière plus récente et peut-être plus significative encore, d'autres acteurs publics ou parapublics sont venus prendre une place déterminante dans le gouvernement de l'économie. Il s'agit pour l'essentiel des (nouvelles) agences de régulation des marchés financiers, créées d'abord aux États-Unis avant de devenir une forme institutionnelle et administrative privilégiée dans la plupart des États occidentaux²¹. Ces agences, à l'exemple de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en France, ou d'autres secteurs économiques (autorités de la concurrence, agences de régulation des transports ferroviaires ou aériens, etc.) se sont en effet progressivement imposées comme des alternatives ou des compléments au gouvernement traditionnel de l'économie par les acteurs politiques. Les arguments mis en avant visent à confier la régulation des marchés à des organisations ou institutions disposant d'une expertise particulière (la complexité croissante des marchés échappant aux acteurs politiques classiques...) et n'ayant pas de relations avec des clientèles électorales. Les institutions qui symbolisent le mieux ces évolutions sont sans doute les banques centrales, dont le principe d'indépendance a été justifié, puis institutionnalisé, pour remédier aux défauts des acteurs politiques dans la définition des politiques monétaires (déficit de compétence, horizon temporel limité à la prochaine échéance électorale, absence de discrétion et de rigueur dans la prise de décision, etc.)²². On ne saurait mieux illustrer le poids acquis par ces instances qu'en évoquant l'influence prêtée à certains « oracles » économiques, présidents de ces organisations, comme le furent Jean-Claude Trichet ou Alan Greenspan²³.

53

DES « 200 FAMILLES » AUX « PUISSANCES INVISIBLES » DES MARCHÉS FINANCIERS

Le pluralisme croissant que nourrissent ces processus de dépolitisation et de démonopolisation du gouvernement de l'économie est d'autant plus important qu'il ne s'applique pas seulement à la caractérisation des relations internes à l'appareil politico-administratif, mais doit également

21. Sur ces réformes, voir notamment Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008 ; Mark Thatcher et Alec Stone Sweet (dir.), *The Politics of Delegation*, Londres, Frank Cass, 2003.

22. Sur ce sujet, voir en particulier David Mayes et Geoffrey E. Wood (dir.), *Designing Central Banks*, Londres, Routledge, 2009 ; Kenneth Dyson et Martin Marcussen (dir.), *Central Banks in the Age of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

23. Cf. l'ouvrage d'Alan Greenspan, *Le Temps des turbulences*, Paris, Jean-Claude Lattès, 2007.

tenir compte de l'influence qu'exercent les acteurs économiques privés sur les régulations qui les concernent. Là encore, rien de vraiment nouveau, les analyses historiques ou sociologiques ayant montré depuis longtemps quelle influence (avérée, exagérée ou mythifiée) pouvaient avoir les groupes d'intérêt économiques et/ou certaines firmes importantes sur les décisions gouvernementales. Pour faire le lien avec le point précédent²⁴, le mythe des « 200 familles » a ainsi longtemps fait croire en France à une influence durable et souterraine de certaines élites économiques et financières sur l'action gouvernementale²⁵. Et l'analyse précitée de Robert Dahl (*Who Governs?*) partait de l'examen critique du rôle joué par les entrepreneurs dans les affaires publiques en général et dans le domaine économique en particulier.

54 En dépit de ces constats répétés, l'influence et le pouvoir acquis par ces acteurs restent souvent difficiles à établir faute d'indicateurs objectifs ou d'éléments de preuve totalement convaincants. Les études comparatives s'appuient ainsi parfois sur des indicateurs quantitatifs qui peuvent laisser indirectement supposer que les groupes d'intérêt jouent un rôle éminent. C'est le cas notamment de l'index de pluralisme constitué par Arend Lijphart dans ses travaux sur les démocraties contemporaines²⁶, qui établit des différences significatives quant à l'audience et à la place accordées aux groupes d'intérêt (et parmi eux, aux acteurs économiques) dans les dynamiques de participation et dans l'élaboration des politiques publiques.

La présence des pays anglo-saxons parmi les États qui disposent des index de pluralisme les plus élevés constitue selon lui la preuve de leur influence sur les mécanismes de décision. Ces mêmes régimes se caractérisant en outre par une plus grande perméabilité des institutions politiques (en particulier des parlements) à leurs revendications.

Pour autant, des structures de représentation plus concentrées sur un petit nombre d'organisations et plus formalisées dans un cadre institutionnellement garanti d'échanges entre acteurs publics et privés, identifiées notamment par l'approche néocorporatiste²⁷, peuvent aussi

24. L'expression, les « 200 familles », reste attachée aux 200 principaux actionnaires de la Banque de France avant la réforme de ses statuts en 1936 par le gouvernement du Front populaire.

25. Voir sur ce point l'ouvrage de Pierre Birnbaum, *Le Peuple et les Gros*, Paris, Hachette, 1995. Voir aussi l'étude plus circonstanciée de Jean-Noël Jeanneney sur le Cartel des gauches face au « Mur de l'argent », *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Seuil, 2003 (nouvelle éd.).

26. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

27. Pour l'analyse classique, voir Gerhard Lehmbruch et Philipp Schmitter, *Patterns of*

*Index de pluralisme des groupes d'intérêt
dans 36 démocraties entre les années 1960 et 1980*

Norvège	0,44	Costa Rica	2,50
Suède	0,50	Botswana	2,60
Autriche	0,62	Australie	2,66
Danemark	1,00	La Barbade	2,80
Suisse	1,00	France	2,84
Israël	1,12	Irlande	2,94
Pays-Bas	1,19	Nouvelle-Zélande	3,00
Belgique	1,25	Portugal	3,00
Japon	1,25	Italie	3,12
Finlande	1,31	Espagne	3,25
Allemagne	1,38	Bahamas	3,30
Luxembourg	1,38	Jamaïque	3,30
Île Maurice	1,60	Malte	3,30
Venezuela	1,90	Trinité	3,31
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2,10	États-Unis	3,38
Islande	2,25	Royaume-Uni	3,50
Inde	2,30	Grèce	3,53
Colombie	2,50	Canada	3,56

55

Tableau extrait de Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 177.

permettre aux acteurs économiques et sociaux d'exercer une influence sur le gouvernement de l'économie. C'est ce que montrent également les travaux inspirés par l'idée de variétés de capitalisme, déjà cités²⁸, ainsi que d'autres analyses comparatives inspirées par l'approche en termes de ressources de pouvoir (*power-resource approach*) de Walter Korpi²⁹.

Les études de cas plus ponctuelles offrent d'autres éléments comparés de ce poids constant des acteurs privés dans le pilotage de l'économie. Elles permettent d'être plus précis sur les moyens utilisés (lobbying, expertise, campagnes d'information, etc.) plus ou moins valorisés selon

Corporatist Policy-Making, Beverly Hills, Sage, 1979. Voir également Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, Armand Colin, 2006.

28. Dans *Varieties of Capitalism* (*op. cit.*), Isabela Mares analyse par exemple l'émergence et l'importance variables des États-providence comme déterminées pour l'essentiel par la puissance relative des firmes dans les économies politiques étudiées.

29. Walter Korpi, « Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists », *World Politics*, vol. LVIII, n° 2, 2006, p. 167-206.

les cas³⁰. Elles montrent également que l'action des groupes d'intérêt suppose parfois l'existence de liens interpersonnels ou institutionnels qui alimentent une cogestion de fait de l'économie. Analysant par exemple les échanges qui ont accompagné l'élaboration des plans de relance du secteur bancaire en France depuis la crise financière de 2008, Nicolas Jabko et Elsa Massoc insistent sur l'importance des réseaux élitaires constitués depuis les grandes écoles, qui structurent de fait le gouvernement de l'économie en France. Ils remarquent ainsi que « l'absence de conflictualité entre acteurs bancaires et acteurs étatiques peut s'expliquer par des mécanismes anciens d'interpénétration et de coopération entre ces deux sphères³¹ ».

56 ÉCONOMISTES, *THINK TANKS*,
ORGANISATIONS INTERNATIONALES
OU LES DIFFÉRENTS VISAGES DU « TROISIÈME HOMME »

Il y a toujours un « troisième homme » quelque part. Dans les logiques de régulation de l'économie contemporaine, ce troisième homme peut emprunter des visages bien différents selon les lieux, les circonstances et/ou les thématiques couvertes. Les récentes études de cas semblent cependant montrer que différentes catégories d'acteurs tendent à jouer un rôle sans cesse croissant dans le gouvernement de l'économie : les économistes, les *think tanks* ou encore les organisations internationales.

Le rôle des économistes dans le débat public et dans la définition des politiques publiques n'est pas en soi spécifique à la période récente. L'essor et l'institutionnalisation de cette fonction sociale et politique datent des années 1930, lorsque la reconnaissance de l'expertise des économistes justifia leur présence dans les cercles du pouvoir. C'est par exemple en 1930 que fut créé en Grande-Bretagne un *Economic Advisory Council*, où siégeaient tout à la fois des économistes de renom, comme Keynes (déjà conseiller auparavant du gouvernement britannique dans le cadre de différents comités), mais également des responsables politiques, des fonctionnaires et des représentants des milieux économiques (patronat, syndicats). De la même façon, c'est par le biais d'un *Employment Act* adopté par le Congrès en 1946 que fut institué un *Council of Economic*

30. Cf., par exemple, Cornelia Woll, « Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. XIII, n° 3, 2006, p. 456-469.

31. Nicolas Jabko et Elsa Massoc, « Nicolas Sarkozy et la crise financière », in Jacques de Maillard et Yves Surel (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2012, p. 324.

Advisers, agence qui a pour objectif explicite de conseiller le président des États-Unis dans l'élaboration des politiques économiques nationales et internationales. Le texte initial précise en outre que les avis formulés ont un caractère « objectif », garanti par l'identité des personnes qui travaillent au sein de l'agence, « chacune d'entre elles dev [ant] être une personnalité qui, en raison de sa formation, de son expérience et de ses résultats, est qualifiée de façon exceptionnelle à l'analyse et à l'interprétation des développements économiques et peut évaluer les programmes et les activités du gouvernement³² ». Enfin, plus proche de nous, par un décret du 22 juillet 1997, a été institué en France un Conseil d'analyse économique placé auprès du Premier ministre et composé d'économistes « de sensibilités diverses », selon l'expression employée, qui a pour objectif d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique³³ ».

57

Parallèlement à ces instances formelles, l'influence des économistes passe également par des voies plus informelles ou plus voilées. On peut souligner ici l'audience croissante des économistes dans le débat public et médiatique par le biais de leurs ouvrages, voire de leurs prises de position comme éditorialistes dans certains organes de presse. Pour ne citer que quelques exemples récents, des économistes « nobélisés », comme Joseph Stiglitz ou Paul Krugman, ont pu alimenter par leurs écrits les réflexions récentes sur les orientations légitimes des politiques macroéconomiques³⁴. Par ailleurs, cette « présence » peut prendre un tour encore différent avec les contacts directs établis par certains économistes et/ou certains conseillers auprès des acteurs politiques. Même si leur audience est difficile à établir, les récits abondent sur les « visiteurs du soir », qui conseillent ou forment les acteurs politiques à l'économie³⁵.

L'expertise plus ou moins institutionnalisée des économistes est toutefois complétée ou concurrencée par d'autres instances à l'audience croissante dans le débat public autour des questions économiques. Depuis plusieurs années, en particulier depuis la mise en forme politique

32. Cf. le site de l'agence : <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea>.

33. <http://www.cae.gouv.fr/Presentation.html>.

34. Lors de l'annonce du prix Nobel 2008 attribué à Krugman, l'un des membres du comité, Tore Ellingsen, admit en particulier que Krugman n'était « pas seulement un scientifique, mais également un faiseur d'opinion », en raison notamment de ses tribunes régulières dans le *New York Times*.

35. L'un des exemples les plus connus reste sans doute la « formation » reçue par Pierre Bérégovoy lorsqu'il devint en France ministre de l'Économie et des Finances en 1984. Cf. sur ce point Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La Décennie Mitterrand*, Paris, Seuil, 1990-1998, en particulier les deux premiers volumes.

du néolibéralisme économique dans les années 1980, les *think tanks* focalisent l'attention, et parfois les critiques, lorsqu'il s'agit d'isoler les organisations ou acteurs importants dans le gouvernement de l'économie. Ces instances plus ou moins dépendantes des acteurs politiques et économiques, tout à la fois productrices de diagnostics et de recettes d'action publique, restent attachées au modèle du *Centre for Policy Studies*. Créée en Grande-Bretagne en 1974 par Sir Keith Joseph et Margaret Thatcher, cette organisation devait préparer sur le plan normatif et pratique le renouveau du Parti conservateur et son accession au pouvoir en 1979³⁶. La France a vu le nombre et l'audience des groupes de réflexion s'accroître à son tour ces dernières années, avec par exemple la visibilité acquise par des organisations telles que la Fondation pour l'innovation politique, Terra Nova ou la Fondation Jean-Jaurès.

58 Enfin, dernière catégorie d'acteurs, les organisations internationales jouent également un rôle sans cesse plus important dans la formalisation des analyses et des réformes souhaitables en matière économique. À l'échelle internationale, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) agissent de manière plus ou moins contraignante sur les orientations et les techniques de gouvernement en matière économique. La mise en œuvre de ce que l'on a pu appeler le « Consensus de Washington », ensemble composite d'analyses et de propositions adoptées par la Banque mondiale en 1989 à l'initiative de l'économiste James Williamson, nourrit ainsi par la suite toute une série de réformes dominées par des politiques de privatisation et de dérégulation dans plusieurs régions, en particulier en Amérique latine³⁷. Plus proches de nous, les préconisations répétées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en faveur de la réforme de systèmes de retraites en Europe sont parfois vues comme l'une des causes des politiques en faveur des fonds de pension et des retraites par capitalisation mises en place dans les années 1990³⁸.

Au-delà de leurs différences, ces acteurs ont en commun la mise en avant réussie d'une expertise légitime susceptible de peser sur les décisions des politiques. C'est en effet leur qualification scientifique ou

36. Pour une étude générale, voir Andrew Rich, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

37. Cf. le bilan critique établi par Narcis Serra et Joseph Stiglitz (dir.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

38. Bruno Palier, *La Réforme des retraites*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010 (3^e éd.). Il faudrait y ajouter, sous une forme et sur des enjeux différents, l'influence exercée par l'Union européenne.

parascientifique qui leur confère visibilité, légitimité et accès à l'espace médiatique comme aux acteurs politico-administratifs. Leur audience croissante a dès lors pu être dénoncée comme une dérive de la décision en matière économique au sein des régimes contemporains, car ces instances ne sont pas légitimées ou contrôlées par des procédures explicites. Les mobilisations collectives contre ces instances et contre les conséquences pratiques de leur influence se sont même multipliées, alimentées d'ailleurs parfois par des « repentis », Joseph Stiglitz constituant ici sans doute la figure la plus connue et la plus emblématique³⁹.

On le voit, l'analyse de la décision en matière économique suppose tout à la fois de resituer les liens historiques, normatifs et institutionnels qui sont au cœur de la relation évolutive entre l'État et le marché, mais également d'isoler la grande variété d'acteurs publics et privés, placés à différents niveaux de gouvernement, qui sont susceptibles de peser directement ou simplement d'influencer les politiques publiques régulant la production et les échanges. Le constat que l'on peut faire en guise de conclusion tient pour l'essentiel au fait que le pluralisme déjà important du gouvernement de l'économie n'a cessé de s'accroître ces dernières années : influence croissante des économistes, mise en place d'un réseau sans cesse plus dense de *think tanks*, institutionnalisation variable du rôle des firmes ou des partenaires sociaux, extension des compétences et moyens des organisations publiques et privées supranationales, etc., la liste est longue d'évolutions ayant pu peser sur les mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre comme sur les objectifs des politiques économiques. Si la démonopolisation des fonctions de direction autrefois dévolues à l'État, comme l'avaient montré Elias ou Tilly, apparaît établie, elle n'a en tout cas pas été compensée ou remplacée par d'autres formes institutionnalisées et légitimées de gouvernement économique. Cette complexification et cette opacité accrues de la décision en matière économique sont d'ailleurs parmi les facteurs souvent mis en avant pour expliquer les désordres financiers et la crise économique récente, sans que l'esquisse d'une gouvernance globale de l'économie ne se dessine toutefois pour l'instant.

59

39. Cf., au sein d'un ensemble pléthorique de publications et d'essais, son ouvrage *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Paris, Fayard, 2006.

R É S U M É

La question du gouvernement ou de la régulation de l'économie et du système financier se pose avec une réelle acuité depuis que les crises bancaires, financières et celle des dettes souveraines ont débuté. La remise en perspective historique et comparative permet de montrer que l'économie, longtemps pilotée de façon principale par les États, est désormais gouvernée par un ensemble toujours plus nombreux d'acteurs publics et privés placés à différents niveaux de gouvernement. Administrations, firmes, groupes d'intérêt, think tanks élaborent ainsi des régulations complexes et évolutives dans un cadre faiblement institutionnalisé, qui donne parfois le sentiment d'un auto-gouvernement chaotique et dépolitisé. La question de la régulation de l'économie est de ce point de vue aussi celle, plus générale, de la place de l'État et du gouvernement des sociétés contemporaines.