

Hiérarchies et complémentarités institutionnelles

Bruno AMABLE & Stefano PALOMBARINI

Ce chapitre présente les concepts de complémentarité et de hiérarchie institutionnelles, et montre comment ils contribuent à l'économie politique du changement institutionnel. En revenant à la façon dont ces concepts étaient déjà présents dans les premiers travaux régulationnistes, le texte expose comment ils se sont développés en lien avec les analyses comparatives du capitalisme.

Le concept de complémentarité est fréquemment utilisé dans les analyses institutionnelles historiques et comparatives du capitalisme (Aoki, 1994, 2001 ; Amable, 2000 ; Boyer, 2005). Il exprime l'idée que certaines institutions ou formes institutionnelles, lorsqu'elles sont présentes conjointement, se renforcent mutuellement et contribuent à améliorer le fonctionnement, la cohérence ou la stabilité de structures institutionnelles spécifiques. L'idée était déjà présente, sans être ainsi nommée, dans les premiers travaux régulationnistes. Il en est de même pour le concept de hiérarchie des institutions, qui complète le concept de complémentarité en distinguant les formes institutionnelles les plus importantes pour la stabilité d'une structure sociale donnée. Les deux concepts ne prennent véritablement sens que dans une théorie d'économie politique, qui place le conflit social au centre de son appareil conceptuel.

Complémentarité des institutions

Complémentarité et structure institutionnelles

Les premiers travaux de la théorie de la régulation faisaient dépendre la viabilité d'un régime d'accumulation de la compatibilité entre cinq formes institutionnelles (rapport salarial, formes de la concurrence, monnaie, État, régime international). Les rapports entre les institutions importent donc au moins autant que la forme prise par les compromis institutionnels eux-mêmes. C'est une configuration institutionnelle étonnamment efficace qui a prévalu de l'après-guerre jusqu'au début des années 1970. Un compromis social entre capital et travail dans lequel les salariés acceptaient l'organisation du travail tayloriste contre des augmentations de salaire réel a été permis grâce aux gains de productivité ainsi réalisés. La régularité de l'accumulation était rendue possible par un système financier

très réglementé et une concurrence limitée. Le système de Bretton Woods a stabilisé les relations internationales, permettant la mise en œuvre de politiques macroéconomiques d'inspiration keynésienne. C'est donc la combinaison de formes institutionnelles complémentaires qui a donné au régime de croissance fordiste sa régularité.

La complémentarité des institutions régulatrices est historiquement mais aussi géographiquement située, ce qui explique l'existence de modèles socio-économiques nationaux différenciés (Amable, 2005).

La construction historique des régimes d'accumulation ou des modèles nationaux ne reflète pas nécessairement la logique des institutions complémentaires qui soutiennent leur existence. La cohérence et l'adéquation des institutions les unes avec les autres ont très rarement, ou même jamais, été le résultat d'un grand dessein. La plupart des complémentarités se sont produites *ex post*, entre des institutions apparues à différentes périodes, créées parfois à des fins différentes de celles qu'elles peuvent accomplir au sein d'une structure donnée et pour des raisons autres qu'un bon ajustement avec des institutions complémentaires. La prise en compte des complémentarités n'implique aucune perspective fonctionnaliste. Les institutions, étant le résultat de compromis sociopolitiques, intègrent, en les neutralisant partiellement et momentanément, les conflits dont les rapports sociaux sont porteurs.

Complémentarité et changement institutionnels

La prise en compte des complémentarités rend-elle l'analyse du changement institutionnel impossible ? Cette question se pose particulièrement lorsqu'on prend en compte un changement qui affaiblit une institution particulière, ce qui devrait affaiblir la structure elle-même par un déficit de complémentarité. Au lieu d'évoluer vers plus de cohérence et de stabilité, le système se désintégrerait, même à la suite d'un changement apparemment modeste dans une partie subalterne de la configuration institutionnelle. La complémentarité institutionnelle rendrait ainsi tout modèle socio-économique particulièrement fragile, d'autant plus que les mécanismes complémentaires sont puissants et que l'adéquation entre les institutions est étroite. La stabilité statique serait alors source de fragilité dynamique.

Une telle perspective n'est bien sûr pas inenvisageable. Les « réformes structurelles » qu'ont connues les économies au cours des dernières décennies, l'affaiblissement des systèmes de protection sociale, la libéralisation de la relation salariale, le développement des marchés financiers, les réformes de la gouvernance d'entreprise, le déclin des négociations collectives, les privatisations, etc. sont des phénomènes qui ont affecté, à divers égards, les modèles socio-économiques qui s'appuyaient sur des formes de capitalisme non libéral.

Pour analyser ces évolutions, il est nécessaire d'abandonner l'accent mis sur les formes que prennent les institutions (centralisées ou décentralisées, orientées vers le marché ou coordonnées, etc.) afin d'évaluer leur complémentarité les unes avec les autres, pour se tourner vers les raisons qui les rendront complémentaires les unes aux autres et mèneront à la stabilité ou au changement institutionnels.

Économie politique de la hiérarchie et de la complémentarité

Économie politique des institutions

Deux types de complémentarité peuvent être distingués en fonction de l'identité des différents types d'acteurs vis-à-vis de qui les institutions sont complémentaires. Pour un groupe social, deux institutions sont complémentaires lorsque leur présence commune renforce le groupe ou protège ses intérêts. Les dirigeants d'entreprises peuvent, par exemple, trouver la libéralisation financière et la déréglementation du marché du travail complémentaires parce que ces deux « réformes structurelles » vont produire des institutions qui vont conjointement augmenter leurs marges de profit : la déréglementation financière va permettre aux dirigeants d'obtenir une plus grande part de la valeur ajoutée, ce qui rend la « modération salariale » obtenue grâce à une diminution de la protection de l'emploi d'autant plus rentable. Les salariés pourraient en revanche trouver que la protection sociale et la négociation centralisée sont complémentaires dans la protection de leurs intérêts. Des négociations centralisées favorisent les syndicats, dont l'influence dans la gestion des organisations de protection sociale serait accrue, ce qui rendrait cette protection plus généreuse pour les travailleurs.

Pour les acteurs politiques, la complémentarité doit être définie différemment, en référence au soutien qu'ils peuvent obtenir d'une base sociale. Elle doit donc être définie en référence à la formation d'un bloc social dominant (A1 Amable & Palombarini, 2023). Les institutions complémentaires sont celles qui contribuent conjointement à la création ou à la stabilisation d'un bloc social dominant, par exemple par l'élargissement de l'espace de médiation politique.

Si, pour reprendre l'exemple précédent, pour les dirigeants de firmes, la déréglementation du marché du travail et la libéralisation du système financier peuvent être des institutions complémentaires dans la mesure où elles contribuent conjointement à l'augmentation des profits, elles peuvent ne pas l'être pour les dirigeants politiques. Imaginons que ces derniers cherchent l'appui du monde des affaires et d'une partie des salariés. La complémentarité devra s'apprécier par rapport à cet objectif. Dans ce cas, la déréglementation financière et la protection de l'emploi peuvent être complémentaires. La première sert les intérêts du capital et néglige ceux du travail, le deuxième fait exactement l'inverse. Les deux institutions sont complémentaires en ce sens qu'un surcroît de protection de l'emploi rend possible une avancée supplémentaire dans la libéralisation financière tout en préservant l'alliance sociale, le premier élément venant compenser les pertes que les salariés subiront en raison du deuxième élément. La complémentarité s'exprime alors sous forme d'un compromis. Elle n'est pas « technique », comme si l'on pouvait simplement regarder la performance économique induite par la présence conjointe de deux ou plusieurs formes institutionnelles selon l'équivalent d'une fonction de production. Une complémentarité sociopolitique est définie en référence à

la stabilité du bloc dominant et dépend donc de la compatibilité entre les attentes et les exigences des groupes sociaux qui composent le bloc. Elle est donc historiquement spécifique.

Mais si la complémentarité renvoie ici à une notion de compromis, c'est que certaines institutions ou formes institutionnelles ont plus ou moins d'importance selon les groupes sociaux. C'est pourquoi la notion de complémentarité doit être doublée de celle de hiérarchie.

Les hiérarchies institutionnelles

La hiérarchie des institutions est aussi un thème classique de la théorie de la régulation. Boyer (2003) a analysé le basculement de la hiérarchie des formes institutionnelles dans les termes suivants. Alors qu'au XIX^e siècle le régime financier et monétaire international s'imposait à la régulation nationale par une formation concurrentielle des prix et des salaires, on a vu dans l'entre-deux-guerres un mouvement vers une alliance entre le capital financier et industriel à l'échelle nationale, dans un mode de régulation qui demeurerait concurrentiel. L'après-guerre a vu le rapport salarial devenir la forme hiérarchique dominante, déterminant les complémentarités analysées plus haut. La désstabilisation du régime fordiste, notamment sous l'influence de l'extraversion croissante des économies, a conduit à la prépondérance de la logique financière qui s'est imposée aux autres formes institutionnelles. La politique monétaire a eu pour objet de faciliter le développement du secteur financier, la gestion de l'emploi par les grandes firmes a été soumise aux variations des cours boursiers, les fusions et acquisitions ont conduit à une concentration du capital et ont affecté directement les formes de la concurrence, et la protection sociale a vu ses formes évoluer vers une plus grande privatisation.

Pour Amable & Palombarini (2005, 2009), la hiérarchie institutionnelle est, comme la complémentarité, définie en référence à un groupe social particulier ou à la stabilité du bloc dominant. Pour un groupe social, les institutions hiérarchiquement supérieures sont celles qui comptent le plus pour la préservation des intérêts du groupe. En vue du soutien à un projet politique visant à structurer un bloc social dominant, ce sont les formes institutionnelles hiérarchiquement supérieures qui seront déterminantes, une moindre importance étant donnée aux formes institutionnelles hiérarchiquement inférieures, où des concessions pourront servir à l'établissement de compromis. Pour les acteurs politiques cherchant une stratégie susceptible de structurer un bloc social dominant, la hiérarchie est définie en fonction de l'importance des formes institutionnelles de ce point de vue. Les institutions hiérarchiquement supérieures sont alors celles dont la forme satisfait les attentes les plus importantes des groupes sociaux les plus fondamentaux pour la constitution et la stabilité d'un bloc social dominant. Ce sont aussi celles dont les modifications poseraient des problèmes à l'existence du bloc social dominant.

La centralité du rapport salarial pour la période de l'après-guerre est en lien avec le compromis social dominant du régime fordiste, que Lipietz (1984) avait décrit comme le résultat d'une alliance entre une fraction du capital industriel et le salariat.

Ces différentes notions de complémentarité et hiérarchie sont particulièrement pertinentes et doivent être prises en compte simultanément, quand on passe de la comparaison statique entre modèles de capitalisme à l'analyse de la dynamique d'une architecture institutionnelle comme lorsqu'on s'intéresse à la mise en œuvre et la viabilité d'un projet politique portant sur la transition d'un modèle de capitalisme à un autre.

Les réformes institutionnelles qui ont caractérisé la dynamique française au cours des dernières décennies (Amable, 2017) et peuvent être interprétées comme une tentative de transition vers le modèle néolibéral, sont à ce propos très significatives. Ce n'est pas un hasard si ce processus a débuté dans les années 1980 avec la libéralisation financière et qu'il n'a significativement touché la relation salariale et la protection sociale qu'au cours des années 2010/2020. Aussi bien le bloc social de droite que celui de gauche comptaient parmi leurs composantes des classes salariées et populaires. Pour ces classes, les institutions qui organisaient la relation salariale et la protection sociale étaient hiérarchiquement dominantes car elles répondaient à leurs intérêts les plus fondamentaux. Il n'aurait pas été possible, pour les gouvernements d'il y a 20 ou 30 ans, d'y toucher sans déstabiliser leur propre base, alors que la formation d'un bloc social alternatif à ceux de droite et de gauche n'était, à l'époque, guère envisageable (Amable, 2017 ; Amable & Palombarini, 2018).

C'est donc la sphère de la finance qui, du point de vue des « modernistes » du parti socialiste et des néolibéraux de la droite, était celle à « réformer » et libéraliser en priorité. Les raisons en sont que la libéralisation financière aurait, d'une part, par le jeu des complémentarités, fait apparaître comme « inéluctable » la réforme dans d'autres sphères institutionnelles et d'autre part, elle était destinée à produire une modification des intérêts, et donc des groupes sociopolitiques en présence et de leurs attentes. On voit donc que les réformes touchant à la sphère financière, certes attendues par des classes privilégiées, concernaient des institutions secondaires du point de vue d'une grande partie des groupes sociaux qui constituaient les blocs de gauche et de droite. Ces mêmes réformes ont cependant joué un rôle fondamental dans le projet politique de transition vers le capitalisme néolibéral ; les institutions sur lesquelles elles ont porté occupaient donc le haut de la hiérarchie institutionnelle du point de vue des acteurs politiques qui voulaient impulser une telle transition.

Bibliographie

- Amable B., 2017, *Structural Crisis and Institutional Change in Modern Capitalism. French Capitalism in Transition*, Oxford University Press.
- Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes*, Le Seuil.
- Amable B., 2000, « Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production », *Review of International Political Economy*, 7(4), p. 645-687.
- Amable B., Palombarini S., 2005, « A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism », *Socio Economic Review*, 7(1), p. 123-143.

- Amable B., Palombarini S., 2009, *L'Économie politique n'est pas une science morale*, Raisons d'Agir.
- Amable B., Palombarini S., 2018, *L'illusion du bloc bourgeois. Alliances sociales et avenir du modèle français*, Raisons d'Agir (n^{elle} édition).
- Aoki M., 1994, « The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity », *International Economic Review.*, **35**(3), p. 657-676.
- Aoki M., 2001, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press.
- Boyer R., 2005, « Coherence, Diversity, and the Evolution of Capitalisms—The Institutional Complementarity Hypothesis », *Evolutionary and Institutional Economics Review*, **2**(1), p. 43-80.
- Boyer R., 2003, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ? », *L'Année de la régulation*, **7**, p. 167-203.
- Lipietz A., 1984, *L'Audace ou l'enlisement. Sur les politiques économiques de la gauche*, La Découverte.

Référence à un autre chapitre de cet ouvrage

- A1 Amable B., Palombarini S., 2023, « Économie et politique : le bloc social dominant », in R. Boyer, J.-P. Chanteau, A. Labrousse, T. Lamarche (dir), *Théorie de la régulation, un nouvel état des savoirs*, Dunod.