

# État et politique dans la théorie de la régulation

Bruno THÉRET

Pour analyser la place de l'État dans la régulation de l'économie capitaliste, il faut étudier les médiations – la monnaie, le droit, le discours – grâce auxquelles l'État et le capitalisme, en tant qu'ordres de pratiques peuvent coexister, se renforçant ou s'affaiblissant l'un l'autre selon les conjonctures historiques. Il s'agit aussi de distinguer, d'une part, les ordres économique, politique, domestique et symbolique, et d'autre part, les trois registres économique, politique et symbolique des pratiques sociales qui sont à l'œuvre dans chacun de ces ordres tout en étant présents dans tous. L'État peut ainsi être saisi à la fois dans l'indépendance que lui donne son économie fisco-financière et dans ses interdépendances avec l'économie capitaliste de marché qu'il contribue à réguler tout en étant régulé par elle.

L'économiste qui, tel un médecin du social, délivre ses ordonnances en considérant qu'il existe un état optimal de santé du corps social à atteindre, en déduit un « devoir être de l'État ». Mais cet État économiquement optimal a peu de choses à voir avec l'État réellement existant.

L'approche des économistes régulationnistes s'inscrit en faux par rapport à un tel point de vue. Informée par l'histoire, elle récuse l'idée d'en faire un pur et simple produit des nécessités du marché (version individualiste néo-classique) ou du capital (version holiste marxo-keynésienne). Approche institutionnaliste, elle ne se fait pas non plus l'écho de l'idée d'un État social optimal formulable *a priori*, ni à celle d'un État dérivable des requisits de la production capitaliste marchande, abstraction faite de sa propre logique politique. Constructiviste enfin, l'approche régulationniste conçoit plutôt la relation de l'État à l'économie comme le produit d'une adaptation mutuelle par invention de formes institutionnelles appropriées. De ce fait, la durée de vie de ces formes institutionnelles est limitée à une période donnée au cours de laquelle leurs effets conjugués et cumulés, individuels et collectifs, créent les conditions de leur propre dérive fonctionnelle et de la crise de régulation.

En définitive, l'approche de la régulation, c'est un de ses traits distinctifs, se garde de faire de l'État de manière fonctionnaliste le nécessaire et unique (ou central) régulateur de l'économie marchande. Elle le considère plutôt comme un élément – une forme structurelle – parmi d'autres du mode de régulation : à la fois partie prenante de l'économie (à travers les finances publiques) et constitutive de l'environnement de l'ordre économique marchand (à travers le jeu de l'ensemble de ses politiques) et des institutions qu'il co-construit).

Cette conception de l'État oblige l'économiste à mobiliser des savoirs accumulés hors de sa discipline académique. Le concept de « compromis institutionnalisé » mis en avant dès les années 1980 (Delorme & André, 1983), s'il s'inscrit bien dans cette perspective, a cependant une portée insuffisante. Il était destiné à rendre compte de certaines formes d'interaction public-privé et non à analyser l'impact de la régulation politique elle-même sur le mode de développement économique. Il relève en outre d'un point de vue trop strictement historico-génétique pour pouvoir couvrir véritablement l'objet « État » et sa place dans l'économie, tâche qui implique de le combiner à « une approche structurale, synchronique » (Lipietz, 1983).

À partir du début des années 1990, divers travaux, destinés à éclairer la nature de la liaison observée pendant la période fordiste entre le développement financier de l'État social (État-providence en France) et la croissance économique portée par la généralisation du rapport salarial, ont fourni les prémices d'une telle approche régulationniste, à la fois structurale et historique, de l'ordre politique et de la place que l'État y tient (Théret, 1990).

## L'État et l'autonomie de l'ordre politique

### Topologie du social

Pour Braudel, l'État peut tout autant freiner ou être indifférent que favoriser le développement du capitalisme. À partir de ce constat historique, on peut inférer que l'État et le capitalisme relèvent d'ordres de pratiques sociales différemment orientées et ayant leurs propres dynamiques historiques et anthropologiques de développement. Il s'en déduit que pour analyser la relation entre un type d'État et un type d'économie, il est nécessaire d'étudier les médiations qui permettent à ces ordres hétérogènes de pratiques de coexister, en se renforçant ou s'affaiblissant l'un l'autre selon les conjonctures historiques.

Les analyses historique et sociologique du processus de différenciation sociale caractéristique des sociétés modernes conduisent alors à « topologiser » le social en distinguant, d'une part, divers ordres (l'économique, le politique, le domestique et le symbolique) et, d'autre part, trois registres de pratiques sociales (l'économie, la politique et la symbolique) qui sont respectivement à l'œuvre de façon structurante dans chacun de ces ordres tout en étant présents dans tous<sup>1</sup>. En effet, chaque registre de pratique possède son propre médium de communication symboliquement généralisé qui lui donne une certaine unité en dépit du fractionnement de la société en ordres sociaux autonomes : ces médiations sont la monnaie pour l'économie, le droit pour la politique et le discours (ou discursivité, intellectualité) pour la symbolique.

1. L'économie est le registre des relations des humains aux choses, la politique est le registre des relations directes entre humains et la symbolique est le registre des processus de dénomination et de classement qui, *via* des systèmes de signes, transforment les relations politiques en relations économiques et vice versa, par objectivation des humains et anthropomorphisation des choses.

C'est par le jeu de ces trois médiations premières dont le contenu concret est conventionnel (et diffère donc selon les sociétés et les époques) que chaque ordre est régulé intérieurement et communique avec les autres ordres, étant entendu que dans chaque ordre, ces médiations se combinent sous la domination de celle qui correspond au registre qui y structure les pratiques ; soit sous la domination de la monnaie dans l'ordre économique où l'économie est première, sous celle du droit dans le politique où la politique est l'activité prédominante, et sous celle du discours dans l'ordre symbolique fondé sur la production symbolique de signes (Tableau 1).

**Tableau 1** – Ordres et registres de pratiques différenciées

Registres des pratiques	Orientation des pratiques	
	Ordre économique	Ordre politique
<b>L'économie :</b> (relations entre les humains et les choses médiatisées par la monnaie)	<b>L'économie marchande</b> capitaliste comme fin en soi et <b>registre déterminant des pratiques</b>	<b>L'économie de prélèvement-redistribution</b> instrumentalisée à des fins politiques
<b>La symbolique :</b> (anthropomorphisation des choses et objectivation des humains via l'intellectualisation et les représentations discursives)	L'humain comme détenteur d'une <b>force de travail aliénable</b> / « <b>homme aux écus</b> » L'accès à la monnaie se transforme en droits de propriété qui, mis en valeur, donnent en retour accès à la monnaie.	L'humain comme <b>force de pouvoir aliénable / porteur du droit d'exercer une violence physique</b> L'accès à des droits politiques se transforme en droits (sociaux) sur les ressources monétaires publiques qui en retour donnent accès à des droits dans l'État
<b>La politique :</b> (relations entre les humains médiatisées par le droit)	La politique <b>instrumentalisée à des fins économiques « privées »</b>	La politique « <b>publique</b> » comme fin en soi et <b>registre déterminant des pratiques</b>

Sauf à revenir à une société indifférenciée, aucun ordre social partiel ne peut contenir en son sein la totalité des moyens de sa reproduction. On peut ainsi parler d'indépendance dans l'interdépendance d'ordres à la fois autonomes et dépendants les uns des autres. Il faut aussi considérer qu'au plan microsocial, ces ordres sont des « provinces de vie » (Simmel, 1984 ; Théret, 1993b). Ils correspondent à des communautés auxquelles tout individu doit appartenir pour être normalement socialisé, même si, selon sa position sociale, chacun peut hiérarchiser différemment ses appartenances en privilégiant dans ses activités les valeurs d'un ordre plutôt que d'un autre. Sur le plan macrosocial, l'institution d'un mode de régulation, de compromis sociaux et d'une hiérarchisation des valeurs permettant de réunifier le social par-delà sa division en ordres et logiques d'action hétérogènes exprime la personnalité d'une société. En effet, il y a primauté de l'ordre symbolique dans la fabrique de la cohésion sociale des sociétés différenciées, un ordre symbolique qui doit corrélérer les diverses médiations sociales en tant que systèmes de signes, des représentations partielles du tout social.

## Différenciation et interdépendance du capital et de l'État

Historiquement, l'économique est apparu en tant qu'ordre autonome par différenciation à partir d'un ordre politique englobant (Dumont, 1977). Il peut être pensé comme l'espace social où a émergé une dynamique capitaliste d'accumulation illimitée de richesses : la domination de l'homme par l'homme y est instrumentalisée à des fins d'appropriation d'un surplus économique.

Dans le même mouvement, avec l'émergence et la consolidation de l'État en son sein, le politique se constitue en tant qu'ordre autonome de pratiques sociales dans lequel la domination de l'homme par l'homme est sa propre fin. Ainsi, alors que les pratiques structurantes dans l'ordre économique sont orientées vers l'accumulation de choses et de signes représentatifs de ces choses (titres monétaires), dans l'ordre politique, elles le sont vers l'accumulation de (chances de) pouvoir sur les êtres humains et de signes représentatifs de ce pouvoir (titres juridiques) (Elias, 1975).

Mais la dynamique sociale qui conduit ainsi à la différenciation des ordres politique et économique et à l'émergence du capitalisme, est incompréhensible si on fait abstraction du développement de la famille nucléaire comme élément de base de l'ordre domestique, espace social où est produite et reproduite la population humaine en tant que ressource « naturelle » mise en valeur dans les autres ordres concurremment et conjointement à la terre, au sol (Théret, 1992a et b). La population prend alors une double forme symbolique, en tant que force de travail mise en valeur dans l'économique (relation salariale) et en tant que force de pouvoir dans le politique (relation de citoyenneté) (Théret, 1994, 1999a).

Pour être autonomes, les divers ordres de pratiques sociales doivent être dotés de leur propre système économique d'obtention des ressources matérielles nécessaires à leur fonctionnement. Aussi s'interroger sur le développement financier de l'État appelle-t-il non seulement une analyse de son rapport à l'économie capitaliste, mais aussi de ses dimensions économiques propres, c'est-à-dire de l'économie fisco-financière de prélèvement sans contrepartie directe qui est associée au monopole étatique de la violence physique légitime.

La permanence de l'État dans un temps long indique que cette économie est le lieu de processus endogènes de sa reproduction, processus régissant la dynamique des finances publiques. L'économie « fisco-financière » a donc sa propre rationalité, sa propre logique de développement, lesquelles sont irréductibles à celles prévalant dans l'ordre marchand. Développée par des agents qui en attendent les moyens d'une dépense « finale » destinée à reproduire et accumuler du pouvoir et des signes de pouvoir sur d'autres humains, elle n'est pas d'abord orientée « économiquement » mais « politiquement ». Ainsi, l'économie du politique est-elle d'abord un moyen et non une fin. Ceci ne signifie pas pour autant qu'elle soit accessoire, comme dans l'économie néo-classique : elle constitue en effet à part entière une construction institutionnelle et organisationnelle, un champ d'investissement matériel et professionnel, des enjeux d'efficacité, etc., qui joue un rôle crucial non seulement dans la reproduction de l'État, mais aussi dans celle de l'économie capitaliste de marché.



# Les métamorphoses des formes de l'État

## Les formes fonctionnelles de l'État de finance

L'analyse régulationniste de l'État doit alors s'attacher à élucider d'abord comment la dynamique de son économie est « réglée » de l'intérieur même de l'ordre politique, c'est-à-dire à trouver le système des règles qui lui donnent un certain rythme de développement ou éventuellement la conduit à la crise. En termes régulationnistes, c'est mettre à jour des « régimes économiques de l'ordre politique » ou « régimes fisco-financiers » (Théret, 1992a, 1995), ainsi que les sources des crises possibles de ces régimes (Lemoine & Théret, 2017 ; Théret, 2022). À cette fin, le modèle marxien du cycle du capital qui inspire déjà le concept de régime d'accumulation peut être transposé et conduit à la distinction de trois grandes formes fonctionnelles de l'État se métamorphosant l'une dans l'autre dans le cadre d'un cycle de sa reproduction (Théret, 1993a). Celles-ci sont :

- les formes politiques pures de souveraineté, formes régaliennes de la « raison d'État » que prend le monopole territorial de la force physique, celles dont tout procède et où tout aboutit ;
- les formes de légitimité, formes symboliques de l'État de droit et de l'État de dépense (état des droits économiques sur les ressources de l'État), formes « juridico-financières » par lesquelles l'État légitime la mobilisation et la transformation en moyens économiques de ses forces politiques que sont les moyens matériels de la violence physique et la force du droit<sup>1</sup>, formes donc qui permettent de réunir les conditions symboliques du prélèvement fiscal et de la souveraineté ;
- les formes fiscales enfin, formes purement économiques qui correspondent à la transformation de la souveraineté en rapport économique de prélèvements sans contrepartie directe, formes par lesquelles l'État doit passer pour s'assurer les moyens matériels de sa propre reproduction. Ces formes sont médiatisées par les formes de légitimité de la souveraineté.

Ces trois formes fonctionnelles (l'État souverain, l'État juridico-financier et l'État fiscal) se convertissent successivement l'une dans l'autre dans ce qu'on peut appeler le « cycle fisco-financier » ou « circuit organique » de l'État. Mettre à jour un régime fisco-financier et le mode de régulation de l'ordre politique correspondant, c'est alors montrer comment dans une situation historique donnée, ce circuit organique « fonctionne » effectivement en autorisant la reproduction, plus ou moins élargie, de la capacité fiscale de l'État et le développement de sa puissance politique.

Dans une perspective régulationniste, deux éléments fondamentaux de la régulation du politique sont alors à prendre en compte : le régime fisco-financier, d'une part, le

1. Ce que Bourdieu (1995) dénomme le « Nomos » et Legendre (2001) le « Texte créancier ».

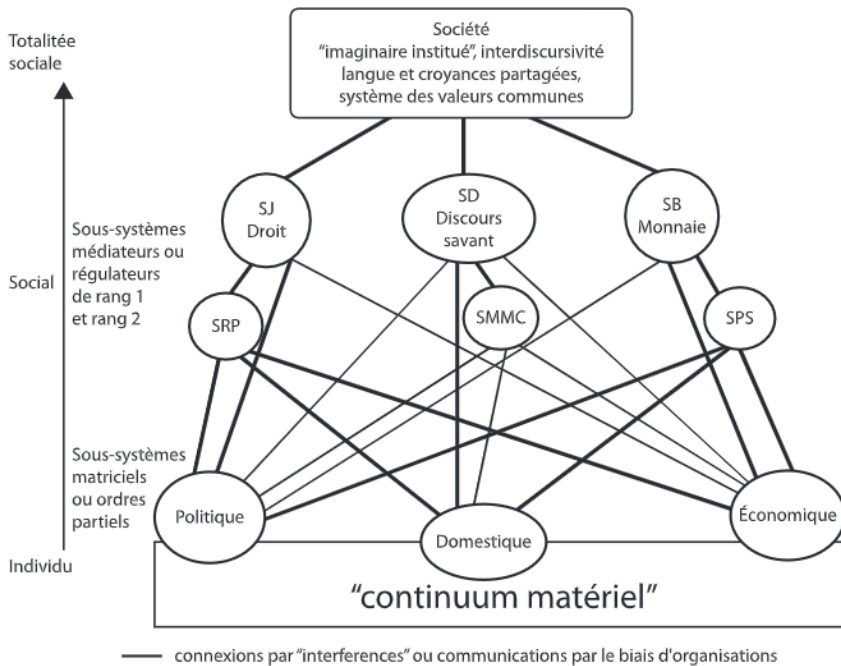
régime politique, d'autre part. Le régime fisco-financier, bouclage endogène de « l'État de finance » (l'État en tant qu'économie), assure une correspondance entre les formes de légitimité (État de droit et État de dépense) par l'intermédiaire du procès de prélèvement fiscal ; il traduit le bouclage circulaire entre les diverses formes fonctionnelles fiscales et juridico-financières de l'État. Plus précisément, l'État doit dégager les ressources nécessaires au financement de ses dépenses de puissance et de légitimation de son monopole de la force et de sa capacité fiscale (Théret, 1992 et 2022). Mais la caractérisation de la régulation politique à ce premier niveau est principalement descriptive et n'éclaire pas l'origine de la forme prise par le régime fisco-financier lui-même, ni le pourquoi et le comment de sa possible crise.

Pour cela, il faut prendre en compte un deuxième niveau d'interdépendance fonctionnelle au sein de l'ordre politique où s'exprime la dépendance du régime fisco-financier à l'égard du régime politique à travers lequel la société dans son ensemble s'exprime au sein même de l'État, soit l'équivalent de la relation entre le régime d'accumulation et le régime de concurrence dans l'ordre économique. D'où la nécessité d'analyser la manière dont l'État souverain d'une époque déterminée, réglé par un régime politique, se forge des formes de légitimité, conforme l'État de droit et modèle l'État de dépense.

## Les formes d'interactions entre ordres et le mode social de régulation

À ce niveau, qui renvoie à la construction d'un ordre sociétal à partir d'ordres différenciés et qui mobilise le jeu régulateur inter-ordres de l'ensemble des médiations symboliques (régimes monétaire, juridique et discursif), on sort des limites de l'analyse interne de la régulation politique puisqu'il s'agit de saisir les relations entre l'État et les ordres économique, domestique et symbolique<sup>1</sup>. Or ceci ne peut pas se faire avec un modèle d'interaction directe (Théret, 1999b). En effet, dès lors qu'on admet que l'espace social est structuré topologiquement, il faut, pour saisir les interdépendances assignant des limites externes au régime fisco-financier et au mode de régulation politique, préalablement identifier l'espace mixte dans lequel les logiques de développement des divers ordres sociaux partiels se « compromettent » ensemble et s'entremêlent. Cet espace mixte est constitué de l'ensemble des médiations symboliques promues elles-mêmes à une certaine autonomie organisationnelle ; il s'agit d'abord du système monétaire-bancaire, du système juridique-judiciaire et du système discursif-académique, mais on y observe également l'émergence de médiations qu'on peut dire secondes (de rang 2) du fait qu'elles sont des formes dérivées des médiations monétaires, juridiques et discursives premières (de rang 1) (Figure 1).

1. On laisse ici de côté un quatrième niveau d'analyse relatif au système international dans lequel tout État est inséré et agit. Pour une prise en compte de ce niveau d'interdépendance, cf. Théret, 1992b et 1994.



Source : Théret, 1998, p. 104. SJ, SD et SB = systèmes respectivement juridique, discursif et monétaire ; SRP, SMMC et SPS = systèmes respectivement de représentation politique (partis, etc.), des mass-media de communication et de protection sociale.

**Figure 1** – L'intégration sociale par le jeu des médiations symboliques

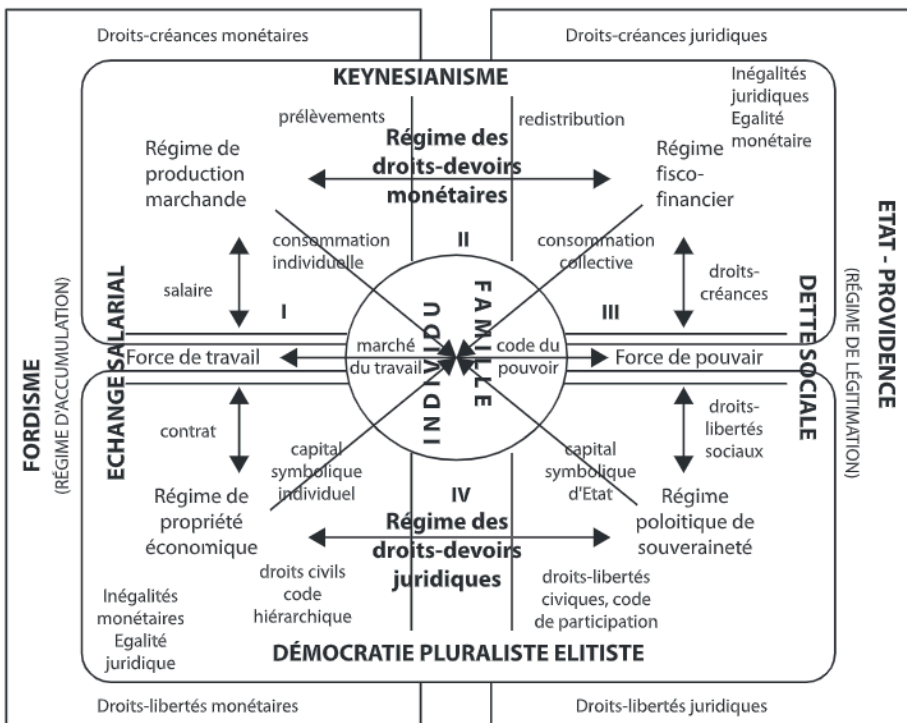
Un exemple en est, dans le registre monétaro-économique, le système de protection sociale (SPS) qui intègre socialement l'ordre domestique de la famille à la fois sur un mode économique assurantiel et/ou de capitalisation et sur un mode politique assistanciel et/ou de répartition (réciproitaire). Un autre exemple en est, dans le registre juridico-politique, le système public/privé des partis politiques (SRP) qui transforme des intérêts privés en intérêt public et réciproquement (Théret, 1998). Enfin, dans le registre symbolique de la discursivité, un exemple en est le système des mass-médias de communication (SMMC) mêlant propagande politique, publicité économique et information domestique. L'ensemble de ces systèmes institutionnels hybrides, s'il arrive à faire système, constitue le fondement du mode « social » de régulation qui donne à une société sa cohésion. Le mode de régulation sociale est ainsi, dans cette perspective, une configuration stabilisée des formes institutionnelles médiatrices qui rendent compatibles la régulation du politique avec celle de l'économique, le régime fisco-financier avec le régime d'accumulation du capital.

Cela dit, cet espace mixte est fondamentalement structuré par la place occupé par l'ordre domestique et son régime socio-démographique. Cet ordre a en effet pour spécificité d'être devenu l'ordre dominé des sociétés capitalistes étatiques, celui qui est pourtant la source ultime de toute création de valeur dans les autres ordres mais où toute accumulation de puissance politique ou de richesses, qu'elle soit une fin en soi ou le moyen d'une dépense politique, est tendanciellement devenue tabou. L'ordre domestique de la famille nucléaire

moderne, en tant qu'il est médiatisé par l'amour, un medium symbolique qui lui est spécifique, et structuré par des relations également spécifiques d'alliance et de filiation dont l'enjeu est la reproduction anthroponomique de la vie humaine (Théret, 1999b), est l'espace social mixte qui est au fondement de tout mode social de régulation.

## Conclusion

Le rapport salarial est classiquement considéré dans la théorie de la régulation comme une relation de transformation d'une population en un ensemble hiérarchisé de forces de travail. Dans la représentation topologique du social, cette transformation n'implique pas seulement l'ordre domestique mais aussi la monnaie, le droit, l'ordre politique et l'ordre symbolique selon un système complexe de relations. Le rapport salarial n'est plus ainsi réductible à une relation économique, mais doit être interprété comme un principe général quoiqu'historiquement spécifique de socialisation (Aglietta & Brender, 1984). La figure 2 qu'on n'a pas la place de commenter ici (Théret, 1992b, 1994) illustre ce qui précède en montrant la complexité de ce méta-rapport social qu'est devenu le salariat dans le capitalisme contemporain.



Source : Théret, 1992b, p.72

**Figure 2** – Exemple de configuration topologique : le cas du rapport salarial fordiste-keynésien et du mode solidariste de régulation sociale lui correspondant après-guerre en France



Sa compréhension requiert *a minima* de distinguer une relation de marchandage salarial liant le domestique à l'économique (triangle I à l'ouest du schéma) et une relation de citoyenneté salariale le liant à l'ordre politique (triangle III à l'est), ces deux relations étant articulées à la fois par le système (monétaire) de protection sociale (triangle II au nord) et par le système (juridique) de représentation politique (triangle IV au sud).

## Bibliographie

- Aglietta M., Brender A., 1984, *Les métamorphoses de la société salariale*, Calmann-Lévy.
- Bourdieu P., 1995, « L'État et la concentration de la violence symbolique », in Thérét B. (dir.), *L'État, la finance et le social : Souveraineté nationale et construction européenne*, La Découverte, p. 73-105.
- Delorme R., André C., 1983, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Le Seuil.
- Dumont L., 1977, *Homo æqualis I. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard.
- Elias N., 1975, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy.
- Legendre P., 2001, *De la Société comme Texte*, Fayard.
- Lemoine B., Thérét B., 2017, « Les assemblages de l'État de finance. Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France », *Sociétés Politiques Comparées*, 41.
- Lipietz A., 1983, « Crise de l'État-providence : idéologie, réalités et enjeux dans la France des années 1980 », in G. Bernier, G. Boismenu (dir.), *Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques*, ACFAS/Presses de l'Université du Québec.
- Simmel G., 1900 (1984), *Philosophie de l'argent*, PUF.
- Thérét B., 1990, « La place de l'État dans les théories économiques françaises de la régulation : éléments critiques et nouvelle position à la lumière de l'histoire », *Économie Appliquée*, 43(2), p. 43-81.
- Thérét B., 1992a, *Régimes économiques de l'ordre politique : esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, PUF.
- Thérét B., 1992b, « Esquisse d'une conception topologique et régulationniste de l'interdépendance entre le rapport salarial et l'État providence », *Cahiers du GRETSE Montréal*, n° 11.
- Thérét B., 1993a, « Les métamorphoses fiscales du capital : une approche marxiste - wébérienne des finances publiques », *Économie Appliquée*, 46(2), p. 39-79.
- Thérét B., 1993b, « Les médiations symboliques entre économie et politique. Simmel au-delà et en deçà de Marx », in Baldner J.-M., Gillard L. et alii (dir.), *À propos de « Philosophie de l'argent » de Georg Simmel*, L'Harmattan, p. 189-216.
- Thérét B., 1994, « To have or to be. On the problem of the Interaction between State and Economy and its Solidarist Mode of Regulation », *Economy and Society*, 23(1), p. 1-46.

- Théret B., 1995, « Régulation du déficit budgétaire et croissance des dépenses de l'État en France de 1815 à 1939. Une modélisation économétrique simple des régimes fisco-financiers libéraux », *Revue Économique*, **46**(1), p. 57-90.
- Théret B., 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », in Commaille J. et Robert B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., p. 83-118 (réédition 2019, Droit et Société Classics, p. 73-112).
- Théret B., 1999a, « Vers un socialisme civil ? L'épreuve de la contrainte démocratique de différenciation de la société », in Chavance, Bernard *et alii* (dir.), *Capitalismes et socialismes en perspective. Evolution et transformation des systèmes économiques*, La Découverte, p. 43-78.
- Théret B., 1999b, « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », *L'Année de la régulation*, **3**, p. 127-167.
- Théret B., 2022, « De la légitimité de la monnaie à la légitimité des finances publiques : une approche d'économie institutionnelle », in C. Husson-Rochcongar (dir.), *La légitimité en finances publiques*, Mare et Martin, p. 153-197.