

# Chapitre 18

## Genèse et structure d'un champ des politiques économiques

Frédéric Lebaron

Peut-on parler d'un *champ* des politiques économiques ?<sup>1</sup> S'agit-il d'un secteur particulier dans le champ, plus large, des politiques publiques ? S'agit-il d'un espace fondamental de la vie sociale contemporaine, qui s'est à la fois différencié et étendu jusqu'à recouvrir un territoire désormais très large allant de la gestion multi-échelles des budgets publics jusqu'à la politique monétaire, en passant par les composantes « économiques » de toute action publique, quel que soit le système économique considéré ? Ne s'agit-il pas au fond d'un espace coextensif aux sociétés humaines « avec État », à la fois omniprésent et pourtant peu analysé en tant que tel ?

Si l'on admet que la notion fait sens, ce qui reste à établir, il faut cependant encore préciser comment ce champ s'articule avec deux autres espaces : le champ économique proprement dit d'une part, le champ politique, plus spécifiquement « politico-bureaucratique » ou « étatique » d'autre part<sup>3</sup>. Il faut déterminer comment s'y distribuent et y interagissent des entités ou unités « privées » et « publiques » (ces deux qualificatifs marquant les pôles d'un *continuum*), et surtout en quoi et par rapport à quoi ce champ est

---

1. L'idée de ce texte est venue d'un échange avec Bernard Lacroix à la suite d'un séminaire de Pierre Bourdieu à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), à la fin des années 1990, où nous avons présenté les grandes lignes d'une première analyse de *champ des politiques économiques*.

2. Vincent Dubois, « Les champs de l'action publique », 2010, ffhalshs-00498020 ; *Les structures sociales de l'action publique*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2022 ; Antoine Roger, *Le Capitalisme à travers champs. Étudier les structures politiques de l'accumulation*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2020.

3. Pierre Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Éditions du Seuil, 2000.

autonome, ce qui caractérise l'*illusio* particulière qui le définit et le type de capital qui y a cours. Celui-ci, sans doute situé quelque part entre le capital politico-bureaucratique et le capital économique proprement dit, avec une dimension spécifique de capital symbolique<sup>4</sup>, reste à caractériser.

Cette contribution vise à engager une telle démarche, en commençant par restituer certains aspects de la genèse structurale de ce champ, ce qui signifie à la fois en comprendre le processus d'émergence et la structuration propres autour de pôles constitutifs qui forment autant d'oppositions matricielles.

Conformément à une démarche inspirée de Émile Durkheim, auteur cher à Bernard Lacroix<sup>5</sup>, nous commençons par une définition sociologique-historique préalable appuyée sur un détour critique par le droit, puis nous examinons brièvement quels processus socio-historiques ont conduit à l'existence d'un espace social spécifique dédié aux politiques économiques, ce qui nous permettra en conclusion d'en énoncer en conclusion quelques propriétés générales.

### Essai de définition

La notion de politique économique a acquis un caractère d'évidence au cours du XX<sup>e</sup> siècle, même si ce qu'elle recouvre existait déjà au moins partiellement: confrontés au problème des variations de prix des biens et services dans le temps et l'espace, les États agissent depuis toujours sur la quantité de monnaie en circulation (ce qu'on appelle aujourd'hui la *politique monétaire*), et sont confrontés à l'enjeu du financement de leurs dépenses par l'impôt et l'emprunt (la *politique budgétaire*), les deux domaines qui définiront surtout après 1945 la *politique conjoncturelle*<sup>6</sup>; par ailleurs, toute action publique comporte une dimension économique plus ou moins importante, ne serait-ce qu'à travers la nécessité de rémunérer des *acteurs publics* pour exercer telle ou telle fonction (maintien de l'ordre, formation initiale, etc.). On peut parler ici, bien que l'usage en soit un peu moins fréquent, de

4. P. Bourdieu, *Microcosmes. Théorie des champs*, édition établie par Jérôme Bourdieu et Franck Poupeau, Paris, Éditions Raisons d'agir, 2022.

5. Bernard Lacroix, *Durkheim et le politique*, Paris-Montréal, Presses de la FNSP / Presses de l'Université de Montréal, 1981.

6. Voir graphiques en annexe.

*politique structurelle*, incluant les *politiques sectorielles*: agricole, industrielle, militaire, éducative, etc.

Son statut scientifique est à la fois évident et relativement problématique. La politique économique apparaît souvent aujourd'hui comme un simple domaine d'*application* de la théorie économique, comme peut l'être la conquête spatiale pour la recherche astronomique. Ce domaine mobilise à la fois les outils conceptuels de la science économique et ses dispositifs empiriques, comme aujourd'hui la « démarche expérimentale » appliquée à des données de toutes sortes (observationnelles comme proprement expérimentales). Elle n'est dans ce cas pas véritablement un objet scientifique construit, mais un domaine d'action qui dérive d'une pré-construction sociale et politique, inscrite dans le droit, vu comme un enjeu « naturel » d'application de concepts théoriques. La politique économique est définie par ses objectifs (par exemple le bien-être collectif) et les instruments adéquats à ceux-ci, avec des normes théoriques d'efficacité comme la « règle de Tinbergen », etc.<sup>7</sup>.

Du côté des courants « institutionnalistes » au sens large, la politique économique a droit de cité comme composante intrinsèque d'une analyse structurale des dynamiques et actions économiques. L'économie politique contemporaine, sous ses diverses formes allant de la science politique issue du néo-institutionnalisme jusqu'aux courants hétérodoxes<sup>8</sup>, donne même une place très importante à la politique économique, en la situant au cœur du capitalisme et du fonctionnement sectoriel de l'économie. L'école de la régulation<sup>9</sup> associe ainsi aux différents modes de régulation du capitalisme des « régimes de politique économique », qui leur correspondent plus ou moins étroitement: « chaque mode de régulation est ici associé à un “régime de politique économique” qui participe à la mise en cohérence des arrangements institution-

---

7. Parmi de nombreux manuels « standards », voir par exemple: Christian de Boissieu, *Principes de politique économique*, Paris, Economica, 1983 ; Michel Pébureau, *La Politique économique de la France*, Paris, Armand Colin, 1987 ; ou plus « critiques »: Bernard Maris, *Éléments de politique économique*, Toulouse, Privat, 1985.

8. Colin Hay, Andy Smith (dir.), *Dictionnaire d'économie politique Capitalisme, institutions, pouvoir*, Paris, Presses de la FNPS, 2019.

9. Robert Boyer, *Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004.

nels qui le composent »<sup>10</sup>. La notion de « régime », si elle permet de construire des typologies comparatives dans le temps et l'espace, laisse toutefois tendanciellement de côté les dimensions interne et relationnelle impliquée par la notion de champ, qui conduit à voir la politique économique non seulement comme un produit de rapports de force socio-économiques généraux (entre classes ou fractions de classes), mais aussi plus spécifiquement comme un espace structurellement différencié justifiant une étude empirique approfondie centrée sur les *luttés spécifiques entre acteurs individuels et collectifs prenant en compte les ressources cognitivo-discursives qu'ils mobilisent*.

L'économie des conventions, quant à elle, accorde un rôle majeur aux règles éminemment variables qui enserrent l'action économique à différents niveaux et fait une place centrale à la construction langagière de ces règles, mais sans les insérer, le plus souvent, dans la dynamique structurale d'espaces sociaux spécifiques traversés par des luttes inégales<sup>11</sup>.

Les courants économiques critiques partagent cependant souvent le fait de reléguer les politiques économiques en arrière-plan des dynamiques économiques proprement dites, et de maintenir une séparation assez stricte entre « l'économique » et « le politique »<sup>12</sup>.

De plus en plus de travaux de sociologie économique, dans la lignée de P. Bourdieu<sup>13</sup> ou, plus récemment, inspirés par Neil Fligstein et Doug McAdam<sup>14</sup>, intègrent quant à eux à l'analyse des marchés ou branches d'activité celle de sous-champs de politique économique qui leur sont indissociables. C'est dans cette filiation et dans cet esprit que s'inscrit la présente réflexion, qui part de constats socio-historiques sur l'omniprésence économique de l'État.

---

10. Matthieu Ansaloni, « Théorie de la régulation », in C. Hay, A. Smith (dir.), *Dictionnaire d'économie politique...*, *op. cit.*, p. 465.

11. Voir Christian Bessy, Thierry Delpeuch, Jérôme Pélisse (dir.), *Droit et régulation des activités économiques*, Paris, LGDJ, 2022.

12. Parmi les exceptions : Bruno Amable, Stefano Palombarini, *L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, Paris, Éditions Rue d'Ulm, 2012.

13. P. Bourdieu, *Les structures...*, *op. cit.*, 2000.

14. Neil Fligstein, Doug McAdam, *A Theory of Fields*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

On peut en effet s'accorder préalablement sur le fait que les sociétés « avec État » sont aussi des sociétés où la vie matérielle au sens large est régie par des règles en partie au moins déterminées par l'État, à commencer bien sûr par tout ce qui définit la valeur de la monnaie et l'existence d'un budget propre à cet État.

« Même au stade de l'État libéral, l'État est en effet présent dans l'économie: non seulement il joue un rôle d'encadrement (réglementation), de protection (politique douanière, politique agricole), et d'incitation (encouragement aux exportations, politique de grands travaux), mais encore il fait fonctionner des services de régulation économique (monnaie, épargne, crédit, impôt), crée les infrastructures de base essentielles à l'essor de la production, se substitue à l'initiative privée pour gérer certaines entreprises- « secteur public économique » qui se dilatera à partir de la première guerre et surtout de la seconde mondiale, à la faveur des nationalisations. »<sup>15</sup>

À l'intersection du droit économique et du droit public, le domaine du *droit public économique* peut être considéré comme fixant le cadre qui régit l'ordre des politiques économiques. Il porte notamment sur les règles qui définissent et encadrent les institutions monétaires et financières et leurs interventions, le fonctionnement du budget de l'État au sens large, et il prend en compte l'ensemble des secteurs d'activité de l'État en tant qu'ils ont une dimension économique.

Classiquement<sup>16</sup>, le *droit public économique*, si on laisse de côté sa représentation théorique abstraite, est abordé à travers les *unités économiques* pertinentes, c'est-à-dire celles qui « interviennent en matière économique » : autorités étatiques, autorités décentralisées, institutions de régulation, structures de droit privé (comme en France les sociétés d'économie mixte ou les sociétés commerciales de droit commun à capital public). Il l'est aussi à travers les différentes formes d'encadrement elles-mêmes : planification et aménagement du territoire ; régulation de la concurrence et ré-

15. Jacques Chevallier, *L'État*, Paris, Éditions Dalloz, 2011, p. 69.

16. Par exemple : Didier Linotte, Dorian Piette, Raphaël Romi, *Droit public économique*, Paris, LexisNexis, 2022.

gime des prix ; régulation des activités financières et monétaires ; régulation de l'exploitation économique du domaine public, etc.

Il est, au passage, frappant de constater que le *droit public économique* tend plutôt à reproduire une hiérarchie proprement nationale des acteurs et des actes publics économiques, allant du plus « central » (autorités étatiques) au plus « périphérique » (associations), tout en donnant « en théorie » un rôle déterminant au droit international économique et au droit de l'UE. Il accorde aussi *de facto* une place centrale à la politique budgétaire et laisse relativement en arrière-plan la politique monétaire, celle-ci étant traitée de façon spécifique, à travers insistance sur la singularité de l'institution qu'est la Banque de France, et l'action sectorielle de l'État en matière de finance, qui inclut ce qu'on appelle la *régulation financière*. La Banque Centrale Européenne (BCE) est analysée comme une institution fédérale, mais sa position déterminante dans l'ordre des politiques économiques, découlant de l'Union monétaire, reste relativement secondaire.

On peut donc considérer qu'il existe, dans les sociétés ayant atteint un certain niveau de différenciation, un espace relativement autonome situé à l'intersection de l'État et du monde économique « privé », régi par des institutions et des règles spécifiques, au sein duquel les agents sociaux rivalisent et interagissent pour définir les « orientations » prises par ces institutions et ces règles. Cette première définition, issue du droit et plus largement d'une approche « institutionnelle », n'indique encore rien de précis sur les fondements de cette autonomie, sur la nature du capital accumulé au sein de cet espace ou encore sur les principes qui le structurent. Pour aborder ces différents éléments, un rapide détour par l'histoire longue des politiques économiques s'impose.

### **La socio-genèse d'un espace des politiques « macro-économiques » : monnaie, budget et finance<sup>17</sup>**

Les sociétés les plus lointaines connaissent l'institution de la monnaie, et celle-ci y est étroitement liée au *pouvoir* politique autant qu'économique<sup>18</sup>, placée dans une permanente tension

17. Certains éléments de ce paragraphe sont la version française d'un texte en anglais à paraître courant 2022 dans le *Handbook of Economic Sociology*.

18. Alain Testart, (dir.), *Aux origines de la monnaie*, Paris, Éditions Errance, 2001 ; Geoffrey Ingham, *The Nature of Money*, Cambridge, Polity Press, 2004.

entre les deux. La *configuration* particulière que nous connaissons aujourd'hui est le résultat d'un long processus abondamment documenté par l'histoire monétaire et financière<sup>19</sup>, et inséré dans l'histoire économique globale du capitalisme<sup>20</sup>.

Les États disposent du monopole de l'émission monétaire sur un territoire défini et doivent en même temps maintenir la confiance en la valeur (interne et externe) de la monnaie qu'ils émettent. Cela se traduit pendant très longtemps par la « manipulation » plus ou moins subtile des réserves d'or et de la composition en or (ou argent) des pièces de monnaie, enjeu qui prend une extension globale avec la quête de l'or des colonies à partir du XV<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles. Les découvertes d'or stimulent l'activité et entraînent une tendance à la hausse générale des prix<sup>21</sup>.

L'équilibre financier et la répartition des recettes comme des dépenses (la structure de la fiscalité et celle des dépenses publiques au sens le plus large) sont aussi parmi les problèmes les plus anciens et les plus classiques de ce qui va devenir « économie politique » puis, plus récemment, « science économique », qui dérivent dans une large mesure des « finances publiques ». La notion d'équilibre elle-même naît d'abord de déséquilibres visibles au sein de l'économie, comme l'inflation, le déficit ou la dette de l'État.

S'est constitué progressivement, dans les régions les plus « avancées » de l'économie mondiale, un espace autonome de la finance lié aussi bien à l'État qu'aux acteurs privés. Dans cet univers lui-même en expansion, la banque centrale, qui ne prend ce nom qu'après une longue évolution, occupe une position spécifique, au centre de liens multiples avec l'ensemble des autres acteurs économiques, qu'ils soient eux-mêmes publics (Gouvernement,

---

19. Olivier Feiertag, Michel Margairaz, (dir.), *Gouverner une banque centrale. Du XVII<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, Paris, Éditions Albin Michel, 2010 ; *Les banques centrales à l'échelle du monde. L'internationalisation des banques centrales des débuts du 20<sup>ème</sup> siècle à nos jours / Central Banks at a World Scale: The Internationalisation of Central Banks from the Early 20<sup>th</sup> Century to the Present*, Paris, Presses de la FNSP, 2012; Bruno Théret (dir.), *La Monnaie dévoilée par ses crises*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2007.

20. Alain Bihl, *Le Premier âge du capitalisme 1415-1763*, vol. 1: *L'expansion européenne*, Lausanne-Paris, Page 2 / Éditions Syllepse, 2018 ; Pierre François, Claire Lemercier, *Sociologie historique du capitalisme*, Paris, La Découverte, 2021.

21. François Simiand, *Le Salaire, l'évolution sociale et la monnaie*, Paris, Alcan, 1932 ; « La monnaie, réalité sociale », *Annales sociologiques*, vol. 1, 1934, p. 1-58.

agences et entreprises publiques) ou privés (ménages, entreprises financières ou non).

Les États développent simultanément des « besoins de financement » de plus en plus importants au fil du temps, au fur et à mesure qu'ils concentrent des ressources multiples. Ils sont confrontés à des contraintes potentiellement contradictoires : le souci de favoriser l'accroissement de la richesse « nationale », dans les frontières de l'État, le développement du commerce « international », mais aussi la nécessité d'entretenir une activité étatique souvent dispendieuse (Cour, guerres, etc.) qui engendre une dette publique structurelle<sup>22</sup>, dont les créanciers sont les bénéficiaires de l'accumulation commerciale puis industrielle. Il s'agit aussi pour les États de préserver un certain équilibre des prix et, en arrière-plan, entre les groupes socio-économiques dépendant des prix<sup>23</sup>, en incluant dans ceux-ci le taux de change de la monnaie avec les autres monnaies nationales. Les groupes sociaux et les nations sont en effet en conflit potentiel autour de l'appropriation des richesses produites ou redistribuées, la lutte des classes et l'impérialisme n'en étant que des cas particuliers.

La genèse de l'État moderne est donc inséparable de celle des opérations monétaires et financières. Les contraintes de la gestion de la dette publique interagissent étroitement avec les enjeux de l'émission monétaire et de la surveillance, qui prend diverses formes, du niveau des prix au sein des espaces nationaux. Progressivement, des acteurs à l'origine relativement indistincts vont ainsi se différencier, tout en restant étroitement *interdépendants* : la banque centrale, qui émerge à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles en tant que banque de l'État, devient l'acteur, situé à l'intersection du public et du privé, en charge de l'émission monétaire proprement dite et à qui revient la mission de maintenir la valeur de la monnaie, en premier lieu à travers la gestion des réserves d'or, puis en imposant des limites à la « création » monétaire dans l'espace national ; les banques et autres acteurs privés dotés d'épargne, accumulée dans le commerce, l'industrie ou la finance elle-même sont les créanciers de l'État et, bien sûr,

---

22. Michel Lutfalla (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2019.

23. F. Simiand, *Le Salaire, l'évolution sociale et la monnaie*, *op. cit.*



de l'économie privée. Ils sont en charge du financement de l'économie, en particulier des opérations au sein de l'arène essentielle au développement capitaliste européen qu'est le commerce international<sup>24</sup> ; le « Trésor » est, enfin, l'acteur en charge de l'émission de la dette de l'État, en fonction des besoins de celui-ci. Ces trois pôles interdépendants vont voir leurs fonctions et leurs structures se différencier, donnant naissance à trois grands groupes distincts d'acteurs financiers : les banquiers centraux, les banquiers et financiers privés et les financiers publics (avec la distinction du Trésor et du Budget). Cette différenciation s'opère de façon non-linéaire et s'inscrit dans des cadres juridiques variés selon les périodes et les pays, en fonction notamment des expériences historiques. Les phénomènes d'hyperinflation marquent particulièrement les esprits : dans ces périodes « pathologiques », la valeur de la monnaie s'effondre de façon rapide et continue, rendant difficile tout comportement d'épargne tourné vers l'accumulation et modifiant brutalement la répartition des patrimoines et revenus.

On trouve aussi, dès la genèse de l'État, une opposition entre des conceptions « restrictives » ou « inhibitrices » et d'autres plus « interventionnistes » de l'action publique dans la sphère économique, opposition qui est moins de l'ordre du débat théorique (même si celui-ci nourrit le développement de la science économique depuis les origines) que de l'enjeu de luttes pratiques, les deux étant bien sûr étroitement liés et s'inscrit dans des configurations d'interdépendance diverses<sup>25</sup>. On le voit notamment avec la tension séculaire entre, d'une part, le Roi et les acteurs « dépensiers » (militaires en premier lieu), et, d'autre part, ceux que l'on peut appeler les « gardiens des finances », liés aux financiers privés mais aussi défenseurs de l'ordre monétaire et de la pérennité de l'État en tant que garant inter-temporel de l'ordre social. Avec le développement du capitalisme et de l'impérialisme, cette tension intrinsèque n'a cessé de se reconfigurer au fil du temps, et de mobiliser des acteurs de plus en plus différenciés. Ce processus historique de différenciation et de professionnalisation experte justifie un peu plus le recours à la notion de champ – y compris à sa représentation

---

24. Alain Bihl, *Le Premier âge du capitalisme...*, *op. cit.*.

25. Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1991 (1970).

spatiale multidimensionnelle<sup>26</sup> – de l'espace des agents efficients de la politique économique.

### **La formation des structures fondamentales de l'action publique économique**

Avec l'existence de l'État s'affirme aussi dès les origines une configuration particulière de distribution des unités et des ressources selon un principe général d'opposition « public / privé » qui va s'affirmer progressivement en tant que structure fondamentale : la propriété des terres et celle des unités productives (*entreprises*), la répartition de l'emploi entre ce que l'on appellera longtemps plus tard *secteur public* et *secteur privé*, les relations entre les deux pôles telles qu'elles sont définies notamment par les normes fiscales et le rôle des services publics, plus largement l'étendue et la nature de l'intervention de l'État (en incluant bien sûr celle des différentes unités qui le définissent) : tout cela constitue un cadre général pour le fonctionnement de l'ordre économique, quelle que soit la société considérée. Pendant une longue période, l'Église est elle-même un acteur économique de premier plan, en étroite relation avec l'État proprement dit.

La comparaison des sociétés doit d'ailleurs partir de ces structures fondamentales, qui définissent le fonctionnement du champ des politiques économiques mais aussi le type de société concerné : les sociétés capitalistes sont caractérisées par un ordre polarisé entre un secteur privé tourné vers l'accumulation, en position dominante, et un secteur public qui en assure au moins partiellement la reproduction, la dynamique et dont le rôle est au centre du champ des politiques économiques. Ce champ est, comme nous l'avons vu plus haut, en général traversé par une opposition entre un pôle « conservateur », attaché à l'ordre et au maintien des structures existantes (*neutralité économique*), et divers pôles « interventionnistes », qui poussent à l'extension des actions publiques dans de multiples secteurs (*volontarisme économique*) ou, dans certains cas, à une réduction de l'intervention économique publique (*libéralisme* et, surtout, *néolibéralisme* à partir des années 1930, celles précisément où se déploie sur une large échelle l'interventionnisme économique). D'une société à l'autre, les configura-

26. Frédéric Lebaron, Brigitte Le Roux, « Géométrie du champ », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 200, décembre 2013, p. 106-109.

tions sont multidimensionnelles et ne se laissent pas réduire à une seule grande polarisation, les logiques sectorielles étant variées, en particulier selon l'état des structures et du développement économiques. Dans les sociétés contemporaines, le poids du secteur financier est particulièrement important et sa domination au sein de l'économie a de multiples effets. Dans les sociétés socialistes passées ou présentes, l'enjeu de la place donnée aux mécanismes de marché, à la fixation indépendante des prix et au secteur privé, placé en position structurellement subalterne, est un problème fondamental, au centre de nombreuses « réformes » ou tentatives de réforme.

Du fait de l'extension de l'action étatique et sa complexification multi-échelle, l'action économique publique recouvre ainsi une grande partie de celle des diverses entités publiques au quotidien : à l'exception des formes les plus symboliques (rituels et action « culturelle » dans ses dimensions les plus symboliques : créations et changements de noms, politique linguistique, etc.), toute action publique relève ainsi à divers titres de la politique économique. Celle-ci inclut donc aussi la « politique structurelle », par opposition à la « politique conjoncturelle » évoquée plus haut, cette distinction recouvrant aussi partiellement une opposition « microéconomique / macroéconomique ». Il s'agit notamment de la détermination de l'importance prise par la propriété publique, ou toute autre forme de propriété « régulée », de l'extension de l'emploi public, de la part laissée aux mécanismes de la concurrence marchande (*i.e.* par la fixation de prix « libres ») ainsi que tout ce qui concerne la réglementation du travail et de l'emploi (formes d'emploi, droit du travail), l'existence d'un État social (systèmes de retraite, assurance-chômage, etc.). La politique structurelle est donc bien sûr étroitement liée au « modèle » socio-économique considéré, produit de l'histoire longue des institutions économiques, en particulier des systèmes de relations professionnelles, du poids relatif des organisations patronales et syndicales notamment. Elle résulte ainsi de la dynamique des rapports sociaux, qui détermine elle-même en partie celle des politiques économiques.

Les liens entre les deux composantes, conjoncturelle et structurelle, de la politique économique sont étroits et la distinction des deux ne va pas totalement de soi. À chaque type de politique

conjoncturelle correspond des « régimes » de politique structurelle en affinité ou parfois en tension avec elle. C'est peut-être là un des points les plus délicats dans l'étude des politiques et des dynamiques économiques. Une politique monétaire et budgétaire expansionniste peut, comme c'est le cas aux États-Unis dans les années 2010, s'accompagner de politiques structurelles néolibérales, largement guidées par les pouvoirs financiers dominants : celles-ci visent à maintenir un marché du travail très fortement dérégulé, un relativement faible niveau de propriété publique, un très faible niveau d'imposition pour les firmes et les patrimoines<sup>27</sup>, une fixation des prix largement déterminée par la spéculation financière, etc.. Chaque configuration historique mérite dès lors un examen approfondi, qui donne toute sa place à l'étude des structures dynamiques du champ des politiques économiques.

### **La formation d'une *illusio* spécifique et le rôle de l'économie politique / science économique**

Il s'agit maintenant de mieux caractériser l'*illusio* et le type de capital propres au champ des politiques économiques tel qu'il vient d'être rapidement caractérisé, seuls garants de l'existence, de l'autonomie et de l'unité fondamentale du champ. Dans cette optique, si le capital juridique et les capitaux proprement politiques ou bureaucratiques (à différentes échelles) jouent évidemment un rôle-clé pour qu'un agent soit efficient dans le domaine des politiques économiques, une autre ressource apparaît de plus en plus déterminante au fil du temps, et en garantit tendanciellement l'unité en tant qu'espace autonome : c'est le capital, de nature en grande partie symbolique, associé à la maîtrise de la science économique et plus largement l'ensemble des ressources liées à l'expertise économique.

Cette ressource est aussi un indicateur de l'existence, qui s'affirme dans le temps, d'une *illusio* propre au champ : l'*illusio* du champ des politiques économiques est la croyance dans la nécessité rationnelle d'une action publique sur l'économie, fût-ce une action « de second degré » et « restrictive » visant à limiter par ailleurs l'extension de l'action publique, par exemple en réduisant les impôts ou en allégeant le cadre réglementaire pour les

---

27. Thomas Piketty, *Capital et idéologie*, Paris, Éditions du Seuil, 2019.

entreprises. Cette *illusio* est, de plus en plus, unifiée et formalisée par la référence à la science économique (économie politique, macroéconomie, science économique, management public, etc.) qui est censée la fonder scientifiquement. Elle revêt dès lors une dimension cognitivo-discursive, et au sens strict *idéologique*: la politique économique passe par la maîtrise d'outils cognitifs et linguistiques spécifiques. Elle nécessite non seulement un vocabulaire et une syntaxe spécifiques, mais aussi des procédés et techniques d'argumentation et de raisonnement qui lui sont propres: c'est ce que révèle en particulier l'étude des discours économiques, qui contribuent à l'action sur l'ordre économique, comme on le voit bien dans le cas des banques centrales<sup>28</sup>.

L'économie<sup>29</sup> apparaît comme une « science camérale » tout à fait particulière<sup>30</sup>, souvent conçue comme une des plus récentes, quoique de nombreux travaux aient cependant illustré son statut déjà très ancien de *science de gouvernement*. L'économie, les savoirs et pratiques qui en relèvent, participent aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, tout en se transformant eux-mêmes sous l'effet de l'institutionnalisation académique, d'une redéfinition profonde de l'État, de l'action publique, en fabriquant le « réel » ou le « monde » dont l'État fait partie, en forgeant l'infrastructure de données « économiques », en qualifiant et équipant les formes d'action possible sur ce réel, la façon de les évaluer, cela dans le cadre d'un processus de différenciation et de complexification des sphères sociales.

En suivant Alain Desrosières<sup>31</sup>, on peut relier des formes de l'État et de l'action publique, des types d'économie – savoirs et instruments économiques – et des acteurs concernés (économistes d'administration, académiques, statisticiens et économistes dans les organisations internationales...) aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles. Dans

28. Thierry Guilbert, Frédéric Lebaron, « Le discours du directoire de la Banque centrale européenne (BCE) de 2007 à 2015: quelle inflexion austéritaire après la crise financière? », *Langage et société*, vol. 166, n° 1, 2019, p. 53-74.

29. Les développements qui suivent sont une reprise simplifiée de ma contribution au dossier de la revue *Politix*, « L'État des économistes. La science économique face à la puissance publique (XX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles) », vol. 2, n° 134, 2022.

30. Pascale Laborier (dir.), *Les sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, coll. « CURAPP », 2011.

31. Alain Desrosières, *L'Argument statistique*, t. 1: *Pour une sociologie historique de la quantification*, et t. 2: *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008.

les années 1920 et surtout 1930, est forgée la définition « moderne » d'une économie nationale, comme ensemble de secteurs, traversée de cycles, sur laquelle on peut agir, avec le *planisme et la politique économique*. C'est ce que l'on peut appeler l'émergence ou la construction du champ des politiques économiques proprement dit. Elle a lieu à partir d'éléments qui existaient déjà, mais transformés, notamment par l'apport de nombreuses données statistiques et de leurs représentations nouvelles, à l'échelle nationale, et par l'intervention de nouveaux acteurs qui y croient, partageant et propageant sur une plus large échelle l'*illusio* de ce champ. Les économistes ne sont pas encore très professionnalisés, surtout avec un faible ancrage dans des institutions académiques où l'économie a encore très peu de place : ceux que l'on désigne ainsi sont des acteurs sociaux divers, dotés d'expertise, orientés par des problèmes d'action publique voire privée.

Dans les années 1950-1970, si l'on admet ce découpage qui permet de revisiter la périodisation de A. Desrosières, le cadre émergé pendant les vingt ans qui précèdent est relativement stable et il se transforme surtout quantitativement, grâce à la comptabilité nationale, l'analyse de conjoncture, la modélisation macro-économétrique, l'autonomisation et la « scientificisation » accrues de la discipline économique – en France par rapport au droit –, le développement des postes de fonctionnaires nationaux et internationaux spécialisés, divers changements au sein de l'Université et des grandes écoles : de plus en plus de diplômes spécialisés, de diplômés qui vont devenir des cadres experts de l'économie moderne, l'émergence d'un couple économie / management cohérent. Certains économistes ont décrit cette période comme un « âge d'or » et on l'a parfois réduite au « compromis keynésien-fordiste », mais il est aussi possible de la voir comme une phase de croissance par changement d'échelle du champ des politiques économiques émergé dans les années 1930.

La période suivante, « néolibérale » pour simplifier, ne remet pas complètement en cause le cadre précédent. La politique économique reste bien sûr fortement ancrée dans l'espace social. Son infrastructure continue de fonctionner en mode « routinier », comme l'illustrent les prévisions macroéconomiques, la comptabilité nationale, la politique monétaire, etc.. Elle se déploie même, par

exemple à l'échelle internationale depuis le début des années 1970. La plupart de ses acteurs (statisticiens, comptables nationaux, économètres, essayistes et journalistes économiques) sont toujours là, mais certaines dimensions des politiques économiques issues des années 1930 ou d'après-guerre sont progressivement abandonnées, au moins d'un point de vue doctrinal. La planification française décline après avoir échoué à s'eupéaniser. On a surtout une remise en cause des politiques de relance budgétaire dans un contexte de mondialisation, les politiques monétaires se centrant désormais sur l'inflation et moins sur les conjonctures et le chômage (les « politiques conjoncturelles »), mouvement couronné par la dynamique des banques centrales « indépendantes ». Ce processus correspond à une expansion du monde des économistes, mais aussi à une différenciation et à une complexification internes.

Les politiques structurelles néolibérales marquent quant à elles l'expansion sans limite du champ des politiques économiques dans un contexte de restriction budgétaire voire monétaire jusqu'à la crise de 2008. Les années postérieures à 1980 se caractérisent ainsi par ce que l'on peut appeler le *tournant du micro* (microéconomie, *microdata*, micro-modélisations, analyse des réseaux bancaires, politique de concurrence, mais aussi « expérimentations aléatoires » en économie du développement). C'est parallèlement la montée de la *gestion publique* à la fois dans l'enseignement et au sein de l'État, qui s'accompagne de liens croissants entre acteurs privés et publics, avec aussi de nouveaux groupes professionnels : économistes d'entreprise, consultants, etc. C'est la croissance et la structuration d'un marché des « idées » économiques sous diverses formes. Ces différentes composantes sont en tension. Elles ont des temporalités différentes et des interdépendances multiples : la politique de concurrence renforce la gestion publique, dont les dispositifs étendent les logiques de concurrence, etc. Cette évolution n'a toutefois pas du tout fait disparaître le champ des politiques économiques tel qu'il s'est constitué depuis les années 1930. Une politique de relance budgétaire (plus de déficit, plus de dette à court-terme, en vue par exemple d'éviter une *récession*), est toujours possible dans un contexte exceptionnel, comme en 2008 ou en 2020-21 dans le monde occidental. Les politiques de restriction budgétaire qui visent à répondre structurellement à une dette publique élevée prédominent dans la plupart des cas, mais de petites inflexions discursives suffisent à mener des politiques qui

peuvent paraître plus interventionnistes, tout en étant plus « sélectives » et centrées sur l'investissement plus que le fonctionnement. Le champ est diversifié et en homologie avec un espace des élites multidimensionnel.

On ne retrouve sans doute pas cette périodisation et ces configurations dans tous les pays. Elle est surtout propre aux économies capitalistes les plus « développées » du « centre » du système économique mondial, les États-Unis et la Grande-Bretagne en premier lieu, la France (où le moment interventionniste est comparativement fort et assez long, ce qui coïncide avec l'histoire longue du colbertisme et de l'interventionnisme national), l'Allemagne de l'Ouest dans une certaine mesure (avec beaucoup plus de continuité dans la période d'après-guerre et une grande réticence par rapport à la planification), d'autres pays de la Communauté Economique Européenne (CEE), après 1957.

Le cas de l'URSS est différent, mais bien sûr central dans la perspective d'une histoire globale, car c'est pour l'Occident le modèle « négatif », en miroir, dont l'effondrement final fin 1991 semble valider définitivement la trajectoire « capitaliste » occidentale. La Chine, encore peu étudiée sous cet angle, est quant à elle passée durant ces quarante dernières années en Occident du statut de pays en développement regardé avec mépris à celui de menace omniprésente, à la fois « autoritaire » et « efficace », mais sans qu'on s'intéresse finalement de très près aux structures sociales qui ont rendu cela possible, pourtant largement empruntées à divers exemples occidentaux et non-occidentaux (notamment ce qu'on pourrait appeler une « planification indicative » et des politiques macroéconomiques actives). On sous-estime sans doute la diversité des modèles de trajectoires nationales, et leurs relations dynamiques liées aux rapports de force internationaux. Le cas européen, avec un champ de l'eurocratie structuré notamment autour d'une opposition entre acteurs permanents et temporaires, illustre les multiples interdépendances dans lesquelles sont pris les champs de politique économique nationaux depuis la création de la zone euro<sup>32</sup>.

\*

---

32. Frédéric Lebaron, Didier Georgakakis, « The field of European economic governance and austerity policies: Exploratory elements (2002-2012) », *PARISS: Political Anthropological Research on International Social Sciences*, vol. 2, n° 1, July 2021, p. 47-82.



\* \*

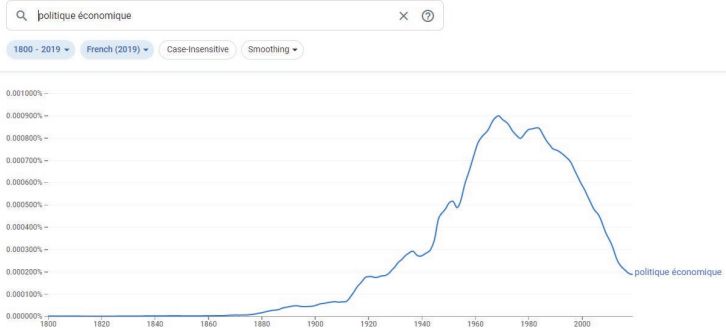
Quelques propriétés du champ des politiques économiques peuvent être précisées. La première propriété historique du champ des politiques économiques est sa tendance à l'expansion au fil du développement et de la complexification de l'intervention publique dans l'économie, en particulier à partir des années 1930 où il s'unifie et se formalise dans les pays capitalistes développés. Cette dynamique de longue durée a été entrevue et parfois analysée par plusieurs auteurs, de Eduard Bernstein à Joseph Schumpeter. Elle n'exclut pas des «retours en arrière» (crise et anomie) ou des accélérations brutales de l'intervention étatique, comme on le voit avec la formation des économies socialistes de type soviétique et la mise en place de la *planification centralisée* après 1917.

Ces processus n'empêchent pas (deuxième propriété) la permanence d'une tension entre un pôle conservateur, attaché à la reproduction de l'ordre économique, et un pôle transformateur, tourné vers l'extension de l'action publique sous diverses formes, l'équilibre entre ces deux pôles connaissant des variations parfois importantes dans le temps et l'espace.

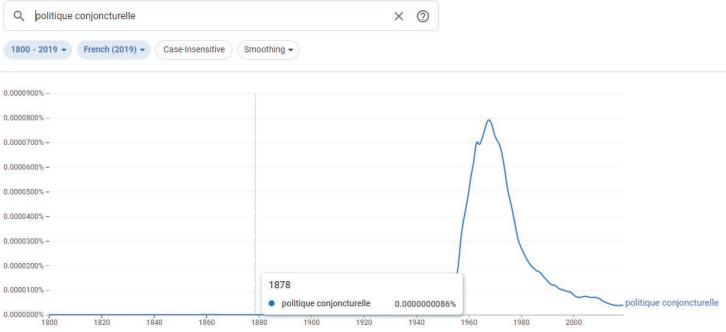
Un troisième aspect important est le développement de formes particulières de capitaux, en particulier le capital, en partie symbolique, à fort contenu cognitivo-discursif, lié à la maîtrise de la science économique (dans toute sa diversité): celui-ci accompagne l'unification et la mise en forme de l'*illusio* particulière du champ, la croyance dans les vertus et la nécessité de l'action publique économique, y compris quand il s'agit d'une action visant à limiter ou inhiber d'autres actions publiques (comme dans le cas du monétarisme ou de diverses formes de néolibéralisme).

Enfin, l'expansion du champ et sa transformation interne sont associés à un processus de différenciation selon les niveaux et les secteurs, qui rend l'analyse et, plus encore, la modélisation plus complexes, d'autant plus que s'accroissent parallèlement les interdépendances au sein-même d'un champ économique aujourd'hui largement globalisé. À côté de la politique macroéconomique, qui y reste fondamentale, les politiques structurelles sectorielles prennent dès lors une place de plus en plus grande au fil du temps, et toute action publique est susceptible du fait de ces interdépendances multiples d'avoir des effets très diversifiés et éloignés de son application immédiate.

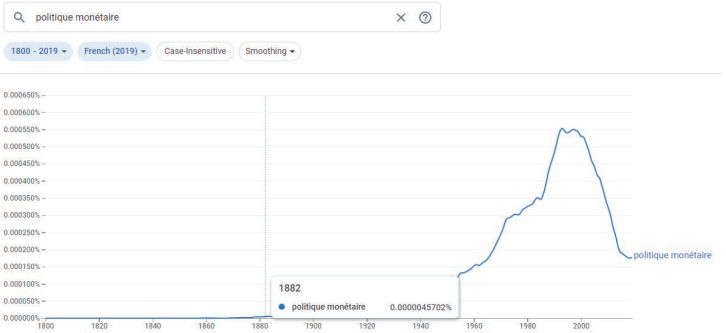
### Google Books Ngram Viewer



### Google Books Ngram Viewer



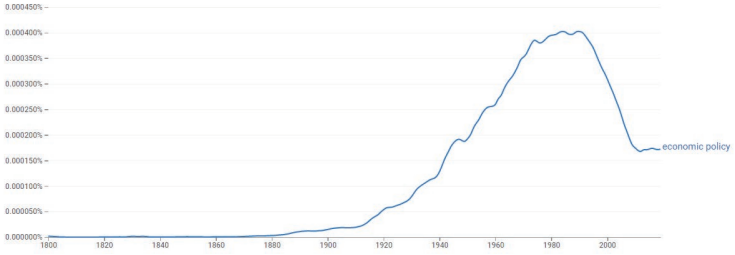
### Google Books Ngram Viewer



Google Books Ngram Viewer

economic policy

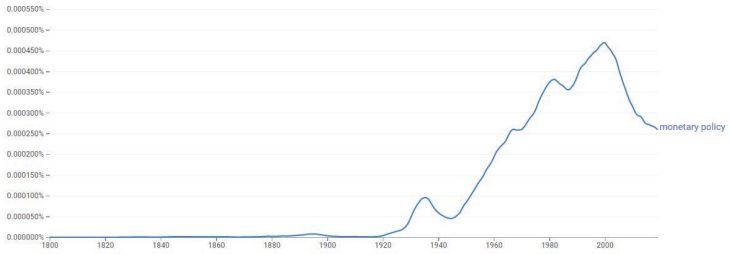
1800 - 2019 English (2019) Case-Insensitive Smoothing



Google Books Ngram Viewer

monetary policy

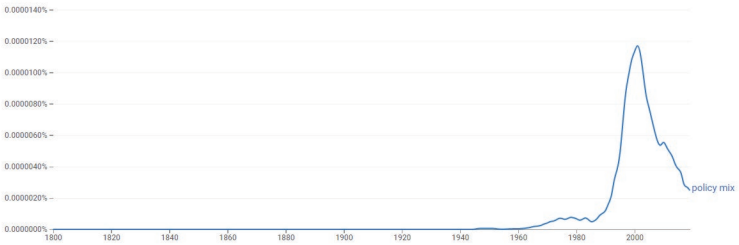
1800 - 2019 English (2019) Case-Insensitive Smoothing



Google Books Ngram Viewer

policy mix

1800 - 2019 French (2019) Case-Insensitive Smoothing



Figures 1-6: Extractions Google Ngram Viewer