

COMMUNICATION AU COLLOQUE DE L'AFEP 2014

« ECONOMIE POLITIQUE ET DEMOCRATIE »

ERIC LAHILLE

ESIEE PARIS – UNIVERSITE PARIS-EST // CEMI - EHESS

Coordonnées professionnelles :

ESIEE PARIS (Université Paris-Est)
2 Boulevard Blaise Pascal
Cité Descartes – BP 99
93162 Noisy-le-Grand Cedex
Tel : 01 45 92 60 21
e-mail : eric.lahille@esiee.fr

CEMI-EHESS
105 Boulevard Raspail
75006 Paris

Les politiques économiques contre la démocratie ?

Ou comment la monnaie unique conduit à la crise politique en France.

Eric Lahille (ESIEE PARIS/CEMI-EHESS)

RESUME :

Les politiques macroéconomiques apparaissent pour nombre d'économistes critiques comme le produit d'une doctrine néolibérale performative qui cadenserait la démocratie en Europe. Ce travail cherche à nuancer cette idée, en montrant que l'actuelle dépolitisation de la politique économique française ne s'exerce pas directement depuis les seuls cadres conceptuels et cognitifs néolibéraux. En s'appuyant sur les analyses régulationnistes de la politique économique on met en évidence le rôle des médiations politiques dans leur technocratisation et leur constitutionnalisation. On en propose alors un éclairage à partir de régulation politique et du régime de souveraineté. Sous cet angle, ce régime de politiques économiques peut être vu comme l'effet de la stratégie des acteurs politiques français cherchant à contenir la puissance de l'Allemagne réunifiée. Le système normatif de la monnaie unique, inspiré de la conception allemande de la politique économique, apparaît alors comme un arrangement politique asymétrique et baroque à l'origine de contradictions majeures pour l'économie et la société françaises. La crise de 2008, faute d'un rééquilibrage institutionnel décidable par les seuls acteurs politiques et économiques dominants, entraîne alors ce régime dans une impasse socioéconomique qui conduit inexorablement vers une grande crise politique en France et dans l'UE.

ABSTRACT :

For many critical economists macro-economic policies can be seen as the product of a *performative* neo-liberal doctrine which has locked down democracy in Europe. This work seeks to nuance this idea by showing that the current "depolitization" of economic policy is not simply due to neo-liberal thinking and philosophy. It shows the role of political mediation in the "technocratisation" and "constitutionalisation" of economic policy using "regulationist" analysis. The concepts of political regulation and sovereignty are used to illustrate these points.

From this standpoint French economic policy can be envisioned as a result of the efforts by French political actors to contain the power of a re-unified Germany. The normative system of the single currency, based on a German vision of economic policy, thus appears as a baroque, asymmetric institutional arrangement and as the source of major contradictions in the French economy and society as a whole. Due to the lack of an institutional realignment dictated by the dominant political and economic actors the crisis of 2008 has led the current régime into a socio-economic impasse which will inexorably lead towards an even greater crisis in France and the European Union.

MOTS-CLES:

POLITIQUES PUBLIQUES et POLITIQUES ECONOMIQUES.
CRISES ECONOMIQUES et POLITIQUES. DEMOCRATIE.
MODES DE REGULATION POLITIQUE et ECONOMIQUE.

Introduction

Le constat sur les conséquences des politiques macroéconomiques conduites dans la zone euro, mais aussi dans l'Union Européenne, est sans appel. Celles-ci, globalement trop restrictives, et dans certains cas tout simplement déflationnistes, aggravent la crise économique et alimentent une dynamique de décomposition institutionnelle sociale et politique.

Pourquoi s'obstiner, alors, dans une telle voie ?

Un certain nombre d'économistes critiques en attribuent la responsabilité principale à ce que l'on peut appeler de manière rapide la performativité du néolibéralisme. Cette thèse centrée sur le pouvoir symbolique et la prétention des économistes du courant dominant à imposer leur légitimité et leur monopole idéologiques à l'ensemble de la société, au mépris de la démocratie, ne paraît cependant pas complètement satisfaisante. En effet, en rabattant sans précautions suffisantes les tendances impérialistes de l'orthodoxie économique sur l'instance politique, elle risque d'évacuer la complexité des interactions réciproques entre champs sociaux et de sous-estimer l'autonomie relative des structures politiques dans ce processus.

Afin de réorienter la réflexion vers l'analyse de ces interrelations et d'améliorer la prise en compte des variables et médiations politiques, traitées de fait, de manière secondaire, on propose dans un premier temps, d'introduire la discussion autour de quelques éléments de réflexion portant sur l'articulation entre les trois termes de la discussion ; le référentiel théorique néolibéral, le système politique démocratique et les politiques publiques.

L'optique choisie consiste à différencier ce qui relève d'une approche positive ou constructiviste des politiques publiques (privilegiée ici) sur des démarches normatives centrées sur leurs conditions idéales d'élaboration. S'il apparaît souhaitable d'être en mesure de faire des propositions pour infléchir ou inverser le régime de politique économique à l'œuvre en France, dans la zone euro ou encore dans l'UE, il convient, au préalable, d'en comprendre les conditions de détermination.

Dans un deuxième temps, afin de comprendre quelles sont les logiques qui gouvernent les politiques économiques contemporaines, nous nous appuyerons sur les travaux régulationnistes qui permettent, en dépit de leur hétérogénéité, de mieux cerner la complexité de leur processus de d'élaboration. Mais, dans la mesure où celles-ci apparaissent incomplètes, nous en proposerons l'extension autour de trois éléments principaux : le mode de régulation politique (Jobert, 1998), le rapport politique international (Fourquet, 2005) et le régime de souveraineté qui, en tant qu'expression du rapport politique au monde de toute formation sociale vue sous l'angle des intermédiations et des filtres institutionnels, permet d'éclairer les interdépendances entre les impératifs de la régulation politique interne et ceux du régime international (Lahille, 2013).

Dans un troisième temps, nous confronterons les propositions théoriques précédentes au cas de la France dont l'insertion politique internationale, caractérisée par l'intégration européenne, conditionne la politique économique. La dépolitisation de la politique économique en France, qui passe par l'introduction de normes « techniques » sanctuarisées dans des traités constitutionnels se substituant aux décisions des gouvernements élus, est alors à penser comme le résultat d'interactions entre la régulation politique interne et le régime politique européen. Les transformations du régime de souveraineté liées au processus d'introduction de la monnaie unique qui ont conduit à un désarmement unilatéral des principaux attributs de la souveraineté –monétaire puis budgétaire- expliquent alors la constante régression de la démocratie interne en matière de politique publique et sa conformation aux logiques politiques externes imposée par l'Allemagne depuis la signature du traité de Maastricht. Comme il n'existe pas de système politique démocratique à l'échelon européen, la stabilité du régime repose principalement sur les rapports de force entre Etat-

nation et la capacité de blocs politiques et sociaux dominants à faire prévaloir la vision de leurs intérêts et de leurs désirs.

Or, dans la mesure où le système de politique monétaire et budgétaire, sous la pression allemande, a été calibré pour éviter tout risque inflationniste et tout financement des écarts de développement au sein de la zone, en dehors de toute considération pratique et contextuelle, une partie de la zone euro se retrouve aujourd'hui dans une impasse.

De ce point de vue, la gestion de la crise dite des dettes souveraines illustre la stratégie politique de l'Allemagne qui consiste à durcir toujours plus l'ensemble des contraintes et dispositifs juridiques pour bloquer tout risque de dérapage. Ce qui revient à enfoncer l'ensemble européen dans la récession. Privés de leur souveraineté en termes de politique économique, les acteurs politiques, faute d'un changement au sein des systèmes nationaux et/ou européens, sont condamnés à l'impuissance et à l'austérité avec à la clé des crises politiques majeures en raison de la montée des tensions et contradictions internes à la régulation politique.

1. Néolibéralisme(s) et démocratie(s) : quelques jalons sur des interrelations complexes

En premier lieu, parmi les différents canaux de transmission de l'hégémonisme du discours économique néolibéral et de sa traduction en politiques publiques, il paraît discutable de ne privilégier que les seuls cadres cognitifs normatifs. Car, même s'ils jouent un rôle important, la subjugation et la conversion des acteurs politiques aux vertus du néolibéralisme peuvent difficilement opérer de façon indépendante des instances économiques et politiques (Lordon, 1999). Pour rendre compte du recul démocratique observé dans la plupart des pays européens, il y a donc lieu de s'interroger sur la nature exacte du pouvoir du néolibéralisme et notamment au-delà de l'ordre symbolique. L'idée selon laquelle il supplanterait purement et simplement le pouvoir politique apparaît comme très contestable théoriquement car fondé sur le postulat implicite d'un primat des cadres cognitifs sur les intérêts contradictoires des groupes sociaux, les stratégies des acteurs clés ou encore les logiques systémiques.

Deuxièmement, le point d'entrée fondé sur l'opposition entre néolibéralisme et démocratie se situe à un niveau de généralité trop grand pour pouvoir se saisir empiriquement de son objet d'étude. En effet, dans la mesure où il existe une diversité des formes de néolibéralismes (Audier, 2012) qui trouvent face à elles une variété de systèmes politiques démocratiques et de capitalismes ou modes de régulation (Amable, 2005, Boyer, 2002), on peut, au contraire, en déduire une forte hétérogénéité des modes d'interaction entre cadres symboliques et instances politiques et économiques selon les espaces sociaux considérés. Sous cet angle, il y a même fort à parier que des politiques économiques techniquement identiques produisent, non seulement des effets économiques différents, mais aussi et surtout des effets politiques et sociaux disparates. C'est d'ailleurs ce que montre le cas européen, où les politiques économiques qui s'y déploient provoquent des divergences économiques, politiques et sociales croissantes. Ce constat nous amène donc à suggérer une méthode d'analyse plus réaliste articulant systèmes économiques et politiques avec les cadres cognitifs, en fonction des contextes institutionnels observables.

Enfin, les fondements épistémologiques d'une telle approche sont discutables en raison des conceptions normatives qui implicitement les sous-tendent. Si, de toute évidence, la démocratie, définie dans son sens étymologique le plus large, comme le « pouvoir du peuple », paraît être la forme la plus souhaitable de gouvernement de la société, celle-ci ne saurait être simplement considérée comme l'expression idéalisée d'un intérêt général structurellement introuvable en raison de l'hétérogénéité de toute formation sociale et du caractère contradictoire des intérêts, fonctions, croyances et désirs qui la traversent.

On peut alors s'entendre sur une conception de la démocratie, moins abstraite et générale et plus réaliste, en tant que système politique particulier différent de l'oligarchie, de la tyrannie, de la dictature etc.

Celle-ci se fonde alors sur deux principes fondamentaux communs à tout système social ; l'exercice majoritaire du pouvoir (l'élection/le vote) et l'existence d'espaces de liberté permettant la controverse en tant qu'expression de l'hétérogénéité des intérêts et des attentes sociales. Autrement dit, un système politique démocratique est sensé : « *fournir aux sociétés décentralisées, hétérogènes et denses les règles qui permettront l'invention, tant collective qu'individuelle, des formes de coordination les plus profitables au plus grand nombre.* » (Sapir, 2002, p.201).

Ce qui distingue un système démocratique d'autres formes d'organisation politique tient donc à sa capacité à établir une plus grande correspondance entre aspirations majoritaires et exercice du pouvoir grâce à l'instauration d'espaces de délibérations et de confrontations des points de vue entre groupes sociaux.

Cela étant, il existe une pluralité d'ordres démocratiques qui dépendent, d'une part, de l'architecture organisationnelle et institutionnelle reliant les acteurs et les instances politiques et, d'autre part, de leur mode d'insertion sociale. Ces systèmes démocratiques s'apparentent à ce qu'on peut nommer des modes de régulation politique, notion reprise par la suite pour tenter de caractériser les logiques politiques qui sont à l'œuvre dans des cadres institutionnels déterminés (cf. supra, 2.4 et 2.5).

On perçoit alors que par-delà cette définition, ce que le langage commun nomme démocratie peut s'éloigner assez largement d'un tel système. Dans le cas français, la démocratie représentative et le présidentielisme etc. paraissent être, en tant que formes d'articulation des aspirations du peuple avec l'orientation des choix collectifs, des formes limitées du principe énoncé ci-dessus...

Loin d'être seulement un système naturel et idéalisé, il convient donc d'envisager l'ordre démocratique sous l'angle de la construction sociale d'un mode particulier d'organisation variable dans l'espace et le temps et dans lequel la question de la souveraineté démocratique (populaire/nationale) est à appréhender comme une valeur relative.

En effet, l'action publique, aux différents niveaux de gouvernement de l'espace social, résulte au moins autant de la dynamique de rapports de force et de tensions entre acteurs sociaux que des controverses au sein de l'ordre symbolique. Dans la tradition régulationniste, les structures politiques, au même titre que les structures économiques et symboliques, peuvent être considérées comme le produit des conflits et des arrangements institutionnels entre les acteurs sociaux.

Vue sous cet angle, une question plus pragmatique serait donc de savoir quelle forme de néolibéralisme s'imposerait à travers quels mécanismes politiques et économiques et selon quelles modalités particulières au sein d'une formation sociale ?

Dans cet esprit on propose d'étudier le cas de la mise en œuvre actuelle des politiques publiques en France.

Pour ce faire, on commencera par présenter les bases d'un appareillage théorique en construction expliquant le processus de détermination des politiques publiques et économiques mêlant perspective régulationniste étendue (Lordon, 2008) et économie politique internationale. Car, sans sous-estimer le poids des variables économiques et symboliques dans la dynamique de toute action publique, il faut commencer par rappeler le rôle fonctionnel et structurel spécifique joué par les médiations politiques. On peut alors montrer qu'elles reposent sur les logiques de la régulation politique interne fondée sur ses propres formes et logiques institutionnelles (Commaille et Jobert, 1998 Jobert, 1998) en interaction avec les relations politiques internationales.

Cependant, l'articulation des logiques de la régulation interne à la régulation externe est source de difficultés théoriques et pratiques. Par exemple, les régulationnistes privilégient le plus souvent le politique dans sa dynamique nationale à partir des enjeux et des conflits internes (cf. Amable, Guillaud, Palombarini, 2012). Puis, dans un second temps, ils tentent de penser la relation extérieure à travers la notion de régime international auquel se connecterait chaque formation sociale. Pour progresser dans la compréhension des liens unissant ses deux niveaux fondamentaux du politique on avance ici la notion de régime de souveraineté (Lahille, 2013). Conçu pour exprimer le rapport politique au monde de tout système social, il peut être considéré comme le chaînon manquant d'une analyse réfutant tout simplisme en la matière et cherchant à intégrer pleinement le politique à la dynamique sociale et économique. Comme nous le verrons par la suite (cf. supra), son intérêt est de fournir un maillon théorique supplémentaire permettant de rendre compte des interrelations entre ces deux échelons du politique et de progresser dans la compréhension des politiques publiques actuellement menées en Europe et d'explicitier les modalités concrètes de la trajectoire française.

A partir de ces hypothèses théoriques le projet est de montrer que l'absence de sortie de crise en France, si elle est liée au régime de politique économique inefficace qui est à l'œuvre, ne dépend pas seulement du succès idéologique des néolibéraux mais il passe aussi par les instances politiques en charge de définir, conduire et appliquer ses politiques. Or celles-ci se situent au moins à deux niveaux, celui de la France et celui de l'UE, sans parler du niveau mondial. On peut aisément observer que les instances de décisions françaises semblent placées sous la coupe des institutions européennes en vertu des dispositifs légaux qui ont cours en Europe (qu'il s'agisse de la politique monétaire et de la banque centrale ou de la politique budgétaire contrainte par le pacte de stabilité) qui ont été politiquement mais pas forcément démocratiquement ratifiés par les instances politiques françaises...

Ainsi, le paradoxe de la dépolitisation de la politique économique française consiste précisément dans le fait que celle-ci n'a pu s'opérer que par le biais de médiations politiques organisées depuis le centre du système politique.

C'est alors le système français dans sa relation avec le système européen qui doit être étudié sous l'angle du régime de souveraineté. L'impuissance du pouvoir politique français, dénoncée de toute part, peut être pensée, non plus seulement comme l'effet de la domination d'un néolibéralisme doctrinaire et abstrait, mais plutôt comme la conséquence d'une configuration institutionnelle particulière à l'insertion de la France au sein du système politique et économique européen dominé par l'Allemagne.

Evidemment, une telle hégémonie politico-économique s'actualise à travers un référentiel cognitif et théorique s'apparentant à ce qu'on peut nommer l'euro-libéralisme. Mais cette forme tout à fait singulière de néolibéralisme, propre à la construction européenne et à la zone euro, apparaît elle-même, pour des raisons historiques et politiques, comme un dérivé de l'ordo-libéralisme allemand.

La fascination/conversion d'une partie des acteurs politiques clés en France à ce modèle « politique-économique-symbolique » dominant en Europe traduit alors plutôt une montée des contradictions au sein de la régulation politique relative à d'épineuses questions de souveraineté (populaire, étatique et nationale) plutôt qu'un strict problème de domination idéologique et communicationnel. Cette tension, exercée depuis le « rapport politique européen », conduit à rabattre sur l'ordre politique interne les contraintes extérieures dans un mouvement qui s'apparente à quelque chose ayant à voir avec la servitude volontaire.

La place et le rôle joués par les cadres cognitifs ne doivent donc pas être surestimés. Simplement l'importance de la doctrine économique dominante dans le processus de détermination des politiques publiques doit absolument être évaluée à l'aune de ses liens avec les mécanismes politiques et institutionnels. Ce sont, en effet, des groupes sociaux qui portent

des valeurs et des croyances qu'ils arrivent à faire prévaloir ou pas dans les différents champs sociaux. Leur succès passe ainsi toujours par des mécanismes, instances et structures politiques (nationales ou supranationales) aboutissant à leur ratification. Elles ne sauraient s'imposer depuis l'espace symbolique vers l'espace économique sans l'intermédiation de toute une série d'arènes et de forums appartenant à l'ordre politique.

On peut donc conclure de manière provisoire que la place auxiliaire accordée au politique débouche sur une opposition sommaire entre économie standard et démocratie qui est problématique pour analyser de manière pratique la dynamique de tout système social. Loin d'être des composants passifs dans les évolutions économiques actuelles en France et en Europe les mécanismes politiques doivent donc être vus comme centraux. Evidemment, le politique ne doit pas être confondu avec la démocratie, qui est une forme possible de gouvernement de la société. Dans ces conditions, il est impératif de définir le rôle et la place du politique et son articulation à la question démocratique.

2 Penser les politiques publiques : entre approche régulationniste étendue et Economie politique internationale.

Si on part d'une hypothèse réaliste sur l'existence d'une pluralité de référentiels théoriques, d'une variété des régimes politiques (démocratiques) et des capitalismes, il convient de voir comment un type de doctrine économique, prônant schématiquement une austérité généralisée, peut parvenir à s'imposer à la plupart des formations sociales en Europe. Pour ce faire, il convient, premièrement, de rendre compte, théoriquement, de la manière dont se déterminent les politiques économiques et plus généralement les politiques publiques. Nous verrons ensuite quelles peuvent être les principales médiations, notamment politiques, par lesquelles un référentiel dominant peut exercer son emprise, même temporairement, sur un système social.

2.1. D'où viennent les politiques économiques ? : un nécessaire détour théorique

Pour penser le processus de détermination des politiques économiques, qui résulteraient de la domination/substitution d'un discours économique autorisé vis-à-vis de mécanismes politiques démocratiques, il convient, d'abord, de l'envisager du point de vue théorique. L'option retenue ici consiste, dans la tradition régulationniste, à remonter, tout d'abord, au niveau de la structure sociale dans laquelle elles sont emboîtées, sous l'angle des interactions sociales fondamentales qui relie l'économique, le symbolique et le politique, même si, comme nous le verrons par la suite, elles ne sauraient refléter qu'imparfaitement l'état des structures en raison de leur autonomie relative.

2.1.1. La politique économique : entre effets de structure, logiques institutionnelles et stratégie d'acteurs élémentaires.

Quelles sont les variables sociales les plus pertinentes et les influences respectives qu'elles exercent sur les conditions de production de la politique économique ? Quelque soit la diversité de leur caractérisation et de leur statut, la théorie de la régulation considère qu'il existe trois registres spécifiques d'activités sociales fondamentales en interactions ; l'économique, le symbolique et le politique. C'est donc à partir de l'activation des clés de lecture de ces interrelations complexes que l'on peut rendre compte de la nature d'une politique publique, qui se révèle être plus ou moins le produit d'une combinaison particulière entre les différents ordres sociaux. Si celle-ci est donc conformée par la structure sociale dans

laquelle elle s'élabore, ses formes évoluent au gré des changements intervenus dans et entre les ordres de pratique sociale.

A ce niveau, la politique économique est donc à saisir à partir de l'étude du contexte structurel dans laquelle elle se constitue. Cependant, cette approche structuraliste et globale, par « le haut » présente dans une partie de la théorie de la régulation cohabite avec d'autres approches dont le point d'entrée se situe plutôt au niveau des institutions. S'il existe évidemment des passerelles méthodologiques entre les deux niveaux et que leur articulation a été formalisée (Delorme, 1995, Théret, 1995, Lordon, 2008), le dénominateur commun régulationniste peut paraître parfois ténu au regard de la diversité de déclinaisons qui sont schématiquement fonctions :

-1) de la démarche et de la méthodologie choisies, plus ou moins normative, positive et constructiviste, etc.

-2) du niveau d'abstraction retenu pour caractériser un système social :

-soit en amont, à l'échelon des structures sociales fondamentales (approches structuralistes, ontologico-essentialistes, etc.)

-soit plus en aval, à l'échelle des institutions sociales faisant système, et en étudiant les interactions entre les acteurs et les règles déterminant des configurations institutionnelles (approche phénoménologique et institutionnelle),

3) de la nature supposée de la dynamique sociale (violence et conflit, principe d'identification, accumulation etc.)

4) du champ d'analyse des rapports sociaux privilégié (économique, symbolique, politique).

En bout de chaîne, les politiques économiques traduisent donc les oppositions fondamentales entre groupes sociaux fonctions de leur position dans la structure sociale d'ensemble. Mais les régulationnistes considèrent que ces déterminations structurales s'actualisent concrètement par l'intermédiaire du jeu des acteurs et des règles dans des institutions. En descendant donc à un niveau moins général et moins abstrait, celui des institutions, la théorie de la régulation souligne, dès l'origine, l'importance des interactions institutionnelles qui définissent des logiques faisant systèmes. C'est donc sous l'angle de la stabilité/cohérence et des interactions entre les formes institutionnelles majeures que les politiques publiques sont analysées. L'échelon institutionnel, généralement privilégié par rapport aux autres, en raison d'un rejet de l'individualisme méthodologique et de son caractère plus pragmatique et opératoire, permet alors d'explicitier plus finement les principales relations entre les formes déterminant un type de configuration institutionnelle. C'est donc en se plaçant du point de vue de la régulation d'ensemble d'un système économique qu'est abordée la politique économique. Elle se présente donc comme une forme institutionnelle parmi d'autres.

Dans ces conditions, quel rôle attribuer aux politiques économiques dans cette dynamique ? Si majoritairement la politique économique semble conçue comme une forme secondaire par rapport au rapport salarial, à la monnaie, etc. c'est parce qu'il existe une correspondance avec le niveau des structures. Les formes instituées découlent, en effet, des registres situés en amont et dont les finalités diffèrent. De plus, elle serait influencée par une vision poulantzassienne de l'Etat (Lordon, 1995), qui, bien que mentionnant son autonomie relative vis-à-vis des impératifs économiques de l'accumulation n'en perçoit pas clairement la spécificité fonctionnelle pour la régulation sociale d'ensemble (Palombarini, 1999).

Néanmoins si celles-ci sont agies « d'en haut » depuis la logique imprimée par le système institutionnel dans son ensemble ou encore contraintes par les autres formes institutionnelles avec lesquelles elles interagissent, elles possèdent aussi leur propre espace d'élaboration et, à tout le moins, elles rétroagissent sur les autres formes instituées. Sur cette question, là encore, il existe une diversité d'approches synthétisées dans plusieurs écrits régulationnistes de

référence (Lordon, 1995, Palombarini, 1999, Théret, 1999), actualisés récemment dans le cadre de la crise actuelle (Lahille, 2013).

Mais en soulignant l'autonomie relative de la politique économique notamment vis-à-vis des autres formes institutionnelles (Boyer, 1986, Lordon, 1995), les travaux régulationnistes lui confère alors un statut différent. En tant que forme de l'Etat, elle occuperait ainsi une position spécifique, à la fois endogène et exogène au sein du mode de régulation. Elle serait prise dans le jeu des interactions avec les autres formes institutionnelles et en constituerait un point d'appui extérieur, puisque directement lié à l'Etat et à son pouvoir législateur et instituteur (Lordon, 1995). Ce statut singulier lui permettrait, en s'affranchissant partiellement du poids des structures et des institutions, de retourner le sens des causalités descendantes décrites généralement. Les politiques économiques considérées comme actives peuvent, en effet, transformer l'espace économique et social qui les englobe. Autrement dit, des décisions et stratégies d'acteurs n'affectant même que localement cette forme institutionnelle peuvent contribuer à modifier un régime de politique économique et ainsi transformer la cohérence d'un mode de régulation jusqu'à produire des effets plus globaux sur la dynamique d'une formation sociale (Delorme, 1995). De ce point de vue, la politique de désinflation compétitive, la création de la monnaie unique dans les conditions du Traité de Maastricht, ou encore l'obligation de respecter la norme des 3% de déficit public aujourd'hui inscrite dans la constitution des Etats, etc. peuvent avoir une portée systémique et sociétale.

Que l'on raisonne au niveau des structures sociales, de la régulation économique ou sous l'angle de ses logiques internes, on peut recenser sommairement trois approches principales mettant chacune l'accent sur un versant particulier de la dynamique sociale et institutionnelle.

-1) Celles qui privilégient l'analyse des modes de régulation et d'accumulation, c'est-à-dire se focalisant sur la sphère économique et la hiérarchie des formes économiques institutionnelles (notamment Boyer, Delorme, etc.).

-2) Celles qui accordent un poids central aux représentations mentales, aux cadres cognitifs et au pouvoir symbolique par le jeu des croyances et des conventions (Aglietta, Orléan, etc.).

-3) Celles qui cherchent à mettre en évidence les logiques politiques, caractérisées cependant de manière diverses, et à les articuler aux logiques économiques dans la régulation sociale d'ensemble (Théret, Billaudot, Lordon, Amable et Palombarini, Jullien et Smith).

2.1.2. Esquisse d'un cadre conceptuel régulationniste permettant de saisir les politiques publiques

Le bilan provisoire à tirer de cette rapide présentation montre qu'il n'existe pas d'appareillage théorique régulationniste homogène. A ce stade, on peut cependant considérer ces démarches comme largement complémentaires entre-elles. En dépit de divergences renvoyant aussi bien à une nécessaire division du travail théorique qu'à des choix épistémologiques consistant à explorer certains champs plutôt que d'autres et à prioriser certaines variables on peut voir aussi ces approches comme une tentative commune visant à rompre avec le courant dominant pour fonder une théorie du changement institutionnel qui inclurait la question des origines, natures et fonctions dans une perspective socio-économique et historique d'ensemble.

Malgré cette réelle hétérogénéité d'angles de vue, il serait donc possible de dégager une vue d'ensemble sur la base d'une démarche privilégiant les complémentarités et le caractère non nécessairement exclusif des différentes propositions régulationnistes

Le cadre hybride qui en résulte constitue la première étape dans l'élaboration de nos propres voies de recherche sur la base d'une appropriation critique de grilles de lecture les plus

pertinentes pour notre sujet. De ce point de vue, il apparaît que parmi les facteurs déterminants les politiques économiques on ne saurait exclure les formes politiques.

-L'immense mérite de l'analyse des rapports sociaux fondamentaux est d'abord de proposer une alternative au cadre simpliste et fonctionnaliste déployé par le courant dominant en se démarquant d'approches structuralistes fâchées avec les problématiques du changement structurel et institutionnel. A ce niveau d'abstraction et de généralité, qui correspond fondamentalement à celui des hypothèses et des postulats épistémologiques et méthodologiques, les auteurs régulationnistes produisent ainsi un cadre conceptuel renouvelé et stimulant. Les politiques publiques résultent d'effets de structures combinant les principaux ordres de pratique sociale (l'économique, le politique et le symbolique)¹ quel que soient leurs finalités et leurs registres (la monnaie, le droit et le langage). Ces ordres, pensés comme « indépendants en interdépendance » (Théret, 1992, 1999) et traversés par les logiques de l'accumulation (de pouvoir et de richesse), participent d'une hétéro-régulation sociale qui est aussi déterminante pour les niveaux situés en aval. Ainsi, loin de se limiter à un rapport de causalité vertical, les interactions entre les ordres économiques, symboliques et politiques apparaissent plus horizontales, plus intriquées et plus complexes que présupposé par ailleurs (cf. *supra*).

Il n'y a donc pas, *a priori*, de supériorité du symbolique sur l'économique ou le politique. Ce résultat est essentiel pour notre projet, car il montre, qu'*ex ante*, aucun ordre ni registre ne domine les autres. Il servira donc par la suite de point de départ pour établir le poids des cadres cognitifs et symboliques par rapport au politique et pour analyser son impact dans les politiques européennes (cf. *infra* 3.1).

La politique économique est donc prise dans un faisceau de déterminants qui interagissent entre eux de manière non mécanique et de plus, elle résulte d'une dynamique de forces qui prend sa source selon des strates sociales différentes.

Elle est donc le produit :

- 1) des structures sociales (symboliques, politiques et économiques) autonomes et interdépendantes,
- 2) des configurations institutionnelles particulières à un régime de croissance qui définissent un mode d'emboîtement au mode de régulation et,
- 3) en tant que forme de l'Etat, de sa dynamique interne et du jeu des acteurs sociaux qui opèrent dans ce registre spécifique.

-En privilégiant la vue d'ensemble et commune aux différents travaux de la théorie de la régulation –plus ou moins conscientisée par les auteurs eux mêmes- on peut alors même aboutir à une conception des institutions comme indissociablement économiques-politiques et symboliques. Ce qui évidemment élargit le cadre traditionnel développé par les auteurs pris séparément (cf. *supra*) et permet de concilier, dans une certaine mesure, leurs approches.

Comme n'importe quelle forme institutionnelle, on peut donc en déduire que l'origine, le rôle et la nature de la politique économique devrait être pensée, quelque soit le niveau d'abstraction et le champ privilégié, comme un alliage complexe associant simultanément l'économique (selon les mécanismes de la régulation et de l'accumulation) le symbolique (selon les mécanismes cognitifs des croyances et des conventions) et le politique (selon les logiques de la quête de pouvoir).

-La proposition avancée ici consiste à dire que ces déterminants occupent une place variable, évidemment non exclusive, dans l'histoire des différentes formations sociales. Ainsi telle période est marquée principalement par l'influence de facteurs politiques alors que telle autre

¹ Par souci de simplicité on laisse de côté ici l'ordre domestique analysé notamment par. Billaudot (1996) ou Théret (1998).

peut être conditionnée par des logiques symboliques ou économiques. De fait, les périodes caractérisées par de très grandes crises, affectant simultanément l'ensemble des formes sociales, ont généralement pour effet de remettre au centre du jeu la question politique et le rôle de l'Etat. En effet, l'ordre politique relevant ontologiquement et fonctionnellement de l'exercice du pouvoir et de la régulation sociale, il est seul à même d'exercer un rôle social global affectant les différents ordres. Ce rôle, qui relève en premier lieu de son champ propre et de sa dynamique interne peut alors simultanément s'exercer sur la dynamique de l'économie et sur celle du symbolique. La crise actuelle en France et dans une partie de l'Europe peut ainsi s'interpréter comme une très grande crise dans laquelle le politique échoue à établir une cohérence institutionnelle au sein et entre les différents ordres, ce qui lui confère alors un caractère éminemment politique. (cf. infra 3^{ème} partie)

Sur une telle base, en se plaçant au niveau des institutions, peut-on alors considérer que les politiques publiques et économiques seraient aujourd'hui principalement dictées par les croyances économiques au mépris des instances politiques démocratiques ? Rien n'est moins sûr si on réutilise le cadre conceptuel régulationniste proposé ci-dessus puisqu'un champ même dominant ne peut évincer complètement un autre. A fortiori en démocratie, le symbolique n'étant pas autonome vis-à-vis du politique et de l'économique, il doit donc logiquement pour devenir hégémonique, imposer une forme de pouvoir. La thèse avancée ici est que la nature de ce pouvoir ne peut être simplement un pouvoir d'influence de nature communicationnel exercé de manière exogène sur les acteurs politiques. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante, car il ne peut se traduire indépendamment des instances politiques dont l'un des rôles essentiels est précisément de dire le droit.

De ce fait, la caractérisation des politiques économiques sur laquelle on souhaite s'appuyer pour comprendre leur origine reprend alors l'idée d'une codétermination complexe en termes de niveaux et de champs. Mais, parce qu'elles ne recourent jamais parfaitement les tensions qui traversent un système social, notamment en raison de l'absence de tout ingénieur-système omniscient et du rôle actif qu'elles peuvent exercer sur les autres éléments de structures avec lesquelles elles sont en interrelations, ce processus de détermination doit être confronté au réel pour être validé.

En effet, la topologie du social esquissée par les régulationnistes fixe un cadre théorique qui, n'étant pas figé, permet de rendre compte des conditions de production et des évolutions possibles au sein de toute formation sociale. Pour autant, le jeu des forces sociales contradictoires duquel elles émanent doit être testé afin de dire quels sont les mécanismes pratiques par lesquelles elles transitent. Il convient donc pour les appréhender de façon pragmatique de voir comment ces forces se transmettent empiriquement dans un contexte institutionnel précis et à travers quel jeu d'acteurs elles s'incarnent.

2.3. La spécificité des médiations politiques dans la régulation sociale

Ces fondements théoriques permettent d'éclairer les relations d'interdépendance complexes entre les politiques économiques et les cadres symboliques à condition, toutefois, de compléter la réflexion portant sur le rôle et la place des institutions et médiations politiques dans ce processus. En effet, la thèse de la domination des cadres cognitifs néolibéraux dans la conduite des politiques économiques, telle qu'elle est souvent posée, revient à cantonner le politique à une chambre d'enregistrement. Le politique est donc l'impensé de ce type d'approche.

S'il joue un rôle actif, ce qui est la thèse défendue ici, il est donc nécessaire d'en préciser le statut et les intermédiations.

Cela commence par un rappel de la spécificité du politique. En effet, celle-ci se fonde sur l'idée que les interdépendances entre formes symboliques, économiques et politiques ne sont pas équivalentes car l'instance politique est fonctionnellement chargée de la régulation des choix collectifs et des rapports sociaux. Il y a donc rupture fonctionnelle et une asymétrie structurelle et institutionnelle entre les ordres de pratique sociale (Théret, 1992, 1999).

Le thème de la dépolitisation de la politique économique imposée par le néolibéralisme à des fins de régulation sociale est donc ontologiquement impossible car, dans un système démocratique, les acteurs économiques dominants doivent, pour peser sur la régulation politique, trouver des arrangements institutionnels avec d'autres groupes sociaux, en dehors de la sphère économique.

Ainsi le politique en légiférant peut-il exercer un rôle direct sur les interactions économiques et sociales. Ce qui n'est pas le cas pour l'économique dont le rapport au pouvoir est plus indirect. La régulation sociale ne peut donc être pensée indépendamment du registre politique *stricto sensu* (Amabile, Palombarini, 2005).

Autrement dit, ce ne sont pas des économistes, mais des acteurs politiques (représentants aux différents niveaux politiques, gouvernements élus, etc.) qui régulent et conduisent l'action collective. La domination, bien réelle, des idées néolibérales dans le champ de l'économie, et le développement d'un discours autorisé se présentant sous un jour techniciste et sous la forme de « l'expertise » passe donc aussi par une série de médiations institutionnelles reliant les logiques économiques, sociales et symboliques par le biais des instances politiques (cf. Sapir, 2002).

L'analyse des interactions **récioproques** entre politique économique et système politique (démocratique) peut ainsi être complétée sur la base d'une conception englobante du politique par rapport au champ symbolique et économique. Dit autrement, le politique joue un rôle pivot dans la dynamique d'une formation sociale par le biais de ses intermédiations par rapport aux autres ordres de pratiques sociales.

2.3. A la recherche de la régulation et des médiations politiques ...

Si l'intérêt des travaux régulationnistes sur le politique n'est plus à rappeler, il convient, cependant, sans s'attarder sur la diversité des approches et l'hétérogénéité des conceptions du politique déjà recensé ailleurs (Lahille, 2012, 2013) d'en rappeler sommairement les principales limites identifiées.

-A l'exception de travaux récents (Amabile, Guillaud et Palombarini, 2012) et Jullien et Smith (2009), la théorie n'est pas assez systématiquement confrontée au réel et aucunement au cas des Etats-Unis (Lahille, 2009, 2014).

-Lorsqu'ils sont confrontés au réel, les modèles théoriques omettent certains paramètres comme le rôle de certains acteurs clés (notamment politiques) dans la régulation sociale. Ils privilégient l'analyse des intérêts de groupes sociaux considérés du point de vue de leur position socio-économique (Amabile, Guillaud, Palombarini, 2005, 2012). Ainsi, le politique recoupe et reflète des conflits issus de la seule sphère économique. Ce qui est pour le moins réducteur.

-Globalement, la théorie de la régulation reste focalisée sur les problèmes de politique intérieure à chaque formation sociale et essentiellement sur les oppositions internes, laissant le pan international de côté.

-Enfin en l'abordant sous l'angle plus restreint d'un travail politique de nature relationnel et institutionnel (Jullien et Smith, 2009), ou dans son rapport à l'autonomisation de l'économie et de la monnaie (Orléan, 1998), ils laissent de côté la dimension conflictuelle et violente de la quête de pouvoir pourtant privilégiée par la plupart des autres travaux régulationnistes (Lordon, 2002, 2008).

Le risque serait alors de trop se focaliser sur les formes récentes prises par le politique en France, et de négliger ses changements de formes d'expression et de manifestation.

Il convient, de ce fait, de resserrer la réflexion sur le politique et ses différents modes de représentation/caractérisation possibles. Dans cette optique, on propose d'essayer de compléter ce cadre à partir des travaux de politistes et du concept de « mode de régulation politique » (Commaille et Jobert, 1998, Jobert, 1998) qui exprime un point de vue assez proche de la théorie de la régulation. En procédant, en effet, à une transposition/généralisation du modèle de la régulation économique à la sphère sociale, ils en soulignent le rôle clé et la fonction spécifique jouée par l'instance politique.

Il est alors possible de concevoir le politique comme une combinaison dynamique et articulée d'une série de variables institutionnelles fondamentales faisant système. Situées sur le même plan que les formes institutionnelles économiques de la TR, elles détermineraient, selon la nature de leurs interactions et leur configuration un type de régulation politique. Trois dimensions institutionnelles ont été ainsi mises en avant par B. Jobert (1998) pour caractériser un régime ou mode de régulation politique. La première concerne le système politique interne relatif à la quête des positions de pouvoir, la deuxième renvoie au régime de citoyenneté relatif aux questions de la légitimité, et enfin la troisième désigne le régime des politiques publiques au cœur de notre sujet. Ce dernier sous-ensemble, en tant qu'expression de la stratégie économique des acteurs sociaux et politiques dominants, s'avère parfaitement compatible avec les schémas régulationnistes développés avant.

A quelques nuances près, qui tiennent à l'usage différent de concepts identiques selon les disciplines de l'économie et du politique (Théret, 1998, p.83-89), cette approche en jetant un pont entre deux champs disciplinaires le plus souvent refermés sur eux-mêmes, permet de faire dialoguer approches économiques et politiques et de nourrir la réflexion de l'économiste sur la question politique.

Cette approche est d'autant plus intéressante qu'elle permet de penser l'articulation de formes (institutionnelles) politiques relativement autonomes (systèmes électoraux, stratégies d'acteurs, instances et structures politiques, etc.) avec le champ économique (à travers le régime de politiques publiques) et les cadres symboliques et la société (à travers le régime de citoyenneté). Toutefois, comme pour la théorie de la régulation ce cadre stimulant et pertinent, apparaît incomplet, dans la mesure où il n'intègre pas la dimension de politique extérieure, qui influence pourtant toute politique nationale.

2.4. Eléments de caractérisation du politique.

Bien qu'elles ne se limitent pas exclusivement à cela, les fonctions et finalités politiques ont donc à voir avec les rapports de force et de pouvoir qui divisent et traversent toute formation sociale. Au niveau des institutions et des acteurs, il convient d'admettre que la spécificité fonctionnelle de régulation du conflit social crée une autonomie d'action du champ politique vis-à-vis des champs économique, symbolique, mais aussi social.

La conception du politique retenue ici est centrée sur ses fonctions spécifiques de régulation des antagonismes sociaux dans une double dimension, à la fois, interne, entre groupes appartenant à un même espace social, mais aussi, externe, à partir des modalités d'insertion d'une formation sociale avec le « rapport politique international » (Fourquet, 2005). Ainsi, la régulation politique interne n'est pas indépendante des rapports de force entre nations et la quête de puissance décrits dans tous les travaux d'économie politique internationale.

On peut alors compléter cette approche en y incorporant de façon explicite le registre de la souveraineté, des conflits et rapports de force internationaux sans lequel la réflexion sur le politique reste amputée d'une de ses formes essentielles (Sapir, 2002).

Pour penser ces interrelations complexes on avance la notion de « régime ou de mode de souveraineté » (Lahille, 2013) qui désigne les principales modalités et régularités institutionnelles relatives à toute formation sociale dans son rapport au monde. Au niveau politique, le mode de souveraineté peut être défini à partir de l'exercice du pouvoir et des prérogatives régaliennes de tout Etat-nation, de l'usage légitime de la violence (symbolique), du système de gouvernement politique et de la loi, des frontières géographiques, etc. Cependant, du point de vue économique, un régime de souveraineté ne peut être conçu sans intégrer les valeurs sociales et les formes économiques, notamment la monnaie (Orléan, 1998) et plus généralement l'ensemble des politiques publiques (budgétaire, fiscale, financière, salariale, de protection sociale, etc.). La souveraineté économique se joue donc pour un Etat dans sa capacité à exercer ses prérogatives et à pouvoir fixer les orientations correspondant aux impératifs des choix collectifs nationaux. Le régime de politique publique et économique est donc à considérer, quels qu'en soient les résultats économiques et sociaux, comme un effet plus ou moins intentionnel de l'action politique du bloc hégémonique à des fins de régulation sociale correspondant aux tensions et contradictions qui divisent la société.

Dans ces conditions, le concept de mode de régulation politique peut être élargi sous l'angle d'une configuration entre les 4 principaux piliers qui le constitue : le système interne de régulation politique, le régime de citoyenneté, le régime de politiques publiques et le régime de souveraineté.

DEFINITION DE LA SOUVERAINETE. A compléter avec le débat sapir/lordon

vu sous l'angle de la souveraineté de l'Etat à l'intérieur de ses frontières (en concurrence avec les autres acteurs privés par exemple) et sous l'angle de la souveraineté externe (rivalité avec les autres formations sociales et la dynamique de la globalisation).

Tout mode de régulation politique est donc à analyser à partir de ses interdépendances avec l'échelon mondial. Ce qui implique la caractérisation des médiations et des formes institutionnelles spécifiques de connexion et d'influence réciproque vis-à-vis du rapport international. La régulation sociale d'ensemble, qui est la fonction essentielle de tout système politique, est donc aussi à considérer dans son degré d'autonomie et/ou de dépendance à la dynamique mondiale.

Ces interrelations dépendent, d'une part, de la combinaison de forces structurantes exogènes (dont la nature est politique, économique et symbolique), définissant un type de rapport international, et d'autre part, des stratégies politiques et économiques des acteurs de chaque formation sociale qui trouvent leur incarnation dans des formes institutionnelles locales/nationales/régionales.

Il existe donc une pluralité de configurations institutionnelles, historiquement et géographiquement déterminées. Chaque mode de régulation politique est donc particulier même s'il est patent qu'une typologie, (à établir) sur le modèle des modes de régulation économique, ferait ressortir des logiques et des parentés communes propices à des regroupements. Ceux-ci seraient alors à considérer sous l'angle de leur cohérence, de leur stabilité et de la hiérarchie des formes instituées qui la compose.

Il faut aussi noter que ces choix politiques n'ont pas de correspondance automatique, complète et parfaite avec les aspirations sociales majoritaires, en raison des asymétries d'information gouvernants/gouvernés et de la rationalité limitée, institutionnellement située au mieux, de l'ensemble des acteurs sociaux et politiques.

Plus fondamentalement, la dynamique de la régulation politique résulte donc de la configuration institutionnelle entre les différents sous-ensembles qui font système et de la stratégie des acteurs politiques en charge de définir l'action collective et le droit.

Le mode de régulation politique est une combinaison de forces plus ou moins centrifuges au sein duquel les groupes politiques dominants tentent d'arbitrer entre les différentes options collectives qui s'offrent à eux sous la double contrainte de la conservation/quête du pouvoir et

de la dynamique collective. Ils sont donc pris eux-mêmes dans des logiques plus ou moins contradictoires à différents niveaux de gouvernement de la société et dans les différents registres du politique (pouvoirs, arrangements institutionnels, alliances avec d'autres groupes sociaux, souveraineté, légitimité-légalité-autorité, choix collectifs).

En tant que chargés de la régulation sociale et de la définition des politiques publiques, qui expriment alliances et rapports de force entre groupes sociaux, mais aussi leur propre position dans la structure et le système de valeurs sociales auquel ils se réfèrent.

L'espace politique n'est donc pas homogène. Il est lui-même hiérarchisé et verticalisé en fonction du pouvoir (inégalement réparti) que possèdent les différents groupes sociaux. L'ordre politique est ainsi marqué (plus ou moins) comme les autres ordres par les rapports de domination sociale. Autrement dit, les acteurs politiques peuvent prioriser leur maintien au pouvoir (réélection) en recherchant des coalitions sociales majoritaires les plus larges. Mais, comme nous le verrons par la suite (cf. infra 3^{ème} partie), ils peuvent aussi se retrouver en décalage avec les aspirations majoritaires, car privilégiant certains groupes sociaux dominants à l'échelle intérieure ou extérieure (plus puissants, influents, plus proches de leurs propres intérêts socio-économiques, de leur valeur sociale, etc.).

Les acteurs politiques ont ainsi une double appartenance. Ils sont fonctionnellement en charge de l'action collective et donc à ce titre, possèdent une autonomie relative. Mais en fait, cette séparation peut se révéler purement formelle et très partielle car ils sont aussi des acteurs sociaux au même titre que les autres. N'étant pas séparés de la structure sociale dans laquelle ils opèrent, ils jouent un rôle actif et ne peuvent donc être des acteurs neutres et désintéressés au service de l'intérêt général. L'instance politique est donc le théâtre d'arbitrages favorables à certains groupes sociaux.

La régulation politique est donc éloignée d'une démocratie idéale. Elle a plutôt à voir avec une conception machiavélique du politique dans laquelle les impératifs de reproduction sociale passe par l'usage subtile des rapports de force et de domination au profit des groupes dominants. La ruse, la duplicité, la dissimulation, la manipulation et l'aliénation sont alors autant d'instruments du gouvernement des sociétés qui opèrent principalement dans le cadre du régime de citoyenneté à des fins de reproduction de l'ordre social existant.

2.5. Les rôles du politique dans la production des politiques publiques.

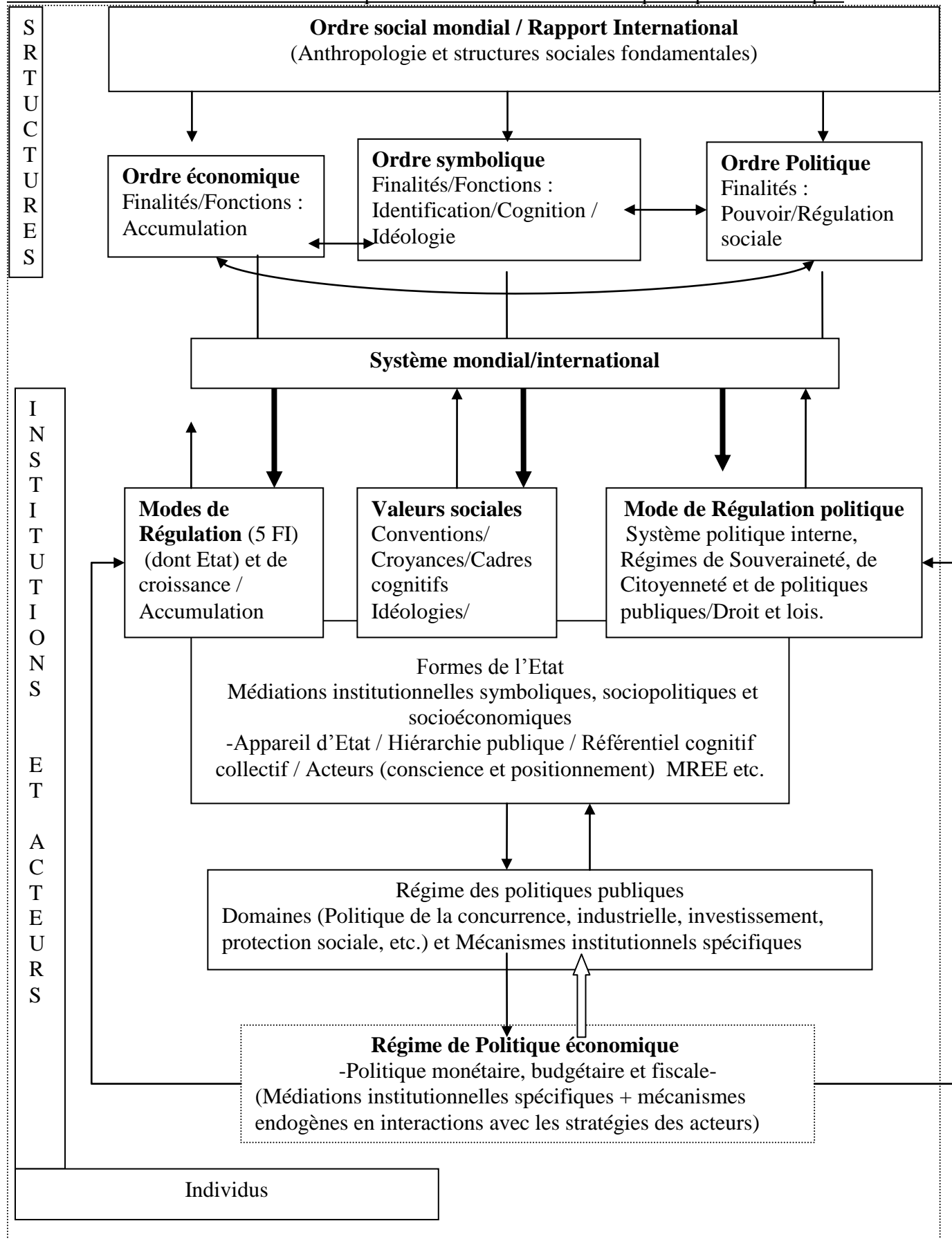
Pour conclure sur les politiques publiques et économiques

Le mode d'insertion international d'un système social, qui s'exprime, notamment, par l'intermédiaire de son régime de souveraineté, joue donc un rôle sur le mode de régulation politique interne et sur ses composantes principales. Parmi celles-ci, les politiques publiques (et donc notamment) la politique économique, en tant qu'expression de la stratégie socioéconomique d'une formation sociale traduit les choix collectifs opérés par les acteurs politiques dominants via le système de la régulation politique. En tout état de cause ces choix ne sauraient être a priori partout et toujours démocratiques, sauf à supposer un système politique parfaitement idéal dans lequel il n'existerait pas d'écart entre les élus et les gouvernés ni de rapports de subordination et de domination.

Tout régime de politique économique « interne » résulte donc d'un projet politique porté par des forces sociales coalisées entre-elles, dans une logique non prédéterminée de « conflit/coopération » directement intégrée au contexte institutionnel et structurel, qui en phase de mondialisation peut être dominée par les enjeux de quête de puissance.

La cohérence d'une politique économique est donc à interpréter à l'aune de ses déterminants sociopolitiques, socioéconomiques et symboliques. Il existe une multiplicité de combinaisons possibles définissant un fonctionnement, en régime, des politiques économiques. Celui-ci dépend de la hiérarchie entre plusieurs registres -1) celui des croyances et conventions

Schéma n°1 : Schéma d'ensemble du processus d'élaboration de la politique économique.



sociales, -2) des conditions de l'accumulation et de la régulation économique, et -3) du mode de régulation politique articulé au rapport international.

Un régime de politique économique résulte donc d'une configuration historiquement et géographiquement déterminée, d'effets de structure, de médiations institutionnelles et de choix d'acteurs sociaux qui définissent une stratégie économique et sociale conforme à leurs intérêts et désirs propres et théoriquement en phase avec les intérêts et les conventions d'un bloc social **et/ou politique** dominant. Elle relève donc des représentations mentales et du degré de conscience des différents acteurs sociaux quant à leurs désirs et leurs intérêts (socioéconomiques, politiques et symboliques) et des processus d'institutionnalisation de la régulation politique.

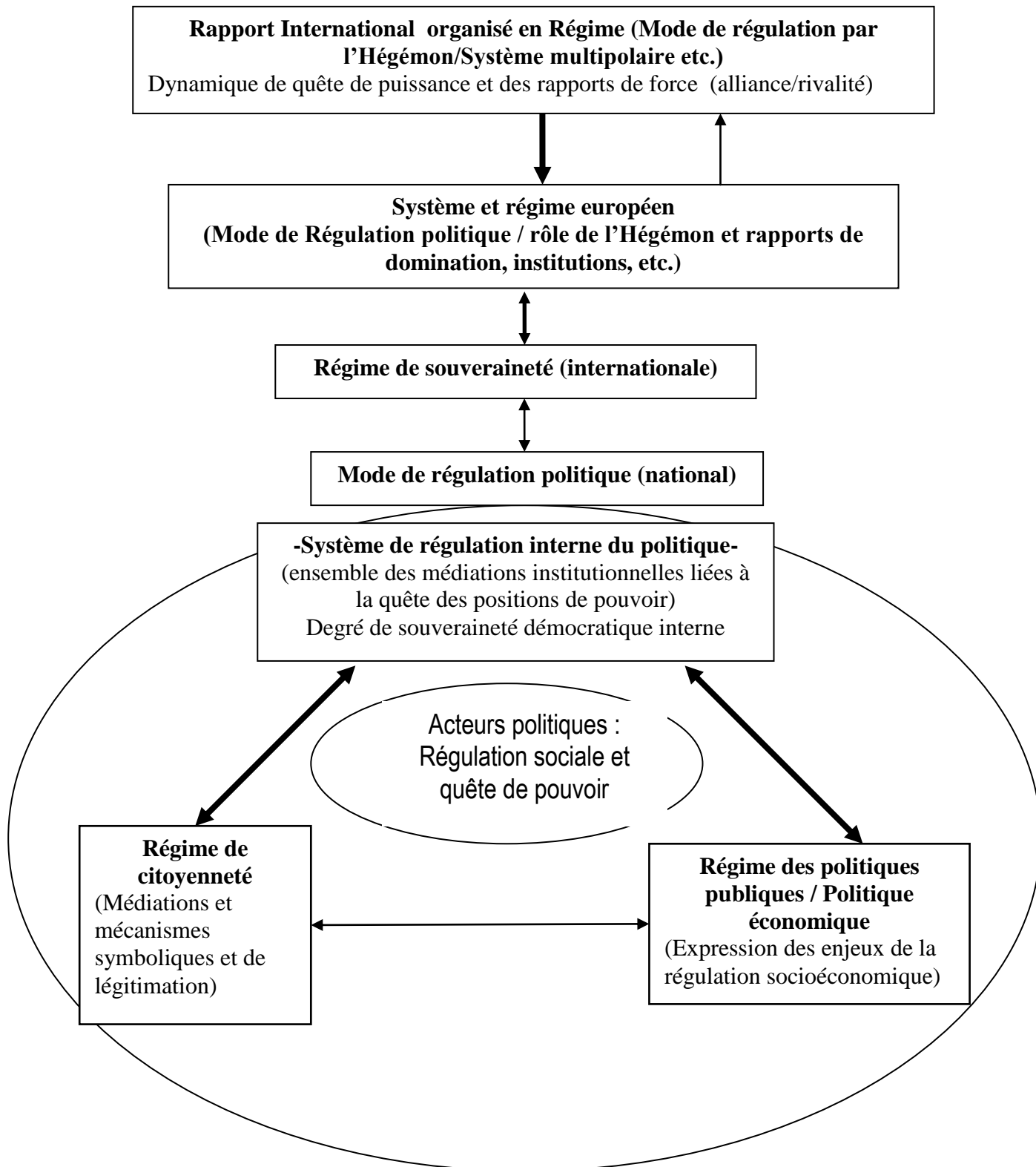
En dernier ressort une politique publique est donc largement dépendante de l'action collective elle-même influencée par la stratégie des différents groupes d'acteurs parmi lesquels les acteurs politiques ont une responsabilité particulière car en charge de la régulation sociale.

Il en résulte un appareillage théorique centré sur la diversité des modes de régulation politique (démocratiques) variables dans l'espace et le temps et largement dépendants :

- 1/ des modes d'exercice du pouvoir des acteurs politiques dominants,
- 2/ des modes d'insertion politique des formations sociales à l'échelle globale,
- 3/ de l'architecture institutionnelle de chaque mode de régulation politique et,
- 4/ de ses interactions avec la régulation économique et l'accumulation et des valeurs sociales.

Ce cadre théorique doit maintenant permettre l'analyse des interactions **réiproques** entre système politique (démocratique) et politique économique. Le processus complexe d'élaboration des politiques macroéconomiques (et plus généralement des politiques publiques) doit maintenant être explicité à la lumière du contexte français.

Schéma n°2 : Régulation politique et rapport international



3. Les politiques économiques en France : entre stratégies institutionnelles et compromis/rapports de force politiques internationaux.

Tout régime de politique économique emprunte donc un parcours dans la topologie esquissée sommairement ci-dessus en fonction de la stratégie des acteurs et de la configuration institutionnelle. Le régime français de politique économique n'échappant pas à ce principe, on cherchera à le préciser en se focalisant sur les objectifs et les conditions de son élaboration.

A l'ère de la mondialisation, c'est évidemment la question de l'articulation des finalités internes aux finalités externes qui doit être analysée à partir de la stratégie française d'intégration européenne. Dans ce registre, on souhaite montrer que c'est à partir d'un changement de stratégie de certains acteurs sociaux appartenant au **bloc politique dominant** mobilisant les mécanismes de la régulation politique et renouvelant les anciens arrangements institutionnels keynésiens de l'après-guerre, que s'est enclenchée la transformation du régime de politique économique qui prédominait jusque-là. Mais, comme nous le montrerons par la suite, cette mutation n'est ni continue ni linéaire. Elle se bâtit sur un faisceau d'éléments disparates mais cumulatifs entremêlant les dimensions économique, symbolique et politique dans un effet de configuration dont la nature évolue au cours du temps.

En France, on assiste donc à une sorte de mue de la politique économique selon une chronologie dépendant des impératifs et des particularités propres à son mode de régulation politique. Pour cette raison, nous insisterons par la suite sur un essai de périodisation dans lequel nous proposerons une articulation et une hiérarchisation glissante des éléments de rupture qui finissent par emporter l'ancien régime de politique économique. Sa substitution par un nouveau régime et ses limites seront alors à interpréter sous l'angle de la régulation et des médiations politiques, car l'acte inaugural de renoncement aux politiques actives prend sa source dans la réunification allemande et la création de la monnaie unique comme réponse et pari politiques à cet événement géopolitique majeur².

Mais en retour, ce changement de régime de politique économique et plus généralement de politiques publiques a exercé sa pression « de bas en haut » sur la société française et son composite institutionnel singulier. Au-delà de la trajectoire économique qui en a résulté et qui ne correspond pas aux prévisions de ses concepteurs, on finit par s'apercevoir qu'il est un élément central de l'affaiblissement d'une souveraineté démocratique déjà limitée, en raison de la transformation continue du mode de régulation politique qu'il impose. Le régime des politiques publiques perd son contenu en tant qu'expression de la stratégie socio-économique interne et devient l'expression de la stratégie socio-économique et politique imposée par le régime politique européen au sein duquel l'Allemagne est en position hégémonique et fixe les normes monétaires et budgétaires.

Il en résulte un type d'architecture institutionnelle composé de normes et de dispositifs techniques et légaux pilotant la politique économique indépendamment du contexte macro-économique et surtout de la souveraineté démocratique, comme en témoigne la gestion de la crise de la dette dans l'euro zone.

3.1. Le tournant des politiques économiques des années 70/80 : entre contrainte extérieure et bricolage politico-économique sur fond de crise du keynésianisme.

3.1.1. Les prémisses du changement

² Cf. Le « concept » du 11 septembre. Dialogues à New York (octobre-décembre 2001) avec Giovanna Borradori *Jacques Derrida et Jürgen Habermas - Paris, Galilée, coll. « La philosophie en effet », 2004, 264 p.*

Il n'est pas inutile de faire quelques rappels chronologiques sommaires pour resituer les conditions d'émergence du régime de politique économique qui s'est imposé en France. La première étape se déroule, en fait, à bas bruit, au début des années 70, bien avant le fameux tournant de la rigueur de mars 1983 qui sonnera officiellement le moment de bascule entre régimes keynésiens et régimes euro-libéraux.

Les origines de ce tournant remontent à la crise du système monétaire international et la récession de 73/74 qui provoquent des instabilités et des difficultés économiques réelles pour les pays européens. Si chaque Etat ajuste alors ses décisions de politique économique selon son calendrier politique et ses impératifs intérieurs, l'idée d'un renforcement de l'intégration économique européenne s'accélère. Les termes des débats à venir sur les modalités de construction d'une zone de stabilité monétaire et d'une union économique européenne sont ainsi posés dès cette période. Mais, le régime de politique économique proposé par les britanniques associant à la politique monétaire une « communauté de transferts », permettant de corriger les inconvénients d'un taux de change unique imposé par la création d'une zone monétaire, se heurte au refus allemand d'avoir à financer, par le biais de sa politique budgétaire, les écarts de développement, de productivité et de croissance avec les autres pays (cf. Sapir, 2012, p.28-29). La phobie allemande de l'inflation impose donc de trouver un compromis d'une toute autre nature.

Le projet initialisé à partir du rapport Werner de 1970 et de l'éclatement du SMI débouche finalement sur le lancement en 1979 du Système monétaire européen (SME) prenant le relais d'un Serpent monétaire assez rapidement à la peine. Il se présente sous la forme d'un compromis ménageant partiellement les intérêts des principaux Etats. Il débouche, en effet, sur la création d'une monnaie commune, l'ECU, avec un dispositif de taux de change fixe mais ajustables dans des bandes étroites de fluctuations (+ou- 2,25%) dans lequel le Deutschmark sert de monnaie de référence.

En Europe et en France, le problème n'est donc pas uniquement théorique et symbolique même s'il se manifeste par une sorte de dissonance cognitive entre le paradigme économique keynésien mobilisé massivement par les gouvernements de l'époque, avec de sérieuses variantes, notamment allemandes, dont la mémoire collective est marquée par la hantise de l'inflation et les résultats inégalement décevants des politiques économiques impulsées alors, avec une inflation haute, une progression du chômage et un ralentissement de la croissance.

Une partie du problème est donc d'ordre économique et il revêt un caractère tout aussi pratique que théorique pour des Etats qui tâtonnent pour faire face à la crise du régime keynésio-fordien que chacun traverse. Et, si tous les enjeux ne sont sans doute pas si clairs pour l'ensemble des acteurs pris dans leurs propres impératifs et contraintes de régulation économique et sociale de court terme, on constate une forte hétérogénéité des situations nationales qui résultent de la spécificité des configurations et trajectoires institutionnelles. En fait, les différentes formations sociales font l'apprentissage de l'essoufflement de leur capacité régulatrice interne et de la montée des tensions et conflits. Germent alors dans l'esprit des classes dirigeantes les prémisses d'un changement de politique économique et l'ébauche d'une coordination des politiques économiques dans la CEE.

Ces tentatives répondent aussi à des considérations d'ordre politique dans lesquels les Etats cherchent à défendre leurs intérêts nationaux, comme dans le cas de l'Allemagne et de la France. Cependant, il faut redire combien le compromis institutionnel initial trouvé avec la création du SME reste bancal en raison de la mobilité des capitaux qui encadre le dispositif de manière à corriger les parités monétaires jugées non-conformes à leur valeur réelle ou supposée. Le rôle accordé au secteur financier dans la régulation du système monétaire peut se lire aussi comme la volonté de l'Allemagne de border le système en imposant une discipline extérieure aux acteurs pour corriger tout écart de politique économique en vertu de la doctrine néolibérale et de la théorie des zones monétaires optimales. Et, si celles-ci seront

abondamment mobilisées pour justifier le bien-fondé d'un tel projet, il ne faut sans doute par leur accorder une trop grande influence. De fait, ces modèles théoriques sont largement instrumentalisés par des acteurs politiques en quête d'une grammaire de justification/légitimation permettant de réaliser un programme qui n'est que secondairement économique.

Cet arrangement monétaire est ratifié politiquement en France pour des motifs qui mêlent à la fois le conjoncturel et le pratique mais aussi des intentions plus structurelles et de plus long terme dont la nature apparaît finalement aussi très politique et idéologique, mais qui ne se dévoilera que plus tard.

3.1.2. Le tournant de mars 1983 et la désinflation compétitive : l'expression d'une nouvelle stratégie des acteurs politiques

Le tournant de la rigueur se présente *a priori* comme une nouvelle manière de voir la crise et d'y répondre par une nouvelle politique économique qui emprunte au courant néolibéral une partie de son cadre conceptuel.

Mais cette révision est en fait beaucoup plus considérable et profonde qu'elle ne le dit, sans doute aussi parce que les acteurs ne sauraient, *ex ante*, en mesurer toutes les conséquences. Ce n'est évidemment qu'*a posteriori*, qu'elle prendra tout son sens et apparaîtra comme un changement structurel majeur pour l'économie...et la politique française. Car si elle traduit bien sûr la conversion économique du bloc politique dominant aux vertus des politiques économiques d'inspiration libérales, elle s'accompagne aussi d'un virage idéologique et politique. La transformation des structures économiques qui se produit révèle alors les nouveaux enjeux d'une régulation sociale conçue désormais à l'aune d'un primat de l'intégration européenne.

Ce tournant est donc à penser dans toutes ses dimensions, à la fois théorique, économique et politique et doit être compris comme une nouvelle stratégie visant à régler simultanément une série de questions de nature politique et économique à différents niveaux (nationaux et européens)..

Ainsi, ce tournant qui est la conséquence d'un processus dans lequel le discrédit théorico-symbolique qui s'abat sur les politiques économiques keynésiennes coïncide avec l'amorce du projet de construction d'une zone de stabilité monétaire en Europe, déjà engagée par les gouvernements de droite majoritaires en France et en Allemagne.

La stratégie française de relance isolée en Europe, qui télescopait de fait le projet de stabilité monétaire lancé sous le gouvernement précédent, se traduit dès 1981 par une série de dévaluations qui aboutiront finalement après les arbitrages élyséens, de 1983, à la fin de l'expérience keynésienne et au choix européiste de la France qui d'une certaine manière accepte de rentrer dans le rang néolibéral après les autres, via l'intégration monétaire.

Ce tournant présenté par certains groupes sociaux et politiques comme la seule réponse possible à l'ouverture internationale de l'économie française n'a toutefois, à ce moment, pas de caractère de fatalité. Une autre option défendue par la « gauche sociale », incarnée alors par P. Bérégovoy et JP Chevènement, aurait consisté à sortir du SME pour conserver des marges de manœuvre et une plus grande souveraineté monétaire. L'option choisie est donc différente et s'inscrit dans un retour aux tentatives de rapprochement monétaires des Etats européens. Elle peut en tous les cas être interprétée sous cet aspect.

L'histoire a beau être connue, il n'est pas inutile de la relater à nouveau. La relance keynésienne du gouvernement Mauroy, additionnée aux mesures de soutien d'activités pré-électorales de la fin 1980/début 1981 du gouvernement Barre, qui gonfle la demande intérieure, se brise alors sur la contrainte extérieure. Celle-ci en imposant alors sa loi d'airain oblige à une actualisation brutale et douloureuse des cadres conceptuels et un retournement des décisions de politique économique.

En raison du décalage conjoncturel entre la relance française et des politiques économiques restrictives décidées aux Etats-Unis en Grande Bretagne mais aussi en Allemagne etc. la croissance est plus faible que prévue, le chômage stagne, tandis que l'inflation reste à un haut niveau, que le déficit du commerce extérieur se creuse. Ces résultats pèsent sur les finances publiques, d'autant que les taux d'intérêts s'envolent. Ils s'accompagnent de tensions monétaires au sein du SME, avec des dévaluations du franc/réévaluation du mark etc. qui montrent les difficultés à stabiliser les taux de change en Europe.

Cette explication qui est généralement avancée par les économistes du courant dominant et admise avec quelques nuances par les groupes politiques majoritaires français, est néanmoins insuffisante pour comprendre ce qui se joue.

De manière générale, comme nous l'avons montré précédemment, une politique économique faisant système, résulte de l'imbrication de trois séries de facteurs qui sont à la fois économiques, politiques et symboliques. Dans le cas de la fabrication et de l'extension de ce régime de politique économique les médiations, groupes et institutions politiques ont joué un rôle décisif. En effet, si, dans le tournant de 1983, les facteurs économiques sont importants, ils sont loin d'être aussi fondamentaux que ne le prétendent les économistes orthodoxes. En tous les cas, une autre interprétation peut être proposée.

En premier lieu, on peut commencer par les batailles qui se jouent au sein de l'ordre symbolique et de ses institutions étroitement imbriquées entre elles. En effet, c'est à partir d'une lecture néolibérale de la situation économique française et internationale qu'une fraction du groupe politique dominant (pour simplifier la droite du PS regroupée autour de Delors, puis Fabius, etc.) plaide dès 1982 pour un changement de cap considérant inefficaces et dangereuses les politiques keynésiennes qui ont été lancées dès 1981. Sur le plan de la doctrine économique, ce groupe est en fait très proche des thèses néolibérales et des politiques économiques engagées précédemment par les gouvernements Barre dès 1976 qui visent d'une part à ralentir la demande intérieure et d'autre part à construire une zone monétaire stable.

Il y aurait beaucoup à dire sur le bilan de la relance de 1981-82, qui est loin d'être le succès espéré par le pouvoir en place, mais qui n'est pas non plus l'échec retentissant annoncé et proclamé a posteriori pour justifier la rupture. Et si, comme la théorie de la régulation le souligne à l'époque, cette relance keynésienne montre ses limites, c'est en raison d'une erreur de diagnostic sur la nature de la crise des années 70. Cette crise n'est pas la répétition de la crise des années 30 mais une crise d'une nouvelle forme liée à l'épuisement du mode de régulation fordien et de son régime d'accumulation. Elle nécessite donc une ingénierie sociale nouvelle aboutissant à la recréation de formes institutionnelles permettant de déboucher sur un nouveau mode de régulation. Mais au sein du pouvoir en place, les groupes politiques dominants, avec l'appui de la technocratie, font valoir une position d'inspiration néolibérale, avec laquelle ils sont culturellement, idéologiquement et politiquement plus proche.

Le discrédit théorique des keynésiens profite donc désormais à leurs principaux concurrents et détracteurs regroupés après guerre dans la société du Mont Pellerin au sein de la nébuleuse néolibérale (Audier, 2012). Dans le cas français, où le néolibéralisme n'a pas (encore) le caractère radical des descendants de l'école autrichienne, du monétarisme à la Friedman et des nouveaux classiques ou encore des économistes de l'offre, le virage se veut donc dans un premier temps plutôt limité et modéré, d'inspiration sociale-libérale comme entendu par la suite. Le tournant de 1983 n'étant pas la simple parenthèse annoncée par certains elle signe l'ascendant idéologique durable de ce groupe sur les autres fractions politiques du PS et de la gauche et constitue donc la première étape d'un processus progressif de reconstitution idéologique cristallisé dans le nouveau paradigme de politique économique qui s'impose ensuite largement en France l'appui des principaux acteurs sociaux concernés, comme la haute administration et la finance.

Mais que pèsent les variables théoriques et les cadres cognitifs dans ce virage ?

Si, comme nous l'avons vu précédemment, des facteurs économiques et symboliques entrent en ligne de compte dans ce tournant, c'est du côté des considérations plus strictement politiques et stratégiques que se joue la grande transformation qui vient.

Celle-ci se déploie à partir d'un changement d'échelle et d'horizon économique puisque la politique économique, en raison de la découverte de la contrainte extérieure, qui devient la grande affaire expliquant à elle seule les raisons de l'échec de la relance, ne saurait plus être conçue en dehors de la sphère internationale. Comme nos interdépendances les plus fortes sont à l'échelle européenne, et qu'une option néolibérale a déjà été amorcée précédemment, le gouvernement reprend à son compte subrepticement la politique de ses prédécesseurs et se tourne désormais de plus en plus vers un projet dont l'horizon et le contenu sont principalement consacrés aux modalités d'intégration européenne.

La nouvelle politique économique, dite de désinflation compétitive³, s'articule autour de cinq points principaux.

- La fin des politiques économiques keynésiennes actives de soutien de la demande.
- Leur substitution par des politiques économiques d'inspiration néolibérales visant la neutralité monétaire, la stabilité budgétaire et salariale pour lutter contre l'inflation.
- La construction monétaire européenne qui devient le cœur de cette stratégie dans le cadre d'un renforcement de la discipline monétaire au sein du SME avec l'arrimage du franc au mark et le rejet des dévaluations.
- Une limitation des tendances interventionnistes et à une plus grande place faite au marché et à la concurrence, notamment dans le domaine bancaire et financier vis-à-vis de l'Etat, de manière à limiter ses pouvoirs.
- Le transfert d'un certain nombre d'attributs de la souveraineté nationale et démocratique (Lordon, 1998, p.104 et suivantes) notamment dans le domaine monétaire, avec l'indépendance de la banque de France et le recours progressif à l'instauration de règles techniques permettant notamment de lutter contre la création monétaire et l'inflation etc.

3.1.3. Le Traité de Maastricht : un bricolage institutionnel baroque entre ordo-libéralisme phobique et fédéralisme furtif ?

En France, ce système de politique économique se déploie sur fond de libéralisation financière et d'internationalisation accélérée des flux de capitaux durant les années 80. Mais la logique de désinflation compétitive est encore loin d'avoir produit tous ses effets. Elle va connaître un nouveau tournant dans le contexte géopolitique d'éclatement du bloc socialiste et de réunification allemande qui constitue le moment clé de basculement dans le régime économique et politique européen dans lequel nous sommes aujourd'hui enfermés. En effet, si la quête d'une monnaie forte et d'une faible inflation implique des politiques économiques globalement restrictives et un ralentissement de la croissance, il existe encore des marges de manœuvre et des possibilités de réaction à des chocs externes. Cependant, la lamentable gestion économique et monétaire européenne de la réunification allemande va montrer les limites du SME qui implose à l'été 1993 après une série de batailles spéculatives opposants les marchés financiers supposés rationnels et les banques centrales volontairement placées sous leur surveillance. La sortie une à une des monnaies du système est une leçon de chose quant aux contradictions qui fondent le compromis originel du système. Surtout elle met en évidence le hiatus entre la stratégie économique et monétaire menée par les Etats et l'analyse qui en fait par les marchés financiers qui finissent par l'invalider.

³ Pour en saisir toute la portée cf. le remarquable et toujours actuel travail de Lordon (1998)

Pourtant, c'est au même moment que les gouvernements européens, sous la pression allemande, décident de durcir un système qui ne satisfait de toute façon pas grand monde.

S'il existe un certain continuum avec l'expérience précédente, le nouvel arrangement institutionnel qui se noue autour du traité de Maastricht prend cette fois-ci une dimension principalement politique. En contrepartie de la réunification, l'Allemagne propose à la France et aux autres pays de l'Union un traité qui prévoit un approfondissement de l'union monétaire et la création de la monnaie unique...

Quels sont les objectifs de cette proposition et finalement du Traité ? S'agit-il réellement d'avancer du côté économique pour ensuite favoriser un rapprochement politique...aboutissant à une organisation fédérale de type Etats-Unis d'Europe, gage de la sécurité ?

Pas si simple, même a posteriori de répondre à ces questions, en raison de l'hétérogénéité des positions des acteurs clés dans les différents pays, des calculs de politique intérieure et étrangère qu'elles renferment, des différences de représentations mentales concernant cet objet institutionnel inédit et donc difficile à identifier, des multiples non-dits, des projections, attentes, espoirs et craintes basées sur la perception des intérêts nationaux et du jeu des acteurs politiques anticipant les résultats possibles de cet accord sur des horizons temporels variables visant le plus ou moins long terme.

Un des problèmes de la négociation politique autour de ce projet est intimement lié à la nouvelle donne géopolitique et à l'enchevêtrement des peurs réciproques qu'elle réactive, de nature plus politique pour la France et plus économique pour l'Allemagne. Ce projet porte donc en lui-même et dès le début une contradiction majeure qui consiste en un déplacement de la question de l'intégration économique en lieu et place de l'intégration politique...et vice versa. L'objet fondamental, mais voilé de la négociation, réactualisant l'arrière-plan historique européen, fait de conflits militaires et de désastres sanglants semble avoir sérieusement parasiter les prises de décision.

Au-delà des discours officiels que représente et que contient ce projet de traité ?

Il y a plusieurs niveaux de lecture possible mais l'essentiel relève de l'ordre de l'économie politique internationale, des rapports de puissance et de souveraineté nationale.

Sur le plan politique donc il s'agit pour l'Allemagne de rassurer ses partenaires sur sa stratégie européenne en dépit de la réunification et de la soudaine restauration de sa puissance politique qu'elle implique. On doit alors s'attarder sur un élément central car trop vite survolé par la plupart des observateurs. La réunification allemande est un événement politique majeur qui modifie de fait, et indépendamment de l'effondrement de l'URSS, la dynamique des relations internationales sur le continent européen. L'Allemagne, en tant que « puissance rentrée » propose alors un traité à ses partenaires comme gage de ses bonnes intentions et d'une posture d'autolimitation de sa volonté de puissance. Son objet est d'entériner de manière diplomatique le changement de rapport international en contrepartie de son ancrage à la construction d'un espace politique et économique en Europe. Ce traité doit donc être conçu comme un acte politique majeur visant à la stabilité en Europe.

Les dirigeants américains, européens et tout particulièrement français qui ont une conscience aigüe du changement géopolitique qui s'opère, ont donc des raisons objectives de valider après une longue et difficile négociation ce qui, pensent-ils, se présente comme un pacte politique relativement coopératif basé sur la négociation et la recherche d'un compromis entre les parties prenantes.

Mais les relations internationales sont faites d'arrière-pensées et de calculs d'intérêts politico-économiques souvent moins vertueux et flamboyants que les proclamations officielles qui reposent sur de louables et bonnes intentions. Là où les dirigeants français voient une possibilité de fixer les allemands dans un dispositif économique et politique européen, via la monnaie unique, permettant d'endiguer toute velléité hégémonique, les allemands en position

de force (tranquille), du fait de la réunification acceptée par les grandes puissances, cherchent à limiter les concessions. A l'issue d'un processus politique de négociation complexe avec l'ensemble des partenaires, ils obtiennent de contrôler le processus d'intégration monétaire et économique, qu'ils redoutent, en imposant leur modèle monétaire à l'ensemble des futurs pays participants.

Le compromis politico-économique qui aboutit au Traité de Maastricht et à sa pénible ratification française peut donc s'interpréter sous l'angle d'un formidable malentendu ce qui n'exclut pas le marché de dupe et un pari risqué pour les parties prenantes. En effet, ce bricolage politico-économique aboutit à l'issue de la négociation à un compromis totalement asymétrique. Dans la mesure où rien sur le plan politique ne permet d'envisager que les positions et décisions allemandes puissent être infléchies et discutées dans le cadre d'une instance européenne démocratique, c'est évidemment la diplomatie et la politique allemandes de défense de ses intérêts nationaux qui va s'imposer. Le pari français –naïf- apparaît aussi inconséquent sur le plan politique que sur le plan économique dans la mesure où la position française revient à lâcher la proie pour l'ombre, et d'une certaine manière, à reconnaître la suprématie européenne de l'Allemagne. D'une part, elle laisse l'Allemagne fixer ses conditions économiques et prendre le pouvoir monétaire (Marsh, 1993), et d'autre part, elle fait le pari de ce qu'on peut appeler un « fédéralisme furtif » (Sapir, 2006, 2012) car refusant de dire son nom.

La suite des événements que l'on ne peut détailler ici peut être lu comme le prolongement de cet arrangement institutionnel politico-économique bancal et déséquilibré habilement proposé par l'Allemagne à des partenaires français pour le moins idéalistes et placés dans une position défensive du fait de la réunification allemande.

L'incessant durcissement de normes et règles techniques déjà contenues dans le Traité de Maastricht, dé-corrélées du contexte économique et de leur inscription dans des traités constitutionnalisant la politique économique au mépris de l'abandon de toute espèce de souveraineté étatique et démocratique (Traité d'Amsterdam, Pacte de stabilité et de croissance, TCE, Traité de Lisbonne, Pacte de compétitivité et « règle d'or » etc.), marque la position de force de l'Allemagne tant au plan économique qu'à celui de la politique. L'angoisse allemande de ne pas financer le reste d'une Europe trop dispendieuse, inscrite désormais dans les institutions économiques européennes, se double d'une hégémonie politique qui lui permet de peser sur les processus institutionnels et bloquer toute initiative contraire à sa vision de la situation en Europe et de ses intérêts nationaux supposés.

Du côté des contreparties affichées, en effet, l'effort consenti par les allemands, apparaît des plus limités. Bien que d'une portée symbolique non négligeable, l'abandon du deutschemark s'accompagne d'un verrouillage de l'union économique et monétaire puisque le nouveau système se présente comme une réplique du système allemand dont l'architecture institutionnelle exclue, pour des raisons historiques, sociologiques et idéologiques (Taylor, 2013), toute possibilité de création monétaire vue comme la source de l'inflation considérée comme le mal suprême. Conscients de l'insuffisance passée du SME, la stratégie allemande est de proposer à des acteurs politiques français, que rien n'oblige⁴, un ensemble de conditions drastiques en matière économique et monétaire en s'appuyant sur le poids politique de la Bundesbank (Marsh, 1993) et la surveillance des marchés financiers, sans céder un pouce sur l'Europe politique.

3.2. Des crises économiques à la crise du mode de régulation politique.

⁴ Cette question étant en soi absolument fondamentale il serait nécessaire d'y consacrer de longs développements qui ne peuvent être mobilisés dans le cadre de ce travail.

3.2.1. Les contradictions internes au régime de politique économique mises à nues par la crise des subprimes...

Chercher les causes de la crise européenne et française imposait de repasser par une explication de l'origine des arrangements institutionnels qui aujourd'hui conduisent à la décomposition économique, sociale et politique du sud de l'Europe et notamment de la France. Compte tenu, de la dépendance au sentier et la trajectoire institutionnelle retracée précédemment, on pouvait craindre légitimement une crise interne à la zone euro avec essoufflement progressif d'un régime de politique économique condamnant la majeure partie des pays à une croissance molle et insuffisante pour assurer son avenir, au regard des évolutions démographiques. C'est en fait un choc économique externe inattendu, la crise des subprimes de 2007-08, qui aura fini d'en révéler les défauts de conception et de fabrication initiaux.

Mais une explication par le seul jeu des mécanismes institutionnels opérant en régime au sein de l'Euroland ne saurait suffire. Bien sûr, l'architecture institutionnelle conditionne largement ce processus, mais elle ne représente qu'un niveau, parmi d'autres, de régulation conditionnant la trajectoire économique.

Les effets attendus de la configuration institutionnelle de ce système de politique économique, construit autour d'une monnaie forte, sont malheureusement sans réelles surprises. Connus et redoutés des économistes hétérodoxes et critiques, dès l'annonce du projet de monnaie unique, on sait, qu'un tel régime est globalement restrictif. Ayant comme objectif premier et quasi-unique de contenir les risques inflationnistes, il privilégie l'orthodoxie budgétaire, les politiques de l'offre et d'ajustements internes (salariaux et sociaux) au nom des impératifs de compétitivité et de concurrence internationale.

Au surplus, la recherche d'un niveau d'inflation trop bas entraîne un surcoût en termes de chômage en raison de la rigidité à la baisse des salaires nominaux (Akerlof, Dickens, Perry, 1996).

Du lancement officiel de l'euro fiduciaire aux premiers signes de la grande crise de 2007-08 les résultats économiques au sein de la zone sont devenus de plus en plus divergents et hétérogènes et ont été pour l'ensemble de la zone globalement médiocres. En effet, la recherche de la stabilité/crédibilité monétaires a entraîné une politique de taux médiane incohérente et intenable.

Relativement aux autres pays et zones géographiques les taux d'intérêts réels y ont été structurellement plus élevés. Ils ont été, par exemple, deux fois supérieurs aux taux états-uniens en moyenne entre 2000 et 2008. Ce qui a eu des conséquences négatives sur l'investissement, la compétitivité, l'activité et l'emploi (Lahille, 2004, 2006).

Mais au sein de la zone euro ces taux uniques moyens relativement élevés ont entraîné de fortes divergences nationales. Ils ont alourdi la charge de la dette des pays à faible inflation et croissance et ont incités logiquement les agents économiques et les pays à plus haut niveau d'inflation à s'endetter. Ainsi, dès 2003, avec la récession européenne, la majorité des pays de l'Euroland n'était déjà plus dans l'épure des règles fixées par le Pacte de Stabilité et de Croissance. Celui-ci fût donc techniquement assoupli et aménagé afin de pouvoir être suspendu.

L'appréciation du taux de change effectif de l'euro, de 45% entre février 2002 et février 2004, a affecté principalement la compétitivité-prix des pays du sud dont les balances commerciales se sont dégradées⁵ et a entraîné un ralentissement de la croissance et de l'investissement, une montée du chômage et une dégradation générale des comptes publics⁶. Relativement aux autres zones géographiques la zone euro n'a cessé de sous-performer, tandis que ces divergences internes ne cessaient de se creuser. Par exemple, le coût estimé de la

⁵ Cf. Pour le cas de la France, Lahille (2011).

⁶ Pour des développements Lahille (2004, 2006).

surévaluation de l'euro pour la seule économie française peut être évalué sur la période 2003-2012 entre 400 et 600 milliards d'euros selon les scénarii retenus.⁷

La crise des *subprimes* est survenue dans ce contexte déjà dégradé et a donc rapidement révélé l'inadaptation de ce régime de politique économique aux évolutions de l'économie internationale réelle.

Ainsi au niveau national, les mesures prises, l'ont été, pour l'essentiel⁸, en totale contradiction avec l'ensemble des normes et dispositifs contenus dans les traités européens.

Sur le plan de la politique économique et des politiques sociales, les normes qui visent à limiter le creusement des déficits (norme de 3% de déficit budgétaire et de 60% de dette/ PIB) ont été purement et simplement abandonnées. Les pays qui ont, comme la France, le mieux réussi à limiter la baisse du PIB (-2,2% en 2009), sont ceux dans lesquels l'impulsion budgétaire a été la plus forte⁹. Le jeu des stabilisateurs automatiques combinés aux plans de relance ont donc permis de freiner la récession au prix d'une hausse de l'endettement public.

Sur le plan de la politique de la concurrence et de la politique industrielle, l'interdiction et la limitation des aides et subventions nationales entravant le jeu normal de la concurrence libre et non faussée ont été jetées par-dessus bord. Par exemple, le sauvetage des entreprises du secteur automobile et du secteur bancaire a été réalisé en violation des dispositions encadrant les aides d'Etats portant atteinte à la concurrence etc.

A l'échelon européen, l'Euro-groupe et la Commission ont dû fermer les yeux sur les dérapages des comptes publics indispensables au sauvetage des systèmes bancaires et financiers nationaux et le PSC a, une nouvelle fois, été jeté aux oubliettes. Chacun admettant qu'il convenait de substituer au moins temporairement, dans une optique plus pragmatique que keynésienne, la demande publique à l'effondrement de la demande privée et ainsi limiter la baisse d'activité. Cependant, notons qu'il n'y eu aucune coordination des politiques budgétaires en Europe, ni au plan des calendriers ni à celui des types de mesures décidées.

Au plan monétaire, il a fallu attendre la débâcle de septembre 2008 pour que la BCE finisse par prendre conscience que le durcissement continu de sa politique des taux, poursuivie de manière ahurissante jusqu'en juillet 2008, conduisait à la catastrophe européenne et mondiale. On a donc assisté à un renversement, certes lent et tardif, de sa politique de taux et à des injections massives de liquidités avec les autres grandes banques centrales. Opérations évidemment indispensables dans le contexte de la grande crise systémique de 2007-2008 mais qui ne font pas partie du cœur de métier gravé dans les différents traités européens.

La crise des subprimes a donc fini par contraindre, disons à partir de septembre 2008, les autorités monétaires à ajuster leur rapport au monde économique réel et à mettre entre parenthèses ponctuellement leur obsession pour la lutte contre l'inflation, afin d'alimenter le système bancaire en liquidités, puisque tel était le problème. Dans la mesure où une telle crise servait subitement de révélateur quant à l'inanité d'une politique monétaire restrictive et donc de la construction institutionnelle qui la sous-tendait, elle s'est donc progressivement assouplie afin de soutenir l'activité, même avec retard et réticence.

Cependant, contrairement à d'autres expériences remettant en question frontalement le paradigme des politiques néolibérales (Etats-Unis, Japon), les décisions de politique

⁷ Pour des développements Cf. J. Sapir, Le coût de l'euro pour l'économie française. Une tentative d'estimation. Note de synthèse 26/9/2012. CEMI/EHESS, et F. Cachia « Les effets de l'appréciation de l'euro sur l'économie française », Note de synthèse de l'INSEE, Paris, Juin, 2008.

⁸ Notons cependant dès l'automne 2008 une différence de traitement touchant des petits pays périphériques comme par exemple La Lettonie, la Hongrie, soumis à des plans d'austérités drastiques comparables aux politiques d'ajustements structurelles appliquées jadis par le FMI.

⁹ Cf. Lettre de l'OFCE n°324, octobre 2010.

budgétaire et monétaire européenne, prises dans l'urgence et la panique qui a suivi la faillite de *Lehman Brothers* semblent avoir constitué des entorses circonstancielles et fragmentaires par rapport aux principes originels inspirés de l'ordo-libéralisme. En effet, malgré le décalage apparu entre les principes normatifs guidant les politiques économiques dans la zone et les besoins d'une politique économique active et réaliste pour affronter les chocs économiques externes, le système va connaître par la suite une montée des contradictions internes sous la pression d'un certain nombre d'acteurs cherchant à tout prix le *statu quo ante*.

Ces choix interrogent quant au degré de liberté et d'influence réciproque qui existe entre le niveau de la régulation du point de vue des formes institutionnelles organisées en régime, ici clairement prises en défaut par les événements et celui des décisions des acteurs. Bien que située à un étage inférieur cette autre forme de la régulation est apparue, en l'espèce, bien plus déterminante de la bifurcation institutionnelle même partielle et temporaire qui s'est opérée dans cette première phase d'adaptation à la crise.

3.2.2. La crise de l'euro et des dettes souveraines : du problème de régime économique au problème des acteurs ?

Le deuxième temps fort de la crise démarre en octobre 2009 par l'annonce du gouvernement grec, nouvellement élu, de la correction de la prévision officielle de déficit public à 12,7% du PIB, soit pratiquement deux fois le montant estimé par l'ancienne équipe au pouvoir.

La manipulation (politique) des données, dans le climat économique délétère du moment, ébranle l'ensemble des acteurs clés participant au système de politique économique européen. Cette information sert, en effet, de révélateur quant à l'extraordinaire fragilité des fondations sur lesquelles reposait le régime de politique économique censé gouverner la zone euro. Après plus d'un an de la plus grave récession mondiale depuis 1929, elle est l'élément déclencheur inattendu par lequel va se dissiper définitivement le brouillard cognitif entourant la monnaie unique, qui selon ses partisans, devait protéger l'Europe de la crise.

Elle fait surgir sur le devant de la scène publique une des contradictions et des impensés majeurs de ce système construit à la hâte et sur la peur réciproque des pays concernés par la réunification allemande. En l'absence de tout désir avéré de projet coopératif et de contrôle politique démocratique à l'échelon européen, elle montre aussi que ce système baroque et incomplet est issu d'un marchandage politique saturé d'arrière pensées et de non-dits dans lequel les compromis sont restés asymétriques et les concessions très partielles (cf. 3.1).

Enfin, elle met à jour l'insuffisance des dispositifs et règles de base technico-économiques servant de cadre à l'élaboration de ces politiques économiques et, de ce fait, télescope l'ensemble des cadres cognitifs consubstantiels de cette construction et met à l'épreuve les compromis institutionnalisés qui en sont à l'origine. Il s'agit donc d'une crise potentiellement refondatrice du régime de politique économique dans lequel les acteurs se trouvent au centre de la restructuration institutionnelle.

Si d'un côté, la crise grecque est donc le symptôme des multiples défauts d'élaboration du système, les incroyables tentatives de résolution qui vont se succéder vont contribuer, d'un autre côté, à ré-ouvrir débats et controverses sur l'avenir de l'architecture institutionnelle de l'Euroland et de l'UE.

Cette crise n'est donc pas tant grecque qu'européenne. Et si elle est, comme nous l'avons dit plus haut, une crise du régime de politique économique européen, en tant qu'elle déstabilise le mode de croissance de l'UE et les autres formes institutionnelles économiques celle-ci doit être considérée de manière plus large comme une grande crise de la régulation et de l'accumulation en Europe.

Mais cette crise déborde aussi le champ économique. Elle affecte, en effet, les structures sociales, met à l'épreuve les cadres symboliques et la plupart des ordres politiques à l'intérieur des nations, sans oublier l'ordre européen lui-même et son rapport au monde.

En ce sens on peut même parler de très grande crise affectant l'ensemble des rapports sociaux. Or, dans ce type de crise seul l'ordre politique, avec ses acteurs et ses médiations, occupe fonctionnellement une place dans la structure sociale qui lui permet de jouer un rôle de catalyseur (le cas échéant démocratique) permettant de s'inscrire dans une trajectoire de restructuration et de refondation institutionnelle devenue non seulement obsolète mais toxique pour l'avenir de la coopération en Europe.

Il faudrait consacrer un ouvrage entier à faire la chronique des événements qui s'enchaînent alors dans la plus grande confusion, signe des lignes de fracture politique, économique et symbolique traversant les pays européens.. On les recense ici par le biais de la réactivation des positions originelles des différents acteurs et des enjeux de recréation de formes institutionnelles permettant de dépasser cette crise.

Cependant selon les acteurs le diagnostic posé sur le sens des changements à opérer est très différent. S'agit-il de corriger des erreurs ou de changer de logiques ?

La crise fait apparaître trois options/positions principales.

-1) Les normes et les bonnes pratiques économiques (c'est-à-dire allemandes) n'ayant pas été respectées (par les Grecs, mais aussi l'ensemble des PIGS et accessoirement par toute l'Europe du sud dont l'Italie voire la France, il faut donc durcir les contraintes économiques et politiques afin de poursuivre le projet initial de politique économique et monétaire dans l'UE.

-2) Il faut assouplir ce système à la fois trop rigide et trop normatif et fondamentalement inadapté à un tel ensemble hétérogène de pays afin de réorienter le projet initial. Il est alors nécessaire d'imaginer de nouveaux dispositifs économiques permettant de sortir de la crise des dettes souveraines et de l'euro par consensus/compromis et par le haut.

-3) Il s'avère impossible de poursuivre dans cette voie trop coûteuse économiquement, socialement et politiquement. Il convient donc de réinventer un projet à une autre échelle et selon d'autres modalités économiques et politiques plus démocratiques. Cela passe par une phase de décomposition/recomposition institutionnelles la plus organisée possible pour éviter certains pièges.

3.2.3. La gestion de la crise comme nouveau champ de forces contradictoires entre acteurs politiques clés.

On veut analyser ici la gestion de la crise grecque et celle plus générale des dettes souveraines par les « dirigeants européens » sous l'angle d'un jeu asymétrique à plusieurs niveaux dans lequel les choix collectifs traduisent non pas seulement une vision économique, soit disant dominante, mais plutôt un rapport de force politique s'imposant des acteurs dominants aux acteurs dominés.

C'est dans cette optique qu'on entend cursivement retracer *a posteriori* le processus qui s'enclenche à travers ce jeu d'acteurs pour le moins complexe et contradictoire¹⁰ qui rebat les cartes des anciennes formes institutionnelles.

3.2.3.1. La crise grecque comme symptôme

¹⁰ Pour une ébauche de la politique économique vue en tant qu'ordre institué cf. annexe n°1

D'abord, la révélation de G. Papandréou sur le niveau de déficit public est interprétée par les opérateurs de marchés et les agences de notation, au-delà de la seule manipulation des données, par comme un très mauvais signal économique et financier. Très vite, les institutions financières s'inquiètent pour la valeur des actifs grecs qu'elles détiennent. Dans la mesure où le risque de défaut grec passe de « possible » à « probable », en raison notamment du refus allemand de venir en aide à ce pays, elles exigent des primes de risque qui conduisent mécaniquement à ce défaut.

D'une part, le dispositif européen, inspiré de la logique ordo-libérale de gouvernement par les règles, fixe des normes budgétaires et d'endettement (3%, 60% etc.), certes totalement arbitraires mais qui fournissent des seuils d'alerte derrière lesquels les agences de notation sont amenées logiquement à se réfugier pour se prémunir de toute critique après l'épisode désastreux de l'évaluation en triple A des titres toxiques de type *subprimes*.

D'autre part, derrière le cas de la Grèce, les marchés financiers commencent à percevoir les failles et limites de la construction économique sous-jacente et l'absence de cohérence systémique de l'union économique et monétaire.

Ainsi, les politiques budgétaires, encadrées par des normes et dispositifs techniques n'ayant pas été respectés, mettent en péril l'unité de l'ensemble monétaire. Et derrière le cas de la Grèce se profile aussi d'autres problèmes concernant tout un ensemble de pays plus ou moins périphériques : Portugal, Irlande, Espagne, Italie, sans parler des pays baltes et de certains pays d'Europe centrale et orientale... etc.

Cette prise de conscience se traduit ainsi par un creusement spectaculaire des *spreads* sur les obligations à dix ans des pays européens. Très vite, les écarts de taux d'intérêts entre pays de l'euro zone, qui avaient commencé à diverger avec la crise des subprimes se creusent fin 2009 et explosent à partir de 2010. Dans ces conditions, la charge de la dette grecque et bientôt celle des autres pays ayant creusé leur déficit budgétaire en laissant jouer les stabilisateurs automatiques et/ou ayant largement profité de la dérégulation financière européenne s'avère insoutenable. On entre donc dans un processus de type prophéties auto-réalisatrices où la crainte du défaut provoque le défaut. Notons au passage que l'attitude allemande affichant sa réticence à faire évoluer les règles et les pratiques en vigueur condamne la Grèce et les autres pays à subir cette mécanique financière implacable.

Mais, comme indiqué précédemment, les opérateurs de marché découvrent, qu'au-delà de l'affichage orthodoxe sur la nécessité de l'équilibre budgétaire (cf. 2^{ème} partie), le problème est aussi beaucoup plus profond qu'anticipé jusque-là et pour eux s'envisage sous l'angle très pratique du risque de défaut et de pertes financières. C'est donc la réaction des acteurs financiers, placés structurellement par les Traités, en position de surplomb vis-à-vis des Etats et du système de politique économique de l'euro-zone, qui en exerçant leur rôle de pression vont contraindre les acteurs publics européens à réagir à un risque d'éclatement de la zone euro.

Or, le moins qu'on puisse dire c'est que ces réactions sont le fruit d'après négociations situées dans des arènes différentes, mettant en jeu des rapports de force internationaux à plusieurs niveaux. Autrement dit, ce ne sont pas tant les marchés financiers qui sont responsables de l'effet domino qui se produit, mais bien l'absence d'unité politique et stratégique pour enrayer cette crise.

C'est alors le système européen de décision collective, en raison de ses singularités politiques et institutionnelles et des stratégies de ses acteurs clés qui doit être analysé pour saisir la nature contradictoire des choix opérés par la suite (cf. infra 3.4) et que l'on peut résumer ci-dessous.

Il existe, en effet, plusieurs verrous structurels, gravés dans le marbre des Traités sous la pression allemande, qui prévoient explicitement que les Etats ne puissent se venir en aide au plan budgétaire. Ce dispositif de responsabilité budgétaire des Etats est rationnellement complété, d'autre part, par une interdiction pour la banque centrale de faire des avances et des prêts aux Etats, en bonne logique monétariste.

Il faudra donc attendre mai 2010 et six mois d'atermoiements, de palabres et de menaces pour violer un premier tabou et créer in extremis un plan d'aide à la Grèce de 110 milliards d'euros complété ensuite par la création du FESF (Fonds Européen de Stabilité Financière) doté de 500 milliards, soit une somme de toute façon très insuffisante pour venir en aide aux pays en difficultés sur leurs dettes.

En effet, ce dispositif de soutien prévu pour des « petits pays » comme la Grèce dès 2010, a dû rapidement être complété et renforcé en raison de l'extension de la crise à de nouveaux pays comme l'Irlande, le Portugal, puis l'Espagne, l'Italie, Chypre etc. Comme de toute évidence le FESF était sous-dimensionné et qu'il ne permettait pas de stopper la spirale systémique de la crise des dettes souveraines on donc assisté à la pénible construction d'un nouveau dispositif destiné à devenir pérenne. Ainsi, le Mécanisme européen de stabilité (MES) a pris le relai du FESF à partir de la fin 2012. Abondé par les dotations et contributions des Etats, il lève des fonds sur les marchés financiers pour aider les pays en difficulté afin de faire baisser leurs coûts de financement.

Globalement ces systèmes élaborés aux forceps, dans des conditions de négociations internationales dans lesquelles les autorités états-uniennes seraient intervenues afin de convaincre les allemands d'accepter une telle solution au sommet de mai 2010, montre une nouvelle fois que l'ancien ordre n'a pu résister à la crise. Il a donc dû être adapté pour éviter l'implosion du régime de politique économique dans l'Euroland.

Cette refonte a cependant un coût tout à fait exorbitant pour les pays qui se retrouvent placés dans ces dispositifs en raison de la pression exercée conjointement par l'Allemagne et ses alliés politiques et la Troïka (Commission Européenne, FMI, BCE) afin de les contraindre à subir en contrepartie de ces aides des politiques d'austérité absurdes et destructrices.

Comme évoqué plus haut, sur le plan de la politique monétaire on assiste à un assouplissement de la politique des taux, qui finissent par baisser jusqu'à 1% au 3^{ème} trimestre 2009 et restent inchangés jusqu'en 2012. Ce qui évite le blocage du marché interbancaire mais s'avère très insuffisant pour soutenir l'activité. Comparées aux actions des autres grandes banques centrales dont les taux, dès fin 2008 proches de 0%, sont utilisés comme armes de lutte contre la récession et le risque déflationniste, ces mesures décalées dans le temps restent donc très limitées.

Ceci doit être interprété comme le signe d'une résistance à s'engager dans des politiques non conventionnelles tournant le dos aux principes originels.

De ce point de vue, malgré des montants affichés avoisinant les 1000 milliards d'euros, les premières initiatives de « *quantitative easing* » apparaissent très en retrait par rapport aux programmes de la Fed, de la Boj ou de la Banque d'Angleterre.

Les programmes de « LTRO », renouvelés à deux reprises sans grande efficacité, et complétés depuis juin 2014 par un nouveau train de mesures plus contraignant pour les banques de second rang plaçant leurs fonds...auprès de la banque centrale plutôt que de les réinjecter dans l'économie réelle, soulignent le caractère ambivalent de ses interventions.

Il n'en demeure pas moins qu'on assiste à une évolution en profondeur de la philosophie de la BCE. En effet, ce type d'intervention même tardive, s'avère être sur le fond en totale contradiction avec ses missions initiales de limitation de la création monétaire.

Mais l'essentiel ne se trouve pas du côté de l'usage d'instruments visant une politique monétaire non conventionnelle, utilisée partout ailleurs abondamment. Il réside dans l'évolution graduelle des prises de position de la BCE vis-à-vis des marchés financiers et du tabou du financement direct des dettes d'Etat par la banque centrale.

En effet, à partir de mai 2010, la BCE décide d'intervenir sur les marchés secondaires pour racheter des titres obligataires des pays attaqués, afin de calmer la spéculation sur les taux. Si cette action est d'abord une réaction défensive et quantitativement limitée elle enfreint, tout de même, un de ses principes essentiels.

Mais, la rupture avec l'ancien système européen de banque centrale semble définitivement consommée avec les nouvelles initiatives prises par la BCE (et son gouverneur) à partir de la fin de l'été 2012 afin de stopper la progression de la contagion spéculative contre un nombre grandissant de pays européens les plus endettés et notamment l'Italie.

En passant à une stratégie offensive consistant à annoncer l'activation illimitée des opérations *d'Outright Monetary Transactions*, (OMT), la BCE finit par casser au moins pour un temps, la spirale de l'éclatement de l'euro. Cette décision constitue donc l'élément saillant du nouvel arsenal institutionnel permettant de stabiliser la spéculation sur le marché des dettes souveraines et de sauver la monnaie unique. Mais il reste, en l'état, parfaitement contradictoire avec la lettre et l'esprit des traités européens encadrant le fonctionnement de la BCE...

Cette action qui brise le tabou fondamental de l'orthodoxie monétaire originelle, puisqu'en permettant à la BCE d'intervenir sur les marchés de dettes secondaires elle contrevient à l'interdiction d'aider les Etats en difficulté, a déclenché une vague de protestations de la part des gardiens du temple (allemands) et des tentatives de recours juridiques toujours en cours qui font planer un doute sur la suite du processus.

Il demeure ainsi une large ambiguïté quant à la nature de ces interventions. En effet, les Etats « aidés » sont soumis à des conditions de surveillance renforcées dont les autres instances de politique économique sont chargées.

A ce stade et pour s'en tenir à la seule arène des politiques budgétaires et monétaires, on peut donc conclure qu'on a finalement assisté, à une sorte de course poursuite, avec handicap, entre les opérateurs de marché et des acteurs politiques dépassés par la tournure des événements. Ceux-ci, divisés et plombés par les positions ultra défensives de l'Allemagne et l'absence d'alternative politique crédible portée par la France et les autres pays, ont donc réagi sans ligne de défense stratégique claire. Dans ces conditions les décisions tardives et prises *in extremis* n'ont pas permis de stopper la crise.

Plus généralement, elles sont symptomatiques de la volonté allemande de céder le minimum sur ces principes et sur la défense présumée de ses intérêts et montrent son incapacité à assumer son leadership dans l'UE. Mais du côté français, elles traduisent une forme d'impuissance politique pour le moins étrange.

Pour aborder la question sous un angle plus pratique il conviendrait ainsi de rappeler succinctement en quoi ont consisté les positions des acteurs politiques influents au sein de l'euro zone et de l'UE.

Les gouvernements français réclament globalement une intégration européenne plus ambitieuse sur le plan monétaire et budgétaire (création des euro bonds, coordination des politiques économiques, activation du budget européen et de la BEI au service de plans de soutien de l'activité, évolution du rôle de la BCE, régulation bancaire européenne, plan de relance et d'investissement européen, etc.). S'ils obtiennent peu de choses, comme à l'accoutumée, c'est en raison de leur stratégie politique au sein du système européen, mais aussi de l'inconséquence d'un certain nombre des positions économiques

Avec l'aide d'alliés de circonstances ils peuvent se targuer d'avoir obtenu quelques avancées comme la création de nouvelles institutions dont le rôle est somme toute assez modeste (FESF/MES).

En fait, l'esprit de ces institutions ne correspond à aucune philosophie coopérative, point de vue défendue par la France, et il s'inscrit dans une vision punitive et rédemptrice de la politique économique dans la droite lignée des représentations mentales dominantes énoncées par les gouvernements conservateurs allemands.

En quoi consiste la position allemande ?

L'Allemagne exige plus de rigueur et des règles plus dures et contraignantes en contrepartie d'une aide aux pays attaqués par les marchés financiers sur leur dette souveraine, sans mesurer à quel point cette « disciplinarisation » de la politique économique dissout tout principe démocratique... La recomposition passe alors non pas seulement par le jeu des idées mais surtout par celui des rapports de force venant appuyer leurs représentations mentales. Dans cette crise, il est frappant de constater que c'est la capacité des acteurs politiques à faire prévaloir leurs intérêts et leurs désirs qui est déterminante de la trajectoire effective de reformation institutionnelle.

Cette crise multiforme débouche donc sur le plan du dispositif de politique économique d'une série de créations institutionnelles à la fois inespérées mais très limitées du fait du jeu contradictoire des acteurs et des forces en présence. Mais, cette dynamique s'avère contradictoire avec les principes de la souveraineté démocratique.

Ces transformations restent très souvent ambiguës car elles s'accompagnent de nouvelles contreparties consistant à durcir encore un peu plus les règles et normes, notamment budgétaires, applicables aux pays « aidés ». Comme si, d'un côté, toute avancée par rapport à l'ancien régime devait s'accompagner, de l'autre, d'un renforcement de plus en plus drastique des contraintes initiales.

Ce n'est donc pas le moindre des paradoxes de constater que ces réaménagements importants des conditions institutionnelles qui prévalaient jusque-là se doublent d'un durcissement des règles encadrant les politiques économiques dans l'Euroland.

Ainsi, à l'initiative de l'Allemagne il a été décidé de muscler encore le dispositif de contrôle des politiques budgétaires (cf. le volet « *six-pack* » + « volet « *two pack* »). Il s'agit, d'une part, de contrôler en amont l'élaboration d'une politique budgétaire nationale, afin de la corriger et de l'amender et, le cas échéant, de la sanctionner en aval, en cas de dérapage par rapport au 3% de déficit.

Et l'introduction de mécanismes visant à limiter les déséquilibres macroéconomiques internes restent secondaires par rapport aux questions budgétaires, tant en termes de sanction que de critères d'évaluation. Le fait que les soldes de balance commerciale ou de balance courante, les risques de crédits et de bulles immobilières, de hausse de coûts salariaux, etc. soient traités de manière auxiliaire montre le poids politique de l'Allemagne dans l'élaboration de ces nouveaux traités et sa capacité à faire prévaloir politiquement ses intérêts et ses désirs.

Parmi l'ensemble des mesures adoptées et ratifiées par les parlements nationaux (notamment français) on trouve l'emblématique TSCG (Traité sur la Stabilité la Coordination et la Gouvernance) qui porte l'emprunte politique de l'Allemagne et constitue un nouveau recul de souveraineté nationale.

Cette ambivalence fondamentale dans les changements institutionnels ne fait donc que traduire l'état des rapports de force entre les acteurs et l'hégémonie politique allemande vis-à-vis de ces partenaires européens et singulièrement français.

L'ensemble institutionnel, avec son architecture, ses normes et dispositifs techniques de politiques publiques a donc été au moins temporairement suspendu, tant son inadéquation au contexte de crise systémique majeure est apparue évidente.

Dans un premier temps donc, l'ampleur de la crise bancaire et financière a sans doute contribué à rendre les acteurs publics attentifs au risque systémique, puisque *de facto* ils ont su faire fi du carcan institutionnel européen.

Mais, alors pourquoi l'effet de second tour déflationniste redouté par les économistes non orthodoxes, dès le début de la crise (Lahille, 2009), n'a pas été écarté par la suite ? Et pour quelles raisons et dans quelles conditions le retour trop rapide à l'orthodoxie économique s'est-elle imposée dans l'UE et en France ?

3.2.3.2. Pour ne pas conclure sur le jeu des acteurs politiques clés et l'analyse de la crise de la régulation politique

Comme nous l'avons vu, le fonctionnement en régime de la politique économique, c'est-à-dire, en tant qu'ordre institutionnel à part entière, n'a été, *in fine*, que partiellement modifié, en raison du virage austéritaire qui semble en avoir été la contrepartie.

Les changements dans les formes de la régulation n'ont ainsi pour l'instant pas permis de dégager un nouveau régime fondé sur une nouvelle dynamique. Pire, les résultats macroéconomiques de la zone montrent que ce régime a fini par reprendre ses droits et produire ses effets délétères sur la croissance.

La raison principale tient à son emboîtement assez peu contradictoire, avec les autres strates de la régulation et notamment avec le jeu des acteurs clés du système. Si on laisse de côté les raisons techniques et économiques, qui apparaissent clairement au second plan des considérations guidant l'action collective, on voit que ces politiques économiques résultent de la combinaison de plusieurs formes et niveaux de la régulation politique.

Dans le cas étudié ici, c'est l'emboîtement des décisions des acteurs politiques nationaux et européens (individuels et sociaux) « élémentaires » dans chacun des ordres institutionnels intermédiaires (les piliers en interaction) constitutifs du mode de régulation politique, compte tenu des interdépendances à la dynamique internationale¹¹, qui explique la trajectoire économique singulière de la zone.

En s'appuyant sur le constat de l'existence d'une autonomie relative de ces différents niveaux (cf. supra. 2.1.1.), le processus qui conduit ainsi à l'inexorable montée des tensions internes à la régulation économique mais aussi politique doit donc être analysée à partir d'une hiérarchisation des interactions à l'œuvre au sein du mode de régulation politique de la société française.

Et de ce point de vue, la crise politique larvée que traverse la France ne saurait être analysée indépendamment de l'évolution du régime de souveraineté et de la nature de la régulation politique d'un régime européen, de plus en plus, dominé par l'Allemagne.

Ainsi, en dépit des enseignements historiques à tirer des erreurs tragiques de politiques économiques de l'entre-deux-guerres en Europe, l'UE s'est obstiné à durcir le régime de politique économique globalement restrictif qui le caractérise. Dans ces conditions, la crise de la dette doit être considérée comme le symptôme d'une crise plus profonde et structurelle relative à l'euro, en tant que véritable système de gouvernement des économies et des sociétés européennes.

¹¹ Pour une conceptualisation des niveaux de la régulation proposée par la Théorie de la régulation cf. Théret 1998, p.89-93.

Mais, en télescopant les principales formes sociales et institutionnelles des pays participants et en se déployant indépendamment de l'assentiment démocratique des peuples, il conduit à des crises politiques dont les formes doivent être redoutées. La déstabilisation en cours des régimes de citoyenneté n'augure rien de bon. La dé-légitimation du pouvoir politique interne combinée à la crise du régime des politiques publiques (dont les résultats sont catastrophiques) sont l'illustration d'une crise de souveraineté et de son régime.

Faute d'un changement dans ce domaine, le système politique interne est condamné à affronter une crise politique majeure.

Comme nous avons vu que l'origine de la création de l'euro relevait de problématiques plus politiques qu'économiques (cf. infra 3.1), on ne peut donc exclure que sa résolution passe, en bonne logique, par des réponses dont le contenu est principalement politique, même s'il semble s'appuyer et se déployer sur des scènes mobilisant le symbolique et les débats de théorie économique.

Le nœud du problème étant politique on entrevoit que les conditions nécessaires mais non suffisantes pour changer de trajectoire sont à rechercher dans ce champ¹². Mais avant de s'atteler à une telle tâche, il convient de caractériser précisément la nature des interactions à l'œuvre au sein de l'ordre politique notamment voir comment s'articulent le mode de régulation politique interne au régime européen via le régime de souveraineté. Sur ces bases on entend expliquer les interdépendances avec l'économie et le rôle joué par la dimension symbolique et communicationnelle dans les suites données à ce travail.

Cependant, de ce point de vue, l'économie politique critique ne peut à elle seule rendre compte d'un tel processus qui la confronte aux limites de son art. C'est la raison pour laquelle il convient de faire appel à la science politique pour élargir son cadre conceptuel de sorte de réintroduire de manière plus réaliste et satisfaisante les cadres cognitifs et analytiques à la dynamique politique des rapports de force entre acteurs politiques et sociaux.

En analysant les évolutions françaises à partir de la conceptualisation avancée au début de ce travail (cf. 2^{ème} partie) on peut décrire les transformations du mode de régulation politique, la montée des contradictions et tensions internes qui sont à l'origine d'une véritable crise de souveraineté démocratique.

Si le changement des politiques publiques exprime une mutation des alliances politiques et des arrangements institutionnels propres à la société française, ces finalités ne sont pas sans conséquences contradictoires et délétères pour l'économie et la société française et *in fine* pour l'ordre démocratique dans son ensemble.

L'observateur le plus crédule peut voir clairement, après cinq ans de gestion désastreuse des suites de la crise des *subprimes* et de ce que l'économie orthodoxe désigne comme la crise des dettes souveraines, que le régime de politique économique et publique en France et en Europe conduisent à une impasse non seulement économique, mais aussi politique et sociale.

A ce titre, rappelons que les critiques des politiques d'austérité aveugles, ne sont plus cantonnées aux seuls économistes hétérodoxes, de gauche, radicaux ou atterrés mais ils viennent de toute part, y compris d'une partie du courant dominant et même du FMI.

Par ses effets économiques profondément destructeurs sur l'activité et l'emploi, le durcissement du régime de politiques économiques et publiques en Europe et en France semble conduire, comme ailleurs, à une crise de la régulation politique qu'il convient donc d'explicitier dans le prolongement de ce travail en cours.

¹² Cette question fondamentale n'est pas abordée dans le cadre nécessairement limité de ce travail.

BIBLIOGRAPHIE

- Akerlof G., Dickens W. Perry G.(1996). The macroeconomics of low inflation, Brookings Papers on Economic Activity, n°1.
- Amable B.et Palombarini S. (2005), L'économie politique n'est pas une science morale. Raisons d'agir, Paris.
- Amable B. Guillaud E.et Palombarini S. (2012), L'économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, Collection du Cepremap. Ed. Rue d'Ulm.
- Audier, S. (2012), Néo-Libéralisme(s), Edition Grasset.
- Boyer R. (1999), Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : Le point sur quelques recherches régulationnistes. L'Année de la régulation, vol. 3.
- Boyer R. et Saillard Y. (dir.) (2002), Théorie de la régulation : l'état des savoirs. La Découverte, Paris.
- Boyer R. (2011), Les financiers détruiront-ils le capitalisme ? Economica.
- Boyer R. (2012), Diversité et évolution des capitalismes en Amérique latine. De la régulation économique à la régulation politique. Revue de la Régulation n°11/ 1^{er} semestre 2012.
- Commaille J. et Jobert B. (dir.) (1998). Les métamorphoses de la régulation politique. LGDJ, Coll. Droit et Société, vol 24, Paris.
- Jobert B (1998). « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille et Jobert (dir.1998)
- Fourquet F. (2005), Le rapport international est toujours dominant, in L'Année de la régulation ; Economie, institutions, pouvoirs n°8, 2004-2005. Presses de Sciences po.
- Julien B. et Smith A. (2008a), L'Union Européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie. Revue Politique européenne n°2 -25.
- Jullien B. et Smith A. (2008b), Industries and Globalization. The political causality of difference. Palgrave MacMilan.
- Lahille (2004), Les politiques économiques américaines et européennes face à la violence terroriste. Revue Accomex,
- Lahille E.(2006) L'intégration économique européenne au choc du 29 mai 2005. Recherches internationales, n°2-2006.
- Lahille E. (2009b), « Economie politique internationale de la crise et crise de l'économie politique internationale : la faillite d'un système de puissance ». Communication au Forum de la Régulation, 1-2 déc. Paris. <http://webu2.upmf-grenoble.fr/regulation/>
- Lahille E. (2011) , Les déterminants des échanges extérieurs : une analyse critique à partir du cas de la France. Revue Accomex Analyse et réflexion sur les marchés extérieurs n°100/101, juillet/octobre 2011.
- Lahille E. (2012), « La crise économique de l'ordre politique états-unien ». Document de travail, CEMI/EHESS.
- Lahille E. (2013), « Politique économique : un essai d'interprétation à partir de la régulation et des médiations politiques ». Colloque AFEP, 3-5 Juillet.
- Lahille E. (2014) à paraître, Le rôle de la régulation politique états-unienne dans le déclenchement de la crise économique. (Revue de la régulation).
- Lordon F. (1997) Les quadratures de la politique économique. L'infortune de la vertu. Albin Michel, Paris.
- Lordon F. (1999) Vers une théorie régulationniste de la politique. Croyances économiques et pouvoir symbolique. L'Année de la régulation, vol. 3, 1999.
- Lordon, (1995), Théorie de la régulation et politique économique, in Boyer et Saillard, Théorie de la régulation, l'état des savoirs, 2^{ème} éditions (2002).
- Lordon F. (sous la dir. 2008a), Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme. Paris, Presse de SciencesPo,
- Lordon F.(2014). La malfaçon. Monnaie européenne et souveraineté démocratique. Les Liens qui Libèrent.
- Marsh D. (1993), La Bundesbank aux commandes de l'Europe, Belin.
- Orléan A., (1999), Le pouvoir de la finance, Ed. Odile Jacob, Paris.
- Orléan A. (2009), De l'euphorie à la panique : penser la crise financière. Editions ENS, Rue d'Ulm., Paris.
- Orléan A. (2011), L'empire de la valeur. Refonder l'économie. Seuil, La couleur des idées. Paris.
- Palombarini S. (1999), Vers une théorie régulationniste de la politique économique, L'Année de la régulation, vol. 3.
- Rameaux C. (2012), L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral. Editions Mille et une nuits.
- Sapir J. (2002), Les économistes contre la démocratie. Albin Michel.
- Sapir J. (2006) La fin de l'euro-libéralisme. Editions du Seuil.
- Sapir J. (2008a), Le nouveau XXIème siècle. Du siècle américain au retour des nations, Seuil, Paris.
- Sapir J. (2009), L'économie politique internationale de la crise et la question du « nouveau Bretton Woods » : Leçons pour des temps de crise. Document de Travail CEMI-EHESS présenté le 22/1/.
- Sapir J. (2012), Faut-il sortir de l'euro ? Editions du Seuil

Taylor F. The downfall of money. Germany's Hyperinflation and the destruction of the middle class. Bloomsbury Press.

Théret B. (1998), La regulation politique. Le point de vue d'un économiste. In Les métamorphoses de la régulation politique. (sous la direction de) J. Commaille et B. Jobert, Droit et Société. L.G.D.J.

Théret B. (1999), L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social. L'année de la régulation, n°3.

ANNEXE n°1 :

LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN TANT « QU'ORDRE INSTITUTE »

Compte tenu des descriptions précédemment faites on peut considérer le régime européen de politique économique (cf. supra 3.1) comme un ordre institué dynamique dans lequel on recense schématiquement 5 types d'acteurs clés. Il y a lieu alors de comprendre leurs interactions à partir de la mobilisation de leurs motivations fonctionnelles. Ceux-ci jouant des rôles différents et se situant à des niveaux différents mais intervenant dans la logique d'ensemble.

- 1) les acteurs politiques nationaux (gouvernements/Etats) chargé des politiques budgétaires et publiques et disposant chacun d'un poids inégal au sein des institutions type Conseil)
- 2) les acteurs européens aux statuts intermédiaires techniques/économiques et au pouvoir politique plus limité (Euro-groupe /Commission) chargés d'une certaine coordination et de l'application des règles en matière de déficit et de dette de projet commun etc.
- 3) Les acteurs politiques européens (Parlement, Conseil européen : rapports interétatiques)
- 4) la BCE (souverain monétaire) en charge de la politique monétaire
- 5) les marchés financiers, en charge de la surveillance ultime des politiques budgétaires et monétaires arbitrage selon la crédibilité,