

Les assemblages de l'Etat de finance

Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France

Benjamin Lemoine et Bruno Théret

IRISSO – Université Paris-Dauphine, PSL

Sociétés politiques comparées

41, janvier-avril 2017

ISSN 2429-1714

Article disponible en ligne à l'adresse : http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia2_n41.pdf

Citer le document : Benjamin Lemoine et Bruno Théret, « Les assemblages de l'Etat de finance. Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France », *Sociétés politiques comparées*, 41, janvier-avril 2017.



Les assemblages de l'Etat de finance

Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France

Benjamin Lemoine
Bruno Théret

Les sciences sociales réinscrivent les problèmes économiques dans des ordres institutionnels, des régimes d'action collective, des représentations sociales distinguant le légitime et l'illégitime ainsi que dans une batterie d'instruments d'action publique. Les courants de l'économie hétérodoxe, l'économie des conventions ou l'école de la régulation, ont ainsi décrit de façon bien charpentée l'architecture des systèmes, régimes ou ordres économiques. En mobilisant le concept d'*assemblage*, cet article entend montrer l'apport d'une *sociologie politique de l'économie* à de telles entreprises descriptives. En prenant comme traceur la façon dont l'Etat se finance à travers l'histoire par le biais d'outils variés et selon des modes différenciés d'endettement public – monnaie, « dette sociale » et « dette financière » diversement hiérarchisées –, il vise à documenter sociologiquement un ensemble de *pièces* (des dispositifs et des instruments de pouvoir) constitutives des politiques économiques et sociales.

Nous faisons le pari que les différents modes d'existence matérielle de la dette (bons du Trésor émis massivement auprès de particuliers ou intermédiés par les professionnels de la finance, financement du Trésor administré ou « en marché », monnaie fiscale) constituent des nœuds de pouvoir macroéconomiques, macrosociologiques et macropolitiques autour desquels s'assemblent et basculent les régimes monétaires et financiers. L'installation d'une dette marchande, en lieu et place d'une dette administrée (qui régulaient dans le même temps la monnaie, le crédit et les banques), est l'une des « pièces » centrales de l'architecture contemporaine des politiques économiques et monétaires (voir encadré 1).

Ce dispositif organise la mise en relation sous un format particulier entre les forces privées de l'argent et les administrations publiques, délimitant ainsi les rôles, capacités d'action et besoins des uns et des autres : il fait le partage, que ce soit dans le débat public ou dans les représentations stratégiques des hauts fonctionnaires ou des traders obligataires, entre un Etat débiteur qui tend à se comporter comme un « emprunteur au même titre que n'importe quel autre » et une finance créancière et « souveraine » dans la définition des fondamentaux politiques et économiques.

Encadré 1 : Sur la pluralité des modes d'existence de la dette publique

La « dette publique » n'a pas toujours pris la forme de titres financiers standardisés, liquides, échangés et notés sur les marchés de capitaux globalisés, du type de l'obligation souveraine qui s'impose aujourd'hui de façon hégémonique. Par exemple, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les Etats ne se finançaient pas sur un marché où ils auraient fait face aux appétits et désirs des banques et investisseurs financiers, mais dans le cadre de règles de souscription d'emprunt contraignantes pour les banques (un quota en proportion de leurs avoirs) et à des taux d'intérêt juridiquement, politiquement et administrativement établis¹. La dette non négociable était dite non marchande parce qu'elle était associée à des formes de contrôle, de réglementation et de discipline des banques et de la finance mises en œuvre par les pouvoirs publics, et que les financiers dénonçaient comme l'organisation d'une « répression financière » illégitime à leurs yeux. Ce n'est que progressivement que la dette marchande est redevenue hégémonique. En France, dans les années 1970, les trois quarts des techniques de financement de l'Etat étaient encore « non négociables » et administrés ; à partir de 1987, cette proportion s'inverse et les instruments régis par la loi du marché deviennent omnipotents.

Autre forme de dette publique aujourd'hui occultée, les monnaies fiscales, non porteuses d'intérêt et émises sur la base d'anticipations de recettes fiscales pour payer des dépenses publiques ; elles circulent dans le circuit du Trésor, et au delà. Ces monnaies, en tant que créances sur l'Etat, voire sur la société, sont bien de la dette. La « répression monétaire » dont elles ont fait l'objet à partir des années 1970 en raison de la concession faite par les Etats eux-mêmes d'un monopole d'émission aux banques commerciales tend à le faire oublier².

¹ Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la part de la dette publique dite « non négociable », régie par des règlements administratifs et politiques, était très largement dominante en Allemagne, en Italie et en France. Elle passe pour le Royaume-Uni, en proportion, de 51 % de la dette émise en totalité en 1945 à 82 % en 1993. En Allemagne, le grand bond vers le marché est considérable : la dette marchande y passe de 8 % en 1953 à 81 % en 1993. Voir Abbas *et al.*, 2014.

² Théret, 2016.

Plusieurs enjeux émergent à nouveaux frais de ce pari analytique, au fur et à mesure que se déploient les enquêtes de sociologie des politiques économiques : l'étude du rapport entretenu avec l'ordre économique par les administrations publiques, hauts fonctionnaires, techniciens, mais aussi les acteurs des marchés financiers, permet de saisir quelles caractéristiques et pièces précises des assemblages monétaires, financiers et économiques sont mises en cause et mises en crise quand, au contraire, d'autres sont mises en ordre¹, naturalisées et considérées comme allant de soi. Le concept d'assemblage² donne à voir en détail la variation et les conditions de changement des régimes ou des ordres économiques : comment ces pièces assemblées de l'Etat de finance s'agencent entre elles, s'articulent ou se désarticulent pour constituer un ordre socioéconomique plus ou moins stable ; quelles sont les pièces qui tiennent et celles qui craquent ; quelles sont celles qui sont critiquées de l'intérieur de l'administration, ou de l'extérieur ; comment elles sont réformées, remplacées, reconsolidées ou fragilisées³.

¹ Gayon et Lemoine, 2014.

² Ce concept rejoint les analyses développées dans le sillon des Science and Technology Studies (STS), qui rendent compte de formes situées de production des abstractions globales, où le global est vu comme le produit de « mise en chaîne » de dispositifs. « An assemblage is the product of multiple determinations that are not reducible to a single logic. The temporality of an assemblage is emergent. It does not always involve new forms, but forms that are shifting, in formation, or at stake. As a composite concept, the term "global assemblage" suggests inherent tensions : global implies broadly encompassing, seamless and mobile ; assemblage implies heterogeneous, contingent, unstable, partial and situated » (Collier et Ong, 2005, p. 12). Voir également Callon et Latour, 2006.

³ L'idée d'assemblage peut renvoyer au changement institutionnel identifié par Kathleen Thelen (2003) sous le terme de « *institutional layering* ». Elle est également cohérente avec l'approche de la politique économique développée par la théorie économique de la régulation étendue à la régulation sociétale (Théret, 1999, p. 134).

Encadré 2 : Sur la notion d'ordre

Nous faisons dans cet article un usage polysémique et ouvert de la notion d'ordre. Nous parlons principalement d'ordres, pour renvoyer à des ensembles de pratiques orientées par des finalités spécifiques et régies par des logiques propres. Il s'agit alors d'un principe de différenciation topologique des sociétés dans lesquelles tendanciellement le politique s'est séparé (autonomisé) du religieux, l'économique du politique, et le domestique des trois ordres précédents¹. Chacun de ces « ordres de vie », pour parler comme Max Weber, se reproduit de manière autonome sur la base d'un ensemble de règles de fonctionnement (d'ordonnement), de coutumes, de normes et de valeurs orientées par une certaine « rationalité en finalité » (avoir, être, œuvrer, aimer). Ce concept d'ordre est également proche de celui d'ordre de grandeur et de cité dans l'économie des conventions. Mais on parle parfois aussi d'ordre social, socioéconomique, ou politico-économique, dans la mesure où les divers ordres différenciés de pratiques sociales restent dépendants les uns des autres et ne sont que des pièces de l'assemblage que l'on appelle société. On parle également d'ordre monétaire et financier, d'ordre juridique et discursif, à partir du moment où les pratiques monétaires, financières, juridiques, judiciaires, et discursives constituent des domaines d'activités largement autoréférentiels, *i.e.* qui trouvent leurs finalités en eux-mêmes et non plus seulement dans leurs fonctions sociales vis-à-vis des autres ordres. Enfin, on parle de mise en ordre en l'opposant à la mise en crise, comme condition d'une reproduction et/ou d'une stabilisation d'un type de pratiques sociales. En ce cas, l'idée d'ordre est similaire à celle de régime telle qu'elle est utilisée dans l'approche régulationniste. L'idée de régime est aussi parfois utilisée comme équivalente à celle d'ordre, encore que dans la conception la plus abstraite d'un ordre, le régime renvoie à la permanence d'une forme plus précise de son ordonnancement ou mode de reproduction autonome, et s'oppose à la crise.

Cet usage ouvert du concept d'ordre suit la voie empruntée par Max Weber. Selon Jean-Pierre Grossein, Weber considère « que l'on pourrait construire toute la sociologie à l'aide de deux concepts seulement, celui d'action [...] et celui d'ordre [...] », alors que « paradoxalement, on a du mal à trouver une définition » précise de ce dernier terme dans son œuvre. La difficulté tient dans l'extension variable de ce concept. En relation avec le concept d'action en société, Weber en donne une définition restreinte : il s'agit alors « d'ordres fixés par des statuts, des règlements [...]. Mais la notion peut avoir une acception plus large, l'ordre étant alors conçu comme le cadre d'un domaine entier d'activité. Enfin, le concept d'ordre connaît une extension maximale avec la notion [...] d'ordres de vie, par quoi Weber désigne des sphères d'activité déployant des logiques de sens et des valeurs spécifiques qui ont tendance à s'autonomiser et à s'opposer entre elles² ». En bref, « des sphères d'action dans lesquelles se déploient des logiques de sens spécifiques et autonomes ; la religion, l'économie, le politique, l'art, l'érotique, ainsi que l'activité de connaissance intellectuelle³ ».

¹ Théret, 1992.

² Grossein, 2016, pp. 82-83

³ *Glossaire raisonné*, par J.-P. Grossein, dans Weber, 2016, p. 342.

Ce faisant, il s'agit de rompre avec une histoire développementaliste et de suivre les déplacements non linéaires qui s'effectuent au sein des assemblages, en montrant comment ils sont parcourus d'incertitudes, de controverses, de ruptures et de bifurcations. L'intérêt des enquêtes de sociologie politique de l'économie réside dans l'exploration de phénomènes économiques parfois laissés à l'abandon, voire ayant été sujets à des politiques de refoulement, parce que précisément considérés comme des objets « refroidis », relevant de « savoirs assujettis ou ensevelis⁴ » et désormais non questionnables. Nous considérons que c'est à ce prix que l'analyse peut ré-ouvrir des dossiers enfouis de l'analyse macroéconomique, comme celui du mode de financement de l'Etat et du processus qui a conduit à éliminer toute une série d'options techniques alternatives et plurielles (circuit du Trésor, bancarisation publique, etc.) et qui a abouti à la naturalisation de l'émission exclusive de la dette publique sur les marchés financiers.

⁴ Foucault, 1997, p. 9.

Dans cette perspective, nous revenons d'abord sur le concept d'assemblage et la méthode d'enquête qui le sous-tend. Puis, dans le sillage de ce travail « généalogique » d'historicisation et d'incarnation sociale et politique des ordres économiques, monétaires et financiers, nous décrivons deux grands types d'assemblages monétaires et financiers – qui sont à la fois nationaux et internationaux, se composent d'acteurs, d'institutions et d'instruments de finances publiques (monnaie, dette sociale et dette financière) – ayant jalonné l'histoire depuis près de cinquante ans. Par assemblages de « l'Etat de finance », expression empruntée à l'historien Pierre Chaunu⁵, nous entendons plus précisément les façons dont, par des jeux d'acteurs et d'institutions, s'organisent et se déploient les appareillages relatifs aux finances publiques, saisis à travers le financement du Trésor et les politiques monétaires et financières. Les assemblages « fisco-financiers⁶ » présentés s'organisent principalement autour des formes que prend la dette publique, que celle-ci soit « sociale » – la promesse de « maintenir » des services publics ou des retraites par répartition dans l'avenir – ou « financière » – le paiement et le remboursement des contrats financiers passés entre l'Etat et des créanciers privés. Enfin, nous décrivons des *futurités* – terme puisé cette fois chez John R. Commons⁷ – de ces assemblages, c'est-à-dire les façons dont le futur de ces mises en ordre peut être envisagé dans le présent – que ce soit par extrapolation des politiques actuelles ou encore à travers la façon dont les dispositifs du présent, et leur portage par les acteurs gouvernementaux, débordent sur le futur pour mieux en circonscrire la pluralité potentielle.

Le premier assemblage installe structurellement l'Etat de finance en dehors et en surplomb des forces de marché, alors que le second le plonge au cœur d'un procès inachevé de financiarisation des politiques monétaires et financières. Nous explicitons les modalités de transition de l'un à l'autre de ces assemblages, et montrons comment le détail de cette description permet de localiser les brèches et les points de fuite qui fraient la voie aux futurités, en contrepoint de ces ensembles stabilisés.

UNE ANALYSE SOCIOLOGIQUE DES ASSEMBLAGES POLITICO-ÉCONOMIQUES

Comment les régimes ou les ordres économiques tiennent-ils et se maintiennent-ils à travers leur incarnation dans des acteurs sociaux, via le dépôt de pratiques routinisées dans des institutions stables et peu controversées, ou encore via leur opérationnalisation dans des instruments d'action économique, monétaire et financière ?

Les pièces instables de finances publiques et leur dynamique mobile que nous prenons comme traceurs sont reconstituées à partir d'une documentation variée (archives, entretiens, séries longues, etc.). L'analyse de l'évolution et du déplacement de ces pièces fisco-financières sur l'échiquier social éclaire la façon dont le « pouvoir de la finance » a reconquis son hégémonie et affaibli les régulations de l'après-guerre.

Les assemblages de l'Etat de finance sont des combinaisons⁸ socio-historiques de trois grands types de dispositifs qui concernent : 1. l'émission, la distribution et la formulation publique des problèmes des dettes d'Etat, notamment celui de la hiérarchie entre dette sociale (tutélaire) et dette financière (contractuelle) ; 2. les modalités institutionnelles de contrôle, de création-destruction et de distribution de la monnaie (publique et privée) ; 3. les techniques de régulation ou de dérégulation des marchés financiers. Dans cet article, nous nous attachons plus particulièrement aux formes de la dette publique, en même temps que

⁵ Chaunu, 1977.

⁶ L'Etat de finance peut également être dénommé Etat fisco-financier. Théret (1992) définit le régime fisco-financier de l'Etat comme un mode stabilisé de reproduction dans le temps de son économie de prélèvement-redistribution-endettement.

⁷ Commons, 1990-1934

⁸ On peut aussi parler d'articulations ou de « corrélations » pour parler comme Commons (1990-1934), ou encore de « synthèses pratiques », de mises en « adéquation au plan du sens » ou en « compatibilité », en nous référant à Grossein, 2016, pp. 64-66.

l'on considère cette pièce comme un pivot des transformations à l'œuvre dans les deux autres grands dispositifs de pouvoir précités. Joint bout à bout, ces instruments produisent des « effets de structure⁹ », font système et constituent des « circuits » de natures variées que l'on peut catégoriser comme plus ou moins administrés (réglementaires *versus* en marché, centralisés *versus* régionalisés ou fédéralisés), plus ou moins institutionnalisés (enracinés dans le droit, constitutionnalisés), plus ou moins publicisés – pris en charge par des institutions publiques – ou privatisés – c'est-à-dire gérés par les acteurs, organisations et dispositifs des marchés eux-mêmes.

Des configurations aux assemblages de l'Etat de finance

Un travail similaire de catégorisation historique des formes de l'Etat a été mené par Alain Desrosières, qui a ainsi typifié « cinq configurations », l'Etat ingénieur, l'Etat libéral, l'Etat-providence, l'Etat keynésien, et l'Etat néolibéral, qui correspondent à des articulations entre « des configurations de relations entre l'Etat et le marché », « des modes de description statistique » et des instruments de « politiques économiques »¹⁰. Le découpage de configurations institutionnelles a été aussi entrepris, en ce qui concerne l'architecture financière et les régimes monétaires internationaux, par Michel Aglietta. Conformément à la tradition de l'analyse régulationniste des configurations de formes institutionnelles¹¹, ce dernier avait repéré des « modes de relations interétatiques » et identifié lui aussi plusieurs formes d'Etat : Etat protectionniste, Etat keynésien et Etat néolibéral¹².

Comme l'a rappelé à juste titre Desrosières, il serait illusoire d'assimiler ces « stylisations » de la réalité à une « succession historique » exacte, ou encore de considérer qu'une configuration serait « exclusive » de l'autre : au contraire, celles-ci « sont même souvent entremêlées dans des situations concrètes¹³ ». Pour autant, si les assemblages que nous décrivons ne correspondent pas exactement à une évolution chronologique linéaire, ils renvoient bien à des réalités empiriques et historiques situées qui permettent de distinguer clairement les périodes où ils prévalent.

Le parti pris qui consiste à décrire des assemblages historiques plutôt qu'à analyser des « configurations » *stricto sensu* renvoie aux apports que l'analyse de sociologie des politiques économiques peut apporter à ces traditions empiriques et théoriques en sciences sociales et en économie.

Certes, la notion d'assemblage reprend à son compte l'héritage de l'analyse des configurations, des régimes et des crises conduite par l'école de la régulation, pour laquelle les formes spécifiques à une époque donnée de rapports sociaux sont décrites dans leurs interdépendances, tels le rapport capital-travail (rapport salarial), les rapports marchands (concurrence), les relations de dette-crédance (monnaie et finance), les rapports à la coercition et au droit (l'Etat) et les relations internationales¹⁴. Mais la caractérisation historique de ces formes institutionnelles se situe à un degré élevé d'abstraction, où les « acteurs » et les « instruments » qu'ils manipulent ont disparu et sont remplacés par des classes d'« agents représentatifs » homogènes, formant des blocs objectifs et réduits à de simples supports de structures (Etat pensé comme non fractionné bureaucratiquement, unitaire et homogène ; entreprises, corporations, marchés, etc.).

⁹ Mitchell, 2005

¹⁰ Desrosières, 2003.

¹¹ Voir Boyer (2004).

¹² Aglietta, 2004. On pourrait citer également Delorme et André (1983) qui, dans une perspective de longue durée, distinguent diverses configurations Etat-économie qualifiées d'Etat circonscrit, d'Etat inséré, etc.

¹³ *Idem*, p. 1

¹⁴ Boyer, 2004.

Déplacements descriptifs et postulats

La perspective défendue ici vise deux choses : d'une part, pénétrer à l'intérieur de ces agrégats en montrant de quoi ils se composent et comment ils sont sociologiquement et politiquement incarnés ; d'autre part, substituer à un régime descriptif énumérant, listant et documentant différents niveaux de la réalité macroéconomique, un régime descriptif donnant à voir les processus d'articulation et de désarticulation des politiques économiques : par exemple le passage de la coordination, au sein de l'administration, des politiques monétaires et financières à leur compartimentage en politiques publiques cloisonnées. Mieux, il s'agit de mettre en suspens *a priori*, quitte à les alimenter *a posteriori* et au terme de l'enquête, les systèmes théoriques qui conçoivent la réalité empirique conformément à une logique d'emboîtements successifs de « niveaux » d'abstraction ou de réalité institutionnelle différents¹⁵. En somme, l'enjeu est de montrer que les hiérarchies entre ces différents niveaux de réalité sont remises en jeu, bousculées, déplacées et éventuellement réactualisées dans les situations de conflits entre acteurs autour des dispositifs de pouvoir. Cela revient à opter pour une description qui montre les institutions et les régulations macrosociales en « train de se faire » et de se « défaire¹⁶ », et qui souligne les jeux d'opposition comme l'adversité sociale qui s'avèrent vivaces, y compris à l'échelle macroéconomique. Dès lors, la solution descriptive consiste à ne pas opposer le niveau « macro » au niveau « micro » des situations. Mais, pour cela, il faut que « le sociologue oriente son intérêt vers des sites et des activités dans lesquels des ensembles sont agrégés, des totalités assemblées, des collectifs institués et des structures rendues tangibles¹⁷ ». La réalité macroéconomique ou macrosociale se rend cette fois descriptible par le sociologue comme « le fruit de performances qui sont entièrement redevables d'observations empiriques », et est conçue comme « accomplie, réalisée et objectivée à travers des pratiques, des dispositifs et des institutions, sans lesquels [elle] pourrait certes être réputée exister mais ne serait plus en mesure, cependant, d'être rendue visible et descriptible¹⁸ ».

Ne pas prendre les institutions et le niveau macroéconomique comme un point de départ des « choses solidifiées », mais plutôt « donner à voir tout le chaos empirique dont ils émergent, l'entrelacs des actions et interactions [qui en sont] à l'origine¹⁹ ». Le déplacement descriptif porté par la notion d'assemblage permet de saisir des « effets de structure » produits par l'enchâssement et l'alignement des dispositifs de pouvoir sur l'Etat de finance. Tout l'enjeu étant d'être attentif, dans le même mouvement, à la façon dont les institutions et entités macroscopiques déjà réifiées (dans des controverses et situations de conflit précédentes) pèsent sur les situations, sont plus ou moins déstabilisées, plus ou moins contestées, et quel est le coût social de ces tentatives de « dé-chosification ».

Pour ce faire, plusieurs postulats analytiques relatifs à la structuration et aux dynamiques de mise en ordre de ces assemblages s'avèrent décisifs.

¹⁵ Pour une analyse en termes de niveaux de changements institutionnels, distinguant entre changement de premier, deuxième et troisième ordre, allant du plus micro au plus macro, voir Hall (1993). Théret (1998, pp. 83-94), pour théoriser les notions de régime (de mise en ordre de pratiques sociales spécifiquement orientées en finalité) et de régulation sociale, propose une décomposition en quatre niveaux de complexité et échelles d'abstraction. Mais on est là dans un cadre théorique où, pour donner un contenu précis à la catégorie de régulation sociale dans l'ordre scientifique, il s'agit de mettre en ordre des régularités empiriques observables à différentes échelles de socialité et requérant des méthodes et instruments d'observation différents. La catégorie de régulation sociale n'est pas une catégorie descriptive, analytique, mais une catégorie abstraite comme peut l'être le concept wéberien d'Etat (sur ce point, voir Grossein, 2016, p. 69).

¹⁶ Gaïti, 2006.

¹⁷ Barthe *et al.*, 2013

¹⁸ *Ibid.*, p. 178

¹⁹ Benquet, 2013, p. 12. Marlène Benquet expérimente ce régime descriptif dans le cas d'un supermarché, en refusant de prendre comme données, ou efficaces parce que venant « d'en haut », les injonctions à la mise au travail. Elle explique ainsi l'importance de « reconstruire la gamme continue de transformations, de traductions, de déplacements qui relie les stratégies mises en place par la direction pour obtenir la participation des individus, et leur investissement concret dans l'activité. Ces stratégies ne sont pas des objets finis, utilisables à loisir par la direction mais des processus perpétuellement modifiés par la situation dans laquelle ils se développent » (*Ibid.*, p. 13).

(i) Tout d'abord, le postulat selon lequel les acteurs (politiques, institutionnels, financiers) sont embarqués dans des dynamiques de mise en ordre et de mise en crise des différentes pièces produisant les macro-assemblages financiers et monétaires. En aménageant des espaces particuliers et circonscrits de gouvernement de l'économie, en réformant les institutions publiques et privées, en modifiant les réglementations de la finance, les acteurs mobilisés à différents échelons des organisations publiques font et défont les assemblages, les préparent à faillir, ou à faire défaut sur un élément particulier de l'arrangement ; ils déstabilisent et enrayent un circuit financier et monétaire de l'intérieur ; ils interprètent et anticipent les « chocs » extérieurs, les entretiennent, les nourrissent, et préparent l'après... En somme, il existe un travail de construction de la « crise » d'un assemblage donné, qui est la plupart du temps irréductible à une perturbation purement « endogène » ou à un choc parfaitement « exogène ». La caractérisation comme endogène ou exogène des crises fait partie du travail de construction et de déconstruction des causalités et des solutions d'action publique – exposées sous forme « naturelle », ou marginalement débattues sur la place publique – poursuivi par les acteurs et les organisations collectives. Ainsi, plusieurs facteurs de changement structurel se combinent de façon inextricable dans l'action et les situations qu'il faut décrire : les logiques intrinsèques aux pièces des assemblages et à leurs articulations ; des « chocs » extérieurs modifiant l'environnement des assemblages ; et des actions sociales et politiques qui se pensent explicitement comme transformatrices des paradigmes et/ou des pratiques économiques déjà-là. Les deux premiers types de facteurs sont bien pris en compte dans les analyses configurationnelles et régulationnistes. Les actions sociales transformatrices le sont beaucoup moins, et c'est sur celles-ci que nous nous centrons en privilégiant la notion d'assemblage de l'Etat de finance.

(ii) Ensuite, un second postulat concerne les modalités de transition d'un ordre à l'autre. L'analyse prend ici acte du fait que « tout ne bouge pas en même temps » dans un assemblage particulier de l'Etat de finance. En effet, toutes les pièces du puzzle ne sont pas démontées simultanément, et leur mise en mouvement peut enrayer lentement mais sûrement la cohérence du système et préparer la crise systémique de l'assemblage dans sa globalité. En somme, il existe des effets de *spill over* et de décalage dans le temps des effets d'un démantèlement partiel de l'appareillage d'une configuration de finances publiques. Par ailleurs, le changement ne s'opère pas uniquement en période de crise, il est préparé de longue date par des forces qui sont déjà présentes et agissantes quoique dominées. La crise ne fait que rendre possible le renversement des rapports de forces internes, lequel dévoile l'existence préalable de telles forces. En période normale, on ne peut soupçonner la présence de ces acteurs qu'à l'occasion de faits émergents, et l'attester seulement par des enquêtes sociologiques approfondies. Mais, dès lors que cela est démontré pour certaines périodes, comme c'est le cas dans notre enquête sur le Trésor français dans la période généralement qualifiée de l'Etat keynésien (ce que nous appelons plus bas assemblage I)²⁰, nous sommes autorisés à penser que cela vaut aussi pour la période néolibérale qui l'a suivie (assemblage II). Même si l'Etat néolibéral actuel semble particulièrement résilient dans la crise actuelle, de nouveaux assemblages sont toujours possibles.

(iii) Enfin, un troisième postulat porte sur les formes que prend l'Etat, la bureaucratie et les marges de manœuvre des professionnels de la politique et des « gouvernants ». L'analyse défendue ici montre que l'alignement particulier des dispositifs et organisations des faits monétaires, financiers et économiques produit des formes concrètes d'exercice de la souveraineté, et des modes d'existence de l'Etat. Cet alignement détermine précisément les tâches qui sont assignées à la puissance et à l'administration publiques ainsi qu'aux représentants politiques. En cela, l'assemblage marchand ne correspond pas exactement à un recul ou à un retrait de l'Etat mais plutôt à son redéploiement²¹ et à la « mise au pas » de

²⁰ Lemoine, 2011. Vincent Gayon (2010), dans sa thèse sur l'OCDE, rend compte d'un travail souterrain identique préparant le passage de politiques keynésiennes d'emploi – *demand side* – à des politiques néolibérales – *supply side*.

²¹ Hibou, 1998.

ses intérêts sur ceux des marchés de capitaux et de leurs représentants²². Il suffit pour justifier ce postulat de rappeler le paradoxe suivant : c'est au moment précis où émerge un marché mondial des dettes dites souveraines (synonyme de mise en marché des dettes publiques) que la définition de la valeur des Etats échappe au domaine public pour être entièrement laissée à des acteurs et organisations privés : les marchés financiers pour la détermination d'un prix de la dette, et les agences de notation, à travers la stabilisation d'un cadre de facteurs « fondamentaux », pour l'évaluation des finances publiques, du « risque politique » et de la probabilité de défaut d'un pays. L'installation lente et progressive d'une configuration de marché pour l'émission, la vente et l'évaluation de la dette d'Etat a redéfini ce que sont et doivent être les « bonnes » politiques publiques. Celles-ci sont désormais indexées à la défense du « crédit de l'Etat » validé par les créanciers privés, et de nouveaux modes légitimes d'attribution de la valeur (morale, financière et politique) de l'Etat – c'est-à-dire ce qu'il vaut, et ce qu'il lui incombe de faire – sont stabilisés.

Le premier assemblage de l'Etat de finance français est constitué après la Seconde Guerre mondiale et correspond à la remise en ordre économique de la Reconstruction. Les outils macroéconomiques, les leviers politiques comme les arènes sociales et bureaucratiques de performance de ce régime, souvent qualifié dans la littérature d'« économie administrée », sont connus : planification, comptabilité nationale, modélisation macroéconométrique, administration du financement de l'Etat et de l'économie, contrôle strict des capitaux (voir *Assemblage I. Circuit d'Etat*). Si la date de démarrage de cet assemblage retenue ici n'a rien d'original – la Seconde Guerre mondiale et les débuts de la Reconstruction –, la chronologie établie des premiers craquements, contestations intestines et enrayements institutionnels se révèle quant à elle plus inédite. En effet, des dynamiques contradictoires visant à *mettre en marché* certaines des pièces *a priori* les plus techniques et obscures mais, de fait, éminemment centrales et pivots viennent perturber cet arrangement administré de l'intérieur dès le milieu des années 1960, période à laquelle le circuit d'Etat commence à être mis en crise et progressivement démantelé au profit de mécanismes de marché qui vont peu à peu s'imposer, y compris dans les secteurs et les modes d'action les plus étatiques et bureaucratisés (voir *Assemblage II. Circuit de marché*).

LE CIRCUIT D'ÉTAT DE LA PÉRIODE FORDISTE KEYNÉSIENNE : TRÉSOR ACTIF, MONNAIE ET BANQUES PUBLIQUES, RÉPRESSION FINANCIÈRE

Le premier assemblage s'articule autour d'un système centralisé, national et public de collecte et de distribution de l'épargne dans les circuits économiques nationaux. Rapporté à l'histoire longue, cet assemblage contraste fortement avec celui de l'Etat libéral du XIX^e siècle disparu dans la tourmente des années 1930, où une fiscalité non progressive s'articulait à une dette publique antiredistributive, incarnée par la figure idéal-typique du rentier-bourgeois détenteur de titres de la dette publique²³. Fortement marqué par l'ingénierie d'Etat et les figures du haut fonctionnaire planiste, le circuit du Trésor occupe une place centrale dans le financement de l'Etat et de l'économie. Ce dispositif fait de l'Etat, à travers son administration des Finances, une entité financière monétairement active²⁴ et située en surplomb de l'économie et des banques, bénéficiant de prérogatives souveraines exorbitantes du droit commun : l'Etat-banquier contrôle le crédit – largement nationalisé (la Banque de France et les quatre plus grandes banques de dépôt le sont après-guerre) –, fixe les taux d'intérêt et décide de modalités comme des secteurs économiques où doit être allouée la monnaie²⁵. L'argent

²² Denord et Lagneau-Ymonet, 2016.

²³ Théret, 1991. Voir aussi Piketty (2013) pour le cas de la Grande-Bretagne du XIX^e siècle et Hager (2016) pour celui de la fondation de la démocratie parlementaire aux Etats-Unis.

²⁴ Sur la distinction entre monnaie active et monnaie passive, voir Olivera (1970).

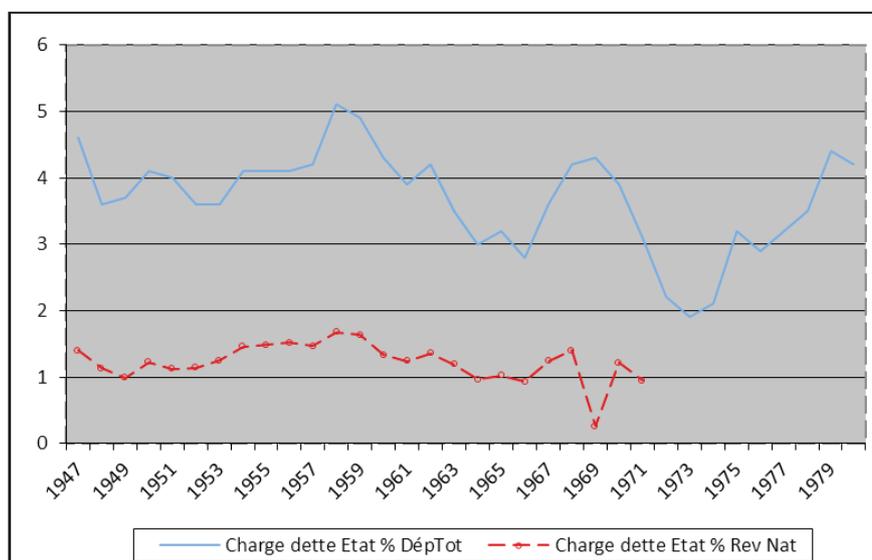
²⁵ Coutière, 1976 ; Lemoine, 2016.

est *marqué* du sceau public²⁶, et le financement public de l'économie revient aux caisses de l'Etat, via les canaux de captation réglementaire de l'épargne constitués par le circuit du Trésor. « L'art de la trésorerie », expliquent François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüé, deux grandes figures du ministère des Finances au moment de la Reconstruction, ne consiste pas à se présenter devant un parterre d'éventuels créanciers prêts à investir dans l'Etat, mais plutôt à « tenter de capter sur le marché des capitaux, afin d'en assurer le retour vers ses caisses, les liquidités mises en circulation par le déficit budgétaire²⁷ ». Quand l'Etat paye ses fonctionnaires, il met à disposition des crédits qui peuvent lui revenir sous la forme directe des dépôts effectués par ses employés dans les « guichets du Trésor ». Mais ce mécanisme vaut aussi quand l'Etat paie les fournisseurs privés qui placent ensuite leur épargne en bons du Trésor, ou quand les entreprises reversent de l'argent sous forme d'impôts, proportionnels aux revenus qu'ils ont pu accumuler grâce au remplissage de leurs carnets de commande dont l'investissement public a été le moteur.

Une dette financière non marchande, technocratique et « verticalisée »

Ces mécanismes rendent accessoire et d'un niveau faible la contraction d'une dette financière à grande échelle : le ratio dette-PIB ne dépasse jamais les 30 % sur la période, sa moyenne est stable, autour de 15 % jusqu'au milieu des années 1970, et il n'est encore que de 20 % en 1982. Le niveau peu élevé de cette dette est l'image inversée de la relation de domination verticalisée du Trésor sur les banques et la finance : les souscriptions aux bons du Trésor sont réglementaires, et la marge de manoeuvre commerciale sur ces titres laissée aux banques et acteurs de la finance qui en sont détentrices est minimisée.

Graphique 1: Charge de la dette publique de l'Etat



Source : Delorme et André, 1983, p. 727²⁸.

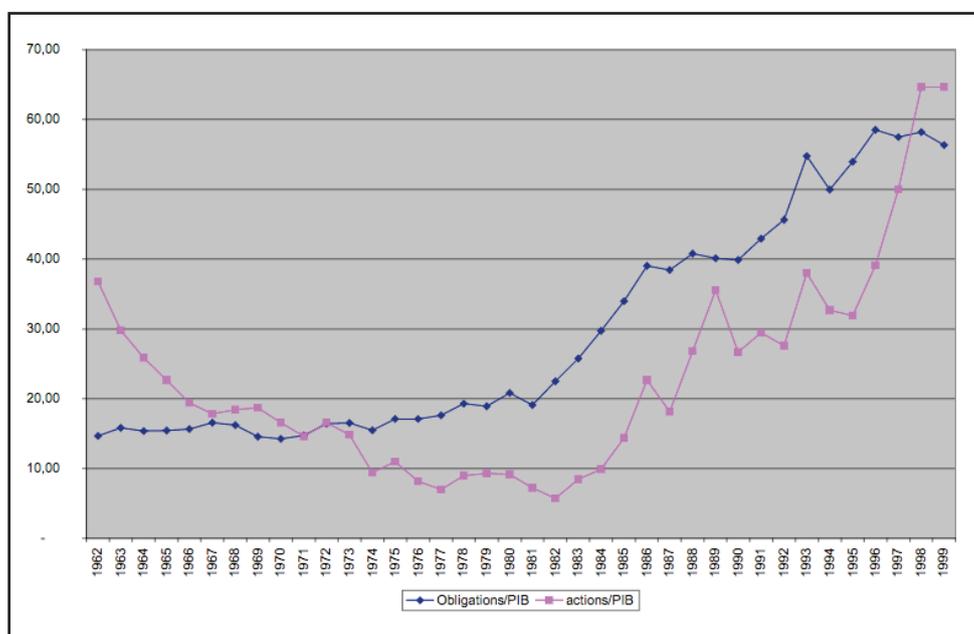
²⁶ Zelizer, 2010.

²⁷ Bloch-Lainé et De Vogüé, 1960, p. 271.

²⁸ DépTot : dépenses totales de l'Etat ; Rev Nat : revenu national.

Jusqu'à la fin des années 1970, le marché obligataire est domestique, peu rentable – à cause des niveaux d'inflation élevés – et stagnant (graphique 2).

Graphique 2 : Evolution des ratios de capitalisation actions et obligations rapportés au PIB 1962-1999



Source : Bozio, 2002, graphique 20, p. 76.

C'est seulement à partir du milieu des années 1960, avec la politique explicite de *neutralisation monétaire* du Trésor, que seront défaites les points de jonction entre le financement de ce dernier par des banques contraintes de souscrire ses bons en compte courant, la politique d'orientation et de « sélectivité » du crédit par le Conseil national du crédit, et la politique de contrôle des niveaux de la masse monétaire via le levier constitué par « l'encadrement » du crédit dont la Banque de France, l'Institut d'émission, a la charge²⁹. À travers une intense coordination institutionnelle entre ces dispositifs, qui est un trait marquant de cet assemblage, s'articulaient donc les politiques monétaires, du crédit, de supervision bancaire et du financement de l'Etat. Un instrument a joué ici le rôle de pivot, à savoir le *plancher de bons du Trésor en compte courant* qui offrait au Trésor à la fois un financement « sécurisé » (les prix étaient administrativement déterminés et les banques forcées de souscrire aux emprunts à court terme, conformément à une politique de quotas) et un droit de regard de cette administration centrale sur les usages bancaires du crédit.

La dette à moyen et long terme est en outre très majoritairement « non négociable », c'est-à-dire qu'elle est émise auprès des particuliers à un prix déterminé par l'Etat. Délibérément technocratiques, les instruments de la trésorerie donnent l'avantage au Trésor, et donc à la puissance publique, dans la répartition et le contrôle des richesses nationales. La dette publique « marchande », en tant que relation contractuelle d'achats-ventes de titres financiers porteurs de taux d'intérêt « négociés », liant des créanciers privés à la puissance publique, était ainsi minorisée.

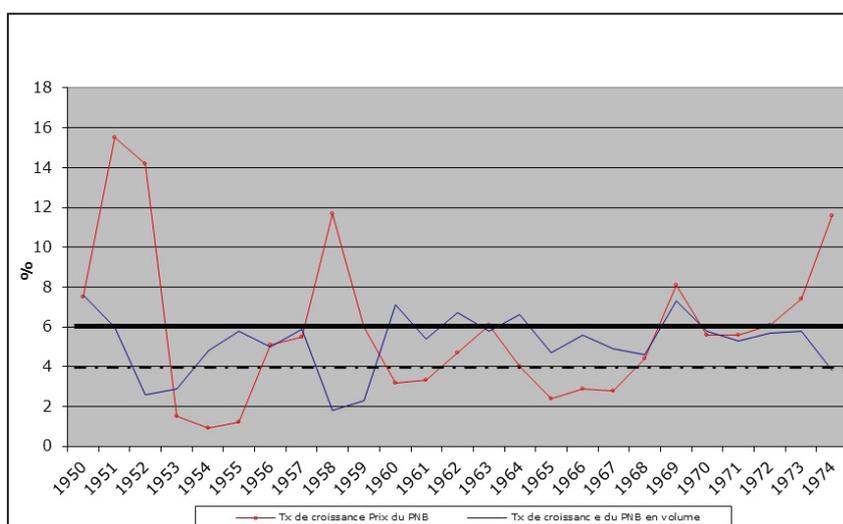
²⁹ Monnet, 2012.

Dans cet assemblage enfin, l'usage et le contrôle de la monnaie sont centralisés et intégrés au sein de l'appareil d'Etat : la force monétaire de la puissance publique (« monnaie active ») se déploie en s'accompagnant d'une « répression financière³⁰ ». La bourse elle-même est encadrée par les pouvoirs publics et semi-publics – via le monopole de la compagnie des agents de change³¹. Et le marché des actions dans cette période se rétrécit en proportion du PIB (graphique 2).

La dette sociale démocratique et « verticalisée »

Les économistes régulationnistes ont qualifié cet assemblage de keynésiano-fordiste. En effet, un bouclage du circuit étatique est assuré : l'injection directe et indirecte de monnaie par la puissance publique entraîne la croissance rapide d'une économie qui rend possible un compromis capital/travail selon lequel les salaires nominaux sont indexés sur l'indice des prix à la consommation et les salaires réels aux gains de productivité, situation qui a conduit Robert Boyer³² à parler d'un régime monétaire ancré dans un étalon-travail. Par la médiation des prélèvements sociaux et fiscaux, l'aisance monétaire permet également à la puissance publique de reconnaître et d'honorer de manière croissante la dette sociale dont elle est redevable dans un régime de démocratie élargie et sociale où la puissance publique ne se reconnaît légitimement souveraine que par emprunt, c'est-à-dire par délégation du peuple³³. Et ce, sur une base à la fois réciprocaire (la sécurité sociale est fragmentée en divers régimes professionnels et relève principalement du don/cotisations–contredon/prestations) et redistributive (la fiscalité, fondée sur le principe des capacités contributives, est progressive et finance les compensations démographiques entre régimes). Les créances honorées et les droits sociaux individuels reconnus, qui sont la contrepartie de cette dette, qualifient et valorisent la force de travail des salariés, dont la productivité et la valeur reconnue sur le marché en sont augmentées d'autant. Les prélèvements croissent dans le même mouvement : d'où le cercle vertueux des dites Trente Glorieuses favorisant le développement simultané des droits sociaux (et de la puissance publique) et de la richesse produite (et de l'accumulation privée du capital).

Graphique 3 : Inflation et croissance entre 1950 et 1974



Source : DASM, 1975, Annexe 1.

³⁰ McKinnon, 1973.

³¹ Lagneau-Ymonet et Riva, 2010.

³² Boyer, 1993.

³³ Barbier et Théret, 2009.

L'Etat social et la dépense publique sont considérés, dans ce circuit bouclé, comme une pièce active et productive de l'assemblage : en protégeant les travailleurs, ils produisent une main-d'œuvre efficace et des salaires permettant d'alimenter le dynamisme de la consommation, ce qui contribue « activement » à entretenir une croissance endogène centrée sur l'espace national. Mais la conflictualité sociale se traduit par une inflation soutenue, qui peut atteindre des taux élevés lorsque s'y mêle l'instabilité politique : l'indexation des salaires à l'inflation et aux gains de productivité n'est pas négociée *ex ante* comme dans les pays européens du Nord (y compris l'Allemagne), mais établie *ex post* en fonction de l'inflation observée et avec diffusion des gains salariaux obtenus dans les secteurs moteurs à l'ensemble des secteurs économiques où la productivité peut se révéler plus faible – ce qui alimente aussi l'inflation (graphique 3).

Cet assemblage des pièces de l'Etat de finance crée un ordre social et politique dans lequel la priorité est le plein-emploi, le productivisme, la croissance et une consommation de masse. La légitimité démocratique de l'Etat social s'arrime à une légitimité technocratique des modes de financement, incarnée par les grandes figures des serviteurs de l'Etat, tel François Bloch-Lainé (directeur du Trésor dans l'immédiat après-guerre), capables de faire la synthèse entre l'« orthodoxie monétaire » du Trésor qu'ils nuancent au nom de l'impératif de Reconstruction, et les velléités redistributives et interventionnistes exprimées au sein des instances participant à la planification de l'économie. Bloch-Lainé se souvient des « clameurs orthodoxes, des attaques de banquiers et de patrons qui faisaient alors du Plan l'hérésie à abattre³⁴ » auxquelles il a dû faire face pour défendre l'« appareil public » de financement de l'investissement. Mais il se souvient aussi qu'il n'a pas agi « le cœur léger³⁵ » : même si la légitimité de ces dispositifs dans le contexte de l'après-guerre était relativement assurée, il ne ressentait pas moins le recours à ces instruments comme des « péchés monétaires », des « entorses » provisoires à la règle orthodoxe de financement de l'économie et d'allocation du crédit via le marché. Ainsi, en activant les dispositifs de financement dirigés, le directeur du Trésor ne pouvait faire entièrement abstraction de la raison d'agir orthodoxe de son institution, stable au-delà des hommes qui l'incarnent et des conjonctures, et perpétuant le monétarisme sous une forme non théorisée « d'impératif de la pratique ». Si, y compris chez Bloch-Lainé, homme de synthèse, la « règle » du marché était comprise comme appelée à gouverner à nouveau l'économie, la monnaie et la finance, ce retour n'avait rien à l'époque d'inéluctable. Surtout, les modalités concrètes comme le tempo de ce retour au marché étaient encore inconnus au moment où, dans les années 1960, sont démantelées les premières pièces du circuit du Trésor. La mise à l'écart des institutions les plus puissantes de ces grands commis de l'Etat – Bloch-Lainé est évincé de son poste de directeur du Trésor dès 1952 par Valéry Giscard d'Estaing – est l'un des premiers signes de fragilisation de ce compromis.

Réformes et craquements endogènes : magnitude des effets « en décalage »

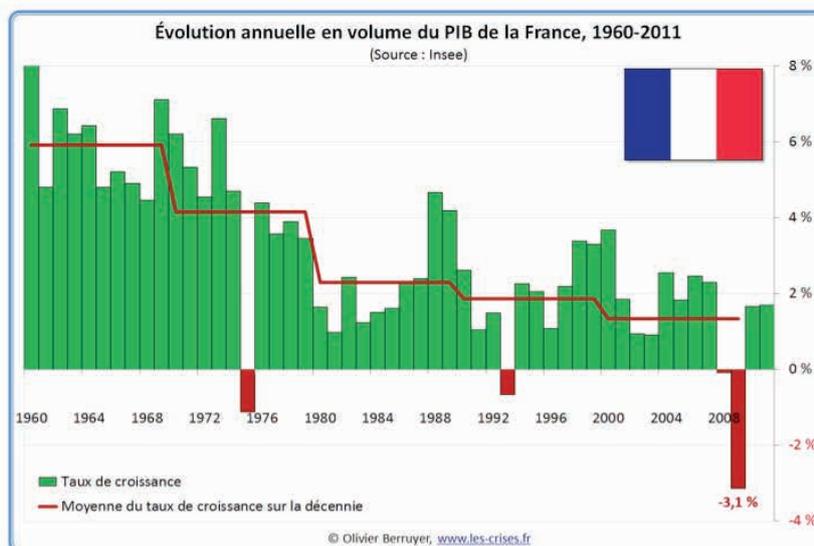
Très tôt donc, en dépit de l'efficacité économique et sociale du modèle – dans les années 1960, la croissance est soutenue à près de 6 % et l'inflation contenue autour de 4 % (graphique 3), et comme le montre le graphique 4 la performance de croissance est bien supérieure à celle qui sera obtenue ultérieurement –, les tendances libérales s'expriment et travaillent le circuit d'Etat jusqu'à le mettre en crise et à l'invalidiser, à la faveur de décisions d'acteurs externes qui modifient la donne dans les relations internationales : abandon des accords de Bretton Woods – Nixon –, chocs pétroliers – OPEP –, hausse brutale des taux d'intérêt aux Etats-Unis – Volker. Le démantèlement de ses différentes pièces se fera au nom de la lutte contre l'inflation,

³⁴ Bloch-Lainé et Bouvier, 1986, p. 52.

³⁵ Dans le for intérieur de ce haut fonctionnaire se joue la tension entre des pratiques administrées innovantes, parce qu'en rupture avec la tradition libérale des services, et l'incarnation du rôle de directeur du Trésor, secteur de l'Etat où le libéralisme monétaire et financier est établi de longue date. Son témoignage est ainsi parsemé de références au lexique religieux du « péché monétaire », division du légitime et de l'illégitime qui résonne entièrement avec les adversaires déclarés du circuit qui dénoncent les financements malsains de l'économie et de l'Etat et le « péché monétaire » des pouvoirs public, à l'instar de Jacques Rueff (Lemoine, 2016).

mais il est important de souligner que ce sont les mécanismes pluriels de financement de l'Etat qui sont alors les principaux « accusés » et les premières victimes de ce procès en « responsabilité » inflationniste.

Graphique 4 : Changement du régime de croissance de l'assemblage I à l'assemblage II



La lente neutralisation du rôle monétaire du Trésor et la façon dont les hauts fonctionnaires – qui ne sont plus les « héros » résistants et modernisateurs de l'après-guerre – vont promouvoir *a contrario* la recherche par l'Etat de financements qu'ils considèrent comme plus « sains » effritent cet assemblage bouclé (*i.e.* faisant circuit) des politiques financières, monétaires et économiques. De même, le dispositif du circuit est attaqué à la fois par les acteurs de la place financière, qui revendiquent plus de marge de manœuvre, et par les acteurs bancaires, qui contestent à l'Etat son rôle de « banquier » des fonctionnaires et de l'économie « faussant » la concurrence.

Le financement de l'Etat et de l'économie ne doit plus reposer sur les « facilités » du circuit du Trésor mais sur l'épargne préexistante et, surtout, extérieure aux institutions et réseaux administratifs. Le développement d'un véritable marché obligataire, national puis mondial, constitue ainsi un objectif permanent de la direction du Trésor à partir des années 1970³⁶. L'Etat doit renoncer à ses privilèges et se soumettre à la loi du marché au moment de se financer en affrontant l'épreuve de vérité que constitue la fixation des taux d'intérêt, cette fois non plus par l'administration (financement réglementé), mais par un marché où se confrontent la demande de titres d'Etat et les besoins de financement de la puissance publique : ainsi, l'adjudication, la vente aux enchères des emprunts d'Etat, se substitue progressivement, d'abord par expérimentation, aux procédures du plancher réglementaire qui imposent aux banques de souscrire ces emprunts à un prix fixé.

Le dépeçage de l'intérieur du circuit du Trésor verrouille de plus en plus le champ des possibles en matière de financement de l'Etat : on assiste à la délégitimation progressive puis définitive du circuit avec impossibilité de revenir en arrière, à la fin de la pluralité des instruments de financement de l'Etat (monétaire et non monétaire), à la disqualification du « levier » monétaire étatique pour soutenir les plans de relance, mais aussi à la professionnalisation du marché de capitaux et à la réintermédiation bancaire dans la détention des bons du Trésor, etc. C'est soumise à ces verrouillages successifs de sa capacité d'action

³⁶ Lemoine, 2011.

que l'administration des Finances doit affronter les « chocs » exogènes (Mai 1968, chocs pétroliers, fin de la coopération monétaire internationale) qui accéléreront l'enfouissement (plutôt que de laisser ouverte la possibilité de revenir en arrière) de ces instruments « bouclés » et « intégrateurs » des politiques économiques, monétaires et financières. Ainsi, la faillite de l'assemblage I est préparée de l'intérieur par la disqualification de nombreux instruments pivots de financement de l'Etat. Leur disparition se traduira par la suite par une évacuation complète du logiciel des politiques publiques des instruments et solutions potentielles de financement qui articulent les politiques monétaires et financières.

LE CIRCUIT DE MARCHÉ DE LA PÉRIODE LIBÉRALE MONÉTARISTE : MARCHANDISATION DE LA DETTE PUBLIQUE, DÉRÉGULATION DES MARCHÉS DE L'ARGENT, RÉPRESSION MONÉTAIRE, FINANCIARISATION DE LA DETTE SOCIALE

Le nouvel assemblage qui se stabilise en France dans les années 1980 correspond au réinvestissement de nombre d'énarques et ingénieurs d'Etat dans la *marchéisation* des politiques financières et monétaires³⁷. Mais la mise en marché des « effets monétaires » à court terme du Trésor (les bons en compte courant auprès du système bancaire), articulée à une régulation monétaire par les taux et à une politique de marché ouvert, sur le modèle anglais de l'*open market policy*, est amorcée dès les années 1960. Certes, durant la décennie suivante, la stagflation menace et l'inflation est à deux chiffres, mais lorsqu'a commencé le démantèlement du circuit dans les années 1960, cette dernière oscillait autour de 4 % et la croissance était au-dessus de 5 % (graphique 3). Bien qu'érigée en priorité nationale dès cette époque, la lutte contre l'inflation n'était donc qu'un facteur secondaire du démantèlement poursuivi.

À partir de la fin des années 1970, et de façon accélérée en 1986 avec la réforme Bérégovoy-Naouri, l'ouverture aux marchés internationaux de la dette publique à moyen et long terme est consommée. Les deux processus qui prennent leur essor à l'occasion de diverses crises se succédant à partir des années 1970 (Mai 1968, rupture du système monétaire international de Bretton Woods, crises pétrolières, chute du mur de Berlin) sont conçus pour discipliner monétairement et financièrement l'Etat. Ils permettent de rompre avec le régime administré de croissance économique antérieurement prévalent et un régime monétaire considéré comme inflationniste et déstabilisateur.

Des luttes bureaucratiques simultanément nationales et mondiales

La bureaucratie, sous l'hégémonie de sa fraction financière – les inspecteurs des finances de la direction du Trésor, désormais « partenaires » des banques, des compagnies d'assurance et qui se rendent disponibles aux débouchés privés qui s'ouvrent à leurs carrières –, se met au service du projet de conquête de la « liquidité » de la dette publique et d'attractivité de l'ensemble de la place financière de Paris. Les marchés financiers sont pensés comme devant être la source exclusive du financement de l'Etat : les hauts fonctionnaires chargés de l'émission de la dette publique doivent « innover » afin d'augmenter sa liquidité et en diminuer le prix d'émission. Les options alternatives (financement monétaire, circuit du Trésor, pluralité publique-privée des modes de collecte de l'épargne) disparaissent du champ du pensable à mesure que s'intensifie la compétition pour conquérir cette liquidité et que s'affine le partenariat entre l'agence de la dette publique (France Trésor) et les banques spécialistes en valeur du Trésor dotées d'un privilège exclusif de distribution de la dette publique.

³⁷ Mais cette « privatisation » s'étend au-delà de la sphère financière et vaut également pour les grandes entreprises. Voir Dudouet et Grémont (2010).

Dès lors, pour penser la transition de l'assemblage I à l'assemblage II, il faut penser sociologiquement l'articulation et la perméabilité entre ce qui serait possiblement dénommé, de façon exagérément réifiée, un ordre national et un ordre international. En effet, les luttes et réformes bureaucratiques nationales et internationales sont étroitement intriquées, comme le montre une sociologie systématique des transformations des institutions macroéconomiques internationales créées initialement au service d'un fonctionnement « non libéral » du système financier international³⁸. Ces institutions peuvent être décrites comme des arènes où s'étendent et se prolongent des réseaux et dispositifs de pouvoir prévalant à l'échelle nationale (notamment aux Trésors et dans les Banques centrales des différents Etats)³⁹, lesquels façonnent activement, via le type d'expertise qu'ils pratiquent (la livraison de diagnostics, mais aussi la stabilisation de dogmes et de normes), ce qui apparaîtra ensuite comme un ensemble de contraintes exogènes.

Ainsi, si le profil de la dette publique se modifie en France, ce n'est pas seulement sous l'effet de réformes domestiques et pour des motifs de réforme libérale de l'administration, c'est aussi parce que la configuration monétaire internationale et la conception de la monnaie au sommet de l'Etat ont évolué. Par exemple, le retour de Jacques Rueff comme conseiller du prince de la Cinquième République signale un changement de rapport à la monnaie sur le plan national – l'inflation, jusque-là perçue comme un « mal nécessaire » y compris au Trésor, devient « intolérable » – en même temps que s'effrite à l'international, sous l'effet conjugué de tels revirements, la légitimité des accords de Bretton Woods. Le recours aux marchés financiers, le développement d'un marché de l'épargne ouvert aux investisseurs internationaux sont pensés et constitués par le Trésor dès les années 1970 comme une solution nationale pour sortir la France de ce qui est stigmatisé comme une « économie d'endettement ». Quand, à partir de 1974, les déficits publics se font systématiques, la libéralisation des marchés de capitaux est construite comme une nécessité technique – le seul moyen compatible avec la pensée et la pratique de l'Etat de finance de couvrir les écarts budgétaires et de glaner des ressources – et comme la suite logique de cette délégitimation de l'arme monétaire.

La dynamique du capital financier international ne vient donc pas contraindre l'Etat ou les gouvernements de l'extérieur : ce sont des forces intestines à la bureaucratie qui construisent cette dynamique, la renforcent au nom d'intérêts définis par ces mêmes élites comme l'intérêt général du souverain. Le développement des marchés de capitaux (avec les euromarchés ou le renforcement des banques privées) ne viennent pas « peser sur les choix du Trésor » de l'extérieur de l'administration, mais sont précisément des « causes » défendues par les technocrates du Trésor, des intérêts qu'ils promeuvent et qu'ils essaient de faire passer dans les priorités de politiques publiques sous le sceau de l'universalité. Ces hauts fonctionnaires pensent leur puissance en relation étroite avec les forces de la finance, et leur prouesse consiste à faire en sorte que l'on ne puisse plus, à l'intérieur des sphères de gouvernement, penser la souveraineté d'une autre façon qu'en étroite coopération et de façon horizontale avec la finance privée, plutôt que sous la forme d'une relation de « vassalité », comme c'était le cas dans les dispositifs de dette administrée d'après-guerre.

Mettre au jour et analyser ces mouvements endogènes aide à comprendre comment ce qui est présenté comme une « contrainte internationale » exogène échappant à toute forme de conflit est en réalité le résultat de luttes au sein des champs bureaucratiques internationaux et nationaux, et n'a donc rien d'irréversible. Les administrations du Trésor des différents pays redessinent, en lien avec le Fonds monétaire international et les associations internationales de marchés financiers (par exemple l'International Capital Market Association, ICMA), un espace du pouvoir financier globalisé, c'est-à-dire une cartographie du pouvoir transversale aux territoires strictement « nationaux » des Etats, mais qui se traduit par l'imposition de réformes structurelles, au sein de ces mêmes Etats, par cette bureaucratie *transnationale*.

³⁸ Gayon, 2013.

³⁹ Pour une analyse des factions bureaucratiques internationales en lutte, voir Gayon (2013). Pour des travaux qui informent cette dynamique de construction de la contrainte des marchés financiers par certaines fractions du champ politique et bureaucratique, voir Abdelal (2006).

Dans le cas français, le processus de mise en contrainte internationale est clairement, étape après étape, le produit de rapports de force bureaucratiques, de décisions institutionnelles et de stratégies de la haute fonction publique qui parfois anticipent les grandes tendances de l'économie internationale et les naturalisent : ce fut le cas pour l'inflation et le démantèlement du circuit, décision effectivement principalement nationale dans les années 1960. De même, le ministère des Finances et la direction du Trésor transforment des impératifs d'action socialement et idéologiquement situés (les intérêts alignés des détenteurs d'obligations du Trésor à des politiques anti-inflationnistes) en « contraintes exogènes » anhistoriques, et ce afin d'imposer la discipline financière à l'ensemble de l'appareil administratif, et notamment aux ministères sectoriels dits « dépensiers ». On voit bien ici ce que les descriptions de l'analyse sociologique de la naturalisation des politiques économiques orthodoxes et des politiques de libéralisation internationale des marchés de capitaux peuvent apporter aux approches économiques fondées sur des catégories abstraites et préconstruites, insuffisamment informées au plan sociologique.

Intermédiation financière et répression monétaire

Dans ce nouvel assemblage, les particuliers, préalablement légitimes souscripteurs directs des dettes publiques, sont relégués au second plan du circuit par les banques commerciales et les investisseurs institutionnels (via la dématérialisation de la dette notamment), devenus des intermédiaires incontournables. Ils sont enfermés dans une logique de bancarisation privée instituée désormais comme la seule modalité légitime de fonctionnement d'un système monétaire-financier efficient : la mensualisation des salaires s'accompagne dorénavant d'une quasi-obligation de disposer d'un compte bancaire pour les recevoir ; et la privatisation de l'ensemble des activités bancaires va de pair avec la fermeture définitive des guichets du Trésor – en 2000 – et de la Banque de France – 2004 – pour les particuliers⁴⁰.

Les nouvelles formes de bureaucratie qui émergent avec la génération de hauts fonctionnaires du Trésor qui sont aux manettes dès la fin des années 1980 se révèlent largement en rupture avec la philosophie dirigiste du Trésor de l'après-guerre, que ce soit sur le crédit, la monnaie et la finance. Les nouveaux serviteurs de l'Etat caricaturent volontiers cet ancien monde, considérant que le pouvoir qui était attribué au Trésor était « totalitaire » et « archaïque » ; ils lui préfèrent des logiques horizontales de partenariat, et désormais accrochent les intérêts spécifiques de leur organisation bureaucratique aux logiques professionnelles de rendement et de risque des marchés financiers. Les obligations du Trésor indexées sur l'inflation – dites obligations DSK, émises pour la France à partir de 1997 – sont exemplaires de la façon dont l'Etat considère naturel de lutter contre l'inflation en poursuivant l'« euthanasie des salariés » (par la désindexation des salaires), tout en « protégeant » les rendements de la rente publique souscrite par les investisseurs contre l'érosion de sa valeur réelle par une trop forte montée des prix.

Ces « obligations DSK » constituent de fait un titre de dette insolite : en échange d'une protection contre l'inflation – le taux d'intérêt est indexé sur l'indice des prix –, le créancier qui souscrit à ce titre accepte un taux d'intérêt plus bas, moins onéreux pour l'Etat, à condition que la stabilité des prix soit maintenue. Il s'agit donc d'un pari fait par l'Etat – les hauts fonctionnaires de la direction du Trésor ici en l'occurrence – sur une stabilité des prix qu'il a désormais intérêt à maintenir, mais vis-à-vis de laquelle il est déjà dégagé de toute responsabilité, puisque la Banque de France est depuis 1993 indépendante du gouvernement et responsable de la politique monétaire. Cette indexation des obligations d'Etat participe ainsi de la dépolitisation-naturalisation d'une lutte contre l'inflation qui est désormais considérée comme une « donnée du paysage », une référence stable sur laquelle on peut prendre des positions

⁴⁰ Banque de France, 2003.

financières⁴¹. Car, à défaut de pouvoir s’immiscer dans les choix de la Banque de France, le gestionnaire de dette vise en fait, avec ce type d’instrument, à tirer profit d’une configuration dorénavant tenue pour évidente – la séparation des fonctions monétaires et financières du Trésor – en « pariant », en « misant l’argent de la République », pour reprendre les termes d’anciens hauts fonctionnaires, sur la stabilité future de cet assemblage des priorités de politiques publiques, qui fait des objectifs de non-inflation des cibles indiscutables.

Avec ce dispositif-verrou, la monnaie est neutralisée et sa gestion transférée à une organisation indépendante de la décision politique et mue par une rationalité exclusivement technique. Il convient alors de tirer le meilleur parti de cet « acquis » en y arrimant les titres de dettes. Loin des craintes des générations de hauts fonctionnaires qui ont dû se battre, pendant les années 1980, pour désindexer les salaires, les techniques de vente de la dette publique sur les marchés objectivent l’intérêt de l’Etat à la lutte contre l’inflation, et participent de l’institutionnalisation de son autorépression monétaire. La gestion de la dette publique est ainsi désormais inextricablement attachée à une politique monétaire anti-inflationniste dévolue à un pouvoir monétaire insularisé vis-à-vis de toute manifestation intempestive de la souveraineté du peuple.

Un projet similaire d’insularisation vis-à-vis du politique a aussi été conçu pour l’administration de la dette publique au début des années 2000. Si la dette est effectivement gérée entre professionnels (qu’ils soient traders obligataires de grandes banques ou hauts fonctionnaires de la dette publique), et dans un compartiment dédié du ministère des Finances (l’Agence France Trésor), les pouvoirs publics ont envisagé – avant de reculer – d’« externaliser » ce service sous la forme d’une agence commerciale autonome au contact des acteurs de la place financière (dans les quartiers de la Bourse, de l’Opéra ou de la Défense)⁴² et « prestant » à l’Etat un service de financement.

Dans cet assemblage marchand, la monnaie de crédit bancaire privée est élevée au statut de seule monnaie légitime, y compris pour les paiements non marchands, et la Banque, par la domiciliation bancaire obligatoire pour tout citoyen socialement inséré, est instituée en tant qu’autorité tutélaire sur les avoirs monétaires individuels. Par là même, la dette des banquiers privés, la monnaie de crédit bancaire, devient la « monnaie souveraine », *i.e.* une dette tutélaire dont il n’est pas possible de se libérer en la changeant en une monnaie publique émise selon une logique fisco-financière désormais bannie⁴³. La monnaie et son adossement technocratique – banquiers centraux et élites des ministères des Finances – sont pris dans une tension entre financement de la dette sociale à l’égard du peuple encore posé comme souverain et financement de la dette publique à l’égard de la haute finance et de ses clients (selon une lutte entre le rentier privé et le citoyen détenteur de créances sociales sur l’Etat). Un tel « 100 % dette de marché » va de pair avec une répression budgétaire qui vient redoubler la répression monétaire : le budget est de plus en plus circonscrit aux dépenses régaliennes, et la dynamique de la fiscalité est réglée par la nécessité du paiement d’une charge de la dette croissante.

⁴¹ Un tel processus de dépolitisation-naturalisation, dont la portée ne se limite pas à la lutte contre l’inflation, trouve sa source et sa dynamique centrale dans le régime des idées néolibérales-libertariennes fondé « scientifiquement » dans la macroéconomie « nouvelle classique » et l’économie financière néoclassique qui, en tant que science et ingénierie des marchés financiers, se développe à partir de la fin des années 1960. Pour les plus fervents partisans de cette nouvelle « science économique », la théorie de l’équilibre général n’est pas un simple modèle de la réalité, elle exprime la réalité du modèle : l’économie capitaliste de marché est pensée comme un état naturel des sociétés humaines évoluées et rationnelles, dont l’équilibre général néoclassique représente un état optimum latent que seules des institutions porteuses d’irrationalité comme l’Etat et la monnaie empêchent d’advenir et de s’épanouir sous la forme d’un système complet de marchés efficients réglant les relations sociales dans toute leur diversité. Les financiers et les macroéconomistes, académiques et praticiens, qui travaillent à faire évoluer les institutions non économiques pour qu’elles ne perturbent plus l’efficacité naturelle des marchés sont les principaux acteurs du processus actuel de dépolitisation-naturalisation de l’économie (Théret, 2011a et b).

⁴² Le modèle est défendu par les organisations internationales, et la question de la localisation auprès des centres financiers plutôt que des centres politiques s’est posée pour d’autres pays : par exemple en Allemagne, à Francfort plutôt qu’à Berlin (Lemoine, 2016).

⁴³ Dutraive et Théret, 2017.

La dette sociale : de la prise en charge à la mise en charge

Prise dans cette tension, la dette sociale est aussi largement transformée. Elle est tendanciellement démutualisée, démutualisée, et contractualisée (*i.e.* problématisée comme étant contractée sur le modèle de l'échange marchand entre égaux juridiques). Ainsi, les retraites sont « pilarisées » – c'est la fin de l'exclusivité de la répartition publique avec une ouverture aux assurances retraite privées –, et ses modes comptables de représentation radicalement transformés dans le cadre de l'harmonisation des politiques économiques de la zone euro. Les pensions de retraite, la dépense publique et de protection sociale, quel que soit leur mode de financement, sont assimilées dans les bilans des Etats à de la dette financière, selon une logique d'extension du régime de comptabilisation financière des engagements qui comptabilise les dépenses quand elles sont engagées et non décaissées. Ainsi, bien que fonctionnant toujours selon le système de la répartition, les retraites sont calculées, comptabilisées et représentées « publiquement » comme des dettes et des créances individuelles – c'est-à-dire comme accumulation d'actifs sur le mode de la « capitalisation »⁴⁴.

La dérégulation financière « compétitive » (qui met les Etats en concurrence sur la « liquidité » de leurs dettes et l'attractivité de leurs places financières) rompt avec la « répression financière » caractéristique de la période précédente. Elle fait place à la « répression monétaire » et conduit à une croissance sans limite *a priori* de la dette financière⁴⁵ et à la primauté des droits de ses détenteurs sur le paiement des dépenses publiques et le financement de la dette sociale.

Mais des tensions traversent cet assemblage marchand qui s'accompagne d'une croissance des ratios de dette/PIB des Etats européens, croissance explosive dès lors que les pouvoirs publics doivent refinancer les banques mises en faillite par la crise des *subprimes* de 2008 et faire face à la récession causée par la crise subséquente du crédit privé et de la finance privée titrisée. Dans un contexte international de répression monétaire des Etats et de crise systémique de la finance, les assemblages contemporains de l'Etat de finance se trouvent en effet confrontés à un arbitrage entre deux types de publics qu'ils doivent « servir ». Ces « publics » sont d'un côté les bénéficiaires de la dépense publique hors charge de la dette – créanciers de la dette sociale (le retraité public, le malade, l'élève-étudiant, le chômeur, etc.) –, de l'autre les détenteurs privés d'obligations du Trésor – rentiers bénéficiaires des paiements d'intérêts et des remboursements de ces obligations, auxquels s'ajoutent les privilèges qui leur ont été concédés (indexation et hiérarchisation des types de créanciers) et les garanties que le Trésor s'évertue à leur donner contre le défaut souverain.

Nous venons de mentionner que la dette sociale concernant les retraites par répartition était progressivement « contractualisée », c'est-à-dire pensée à l'aune des canons de l'accumulation privée de droits et de créances établis sous la forme de contrats de droit privé (selon le schème épargne-retraite). Pour autant, ce processus de symétrisation des dettes – financières et sociales – ne va pas jusqu'au bout de sa logique. D'une part en effet, les volumes de dette financière déjà contractée auprès des créanciers désincitent les Etats à comptabiliser comme des dettes « explicites » (dans le bilan présent de l'Etat) leurs promesses de paiement futur des retraites (la dette dite « implicite »), au risque de faire exploser les ratios dans la stratosphère. D'autre part surtout, les acteurs privés de la finance (créanciers, banques et agences de notation) font valoir que leurs droits au remboursement de leurs titres obligataires sont « menacés » par l'exigibilité du paiement des dettes sociales (et des dépenses publiques) par l'Etat. L'auteur d'une note de recherche de 2010 publiée par la banque Morgan Stanley⁴⁶ met explicitement en scène une lutte de classes entre créanciers « souverains » et créanciers « sociaux » des budgets publics. Il élabore à cette fin une courbe d'évolution de l'âge moyen des votants en France, Allemagne et Grande-Bretagne pour montrer

⁴⁴ Le Lann, 2010.

⁴⁵ Théret, 2016.

⁴⁶ « Ask not whether governments will default, but how », *Morgan Stanley Research*, 25 août 2010. Son auteur, Arnaud Marès, ancien responsable de la notation souveraine chez Moody's, parle dans cette note d'une « menace crédible d'oppression financière ».

comment les revendications (électorales) de paiement de la dette sociale, à mesure que la population vieillit, vont se faire « pressantes » et « tangibles » et sont en capacité de mettre en péril le remboursement de la dette obligataire. En résumé, les intérêts des détenteurs de bons (les créanciers et institutions financières détentrices de dette publique) ne sont plus à l'abri et se trouvent désormais en concurrence directe avec les « demandes » de paiement des dépenses publiques et sociales.

Le contrat de dette financière est souverain

Les acteurs du marché posent donc eux-mêmes des limites à un traitement « symétrique » des dettes financières – et contractuelles – des Etats souverains d'un côté, et des dettes tutélaires et protectrices, constitutives précisément de ce qui rend les Etats souverains, de l'autre. La dette financière est ainsi conçue comme un contrat « rigide », quand la dette sociale n'est considérée que comme un contrat « flexible », une « promesse » sociale et politique sur laquelle il est plus aisé pour le souverain de revenir. En pratique, cette asymétrie se traduit par le fait que la dette obligataire, dite dette souveraine, et sa charge dans le budget de l'Etat croissent de façon inexorable depuis 1983 (l'Etat étant pris dans la nécessité de s'endetter pour refinancer sa dette déjà accumulée et en payer la charge), alors que les dépenses de prestations sociales en pourcentage du PIB déclinent à partir de 1984, remontent au moment de la dépression de 1993, et stagnent depuis⁴⁷. Défendue par l'agence de notation Moody's comme une différence juste et nécessaire⁴⁸, cette asymétrie des modes d'existence entre dettes (sociales et financières) imprègne aussi les hauts fonctionnaires des Finances, comme le montre ce témoignage d'un participant à la commission Pébereau qui sépare, d'un côté, la vraie dette, qui se traduit par le remboursement inévitable des contrats financiers d'emprunts, et, de l'autre, une dette révocable, ou qui peut et qui devrait se prêter à l'action politique :

La dette au sens de Maastricht, c'est quelque chose d'irrévocable : tu devras la payer. Enfin l'Etat ne va pas faire défaut à sa dette. C'est impossible. Enfin tout est possible, mais c'est quand même très fort. Alors que si l'Etat ne peut pas faire défaut aux paiements des retraites, il peut faire une réforme des retraites et, dans un sens, cela revient à faire défaut à sa dette implicite. Tu vas réduire le montant des prestations que tu vas donner aux gens, parce que tu vas reculer l'âge de la retraite. Et ça s'est déjà fait à plusieurs reprises⁴⁹.

Ces transformations annoncent un renversement de la hiérarchie entre dette sociale et dette financière. Il faut, en faisant de la pédagogie économique⁵⁰ auprès de la population, réformer la protection sociale afin de garantir aux créanciers privés le paiement de la dette financière. Cette inversion de la hiérarchie s'accompagne d'une redéfinition de ce qu'est la souveraineté et de la façon dont elle peut s'exercer : désormais, c'est la marchandise dette, son contrat d'emprunt, qui est souveraine, et les marges de manœuvre des pouvoirs publics se réduisent à ménager des espaces budgétaires pour rémunérer et entretenir ce service de la dette financière. La dénotation des dettes financières contractuelles des Etats à l'égard des marchés financiers comme « dettes souveraines » (dettes des Etats souverains) a pourtant tout d'un *oxymoron*. Le souverain n'est-il pas, comme cela est postulé en théorie politique, le créancier suprême, l'autorité à qui l'on doit tout, la vie comme la mort ? La notion de dette souveraine donne à penser que, dorénavant, les règles pratiques et raisonnements de la finance internationale, directement ou indirectement présentes au plus haut niveau de l'Etat, et des techno-bureaucraties interétatiques (puisque désormais ces deux forces et organisations s'appuient et se renforcent l'une et l'autre) sont en position de souveraineté vis-à-vis des gouvernements débiteurs-et-émetteurs de dette, et donc des peuples qui les ont élus et les

⁴⁷ Barbier et Théret, 2009, graphique 1, p. 27.

⁴⁸ Truglia, 2000.

⁴⁹ Entretien réalisé par Benjamin Lemoine, Paris, 2006.

⁵⁰ Gayon et Lemoine, 2014.

légitiment. Cette représentation est un véritable retournement empirique de la hiérarchie de valeurs que l'on trouve dans les théories sociopolitiques de la dette pour lesquelles, dans une démocratie, l'Etat ne serait souverain qu'en vertu d'un emprunt contracté – via le système représentatif – auprès du peuple, dont émane la véritable autorité souveraine, la dette souveraine étant alors la « dette de vie » contractée par l'Etat – une dette de protection – à l'égard de ce peuple qui l'a institué⁵¹.

Ce renversement du concept de souveraineté se matérialise dans une batterie d'instruments qui tendent à se naturaliser et à s'imposer comme des items objectifs des débats publics. Ce qui est identifié dans les différentes campagnes politiques comme le « risque politique » (tels le « risque Le Pen » ou le « risque Mélenchon » en 2017) n'est autre que la vision ample et hiérarchisée des risques de changement d'orientation fondamentale des politiques économiques et financières des gouvernements. Les agences de notation incluent ainsi dans leur évaluation souveraine des Etats – en tant que « facteur institutionnel » ou « risque politique » – la probabilité de changements majeurs dans les manières de concevoir les politiques publiques (révolutions, réformes non libérales, etc.), et ils surveillent de près, par le biais d'indicateurs, l'architecture qui soutient ces politiques publiques (notamment l'indépendance des banques centrales vis-à-vis du pouvoir central et politique). En somme, les agences de notation ne veillent pas seulement à nourrir l'image de « bon » ou « mauvais » emprunteur des Etats, en proposant des façons de calculer les « fondamentaux » de l'économie. Ces agences officient aussi comme des sentinelles objectives de contrôle des assemblages de l'Etat de finance.

Dans cet assemblage financier néolibéral actuellement prévalent dans l'Union européenne, tout un ensemble d'institutions statistiques et gouvernementales – Trésors, Commission européenne, Insee, Eurostat, Système européen des banques centrales – mettent en forme la dépense publique comme un passif, une charge improductive à réduire. Pour ces institutions, la question du financement alternatif des Trésors (surchargés de dette et ne pouvant plus se refinancer qu'au prix de politiques de rigueur budgétaire qui plongent leurs économies nationales dans une récession s'approfondissant sans cesse) se limite à l'évocation de l'hypothèse des Eurobonds. Or cette mutualisation des dettes souveraines se borne à conforter à l'échelle européenne le modèle fisco-financier de la rigueur : en effet, la « référence » au *Bund* (l'emprunt obligataire allemand), qui permettrait de lever de l'argent à taux faible pour l'ensemble des pays de la zone euro, ne serait pas mobilisée sans contreparties ni mise à disposition sans conditions. Il s'agit donc bien de caler le projet politique européen sur la philosophie politique et économique néolibérale-libertarienne⁵² des marchés financiers et des secteurs économiques et juridiques dominant les institutions européennes.

Mais le processus néolibéral de sélection des instruments monétaires, économiques et financiers de l'Etat a produit *de facto* un assemblage antilibéral et anticoncurrentiel (par élimination de la concurrence entre gestion publique et privée de l'argent, pourtant explicitement envisagée par Hayek⁵³), au sens où dans cet assemblage les canaux d'émission monétaire et de collecte et de distribution de l'épargne ont été verrouillés au nom d'une efficacité trompeuse, et au profit d'un oligopole bancaire privé et des professionnels des marchés financiers. Ces opérations de cloisonnement et de dépossession de la production monétaire ont été coproduites par les acteurs de marché qui, au côté d'une fraction bureaucratique et technocratique, constituent une nouvelle classe sociale « extractrice » de valeur, qui a remplacé l'ancienne classe des

⁵¹ Aglietta et Orléan (dir.), 1998 ; Théret (dir.), 2007.

⁵² Sur le caractère libertarien du néolibéralisme actuel qui le distingue des néolibéralismes apparus dans les années 1930 et pour lesquels il s'agissait non de libérer le marché, mais au contraire de le réguler via des politiques publiques, voir Théret, 2011a et 2013 (pp. 94-98). Sur l'idée néolibérale de refonder l'Union européenne sur des dettes souveraines mutualisées, voir Théret, 2013, pp. 114-116.

⁵³ Hayek, 1976.

« possédants⁵⁴ ». Il n'est donc pas étonnant que cet assemblage soit entré en crise, que la philosophie sociale qui le cimente ait perdu sa légitimité, et que l'on s'interroge, en sondant les mouvements profonds au cœur des sociétés, sur les pratiques de ceux qui ont travaillé dans l'ombre sous le régime actuel en développant des innovations porteuses de futurités alternatives à celle que nous promettent les élites techno-bureaucratiques qui sont encore en position dominante dans les structures de gouvernement des Etats et de l'Union européenne. Car cette futurité est celle d'un délitement de l'Union européenne et de la montée d'un agenda non coopératif non plus seulement à l'international, mais aussi au plan national.

CRAQUEMENTS ET FUTURITÉS : DU VERROUILLAGE MARKET PRESERVING EUROPÉEN À LA RÉACTIVATION MONÉTAIRE

Loin de marquer la fin supposée du pouvoir de l'Etat, la mise en marché de la dette a déporté les savoirs et les pratiques des hauts fonctionnaires vers de nouveaux domaines stratégiques – le développement de l'innovation financière et la conquête d'une dette commerciale. « L'Etat stratège⁵⁵ » s'est redéployé autour des enjeux de compétition financière internationale et d'émission performante de dette publique⁵⁶. Des « factions », au sein de l'Etat légitime, renforcent et *convertissent en intérêt général* les aspirations sociales déterminées de la finance globalisée. Au nom du crédit de l'Etat, matérialisé désormais par cette dette émise sur les marchés de capitaux internationaux, il faut faire taire le conflit et l'opposition sociale, rendre la France – sa fiscalité et son marché du travail – compétitive, discipliner les finances publiques, équilibrer les budgets, autonomiser la gestion de la dette et de la monnaie pour les désencastrer de la discussion démocratique. Tout cela est associé dans le *package* de politiques économiques que les hauts fonctionnaires vendent aux investisseurs quand ils commercialisent les titres d'emprunt d'Etat et répercutent ensuite dans l'administration en général, sous la forme de contraintes indiscutables, parce « qu'exogènes » et émanant « des marchés », incitant les ministères dépensiers à la discipline.

En résumé, *l'Etat de dette*, pour reprendre l'expression de Wolfgang Streeck⁵⁷, lié à l'arrangement monétaire et technique relatif à la dette marchande, transporte avec lui – au-delà des périodes conjoncturellement et provisoirement « favorables » à l'Etat débiteur que constituent les taux d'intérêt souverains négatifs – un ordre politique et social structurellement défavorable aux bénéficiaires de l'Etat social et favorable aux rentiers et financiers privés⁵⁸. L'exercice de la souveraineté et la défense des intérêts de l'Etat n'ont pas disparu, mais ils se déploient dans le strict cadre du marché, alors qu'après la Seconde Guerre mondiale était expérimenté un espace hors marché. De l'un à l'autre de ces assemblages, ce qui est défini comme une bonne décision de politique économique s'est déplacé : à la défense du plein emploi et de la croissance économique, fût-ce au détriment de la valeur du franc, succèdent la sanctuarisation de l'épargne et la maîtrise monétaire et budgétaire de l'Etat et des finances publiques. La souveraineté est désormais encadrée dans une architecture organisationnelle et instrumentale, appropriée et parlée par certains groupes sociaux conformément à un souci de préservation des marchés de capitaux.

Les processus de financiarisation de l'Etat et de l'économie emportent donc avec eux des représentations de la division du monde social et des modalités de représentation politique de ces mêmes classes sociales dans le débat public : ainsi en est-il des politiques de développement de l'épargne et du franc fort qui ont été poursuivies au milieu des années 1980 au nom des « classes moyennes » et promues par les dirigeants

⁵⁴ Godechot, 2012.

⁵⁵ Bezes, 2005.

⁵⁶ Lemoine, 2016.

⁵⁷ Streeck, 2014.

⁵⁸ Voir aussi Hager, 2016.

socialistes, dont Pierre Bérégovoy a été un éminent représentant. Pour leur part, les intérêts de classe des financiers avancent masqués. Leur prétention à l'hégémonie comme la particularité de leur cause sociale et politique sont déniées à travers des formulations techniques qui s'imposent dans le débat : la thématique du « risque politique », qui n'est autre que le risque encouru par le public social spécifique que constituent les acteurs des marchés financiers ; la thématique des taux d'intérêt et du crédit de l'Etat sur les marchés, qu'il faut défendre et maintenir au prix de restructurations de la dette sociale et des services publics. Ces intérêts peuvent aussi se nicher dans des anthropomorphisations telles que l'énoncé « la France est en faillite », ou la catégorie prétendument universelle des « générations futures » victimes du « fardeau » de la dette, autant d'abstractions produites et reproduites localement dans les espaces médiatico-politiques et qui invisibilisent les divisions sociales, soit tout ce qui sépare les Français détenteurs de patrimoine, et de placements en bons du Trésor, des bénéficiaires des minima sociaux et des structures collectives. Mais des craquements se font jour et diverses « entailles » sont faites à cet assemblage marchand qui prétend imposer sa vision-division du monde social et politique : la France unanime des épargnants qui serait adossée fragilement à la « gabegie » des services publics ou menacée par l'« obésité » et la trop grande générosité de l'Etat social.

La réexplicitation des conflits de classe autour des objets « dette publique » est donc en devenir : la prise de conscience des intérêts des bénéficiaires des prestations sociales et de la dépense publique en opposition aux rentiers de la dette publique est en construction – en témoignent les mouvements du type Occupy Wall Street comme le collectif des Faucheurs de chaises en France, qui, dans les économies capitalistes avancées, s'attaquent spécifiquement à la finance. De même en est-il de la mission parlementaire d'évaluation et de contrôle qui a audité et mis à l'épreuve le circuit marchand de financement du Trésor français et interrogé la légitimité de son exclusivité. Bien que la réponse des autorités ait consisté à ré-affirmer le coût inférieur du financement de l'Etat par le marché, l'ensemble des coûts sociaux et politiques du passage par l'intermédiation des marchés de capitaux a été mise au jour⁵⁹. Les critiques formulées à l'encontre de l'hégémonie de la dette financière s'affirment aussi dans certaines cours de justice nationales, notamment à travers les recours constitutionnels de la Ligue des droits de l'homme contre l'austérité en Belgique, ou les mobilisations incessantes des comités d'audit citoyens ou des comités pour l'annulation des dettes illégitimes. Pensons également aux « lanceurs d'alerte » sur l'évasion fiscale, qui s'évertuent à déplacer l'attention publique vers des causalités encore trop peu explorées afin d'expliquer les déséquilibres actuels.

Ces fissures, de l'intérieur de l'assemblage de marché, écornent son unicité comme sa légitimité et sont autant de points de fuite potentiels. En février 2010, le FMI a publié un rapport au plus haut niveau de l'ensemble de ses directions, une *IMF Staff Position Note*, en appelant à une restriction de la liberté de circulation des capitaux et à l'institution d'une véritable monnaie internationale à partir des Droits de tirage spéciaux (DTS) ou de type *bancor*⁶⁰. Cette note, menaçante pour l'hégémonie du dollar, n'a pas eu de suite ; sans doute a-t-elle été ensevelie, car immédiatement confrontée à un veto de la part des Etats-Unis⁶¹. Elle n'en témoigne pas moins de la présence de porteurs de changement au sein même de cette institution le plus souvent vue comme formant un bloc unanime dans les analyses configurationnelles⁶².

⁵⁹ En soi, l'affirmation d'un coût moindre du marché est contestable : elle ne prend pas en compte le coût d'entretien du crédit de l'Etat (à savoir, par exemple, l'entretien de la relation avec les intermédiaires grossistes d'obligations, les spécialistes en valeur du Trésor, et les mandats de syndication qui leur sont offerts afin de ménager leur appétit pour les obligations). On peut aussi estimer le coût, en termes de ratios de dette rapportée au PIB – une multiplication par 1.77 du ratio d'endettement entre 1981 et 1997 – de la fin du circuit court de financement hors marché du Trésor et d'un basculement de ces mêmes sources, en contexte désinflationniste, vers une dette de marché à court terme (Théret, 2016).

⁶⁰ FMI, 2010.

⁶¹ Notons à ce propos une coïncidence : quelques mois seulement après la publication de cette note, D. Strauss-Kahn, connu pour ses frasques érotiques, était poussé à la démission de son poste de directeur général de l'institution. Notons aussi que sa successeure, Christine Lagarde, également impliquée dans des affaires judiciaires et reconnue coupable, quoiqu'exemptée de toute peine, n'a pas quant à elle été démissionnée à cette occasion.

⁶² Voir Ostry *et al.* (2010).

Autre exemple, la stratégie de Lisbonne I de 2000 et le traité de Nice en 2001, où sont mis en avant sur l'agenda européen quatre thèmes qui avaient été constitués en tabous dans les années 1990 : retour au plein emploi et réduction des inégalités ; affirmation que le social ne peut être réduit à l'économique même s'il doit en favoriser le développement ; refus de la dichotomie simple entre Etat et marché, avec place faite à l'économie sociale et à la société civile⁶³. Ce nouvel agenda n'a lui aussi pas fait long feu et a rapidement fait place à une nouvelle stratégie de Lisbonne à rebours de la première (dès 2004), mais le fait que ces thèmes aient pu émerger au plus haut niveau témoigne de la présence de forces potentiellement transformatrices au sein même des institutions européennes et dans les administrations nationales⁶⁴. Autre exemple encore, la présence de forces d'opposition dans le champ des économistes hégémonisé par la coalition entre, d'une part, les suppôts de la macroéconomie « nouvelle classique » – les « nouveaux keynésiens » au pouvoir dans les institutions financières publiques nationales et internationales – et, d'autre part, ceux de l'économie financière libertarienne – qui ont pris quant à eux le pouvoir dans les institutions financières privées – a longtemps été occultée. Cette tension est apparue au grand jour dans la crise de 2007-2008, ce qui n'a pas empêché un « retour à la normale » rapide après les sauvetages des secondes par les premières. On peut considérer que, dans certaines institutions financières françaises se disant favorables à l'investissement à long terme, comme la Caisse des dépôts et consignations, de telles forces sont aussi présentes⁶⁵.

Si toute transition d'un assemblage à un autre implique un moment de crise radicale, pour autant rien ne garantit que l'impact de cette crise soit immédiat. Ainsi, il a fallu en France pas moins de dix ans, avec les politiques de désinflation compétitive de 1983, pour que les crises des années 1970 entraînent un basculement vers le régime néolibéral de pièces majeures de l'assemblage fisco-financier keynésien (et la disqualification de l'arme budgétaire pour relancer l'économie par la demande). En 2017, soit dix ans après la crise des *subprimes*, se profile sans doute un moment politique majeur pour l'avenir de l'assemblage néolibéral-libertarien. Et l'incertitude sur la forme que pourrait prendre le nouvel assemblage n'est pas moindre que celle qui régnait en 1983, la conversion au néolibéralisme de la classe politique n'étant devenue explicite qu'en 1986⁶⁶. Pour autant, de nombreuses prémices du changement qui allait se produire étaient perceptibles dès le milieu des années 1960⁶⁷. En effet, comme nous l'avons écrit en introduction, tout changement est préparé de longue date par des forces qui sont déjà présentes et agissantes, quoique dominées et invisibles pour un large public, et dont la crise, propice à un renversement des rapports de forces idéologiques et politiques, dévoile alors l'existence. Pour ce qui concerne la période actuelle, on a vu que des controverses surgissent et que l'hégémonie d'une problématisation de la dette financière devant imposer sa logique à la dette sociale tend à vaciller à la marge.

Il est difficile d'évaluer l'impact précis des forces susceptibles de fournir les bases sociales et intellectuelles d'un nouvel assemblage de l'Etat de finance qui soit en mesure de rompre avec les logiques de financiarisation et d'endettement généralisé de l'ensemble des sphères de la vie sociale. L'impression qui domine est que le slogan thatchérien « TINA » (*There is no alternative*) règne encore en maître et que de telles forces sont trop minoritaires pour pouvoir l'emporter. Une impression renforcée par le fait que l'assemblage marchand est poussé à son terme dans les projets de fédéralisme budgétairement répressifs (règle d'or, constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire) portés par l'oligarchie technocratique européenne et internationale (Commission européenne, FMI, BCE, OCDE, ministères financiers nationaux, agences de notation, grands créanciers privés). A l'encontre de cette colonisation du futur par un pseudo-fédéralisme préservateur des marchés financiers (*market preserving federalism*), amputé tant politiquement (déficit

⁶³ Théret, 2002, pp. 454-455.

⁶⁴ Voir également Barbier, 2008, pp. 87-99.

⁶⁵ Voir Aglietta, 2011.

⁶⁶ Théret, 1985.

⁶⁷ Jobert (dir.), 1994 ; Lemoine, 2011 et 2016 ; Théret, 2011a.

démocratique européen) que monétairement (défaut d'adossement de l'euro à une souveraineté politique qui ne soit pas celle des marchés financiers), il n'est pas évident d'identifier des contre-tendances à partir du travail de forces transformatrices qui, au sein de l'assemblage actuel, pourraient être à l'œuvre et dessiner des futurités monétaire et financière alternatives à la voie néolibérale. Comme le met en scène la présente campagne présidentielle en France, il semble que se joue plutôt un duel entre, d'un côté, les forces politiques visant (en l'explicitant plus ou moins comme tel) l'approfondissement de l'arrangement fisco-financier marchand, au détriment des classes et peuples dominés et allant dans le sens d'une destruction de l'Etat protecteur, et, d'un autre côté, des forces de réaction nationalistes autoritaires et dépourvues de tout programme alternatif de projection dans le futur.

Mais, à y bien regarder, d'autres forces politiques proactives sont perceptibles tant à l'échelle internationale, au sein des institutions officielles qui commandent la globalisation (FMI, Banque mondiale, Banques centrales, autorités financières), qu'à l'échelle nationale, dans les forces politiques qui projettent de transformer l'architecture européenne ou les mouvements sociaux qui expérimentent diverses innovations monétaires et financières et militent pour une transition écologique et un retour des communs.

Ainsi, trois types de futurs atteignables alternatifs à la globalisation financière actuelle peuvent tout d'abord être distingués au niveau de l'ordre monétaire international qui conditionne les futurités à l'échelle des territoires politiques souverains⁶⁸.

Une première futurité, qui compte des partisans au sein même du FMI, peut être dite « à la Keynes » ou « des pays émergents », comme la Chine, dont les réserves monétaires sont dollarisées et qui ont intérêt à s'inscrire dans une telle perspective⁶⁹. Elle correspondrait à une montée en régime de l'usage monétaire des DTS émis par le FMI, voire à la mise en circulation d'une monnaie supranationale du type du « bancor » de Keynes (comme le rapport du FMI de 2010 finalement mis sous le boisseau le pressentait). L'actualisation de cette futurité équivaldrait à un changement important du mode de mondialisation, avec notamment la création d'une monnaie véritablement internationale de compte et/ou de réserve, dont la stabilité intrinsèque rendrait inutile une bonne partie des marchés à terme et de dérivés financiers (qui pour l'essentiel jouent des variations entre pays et dans le temps des taux de change et des taux d'intérêt). Sous un tel régime, la coopération tempérerait la concurrence, l'autodéveloppement des marchés intérieurs redeviendrait possible, et une monnaie de référence ne dépendant de la politique d'aucun Etat particulier pourrait alors servir d'ancrage aux monnaies nationales.

Une deuxième futurité, jugée souvent la plus probable dans l'état du monde actuel, et que l'on peut dire de type « européen » ou « à la Mundell », correspondrait au fractionnement et à une rehiérarchisation de l'espace mondial sur la base consolidée de blocs politico-économiques régionaux constituant des espaces monétaires propres. Cette futurité rejoint les arrangements institutionnels actuellement les plus avancés sur divers continents, notamment en matière d'accords commerciaux (Alena, Mercosur, Asean, UEM). Elle impliquerait une limitation des mouvements de capitaux entre blocs régionaux, des monnaies communes (et non pas uniques) au sein de ces ensembles, et un certain degré de fédéralisme fiscal entre Etats, à financer par des tarifs extérieurs et/ou un impôt sur les transactions financières franchissant les frontières de ces unions monétaires.

La troisième futurité, rarement évoquée dans la littérature internationale, non pas parce qu'elle est improbable mais parce qu'elle n'est guère bienséante, car « populiste », aux yeux des élites globalisées, peut quant à elle être qualifiée de « protectionniste » ou « à la Tobin »⁷⁰. Elle correspondrait à une fermeture de leurs frontières aux mouvements de capitaux par les Etats désireux de conserver leur souveraineté

⁶⁸ Pour plus de détails, voir Théret 2011b, pp. 80-92.

⁶⁹ Zhou, 2009.

⁷⁰ Tobin, 1999.

monétaire, dès lors qu'ils sont défavorisés par le processus de mondialisation sans pour autant que s'exerce une solidarité entre pays. Une telle rupture avec le libre-échange qui, pour être viable et proactive, exige une forte légitimité de l'Etat susceptible de fonder une monnaie nationale de cours légal purement autoréférentielle, pourrait apparaître comme de plus en plus pertinente, au moins dans certains pays, en cas de nouvelles crises financières majeures débouchant sur des crises sociales profondes, notamment si les futurités précédentes ne s'avéraient pas actualisables ou étaient mal gérées et accentuaient les inégalités entre gagnants et perdants de la mondialisation.

Ces trois futurités correspondent à des voies de sortie du mode néolibéral de mondialisation ; elles sont des points d'aboutissement plus ou moins probables, selon les contingences politiques, de la série des crises financières et monétaires caractéristiques de cette mondialisation, et qui en dévoilent le caractère socialement et politiquement peu soutenable dans un cadre démocratique. Elles impliquent de sortir à la fois du jeu à somme négative qu'est l'universalisation d'un modèle de croissance néomercantiliste tiré essentiellement par les exportations⁷¹, qui s'alimente d'une restriction salariale tout en faisant reposer la dynamique de la consommation intérieure sur le seul endettement des ménages. Elles supposent également de sortir de la « répression monétaire » des pouvoirs publics qui a conduit aux spirales d'endettement public que connaissent la plupart des pays⁷².

Cela dit, compte tenu du contrôle exercé par le gouvernement des Etats-Unis sur toute velléité transformatrice interne au FMI qui contesterait le statut du dollar comme monnaie internationale légitime, si, en Europe et donc aussi en France, était recherchée une voie de sortie de la crise actuelle dans une futurité démocratique et pacifiste, c'est dans la tension entre le second (zone monétaire) et le troisième (protectionnisme monétaire) régime monétaire international qu'elle devrait être définie.

La seconde pièce essentielle d'un assemblage de l'Etat de finance rompant avec la globalisation financière est un régime d'accumulation à faible empreinte écologique qui rompt donc aussi avec le modèle productiviste des Trente Glorieuses⁷³, qui internalise les « externalités négatives » pour l'environnement et répond aux réquisits d'une soutenabilité forte. Mais une troisième pièce est également nécessaire, à savoir un régime des idées adéquat aux pièces précédentes et en mesure de structurer le débat public en servant de référentiel cognitif d'une action collective publique renouvelée. On trouve l'expression d'un tel régime dans les idées de transition écologique et dans l'affirmation de la nécessité de redéfinir le contenu de la croissance économique. Ces idées tirent leur importance du fait qu'elles se concrétisent d'ores et déjà dans les expériences en cours des « cités en transition », dans les débats et propositions de nouveaux indicateurs de richesse et de développement⁷⁴, et surtout, sur le plan monétaire et financier, dans les mouvements sociaux qui s'opposent au monopole d'émission monétaire concédé aux banques commerciales privées et développent des monnaies locales complémentaires en actualisant une conception de la monnaie comme opérateur d'appartenance sociale. Dans cette futurité écologique et sociale alternative, il faut, enfin, faire aussi sa place aux mouvements sociaux militant pour un changement démocratique du mode de gouvernement des sociétés, notamment sous la forme d'expérimentations de budgets participatifs ou de revendications d'une réduction du temps de travail marchand autorisant une démocratisation de la participation politique.

Le mouvement des monnaies complémentaires privées et publiques (monnaies locales à vocation commerciale, monnaies-temps, crédit mutuel, etc.) est, nous en faisons l'hypothèse, la principale force endogène à la configuration néolibérale qui œuvre à son dépassement dans la crise. Il est le produit des inégalités sociales et territoriales produites par la financiarisation des ménages et des pouvoirs publics ;

⁷¹ Surtout si les Etats-Unis ne peuvent plus tirer la demande mondiale, puisque le dollar ne jouirait plus de ses privilèges régaliens actuels.

⁷² Turner, 2013 et 2017.

⁷³ Pessis, Topçu et Bonneuil (dir.), 2013.

⁷⁴ Gadrey et Jany-Catrice, 2005 ; Méda, 1999.

il est en adéquation avec le mouvement écologique, comme on le voit dans les « cités en transition » anglaises et françaises, et avec le mouvement en faveur d'une démocratie plus délibérative et participative, comme le montrent les expérimentations de monnaies destinées à reconnaître la valeur des activités citoyennes⁷⁵. Enfin, il est en syntonie avec un processus de fédéralisation qui prendrait la forme d'un fédéralisme monétaire combinant une monnaie fédérale commune – l'euro – et des monnaies fiscales nationales et régionales complémentaires ; soit un fédéralisme monétaire qui aurait pour effet de réduire la dette publique, et donc la dépendance des pouvoirs publics à l'égard de la finance de marché, tout en les réendettant vis-à-vis de leurs citoyens, conformément à l'imaginaire démocratique de la souveraineté du peuple⁷⁶. Ainsi pourraient se reconstruire les bases d'une social-démocratie renouvelée, car élargie à la prise en charge de la question écologique.

Monnaies alternatives complémentaires, budgets participatifs, forces en faveur d'une reprise de la réduction du temps de travail, échanges réciprocity, comptabilité incorporant les externalités écologiques, économies locales à soutenabilité forte, et forces fédérales en faveur d'une Union européenne coopérative et non compétitive, ne cherchant pas à homogénéiser mais au contraire à permettre l'expression de la diversité des cultures nationales dans l'Union, voilà quelques pièces possibles d'un assemblage fisco-financier susceptible de constituer une futurité soutenable.

La caractérisation d'assemblages historiques des finances publiques et de la monnaie rend donc visibles le travail social et l'action collective, technique et politique, nécessaires tant à la « mise en crise » d'un arrangement qu'à sa remise en ordre. Réaffirmer par la description empirique l'historicité des assemblages, contre la propension des acteurs dominants à en faire des phénomènes naturels et universaux, ranime les possibilités de transformation et de renversement de l'ordre européen des finances publiques, notamment celles tournées vers la sortie de la répression monétaire par la réactivation de l'émission monétaire publique, tant *par le bas* (des monnaies décentralisées et régionalisées complémentaires de la monnaie centrale) que *par le haut* (le Trésor et les Etats concurrençant les banques privées). Un modèle de démocratie monétaire et sociale alternatif pourrait se construire en creux des deux premiers assemblages à partir des savoirs ensevelis et des innovations sociales en matière monétaire, financière, démocratique et de fédéralisme. Il refuserait la discipline centralisée du marché pseudo-concurrentiel, promouvant une coopération fiscale (à l'inverse du modèle *market-preserving* américain) avec une forte autonomie régionale et une dette publique liant directement les pouvoirs publics aux citoyens, en dehors de toute intermédiation obligée par les banques commerciales internationales et les professionnels des marchés financiers. La sociologie des politiques économiques peut contribuer à la réappropriation collective des techniques de financement et des définitions de la souveraineté, en veillant à ne pas les laisser en monopole à une fraction de classe bureaucratique-financière peu visible et peu encline à l'affrontement démocratique. Une fois les dettes illégitimes annulées, reste en effet la question des modes de financement légitimes, justes, équitables et viables. La dette ne constitue en aucun cas le seul combat à mener contre le capitalisme financiarisé. Mais parce que le sujet de la dette obstrue l'espace des débats, il est devenu essentiel d'investiguer et de déconstruire la marchandisation de la dette publique. Il faut y voir une modeste pierre à l'édifice collectif des « outils de redémocratisation » de l'Etat, de l'économie, de la finance et des politiques sociales⁷⁷.

⁷⁵ Sachy, 2015 ; Dindy.net, 2017.

⁷⁶ Théret, 2014.

⁷⁷ Site Internet du NPA, à la suite de la publication de l'ouvrage de François Chesnais, *Les Dettes illégitimes : quand les banques font main basse sur les politiques publiques*, Paris, Raisons d'agir, 2011. Mise à jour du mardi 23 septembre 2014.

RÉFÉRENCES

ABBAS S. M. Ali *et al.*, « Sovereign debt composition in advanced economies : a historical perspective », *International Monetary Fund*, Fiscal Affairs Department, september 2014.

ABDELAL Rawi, « Writing the rules of global finance : France, Europe, and the capital liberalization », *Review of International Political Economy*, 13 (1), février 2006, pp. 1-27.

AGLIETTA Michel, « Principaux enseignements du rapport *Finances publiques : l'épreuve de vérité pour la zone euro* », Groupe de travail de l'Institut CDC pour la recherche, septembre 2011.

AGLIETTA Michel et ORLÉAN André (dir.), *La Monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob, 1998.

Banque de France, *Avenir des opérations avec la clientèle particulière*, rapport remis à monsieur le gouverneur par M. Barroux, secrétaire général, janvier 2003.

BARBIER Jean-Claude, *La Longue Marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008.

BARBIER Jean-Claude et THÉRET Bruno, *Le Système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2009.

BARTHE Yannick, DE BLIC Damien, HEURTIN Jean-Philippe, LAGNEAU Éric, LEMIEUX Cyril, LINHARDT Dominique, MOREAU DE BELLAING Cédric, Rémy Catherine et TROM Danny, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 103 (3), 2013, pp. 175-204.

BENQUET Marlène, *Encaisser ! Enquête en immersion dans la grande distribution*, Paris, La Découverte, 2013.

BEZES Philippe, « Le modèle de "l'Etat-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4, 2005, pp. 431-450.

BLOCH-LAINÉ François, *Le Trésor public. Introduction et notion générale*, Paris, IEP, 1951-1952.

BLOCH-LAINÉ François et DE VOGÜÉ Pierre, *Le Trésor public et le Mouvement général des fonds*, Paris, PUF, 1960.

BLOCH-LAINÉ François et BOUVIER Jean, *La France restaurée, 1944-1954. Dialogue sur les choix d'une modernisation*, Paris, Fayard, Paris, 1986.

BOYER Robert, « D'une série de "national labour standards" à un "European monetary standard" ? Théorie et histoire économiques face à l'intégration monétaire européenne », *Recherches économiques de Louvain*, 59 (1-2), 1993, pp. 119-153.

— *Théorie de la régulation. 1 : Les Fondamentaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2004.

BOZIO Antoine, *La Capitalisation boursière en France au xx^e siècle*, mémoire de DEA « Analyse et politique économique », DELTA, Paris, EHESS, ENS, ENSAE, Ecole polytechnique, septembre 2002.

CALLON Michel et LATOUR Bruno, « Le grand Leviathan s'approprie-t-il ? », dans M. Akrich, M. Callon et B. Latour (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'Ecole des mines de Paris, 2006, pp. 11-32.

CHAUNU Pierre, « L'Etat », dans F. Braudel et E. Labrousse, *Histoire économique et sociale de la France*, Paris, PUF, tome 1, vol. 1, 1977, pp. 9-228.

COLLIER Stephen J. et ONG Aihwa, « Global assemblages, Anthropological problems », dans A. Ong et J. S. Collier (eds), *Global Assemblages. Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*, Oxford, Blackwell, 2005.

COMMONS John R., *Institutional Economics*, New Brunswick, Transaction Book, 1990 [1934].

- COUTIÈRE Antoine, *Le Système monétaire français*, Paris, Economica, 1976.
- DASM, *Problèmes de moyen terme. Tentative de synthèse*, note ronéotypée, Paris, Banque de France, 1975.
- DELORME Robert et ANDRÉ Christine, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983.
- DENORD François et LAGNEAU-YMONET Paul, *Le Concert des puissants*, Paris, Raisons d'agir, 2016.
- DESROSIÈRES Alain, « Historiciser l'action publique : L'Etat, le marché et les statistiques », dans P. Laborier et D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 207-221.
- DUDOUET François-Xavier et GRÉMONT Eric, *Les Grands Patrons en France. Du capitalisme d'Etat à la financiarisation*, Paris, Lignes de repères, 2010.
- DUTRAIVE Véronique et THÉRET Bruno, « Two models of monetary sovereignty : an interpretation based on J. R. Commons' institutionalism », *Journal of Economic Issues*, 51 (1), 2017, pp. 27-44.
- Dyndy.net, *Engineering the Future of Money for Democratic Economy*, 7 avril 2017.
- FMI, *Reserve Accumulation and International Monetary Stability*, 13 avril 2010.
- FOUCAULT Michel, « *Il faut défendre la société* ». *Cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Gallimard, Seuil, coll. Hautes Etudes, 1997.
- GADREY Jean et JANY-CATRICE Florence, *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005
- GAÏTI Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Les Formes de l'activité politique*, Paris, PUF, 2006.
- GAYON Vincent, *L'OCDE au travail. Contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris-Dauphine, 2010.
- « Homologie et conductivité structurale. L'Etat social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 59 (2), 2013, pp. 47-67.
- GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l'économie », *Politix*, 105 (1), 2014, pp. 7-35.
- GODECHOT Olivier, « Réseaux et classes sociales : le malentendu ? », *Revue française de socio-économie*, 10, 2012, pp. 265-271.
- GROSSEIN Jean-Pierre, « De l'interprétation de quelques concepts wébériens », *Revue française de sociologie*, 46 (4), 2005, pp. 685-721.
- « Leçon de méthode wébérienne », introduction à Max Weber, *Concepts fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard, 2016, pp. 9-90.
- HAGER Sandy Brian, « Les propriétaires de la dette publique et la fabrique d'un monde inégalitaire », *Savoir/Agir*, 35, Editions du Croquant, avril 2016, pp. 23-32
- HALL Peter, « Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policy making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993.
- HAYEK Ludwig Van, *The Denationalization of Money*, Genève, Institute of Economic Affairs, 1976.
- HIBOU Béatrice, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique internationale*, 1 (1), 1998, pp. 151-168.

JOBERT Bruno (dir.), *Le Tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT Bruno et THÉRET Bruno, « France : la consécration républicaine du néolibéralisme », dans Bruno Jobert (dir.), *Le Tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 21-85.

LAGNEAU-YMONET Paul et RIVA Angelo, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, 80 (3), 2010, pp. 49-69.

LE LANN Yann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, 80 (3), 2010, pp. 70-89.

LEMOINE Benjamin, *Les Valeurs de la dette. L'Etat à l'épreuve de la dette publique*, thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, Mines Paris Tech, 2011.

— *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de L'Etat et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

LEMOINE Benjamin et LE LANN Yann, « Les comptes des générations. Les valeurs du futur et la transformation de l'Etat social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194 (4), 2012, pp. 62-77.

McKINNON Ronald I., *Money and Capital in Economic Development*, Washington, DC, Brookings Institution, 1973.

Méda Dominique, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Aubier, 1999.

MITCHELL Timothy, « Society, economy and the state effect », dans A. Sharma et A. Gupa (eds), *The Anthropology of the State : A Reader*, Hoboken, N. J, Wiley-Blackwell, 2005.

MONNET Eric, « Politique monétaire et politique du crédit en France pendant les Trente Glorieuses (1945-1973) », thèse de doctorat en histoire, EHESS, 2012.

OLIVERA Julio H. G., « On passive money », *Journal of Political Economy*, 78 (4), 1970, pp. 805-814.

OSTRY J., HABERMEIER K., CHAMON M., QURESHI M. et REINHARDT D., « Capital inflows : the role of controls », *IMF Staff Position Note*, SPN/10/04, 19 février 2010.

PESSIS Céline, TOPÇU Sezin et BONNEUIL Christophe (dir.), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte, 2013.

PIKETTY Thomas, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013.

SACHY Marco (ed.), *Dindy. A Reader on (Digital) Currency Design for the XXIth Century*, 2011, <https://files.dyne.org/dyndy/AC-Adaptor-0.8.pdf>.

STREECK Wolfgang, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014.

THELEN Kathleen, « How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis », dans J. Mahoney et D. Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

THÉRET Bruno, « Vices publics, bénéfices privés. Les propositions économiques électorales des néolibéraux français », *Critiques de l'économie politique*, 31, avril-juin 1985, pp. 77-134.

— « Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le "grand" XIX^e siècle libéral (1815-1935). Éléments pour une réévaluation du développement historique du capitalisme en longue période », *Economie et Sociétés*, série Cœconomia, 14, janvier 1991, pp. 87-136.

— *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat*, Paris, PUF, 1992.

- « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », dans J. Commaille et B. Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LFDJ, 1998, pp. 83-118.
- « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », *L'Année de la régulation*, vol. 3, 1999, pp. 127-167.
- *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, Montréal, PIE, Peter Lang et Presses de l'Université de Montréal, 2002.
- « L'impact de la crise économique internationale sur la conception du rôle de l'Etat : brèves considérations générales », séminaire « El impacto de la crisis internacional sobre la concepcion del papel del Estado : el ejemplo del Mercosur », Buenos Aires, Ambassade de France en Argentine, Alliance française, 28 septembre 2009.
- « Du keynésianisme au libertarianisme. La place de la monnaie dans les transformations du savoir économique autorisé », *Revue de la régulation*, 10, 2011a, <http://regulation.revues.org/index9529.html>.
- « Las dimensiones éticas y monetarias de la gran crisis financiera de la globalización neoliberal », dans G. Perez-Soto (dir.), *Ilusion monetaria. La crisis financiera mundial, la transformacion de los capitalismos nacionales y la cuestion social*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 2011b.
- « Dettes et crise de confiance dans l'euro : analyse et voies possibles de sortie par le haut », *Revue française de socio-économie*, 12 (2), 2013, pp. 91-124.
- « Dette publique et auto-répression monétaire des Etats », *Savoir/Agir*, 37, 2016, pp. 63-75.
- THÉRET Bruno (dir.), *La Monnaie dévoilée par ses crises*, Paris, EHESS, 2 vol., 2007.
- TOBIN James, « Financial globalization : can national currencies survive ? », *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1998, Cowles Foundation Papers n° 985, New Haven, Yale University, 1999.
- TRUGLIA Vincent J., « Can industrialized countries afford their pension systems? », *The Washington Quarterly*, 23 (3), 2000.
- TURNER Adair, « Debt, money, and Mephistopheles : how do we get out of this mess? », *Occasional Paper 87*, Washington, DC, Group of Thirty, mai 2013.
- *Reprendre le contrôle de la dette*, Paris, Editions de l'Atelier, 2017.
- WEBER Max, *Concepts fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard, 2016.
- ZELIZER Viviana, *Economic Lives : How Culture Shapes the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- ZHOU Xiaochuan, « Reform the international monetary system. Essay by Dr Zhou Xiaochuan, Governor of the People's Bank of China », 23 mars 2009, <http://www.bis.org/review/ro90402c.pdf>.

**Les assemblages de l'État de finance. Hiérarchisations des dettes publiques
et réversibilité des politiques monétaires et financières en France**
Résumé

En mobilisant le concept d'assemblage pour saisir la façon dont l'État se finance, cet article entend montrer l'apport d'une sociologie politique de l'économie pour saisir les modes d'inscription des objets économiques dans des ordres institutionnels, représentations sociales et instruments d'action publique. Il s'agit de documenter sociologiquement, pour la France, divers dispositifs des politiques économiques décrits par l'économie hétérodoxe en termes de régimes, ordres et modes de régulation économiques. Le premier assemblage installe, à partir des années 1950, l'État en surplomb des forces de marché, alors que le second, à partir des années 1980, l'engage dans un processus d'extension indéfinie des marchés financiers internationaux. Enfin, la description sociologique des modalités de transition d'un assemblage à l'autre permet de localiser certaines brèches et points de fuite indiquant des voies pour de futurs assemblages.

**The Assemblages of Public Debt.
Reversibility of Financial and Monetary Policies in France**
Abstract

Using the concept of assemblage to describe the State's modes of financing through history, this article intends to show the contribution of a Political Sociology of the Economy in order to grasp the different ways economic objects are set in institutional orders, social representations and instruments of public action. The aim is to document sociologically, for France, various mechanisms of economic policies described by the heterodox economy in terms of economic regimes, orders and modes of regulation. In the 1950s, the first assemblage set up the State as overlooking market forces, while in the second assemblage, starting in the 1980s, the State is engaged in a process of indefinite extension of the international financial markets. Finally, the sociological description of the modalities of transition from one assemblage to the other makes it possible to locate certain breaches and vanishing points and indicates the paths for future assemblages.

Mots clés

Assemblage ; dette publique ; dette sociale ; Etat de finance ; financiarisation ; hiérarchie des dettes ; monnaie ; néolibéralisme ; ordre ; sociologie politique de l'économie.

Keywords

Assemblage ; financialization ; hierarchies of debt ; money ; neoliberalism ; order ; political sociology of the economy ; public debt ; social debt.