

ne connaissent alors plus qu'un seul slogan : liberté de l'économie par rapport à l'État¹⁴¹ ! ». C'est un État fort-faible, fort avec les uns, faible avec les autres – fort, commente Wolfgang Streeck, « contre les revendications démocratiques de redistribution » sociale, mais « faible dans sa relation au marché¹⁴² ». Car ce mot d'ordre, poursuivait Heller, « n'implique assurément pas que l'État pratique l'abstinence pour ce qui est de la politique de subventions accordées aux grandes banques, aux grandes entreprises industrielles et aux grandes exploitations agricoles, mais bien plutôt qu'il procède au démantèlement autoritaire de la politique sociale. ». Ce qu'abominent avant tout ces partisans de l'État « autoritaire », note-t-il, c'est « l'État-providence¹⁴³ ».

En 1934, un jeune philosophe allemand qui avait lui aussi fui le nazisme fit paraître dans la revue de l'École de Francfort un long article sur « la lutte contre le libéralisme dans la conception totalitaire de l'État¹⁴⁴ ». Il y analysait à son tour le déplacement conceptuel repéré par Heller. Herbert Marcuse, car c'était lui, avait également Schmitt en ligne de mire.

En surface, la nouvelle philosophie schmittienne de « l'État total-autoritaire » s'oppose au libéralisme, doctrine honnie pour laquelle elle n'a pas de mots trop durs. Mais quelle est, demandait Marcuse, la consistance réelle de cet antagonisme ? Dès que l'on s'intéresse à leur programme, on s'aperçoit que les partisans de « l'État autoritaire total » n'entendent pas toucher aux rapports économiques fondamentaux. Ce nouvel État, en tant qu'il « organise la société sans modifier sa base d'une manière décisive, n'est qu'une auto-transformation de l'État libéral¹⁴⁵ ».

Et si les libéraux professent de leur côté une tout autre philosophie politique que celle du « stato totalitario » des fascistes, en pratique, certains sont prêts à se rallier à cette option en dernière extrémité. Marcuse cite von Mises, le mentor de Hayek : « Si l'on devait ramener le programme du libéralisme à une seule formule, écrivait-il en 1927, ce serait : propriété privée des moyens de production [...] toutes les autres exigences du libéralisme dérivent de ce principe fondamental. [...] Le fascisme et tous les élans similaires en direction de la dictature ont pour l'heure sauvé la civilisation européenne. Le mérite qu'en a retiré le fascisme restera à jamais gravé dans l'histoire¹⁴⁶. »

Malgré leurs réelles divergences philosophiques, ces deux courants s'accordent sur un point décisif, la sauvegarde des rapports économiques capitalistes. « On voit donc, écrit Marcuse, la raison pour laquelle l'État total autoritaire reporte son combat contre le libéralisme sur le terrain des "visions du monde", pourquoi il laisse de côté la structure sociale fondamentale du libéralisme :

cette structure de base lui convient très largement. [...] Il laisse intact le principe qui régit les rapports de production¹⁴⁷. »

Mais Marcuse nuance aussitôt ce premier schéma en un sens bien moins économiciste qu'il ne pouvait y paraître. Certes « le passage d'un État libéral à un État total autoritaire se fait sur la base du même ordre social¹⁴⁸ », mais lorsque cela se produit c'est une mutation politique effective, pas une simple « adaptation idéologique » qui s'engage. Ce serait se fourvoyer que de réduire « la théorie de l'État autoritaire total [...] au simple résultat d'une manœuvre idéologique. Avec l'État autoritaire et avec les pensées qu'il suscite dans un but propagandiste se développent des forces qui dépassent ses propres formes politiques et qui tendent vers un autre état de choses. »

Qu'il y ait accord en dernière instance sur les rapports économiques fondamentaux ne signifie pas que les deux, libéralisme économique et doctrine de l'État total autoritaire, soient identiques, ni que l'écart qui sépare leurs visions du monde soit factice ou négligeable. Que la transcroissance de l'État libéral en État total autoritaire soit possible, et que, sans être nécessaire, ce phénomène ne soit pas accidentel, ne permet pas d'en conclure que le libéralisme serait par essence un crypto-fascisme, ni que le fascisme serait la simple continuation de l'économie libérale par d'autres moyens idéologiques. Un capitalisme fasciste, ce n'est pas le simple ajout d'un attribut à un substrat demeurant identique sous une modification accessoire dans la taxinomie. C'est une vision du monde mais ce n'est pas qu'une vision du monde. Quand cela se produit, avertissait Marcuse pour l'avoir vécu, on bascule dans un *autre monde*.

Dans les années 1940, alors même que les alliés se mettaient à utiliser l'expression « lutte contre le totalitarisme » pour désigner leur offensive militaire contre les puissances de l'Axe, certains intellectuels conservateurs se mirent, à l'intérieur même de ces « démocraties occidentales », à se saisir de cette formule pour faire la critique de leurs propres gouvernements, coupables à leurs yeux de nourrir bien inconsidérément en leur sein les germes d'un totalitarisme rampant.

Hayek dans *La Route vers la servitude* (1944), von Mises dans *Le Gouvernement omnipotent* (1944)¹⁴⁹, Schumpeter dans *Capitalisme, socialisme, démocratie* (1942), dénoncent au même moment les vices de la démocratie représentative, avec un message qui pourrait se résumer comme suit : si vous voulez vraiment combattre le « totalitarisme », encore un effort, car il exsude en fait à votre corps défendant de vous-mêmes, il est

inscrit comme un *fatum* dans les dérives intrinsèques de votre système démocratique et de votre État-providence.

Sous la république de Weimar, sermonne Hayek, «ce sont surtout des gens de bonne volonté qui, par leur politique socialiste, ont préparé le terrain pour les forces qui représentent tout ce qu'ils détestent. Peu reconnaissent que la montée du fascisme et du nazisme n'était pas une réaction contre les tendances socialistes de la période précédente, mais un résultat nécessaire de ces tendances¹⁵⁰.» Voilà le cœur du raisonnement: la démocratie-providence alimente un socialisme qui mène en droite ligne au fascisme. Mussolini serait ainsi le résultat nécessaire de Gramsci, et Hitler à son tour le résultat nécessaire de Rosa Luxemburg. Ce continuisme grossier, aussi faux intellectuellement que politiquement, ne peut être énoncé qu'au prix d'un déni des rapports politiques réels. Hayek a beau citer des auteurs qui, dans les années 1920 et 1930, «identifient le libéralisme comme étant l'ennemi principal du national-socialisme», il échoue cependant, remarque Andrew Gamble, «à prouver que le socialisme démocratique allemand était intrinsèquement totalitaire, lui qui ne fusionna pas avec le nazisme, mais fut écrasé sous sa botte¹⁵¹». Heller et Marcuse eux, ne s'y trompaient pas: loin d'interpréter le régime en formation comme une excroissance de l'État social, ils le comprenaient au contraire comme sa négation, une réaction fondée sur une synthèse originale entre économie libérale et autoritarisme politique de la pire espèce.

En pleine Seconde Guerre mondiale donc, Hayek et consorts ne trouvaient rien de mieux à faire que de critiquer les excès de la démocratie et d'en appeler à rompre avec l'État-providence. Or ils perdent. À leur grand dam, l'après-guerre sera keynésien. Et eux seront réduits à prêcher dans le désert ou presque durant trois longues décennies.

Quand arrivent soudain les turbulences sociales et politiques de la fin des années 1960, ils sont à la fois inquiets et rassérénés, car si la crise politique est grave, elle semble aussi leur donner raison. Les Cassandre se rengorgent. On vous l'avait bien dit. Voilà où ça mène. Dans cette crise, ils voient une opportunité. Leurs vieux diagnostics vont enfin pouvoir regagner en crédibilité, et avec eux leurs «remèdes héroïques».

Hayek a toujours précisé que, s'il louait les analyses clairvoyantes du Schmitt pré-nazi au sujet de la «démocratie illimitée», il désapprouvait ses choix politiques ultérieurs¹⁵². Dont acte. Il faut lui en faire crédit. Hayek estime donc que Schmitt a vu juste dans son examen de la démocratie parlementaire, mais qu'il «s'est régulièrement rangé [...] du mauvais côté, tant

au plan moral qu'intellectuel». Comme si les deux étaient sans rapport, comme si la chute était accidentelle. Mais est-ce le cas? Dira-t-on que, malgré sa bonne analyse de la situation, Schmitt en a tiré de mauvaises conclusions? Ce serait avant tout lui reprocher son inconséquence. Mais peut-on, surtout avec un penseur aussi acéré, découpler aussi commodément analyse et décision? Il se pourrait au contraire qu'ayant vu faux, il en ait véritablement, en toute logique, tiré les conclusions correspondantes. Mais il y aurait une autre interprétation, qui aurait le mérite de faire droit de façon moins mécanique à l'unité du diagnostic et de la thérapeutique, en mettant moins l'accent sur la logique que sur la *volonté*. Pour le dire de façon plus directe: quand on veut noyer son chien, on dit qu'il a la rage. Il en va de même avec cette chienne de démocratie et ses rejetons socialistes.

Nonobstant les blâmes répétés qu'il lui adresse, Hayek reste très proche de Schmitt lorsqu'il s'agit de faire le tableau des tares de la démocratie parlementaire. Ce qu'il emprunte à ses analyses est loin d'être superficiel. Or il est des cadres conceptuels qui ne se laissent pas reprendre impunément.

Schmitt donc, selon Hayek, a vu juste (il a vu que la démocratie était du totalitarisme rampant), même s'il est tombé (comme donc on trébuche, par accident, en si bon chemin) régulièrement du «mauvais côté». Mais Hayek, qui donc lui aussi voit juste, puisqu'il a chaussé, pour examiner la question du gouvernement démocratique, les lunettes de Schmitt, de quel côté tombe-t-il? Salazar prend le pouvoir au Portugal. Hayek lui envoie avec des mots doux son projet de constitution. Les généraux matent l'Argentine, il s'y rend pour prendre langue. Pinochet ensanglante le Chili, rebelote. Un boycott se lance contre l'Afrique du Sud, Hayek prend la plume pour défendre le régime, et ainsi de suite¹⁵³. Chaque fois ou presque qu'il se trouve dans une situation historique où précisément «par réaction contre les tendances socialistes» un régime dictatorial s'impose, il accourt pour lui prodiguer ses conseils.

Du fameux cours de Foucault sur *La Naissance de la biopolitique*, on a surtout retenu une vision du néolibéralisme comme processus de gouvernementalisation de l'État, comme dissolution des anciens cadres de la souveraineté dans les formes du marché¹⁵⁴. Il y a de ça, mais en partie seulement. Pour mieux saisir l'ambiguïté de la politique néolibérale dans ses rapports au pouvoir d'État, il faut aussi étudier l'autre face. Comme le remarque Wolfgang Streeck, «Foucault aurait pu remonter plus loin, vers Schmitt et Heller, où il aurait trouvé le motif fondamental de la

pensée qui a informé et informe encore les conceptions libérales du rôle économique de l'autorité de l'État en régime capitaliste – l'idée, pour reprendre le titre d'un livre publié dans les années 1980 sur Margaret Thatcher, qu'il faut un "État fort" pour une "économie libre"¹⁵⁵. »

*Qu'est-ce que le trône, au reste ? Quatre morceaux
de bois dorés, recouverts de velours¹⁵⁶.*
Napoléon

Quelle allait être la solution à la « crise de gouvernabilité de la démocratie » ? Parmi les options disponibles, il y avait ce que Samuelson appelait le « remède du diable¹⁵⁷ » : pouvoir dictatorial contre déferlement démocratique ; pour dépolitiser la société, militariser la politique. Ce fut la stratégie de guerre préventive totale aux ennemis de l'intérieur théorisée en Amérique latine sous l'appellation de « doctrine de la sécurité nationale¹⁵⁸ ».

La démocratie, avait prévenu Hayek, n'est pas possible partout¹⁵⁹, mais la réciproque était vraie : Pinochet ne pouvait pas non plus être exporté dans tous les pays. Pour instituer l'ordre néolibéral, la dictature militaire est un moyen de dernière extrémité, pas un modèle universellement généralisable. Le Chili, insistait Milton Friedman, c'était « l'exception, pas la règle¹⁶⁰ ».

Il y avait bien d'autres formes de « gouvernement transitionnel » possibles. « Limiter la démocratie » peut se faire à pas plus feutrés qu'à grands bruits de bottes. Sous d'autres latitudes, un Thatcher ou un Reagan pouvaient très bien faire l'affaire.

Hayek confie avoir voulu, avec ses derniers livres, « confectionner un outillage intellectuel de secours » à même de sauver le système autrement que « d'en appeler par désespoir à une forme quelconque de dictature¹⁶¹ ». L'attention était louable, même si on peut aussi y lire une menace voilée : si vous refusez la manière douce, vous ne nous laisserez pas d'autre choix que la forte.

En écho aux discours sur la crise de gouvernabilité de la démocratie, Hayek soutient de plus belle, en 1978, que « l'épidémie de gouvernite aiguë qui est en train de prendre des formes de plus en plus effarantes est la conséquence imprévue de notre système actuel de démocratie illimitée¹⁶² » – soit dit en passant, qualifier de « démocratie illimitée » les États-Unis de Carter, la France

de Giscard ou l'Italie d'Andreotti en dit long sur les limites du concept hayékien de démocratie, mais reprenons –, cette tendance, poursuit-il, étant « inhérente à la forme particulière que nous avons donnée aux gouvernements démocratiques, nous ne pourrions empêcher cette croissance explosive [...] que si nous transformons de fond en comble nos institutions¹⁶³ ».

La démocratie, écrit-il encore, « ne peut se conserver que sous la forme d'une démocratie limitée. Une démocratie illimitée se détruit nécessairement elle-même¹⁶⁴ ». Si donc elle est vouée à l'autodestruction, autant prendre les devants et s'en charger soi-même : l'amputer pour prévenir la gangrène. Mais qu'y a-t-il dans la trousse à outils ? Quel genre de scalpels ? Quelles techniques de dé-démocratisation¹⁶⁵ ?

Le traitement suivait le diagnostic. Si en effet « la crise est due à une vulnérabilité excessive du gouvernement aux revendications populaires, alors il faut trouver des moyens "d'insulariser" les gouvernements, de mettre tout un ensemble de questions hors d'atteinte de la politique démocratique¹⁶⁶ ». Il s'agissait de savoir comment « contrôler le gouvernement lui-même¹⁶⁷ ». Ne pourrait-on pas, face aux sirènes de la revendication sociale, en renouant avec d'antiques ruses, attacher le capitaine du navire à son mât ? Alors, se disait-on, la gouvernabilité serait enfin restaurée.

Pour ce faire, Hayek envisageait plusieurs procédés, qui tous concourraient à la réalisation d'un même programme : « détrôner la politique¹⁶⁸ ». C'est en effet par cette formule que s'énonce la stratégie du néolibéralisme en tant que pouvoir destituant.

L'objectif général – restreindre drastiquement les marges de manœuvre du pouvoir gouvernemental en matière sociale et économique – valait pour tout type de régime, mais « en démocratie », sa mise en œuvre butait sur une difficulté spécifique : pouvait-on trouver un moyen de l'imposer sans rompre trop ouvertement avec les formes du régime représentatif ? « On a généralement cru que cela était impossible », signalait Hayek qui, lui, pensait avoir trouvé l'astuce : « le problème ne paraissait insoluble que parce qu'on avait oublié un idéal plus ancien, selon lequel le pouvoir de toute autorité chargée de fonctions gouvernementales devait être borné par des règles de long usage, que personne n'avait le pouvoir de changer ou d'abroger¹⁶⁹ ». Une seule solution, la constitution.

« La démocratie, justifiait-il, a besoin, plus qu'un autre régime, d'un bornage sévère des pouvoirs discrétionnaires que peut exercer le gouvernement, parce qu'elle est plus que tout autre sujette à la pression efficace d'intérêts particuliers¹⁷⁰. »

Pour obvier aux « défauts qui caractérisent les régimes politiques où les majorités législatives ont une capacité de légiférer pratiquement illimitée¹⁷¹ », le salut passait par restreindre a priori le champ du pouvoir gouvernemental, lui défendre une fois pour toutes, par des interdits gravés dans le marbre de la loi fondamentale, d'aller empiéter sur les plates-bandes de « l'économie ». À la trop grande latitude de la décision démocratique, on opposait le modèle d'un « gouvernement constitutionnellement limité » en matière de décision économique¹⁷². Le vieux thème de prédilection du libéralisme était ainsi repris par un néolibéralisme économique passant à la manœuvre sur le terrain du *jus politicum*. Détrôner la politique, donc, par la sanctuarisation constitutionnelle de l'économie. Paradoxe d'une destitution constitutionnelle ou d'une constitutionnalisation destituante.

Comme l'indique de façon convergente Buchanan, on peut tout à fait conserver le principe d'élections « libres » à condition de verrouiller en amont le champ de décision des gouvernants qui en seront issus. Il importe, professe-t-il, de « distinguer entre les choix qui se font *entre* différentes règles (politique constitutionnelle) et les choix qui se font *à l'intérieur* de certaines règles (politique ordinaire)¹⁷³ ». Et si « la politique ordinaire ne peut pas équilibrer le budget », tout espoir n'est pas perdu car on peut toujours la mettre hors circuit en formulant une règle supérieure qui la contraindra à le faire. Cette stratégie constitutionnelle se conçoit comme une méta-politique, comme une intervention dépolitisante sur les règles de formation des choix politiques.

À noter que les formulations de Buchanan sont plus prudentes, en termes de relations publiques, que celles de Hayek : ce que l'on va limiter ainsi, insiste Buchanan devant les membres de la Société du Mont-Pèlerin réunis dans la charmante station balnéaire de Viña del Mar au Chili en 1981, ce n'est pas du tout « la démocratie », juste « le gouvernement » – nuance¹⁷⁴. « Si les élections pouvaient changer quoi que ce soit, disait l'humoriste, il y a longtemps qu'elles auraient été supprimées. » Mais, accessoirement, si l'on s'assure par avance qu'elles seront impuissantes à rien changer, alors rien n'empêche de les conserver.

Hayek, lui, ne se cache pas derrière son petit doigt : on passerait ainsi, assume-t-il, à un régime de « démocratie limitée ». Mais en quel sens ? En ceci, précise-t-il « afin d'éviter les malentendus », que l'activité du législateur devrait « se limiter à l'adoption de règles de conduite générales et abstraites¹⁷⁵ ». Générale et abstraite, cette mise au point l'est aussi. Mais qu'est-ce que cela veut dire, plus précisément et plus concrètement ?

En apparence, cette limitation ne concerne nullement le contenu des lois possibles, seulement leur *forme* : un parlement ne pourra plus adopter que des lois *générales*, valant également pour tous, mais plus aucune mesure *particulière*, s'appliquant spécifiquement à des groupes sociaux distincts. Sauf que, sans rentrer ici dans les détails du modèle de constitution imaginé par Hayek, l'effet recherché est beaucoup plus substantiel : « une constitution du genre ici proposé rendrait évidemment impossible toutes les mesures socialistes de redistribution¹⁷⁶ ». Sans même aller jusque-là, « toute intervention sur le marché pour corriger la répartition des revenus deviendra impossible¹⁷⁷ ». Sous le formalisme juridique ne tarde donc pas à resurgir le contenu social réel de la limitation. Qu'y a-t-il dans la zone interdite ? Le panneau vous l'indique en grosses lettres : en vertu de notre nouvelle constitution, redistribution des richesses interdite, défense absolue de toucher à l'ordre « spontané » des inégalités sociales.

Une des clés de la stratégie institutionnelle correspondante consiste à jouer sur les échelles de pouvoir : étirer, écarteler et faire en définitive éclater l'unité de la souveraineté territoriale classique. Tandis que le verrou constitutionnel serait transféré, vers le haut, à des instances fédérales, tout un pan des anciennes fonctions de l'appareil d'État serait décentralisé, reversé à des échelons inférieurs. « La plupart des activités de service du gouvernement pourraient alors être déléguées avantageusement à des autorités locales ou régionales, entièrement bornées dans leurs pouvoirs contraignants par les règles posées par une autorité législative supérieure¹⁷⁸ ». Ces deux mouvements sont complémentaires : ils correspondent aux deux vecteurs inverses d'une stratégie de *dévolution* croisée qui prend en ciseau l'ancienne forme de la souveraineté étatique pour la remplacer par d'autres dispositifs de « gouvernabilisation » de la politique publique. La construction européenne fournirait un cas d'école pour une étude plus fine de cette stratégie. Imaginant dès 1939 la mise en place d'un système fédéral, Hayek le présentait déjà comme la voie royale pour une « restriction du pouvoir et de l'étendue du gouvernement » par le biais d'une constitutionnalisation économique de la politique à l'échelon supranational¹⁷⁹.

Ces projets de limitation constitutionnelle ouvraient certes des perspectives prometteuses pour une destitution de la politique démocratique, mais restait tout de même un problème pratique. Comment « imposer des limites au régulateur ? Comment enchaîner le Léviathan ? » Telle était, selon Buchanan, « la question cruciale de notre temps¹⁸⁰ ». Dictateur providentiel mis à part,

donc, comment mettre les chaînes à la démocratie autrement qu'avec un fusil sur la tempe ? Pouvait-on raisonnablement espérer que la « démocratie illimitée » se limite elle-même, elle à qui l'on reprochait précisément depuis des décennies d'en être structurellement incapable ? Nouvelle énigme à résoudre.

À en croire les analyses du « choix public », les programmes politiques favorables à la dépense publique étaient, on l'a vu, réputés tendanciellement « plus efficaces que les coalitions en faveur de la réduction des impôts¹⁸¹ ». L'économiste Allan Meltzer se voulait néanmoins rassurant : « il n'y a rien d'inévitable dans ce processus. Il serait tout à fait possible de mettre fin à la croissance du gouvernement au moyen d'une limitation constitutionnelle¹⁸². » Sauf que la difficulté restait entière, car si la dynamique du champ électoral est structurellement adverse aux politiques austéritaires, il y a fort à parier qu'elle le sera aussi à les couler dans le bronze constitutionnel. Il allait donc falloir ruser.

« Les conservateurs qui n'aiment pas le fonctionnement de la démocratie n'étant pas de nos jours disposés à suivre leur logique jusqu'à la conclusion fasciste, repérait en 1980 Paul Samuelson, ils préconisent des limitations constitutionnelles de la fiscalité en tant que forme de capitalisme imposé¹⁸³. » « Pour commencer à apprécier cette nouvelle théorie, il n'est pas nécessaire de descendre sous l'équateur. [...] Si l'on ne peut pas faire confiance à la démocratie, il n'y a qu'à inscrire une fois pour toutes dans la Constitution que le capitalisme doit être la loi du pays¹⁸⁴. » Samuelson faisait référence à un projet de loi proposé au référendum dans le Massachusetts en 1980 qui prévoyait le plafonnement des taxes municipales à un maximum de 2,5 % des ressources des contribuables¹⁸⁵. Cette tactique électorale nouvelle consistait à s'appuyer sur la révolte fiscale latente des classes moyennes, à l'intensifier et à l'instrumentaliser afin d'instituer des normes contraignantes de limitation de la dépense publique. Ce que l'on commençait à se dire, dans le camp conservateur, c'est que si les coalitions politiques favorables au maintien de l'État social sont tendanciellement plus fortes que celles qui promettent à la masse de ceux qui en bénéficient de leur sucrer leurs prestations, on pouvait en revanche espérer, en rhabillant un peu les choses, que des programmes promettant aux classes moyennes de réduire leurs impôts forment la base de nouvelles alliances susceptibles de défaire la position adverse.

C'est aussi à ce moment-là qu'est lancée une grande offensive idéologique sur le thème de « l'équilibre budgétaire » et de la « lutte contre les déficits ». Tous nos maux, pouvait-on lire en 1977 dans *Democracy in Deficit* de Buchanan et Wagner,

proviennent de «la destruction keynésienne de l'équilibre budgétaire¹⁸⁶». L'État est hypertrophié, les déficits abyssaux, le secteur public «littéralement hors de contrôle¹⁸⁷». «Les budgets ne pouvant plus être laissés à la dérive sur la mer de la politique démocratique», il faudrait instituer «une règle externe et "supérieure"¹⁸⁸», une «norme constitutionnelle» restrictive et «sacro-sainte» d'équilibre budgétaire.

Voilà pour l'hymne officiel. En petit comité cependant, les néolibéraux fredonnaient un autre air. En 1982, lors d'une conférence organisée par la banque de réserve fédérale d'Atlanta, Milton Friedman vend la mèche: «C'est une bonne idée d'avoir un budget équilibré, mais pas au prix de hausses d'impôts. Je préférerais 400 milliards de dollars de dépenses fédérales avec un déficit de 100 milliards plutôt que 700 milliards de dépenses avec un parfait équilibre budgétaire¹⁸⁹». Contrairement, donc, à ce que l'on nous serine, l'équilibre n'est pas une valeur en soi. L'objectif qui prime, c'est la *réduction* du budget de l'État. Mais alors pourquoi une telle insistance, si le but est ailleurs? «Si l'équilibre budgétaire est important, enchaîne Friedman, c'est principalement pour des raisons politiques, et non pas économiques; cela permet de s'assurer que, si le Congrès vote une augmentation des dépenses, il va aussi devoir voter des hausses d'impôts¹⁹⁰» – ce que les parlementaires, attachés à leur capital électoral, vont rechigner à faire.

Il s'agit donc d'endiguer la dépense. Mais que recouvre à son tour cet objectif? Sous cette question de la dépense, décrypte Friedman, il y en a d'autres: celle de la «fiscalité, notamment la bombe à retardement des programmes de sécurité sociale, d'assurance-maladie», et puis surtout, là-dedans, «les impôts cachés sous forme de dépenses obligatoires pour les entreprises privées¹⁹¹». Voilà le cœur du problème: si l'on se soucie tant de la «surcharge» du budget de l'État, c'est en réalité parce que l'on s'insurge contre la «surcharge» du capital, cet autre chameau qui croule assurément lui aussi sous le poids des taxes et des contributions sociales¹⁹².

Mais Friedman va plus loin. À mieux y regarder, rectifie-t-il, le déficit budgétaire tant décrié n'est pas une calamité, mais une bénédiction, une formidable chance pour son camp: «Le déficit a été le seul frein efficace mis à la dépense au Congrès. Nous préferions bien sûr de loin un amendement constitutionnel imposant l'équilibre budgétaire et limitant la dépense. S'appuyer sur le déficit pour contrôler les dépenses est une solution de rechange – mais c'est toujours mieux que rien¹⁹³». À défaut d'une règle d'or budgétaire inscrite dans la loi fondamentale (ce serait l'idéal),

mener une politique de la caisse vide tout en agitant la dette comme un épouvantail idéologique peut aussi faire l'affaire¹⁹⁴.

Mais un nouveau phénomène économique était en train de se produire, qui ouvrait d'autres perspectives. Pour faire face à la crise grandissante des finances publiques, notait un politiste à la fin des années 1970, «les gouvernements comptent de plus en plus sur le financement des marchés privés¹⁹⁵». Or il faut bien comprendre, avertissait-il, que cette «dépendance des gouvernements vis-à-vis des marchés financiers privés [...] crée des pressions supplémentaires en faveur de politiques économiques conservatrices et respectueuses des intérêts du capital. Il devient plus difficile de suivre des politiques égalitaires de répartition des revenus¹⁹⁶».

On avait là une autre forme de limitation de la politique gouvernementale, plus efficace sans doute que toutes celles exposées jusqu'ici. Elle n'était ni militaire, ni constitutionnelle, ni électorale, ni idéologique, mais techniquement engrenée à une décision publique en passe de devenir financièrement tributaire de l'évaluation de ses politiques par le marché des obligations souveraines. La norme s'instanciail différemment. Elle avait d'autres agents, plus discrets, plus fringants aussi sans doute, qu'un grabataire galonné. La dictature des marchés, en somme, plus haut que celle des généraux.

«Il est frappant», constate Bernard Manin dix ans à peine après la parution du rapport de la Trilatérale, «que ce thème de la gouvernabilité des démocraties ait disparu de la mode intellectuelle. Il n'en est plus question, plus personne ne s'intéresse à ce problème¹⁹⁷». Pourquoi? «En un sens, on a trouvé une solution¹⁹⁸»: logé au cœur des régulations monétaristes, «le marché fournit [...] un principe très efficace de limitation du pouvoir, parce qu'il constitue une instance de régulation qui échappe à la prise des différents agents». Telle était «la solution globale à la crise de la gouvernabilité: la règle du marché¹⁹⁹».

Une des innovations majeures du néolibéralisme, précisait Manin, a été de concevoir le marché comme une technologie politique: non plus simplement «comme ce qui réalise l'allocation optimale des ressources» dans la sphère réputée autonome de l'économie, mais comme un «principe politique, comme principe d'ordre et de gouvernabilité²⁰⁰». Le marché, ce n'était plus seulement ce sur quoi la politique ne devait pas empiéter, mais aussi ce à quoi elle devait dorénavant se subordonner. Le marché passant ainsi, pour la politique gouvernementale, du statut d'objet-limite à celui de sujet limitatif de son action.

La solution consistait en fin de compte à appliquer aux managers de l'État un équivalent de la formule catallarchique que l'on avait déjà découverte pour s'assurer la loyauté de ceux des entreprises : un rapport d'agence sanctionné par des marchés qui, en même temps qu'ils remplissent sans relâche leur fonction spéculative, exercent, sans même que ses agents aient besoin de le vouloir, une fonction de police. Les marchés financiers donc, comme opérateurs de gouvernabilisation des gouvernements.

Sauf que la fameuse « crise de gouvernabilité de la démocratie » comportait deux étages et non un seul. Outre la trop grande perméabilité de cette forme politique aux « attentes sociales », il y avait ces attentes elles-mêmes, la trop forte mobilisation, la trop grande politisation de la société, le « déferlement démocratique » qui alarmait tant Huntington. Outre le problème de la démocratie-gouvernement, il y avait celui de la démocratie-mouvement.

Or si les tactiques de verrouillage néolibéral se proposaient de régler le premier par une limitation multidimensionnelle de la décision publique, le second demeurerait entier. Pour faire refluer la combativité sociale, estimait-on, il fallait s'attaquer aux conditions du rapport de force qui la sous-tendait, mais cela impliquait d'aller au conflit, au risque de faire fondre le consentement minimal dont ce genre de régime continue malgré tout de dépendre. Le problème, regrettait Brittan, est que « la démocratie libérale empêche les gouvernements de combattre les groupes coercitifs [entendez les mouvements sociaux] soit en renonçant à l'engagement au plein-emploi, soit par la restriction effective du pouvoir monopolistique des syndicats, soit par la mise en œuvre d'une "politique des salaires" »²⁰¹. Rose, qui envisageait lui aussi tout un lot de mesures offensives, dont la privatisation de pans entiers du secteur public, se disait pessimiste quant aux chances d'y parvenir, tant les résistances étaient fortes. En définitive, osait-il, « seule une mesure telle que la suspension des élections libres réduirait de manière substantielle et immédiate les pressions des attentes sur le gouvernement »²⁰². De sorte que la question du recours à un pouvoir dictatorial, évacué par la porte, revenait par la fenêtre.

Le capitaine est en voie d'être ligoté, mais les sirènes sont toujours là. Il se peut qu'un jour, lassées de s'époumoner en vain, elles passent à l'abordage. Pour dégager la voie, on pourrait les harponner, mais le règlement du navire interdit de le faire à pleine puissance, et puis, si l'on s'y risque, il faut s'attendre à ce qu'elles contre-attaquent.

En 1977, l'OCDE rendit public le *Rapport McCracken* sur l'inflation et le ralentissement de la croissance²⁰³. Les recommandations de ce groupe d'économistes, encore marquées par le keynésianisme ambiant, demeuraient éclectiques, mais certains passages attirèrent tout particulièrement l'attention des critiques, quelques pages où les experts recommandaient, timidement encore, la discipline monétaire, la réduction des dépenses publiques et la flexibilisation du marché du travail. Ces orientations nouvelles furent interprétées par certains comme le signe avant-coureur d'un possible revirement, l'annonce d'une conversion de la politique économique dominante au néolibéralisme qui venait.

Dans le compte rendu acéré qu'il fit de ce rapport, le politologue Robert Keohane s'interrogeait sur la faisabilité politique du projet économique qu'il y subodorait. La commission McCracken, résumait-il, conseille aux gouvernements d'« exercer une plus grande discipline sur leurs économies tout en résistant à la tentation de faire bénéficier leurs citoyens d'avantages à court terme par des dépenses publiques à grande échelle »²⁰⁴. Cette position, commentait-il, n'est ni celle de l'État minimal du laissez-faire, ni celle de l'État-providence des keynésiens, mais une formule intermédiaire, un « État disciplinaire », qui conserverait un rôle de régulation de l'économie tout en rognant sur sa politique sociale²⁰⁵.

Les auteurs du rapport s'imaginent, naïvement selon lui, que de tels « États disciplinaires démocratiques vont être capables de persuader leurs citoyens d'accepter de plus sévères restrictions économiques avec moins d'avantages sociaux »²⁰⁶, tout en conservant une « légitimité substantielle dans leurs sociétés »²⁰⁷. Lui en doute, fortement. Si les experts de l'OCDE n'ont pas trop l'air de voir où est le problème, il n'a pas échappé à d'autres. Les « radicaux », rapporte Keohane, ceux-là mêmes qui se sont vu opposer depuis l'après-guerre les prouesses de « l'État-providence contemporain [...] comme une réfutation des théories marxistes sur la crise du capitalisme », tirent de sa déroute actuelle les conclusions qui s'imposent : « Si ceux qui sont aux commandes de l'économie devaient revenir sur leurs engagements en matière de plein-emploi et de stabilité des prix, ce serait alors l'une des principales justifications du capitalisme (du point de vue de la classe ouvrière) qui se trouverait ébranlée. Qui pourrait dès lors blâmer les travailleurs s'ils décidaient de reconsidérer leur adhésion à des arrangements politiques et économiques qui ont déçu leurs attentes »²⁰⁸ ? »

Ce qui se dessinait là en pointillé, c'était je crois, une nouvelle version – même si Keohane n'emploie pas la formule – de la crise

de gouvernabilité, l'extension de ce motif à un nouveau genre de régime politico-économique en gestation. Jusqu'ici, cette crise ne concernait que la démocratie-providence. C'était, disait-on, cette calamiteuse combinaison de keynésianisme et de démocratie représentative qui avait rendu la politique étatique intenable. Mais qu'en sera-t-il du maintien de la seconde sans le premier ? Si l'État-providence a fini par être affecté d'une sévère crise de légitimité en dépit de ses bonnes œuvres, que va-t-il se passer si l'on ferme le robinet ? La question serait celle-ci : une démocratie post-keynésienne est-elle possible ?

S'il y a bien des « conditions structurelles d'ingouvernabilité²⁰⁹ », analysait-on à gauche, elles sont en réalité beaucoup plus profondes encore que ne veulent bien l'admettre les néo-conservateurs et les néolibéraux : « Le capitalisme est devenu tributaire de la fonction légitimatrice des dépenses sociales. Le "secret gênant", la contradiction du capitalisme est que, même s'il "ne peut coexister avec l'État-providence, il ne peut pas non plus exister sans lui"²¹⁰. » Si vous pensez que la « démocratie » keynésienne est ingouvernable, essayez donc la « démocratie » néolibérale.

Les auteurs du rapport McCracken, critique Keohane, mettent le problème sous le tapis. Ils postulent que leur « État disciplinaire » sera, par principe, par article de foi, démocratique, mais sans s'interroger une seule seconde sur les conditions de viabilité politique d'une pareille forme dans de telles conditions. Ils ont au fond la naïveté de penser, que « le capitalisme et la démocratie sont et peuvent demeurer pleinement compatibles l'une avec l'autre » – ce qui, leur rappelle Keohane en citant tout à la fois Marx et Schumpeter, n'a pourtant au fond rien d'évident²¹¹.

Une « démocratie disciplinaire » peut-elle demeurer « démocratique » ? Keohane en doute, mais il se refuse à répondre dans l'absolu. Ça dépend. « En Allemagne, au Japon, et aux États-Unis peut-être », étant donné que « la vigueur économique et la stabilité politique de ces sociétés peuvent leur permettre d'avaler ce genre de potions économiques sans grandes réactions d'allergies politiques ». Dans les autres pays de l'OCDE, c'est moins sûr. « En appeler à faire des sacrifices [...] pour accroître les profits et préserver le capitalisme ne constitue pas un cri de ralliement très brillant pour former une nouvelle majorité. Il est difficile d'imaginer que des socialistes français [s'il savait...], des communistes italiens ou des syndicalistes britanniques se joignent facilement à un "consensus sur la nécessité de profits plus élevés". » Conclusion : « il est peu probable que ces États soient établis démocratiquement dans l'ensemble de la zone OCDE²¹² ». Retour, donc, à la case départ. Il est frappant de voir

à quel point, dans cette phase de transition encore incertaine vers le néolibéralisme, rôde le spectre de la dictature.

Et pourtant, dans les discours au moins, les années 1980 allaient être celles d'un grand triomphe de la « démocratie ». En avril 1981, Norman Podhoretz signait dans la *Harvard Business Review* un article sur « les nouveaux défenseurs du capitalisme ». Les hommes d'affaires, conseillait-il à ses lecteurs, feraient bien de s'intéresser davantage à la vie intellectuelle et de « prendre les idées au sérieux » car elles sont d'une grande importance politique. Or, annonçait l'analyste néo-conservateur, « les premiers signes d'un renversement de l'attitude traditionnellement hostile envers le capitalisme commencent aujourd'hui à se faire jour dans la communauté intellectuelle²¹³ » – notamment en France où, rapporte-t-il, de « nouveaux philosophes » ont « tout à coup renoncé au marxisme²¹⁴ ». Redécouvrant les « vertus du capitalisme », nombre d'intellectuels considèrent désormais que l'antagonisme politique fondamental oppose « la démocratie » au « totalitarisme²¹⁵ ».

À la lecture de ces lignes, son confrère néoconservateur Daniel Bell tique et éprouve le besoin de réagir dans le courrier des lecteurs : Podhoretz nous dit que « le capitalisme [...] est propice à la liberté et à la démocratie. Est-ce le cas ? » Pas nécessairement : « peu de philosophes politiques sérieux font l'amalgame entre "liberté" et "démocratie". La plupart, en fait, soutiendraient plutôt – comme les théoriciens du XIX^e siècle, comme Alexis de Tocqueville – qu'il existe une tension intrinsèque entre liberté et démocratie, et que, souvent, la tyrannie de la majorité, dérivée du *demos*, menace la liberté²¹⁶ ». Une façon de dire que l'on ferait bien de rester sur ses gardes, et que les sornettes de « nouveaux philosophes », fussent-ils français, ne doivent pas faire perdre de vue les principes fondamentaux d'une politique réactionnaire bien comprise.

Quoi qu'il en soit, le vent était bel et bien en train de tourner dans l'idéologie dominante : tandis que, dans la phase précédente, les défenseurs du système pointaient assez unanimement les tensions, voire l'incompatibilité entre capitalisme et démocratie, un nouveau discours se mettait à les présenter comme étant synonymes, promouvant l'un au nom de l'autre.

Comment s'explique ce retournement ? Si l'on chante dorénavant les louanges d'une démocratie hier encore abhorrée, c'est bien sûr à la stricte condition implicite de ne célébrer sous ce nom que ce que certains qualifient aujourd'hui de « post-démocratie », un résidu vide ; une forme sans substance. Mais cette volte-face ne se comprend plus profondément que rapportée à

une nouvelle stratégie politique qui était alors en train d'effectuer un mouvement de pivot dont cette mue discursive était à la fois le signe et l'instrument.

«La crise de l'État-providence et la frustration populaire qui l'a accompagnée, théorisait Chantal Mouffe en 1986, ont été à l'origine d'une série de réactions antiétatiques que la droite s'est empressée de traduire dans les termes de la critique néolibérale. Une chaîne d'équivalence a été établie entre politique = public = État = bureaucratie. Cela a permis aux conservateurs de présenter leur offensive contre la démocratie comme une lutte pour la démocratie, cette dernière étant définie sous l'angle d'une récupération par le "peuple" des "droits" que l'État lui a confisqués²¹⁷.» Tandis cependant que le mot «démocratie» était ainsi resignifié comme le nom d'un individualisme libéral opposé au collectivisme étatique, le *demos* correspondant fut dans le même temps redéfini ou ré-imaginé sur un mode néo-traditionaliste comme un *ethnos* à l'identité menacée par «la société permissive» – autre nom de l'émancipation sociale, raciale, sexuelle et générationnelle qui s'était alors vigoureusement engagée. L'étrange unité idéologique de ce populisme libéral-conservateur était indissociablement individualiste et autoritaire, entrepreneurial et traditionaliste. Le néolibéralisme économique, entrant en politique, s'associait ainsi à une sorte de national-démocratisme aux relents sexistes, homophobes et racistes. C'est dans cette unité contradictoire à mèche lente que réside sans doute l'une des sources majeures des pathologies politiques actuelles des démocraties libérales occidentales.

Lorsque Andrew Gamble cherche, en 1979, à caractériser le programme du *thatcherisme*, il le résume par cette formule: «économie libre et État fort²¹⁸». Il retrouvait ainsi quasiment mot pour mot le titre du discours de Carl Schmitt.

Le libéralisme autoritaire connaît maintes déclinaisons. Mais, insistons-y, des déclinaisons *différentes*. Car ce n'était pas là, mettait en garde Stuart Hall, le retour du «fascisme» sur la scène politique, pas le «réveil des fantômes et des spectres familiers» de la gauche, mais l'avènement d'autre chose, qu'il fallait saisir de façon spécifique. Se méfier donc d'un réflexe de fausse reconnaissance: «Ce que nous avons à expliquer, précisait-il, est un mouvement vers un "populisme autoritaire" – une forme exceptionnelle de l'État capitaliste qui, contrairement au fascisme classique, a laissé en place la majeure partie (mais pas la totalité) de l'institution représentative formelle, et qui, en même temps, a été capable de construire autour de lui un consentement populaire actif²¹⁹.»

Le *thatcherisme* se présentait comme une idéologie étrangement *synchrétique*, celle d'une «nouvelle droite», pouvant «tour à tour apparaître comme libérale et autoritaire, populiste et élitiste²²⁰». Cela tenait, au-delà des incohérences apparentes, à ce qu'elle opérait une synthèse entre «une défense libérale traditionnelle de l'économie libre et une défense conservatrice traditionnelle de l'autorité de l'État²²¹». Au-delà d'une idéologie, c'était une stratégie, celle d'un redéploiement de l'État, appelé à la fois à se retirer presque complètement de certains domaines et à en réinvestir intensément d'autres, sur un mode à la fois non-interventionniste et interventionniste, centralisé et décentralisé. Mais ces mouvements apparemment contradictoires étaient étroitement solidaires. Si l'État doit se renforcer, c'est pour mieux s'affaiblir: «une action ferme et décisive est nécessaire pour réduire les programmes de dépenses publiques et les impôts, pour privatiser [...] les services publics et pour abolir les agences interventionnistes et régulatrices²²²».

Sauf que sous «l'abstraction appelée "dépense"», démythifiait Alan Wolfe, il y a toujours «les besoins réels de personnes réelles²²³». Or il est peu probable qu'elles se laissent dépouiller sans rien dire. Au début des années 1980, les gouvernements néolibéraux le savent et se préparent à la confrontation.

Mais, pour l'emporter, verrouiller la politique par le haut et faire preuve de fermeté dans les affrontements centraux n'allaient pas suffire. On avait aussi besoin de mettre au point des tactiques plus fines, plus capillaires de neutralisation de la politique.

*Bref, tout est politique, mais toute politique est
à la fois macropolitique et micropolitique²²⁴.*

Deleuze et Guattari

*L'analyse des micro-pouvoirs, ce n'est pas une question
d'échelle, ce n'est pas une question de secteur, c'est une
question de point de vue²²⁵.*

Foucault

À la fin des années 1970, les grandes lignes du programme néolibéral étaient posées. Les élites dirigeantes du « monde libre » s'y convertissaient à grande vitesse, répudiant l'orthodoxie keynésienne antérieure. Tout allait pour le mieux. Restait cependant une ombre au tableau. Étant donné la radicalité de la rupture envisagée et son cortège d'implications socialement délétores, sa mise en œuvre allait forcément buter sur de fortes oppositions. On ne le savait que trop : un gouvernement qui entreprendrait de décréter « de tels changements par des moyens conventionnels aurait [...] à faire face à une foule hostile²²⁶ ». Il fallait se préparer intellectuellement et politiquement à la confrontation, retrouver « la cohésion et le nerf politique nécessaires pour sortir vainqueurs d'un affrontement inévitable avec la gauche syndicale²²⁷ ».

D'où aussi, en haut lieu, de sombres ruminations stratégiques. Certains « spéculaient sur la nécessité d'un gouvernement sacrificiel qui accomplirait sa mission en renonçant à tout espoir d'être réélu par la suite, tandis que d'autres caressaient l'idée d'un gouvernement qui n'aurait tout simplement pas besoin d'être réélu²²⁸ ». Telle était l'alternative : gouvernement kamikaze ou gouvernement autocrate : ou bien trouver des hommes politiques prêts à réformer coûte que coûte, au mépris de leur impopularité, au risque de dilapider leur capital électoral, au risque d'un suicide politique de leur propre parti, ou bien instaurer une forme ou une autre de césarisme ou de bonapartisme qui ferait place nette en restreignant ou en suspendant le mode de fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative.

Pour sortir de l'ornière, certains imaginèrent une troisième voie. C'est en effet « sur cette scène, écrit Madsen Pirie, que furent introduites les idées centrales de la micro-politique²²⁹ ». N'ayant apparemment pas eu vent de Foucault, Deleuze ou

Guattari, ce néolibéral britannique était fermement convaincu d'avoir inventé un nouveau mot : « micropolitics », nom d'une méthode originale permettant « aux gouvernements d'initier de tels programmes de réformes sans avoir à en payer le prix politique largement annoncé²³⁰ ».

Pirie était l'un des chefs de file du « groupe de Saint Andrews » – du nom de l'Université écossaise où ses membres avaient fait leurs armes²³¹. « Nous savions, se souvient-il, que nous étions en train de faire une révolution. À la fin des années soixante c'était dans l'air du temps. Il y avait d'énormes manifestations à Londres, et les Universités britanniques étaient occupées par leurs étudiants. En France, le gouvernement de Charles de Gaulle était ébranlé par une vague de grèves et de contestation. Mais la révolution que nous faisons à Saint Andrews était différente. Leurs dieux étaient Karl Marx, Che Guevara et Herbert Marcuse ; les nôtres étaient Friedrich Hayek, Karl Popper et Milton Friedman. [...] Voilà tout, en fait, sauf que c'est nous qui avons gagné²³². » Conseillers des conservateurs britanniques et de l'administration Reagan, les membres de ce courant ont de fait mis au point des tactiques politiques originales, encore très actives aujourd'hui.

Que recouvre cette « micropolitique » néolibérale ? Pirie la définit de façon assez absconse comme « l'art de générer des circonstances dans lesquelles les individus seront motivés à préférer et à embrasser l'alternative de l'offre privée, et dans lesquelles les gens prendront individuellement et volontairement des décisions dont l'effet cumulatif sera de faire advenir l'état de choses désiré²³³ ».

Reprenons les différents points de cette définition : 1° La micropolitique est un art, une technologie politique. 2° Son but : la privatisation. 3° Son objet : les choix individuels, à réorienter. 4° Son principal moyen : ni la persuasion par le discours, ni la contrainte par la force, mais une ingénierie sociale qui reconfigure les situations de choix par des mécanismes d'incitations économiques. 5° Sa ruse (que l'on pourrait baptiser, en hommage à Adam Smith, « la manipulation invisible ») : faire en sorte que des micro-choix individuels travaillent involontairement à faire advenir au détail un ordre social que la plupart des gens n'auraient sans doute pas choisi s'il leur avait été présenté en gros.

Cette approche, formulée en termes de technologie politique, s'opposait à une autre stratégie, celle de la « bataille des idées » dans laquelle beaucoup, à droite, s'étaient lancés depuis le