

Un siècle de politique économique

Le revirement des années 1980 et ses suites

Michel Husson, *Encyclopaedia Universalis*, 2011

À contretemps par rapport à la conjoncture internationale, la politique de relance menée par la gauche s'est rapidement heurtée à la « contrainte extérieure ». Certes, l'éventualité d'une dévaluation préventive avait été discutée dès les premiers mois d'exercice du nouveau gouvernement. Elle aurait pu permettre de dégager des marges de manœuvre pour une telle politique, mais cette option avait été abandonnée, afin de ne pas envoyer un message jugé trop agressif à la communauté économique internationale.

Le retrait de l'État

Quoi qu'il en soit, la relance isolée conduit à une dégradation du solde extérieur et rend nécessaire une mini-dévaluation de 3 p. 100 en octobre 1981. Celle-ci ne suffit pas à rétablir le commerce extérieur et les menaces continuent à peser sur le franc. Les difficultés rencontrées conduisent le gouvernement, à l'initiative de Jacques Delors, à opérer, dès juin 1982, un tournant vers la rigueur. Une deuxième dévaluation (de 5,75 p. 100) s'accompagne d'un blocage conjoint des prix et des salaires. Ce tournant sera confirmé en mars 1983, avec un nouveau plan d'austérité (le terme est alors assumé) assorti d'une troisième dévaluation, de 8 p. 100. L'objectif est de casser l'inflation qui atteint alors près de 12 p. 100 en rythme annuel. Le moyen retenu est la désindexation des salaires : il faut empêcher la « boucle prix-salaires » de fonctionner, autrement dit freiner les salaires en les déconnectant de la progression des prix, de manière à réduire le taux d'inflation. Cette politique est engagée dans le secteur public, elle exerce un effet d'entraînement sur le secteur privé, et elle réussit : l'inflation ralentit de manière spectaculaire, puisqu'elle passera de 12 p. 100 en 1982 à 3,1 p. 100 en 1988.

Dans cette opération, les salaires n'ont pas été seulement déconnectés de l'inflation : ils l'ont été aussi des gains de productivité, de telle sorte que la part des salaires dans le revenu national baisse de 7 points entre 1982 et 1988, passant de 66,6 p. 100 à 59,6 p. 100. Il s'agit là d'une transformation radicale de la dynamique salariale qui marquera les années à venir. À l'époque, elle était justifiée par le « théorème de Schmidt » (du nom du chancelier allemand) énonçant que « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». En rétablissant les marges des entreprises grâce à la modération salariale, on rétablissait leur capacité d'investir et donc, à terme, de créer des emplois. Ce tournant vers la modération salariale a été suivi de plusieurs autres qui correspondent à autant de ruptures avec la logique incarnée par l'arrivée de la gauche au pouvoir.

Le choix de rester à l'intérieur du S.M.E. (système monétaire européen) signifie l'abandon de la dévaluation compétitive et le passage à la « désinflation compétitive » dont les principes seront ainsi résumés par Jean-Claude Trichet : « une politique monétaire visant à la meilleure maîtrise possible de l'inflation ; une politique de finances publiques équilibrée ; une politique de maîtrise des coûts dans l'économie visant à assurer à notre secteur productif la meilleure compétitivité possible dans son environnement naturel de marché qui est l'Europe ; enfin, une politique de réformes structurelles, visant à donner à notre économie le plus grand dynamisme possible et à y développer la concurrence ».

Cette recherche de la compétitivité par la maîtrise des coûts implique une remise en cause des fonctions imparties au secteur public et nationalisé. En 1983, Jean-Pierre Chevènement, jusque-là ministre de l'Industrie, avait refusé de participer au nouveau gouvernement en raison de ses désaccords sur les contrats de plan entre État et grands groupes nationalisés, qu'il aurait voulu plus contraignants. Le tournant dans la politique industrielle est symbolisé en 1984 par le refus de Laurent Fabius, son successeur à l'Industrie, d'accorder les aides publiques qui auraient pu éviter la liquidation de Creusot-Loire. Cela signifie que le secteur nationalisé n'a pas vocation à s'étendre et qu'il n'est plus conçu comme l'instrument d'une politique industrielle volontariste. L'idée apparaît en filigrane que les nationalisations sont destinées à recapitaliser et restructurer les groupes dans la perspective de leur retour au privé.

L'étape suivante a consisté à favoriser le développement des marchés financiers. Il s'agissait de trouver de nouvelles sources de financement pour les entreprises, mais aussi pour la dette publique. L'une des caractéristiques de cette période est en effet que les taux d'intérêt réels (hors inflation) ont considérablement augmenté et sont devenus supérieurs au taux de croissance de l'économie : c'est le double résultat de la politique monétaire des États-Unis initiée en 1979 et du ralentissement de l'inflation en France. Ce différentiel déclenche un effet « boule de neige » qui conduit la dette publique à croître plus vite que le P.I.B. en raison des charges d'intérêt. Cette contrainte de financement joue de la même manière sur les entreprises.

Un ensemble cohérent de mesures va être mis en place à l'initiative de Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'Économie : le contrôle des changes est progressivement levé, pour faciliter l'entrée de capitaux étrangers ; la Bourse est modernisée et l'accès des entreprises y est facilité, l'État remplace les bons du Trésor par des obligations assimilables au Trésor (O.A.T.), et le marché à terme des instruments financiers (M.A.T.I.F.) est créé. L'ambition est de faire de Paris une place financière de première importance, à l'image de Londres ou de New York. Même si cet objectif ne sera pas vraiment atteint, ces innovations impulsent le passage d'une économie d'endettement (financée par le crédit) à un véritable capitalisme financier dérégulé.

Politiques de l'emploi

La politique économique ne doit pas seulement préserver les « grands équilibres », elle doit aussi viser au plein emploi. Or le chômage de masse représente une donnée permanente depuis la récession de 1974-1975. En 1973, le taux de chômage n'était que de 2,5 p. 100 et on peut le considérer comme un chômage « frictionnel ». À l'arrivée de la gauche en 1981, il est déjà passé à 6,6 p. 100 et continue à augmenter jusqu'à 9,3 p. 100 en 1986. De 500 000 chômeurs en 1973, on passe à 2 200 000 en 1986. Le programme de la gauche prévoyait le passage aux 35 heures en 1985. Ce projet était d'ailleurs en phase avec les évolutions en cours dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne. Mais il a très vite tourné court avec le passage aux 39 heures instauré par ordonnance en janvier 1982, faute d'accord entre les partenaires sociaux. Il s'agit d'un coup d'arrêt, plutôt que de l'ouverture d'un processus : la durée légale du travail restera inchangée jusqu'en 1998. La durée effective va rejoindre la durée légale et ne baissera plus que par l'extension du travail à temps partiel.

Bien d'autres voies vont alors être testées par les gouvernements successifs. Le recours aux préretraites se développe rapidement, notamment dans la sidérurgie. On passe ainsi d'un traitement économique du chômage à un « traitement social ». Ce choix est sous-tendu par des analyses du chômage en termes d'inadaptation aux mutations technologiques de travailleurs peu qualifiés, qui sont en effet les plus touchés par le

chômage. De très nombreux plans vont alors mettre en place des dispositifs visant à rendre « employables » les candidats à l'emploi. On joue sur tous les registres : emplois aidés, contrats spécifiques, stages de formation, aides et allègements de charges. Raymond Barre, alors premier ministre, avait lancé un pacte national pour l'emploi des jeunes en 1977. En 1982, Pierre Mauroy instaure le contrat emploi-formation puis les T.U.C. (travaux d'utilité collective) en 1984. La même année, une loi réforme la formation professionnelle.

À son retour en 1986, la droite poursuit sur la même voie. Le plan Séguin instaure des exonérations de cotisations pour les jeunes et élargit le champ des préretraites, tout en supprimant l'autorisation administrative de licenciement. De retour au pouvoir en 1988, la gauche suivra les mêmes pistes. Entre 1998 et 1990, trois « plans Rocard » successifs introduisent de nouveaux allègements de cotisations, une baisse de l'impôt sur les sociétés, des aides à l'emploi local, le contrat emploi-solidarité, puis le contrat de retour à l'emploi, des stages d'accès à l'emploi, des crédits d'impôt-formation puis le plan Cresson prend des mesures en faveur de l'apprentissage.

En 1993, la ministre du Travail, Martine Aubry, innove en introduisant de fortes incitations au travail à temps partiel, sous forme d'un abattement de 30 p. 100 des cotisations de Sécurité sociale pour une embauche à temps partiel ou pour une transformation d'emploi. Cette mesure sera reconduite par la droite, puis supprimée en 2000 par la même Martine Aubry. Elle conduit à un fort développement du travail à temps partiel, qui passe de 25,2 p. 100 de l'emploi total en 1992 à 31,2 p. 100 en 1997. Mais, comme le volume d'heures offert ne change pas, le résultat est une progression de la proportion de femmes à temps partiel qui se déclarent en sous-emploi dans les enquêtes de l'I.N.S.E.E. Cette mesure se réduit donc à des effets d'aubaine coûteux pour les finances publiques.

L'ensemble de ces mesures ne suffit cependant pas à enrayer la montée du chômage. En revanche, elles contribuent à modifier la structure de l'emploi et la nature des emplois créés. Entre 1982 et 1991, 620 000 emplois « standard » (à temps plein et à durée indéterminée) ont été détruits, tandis que le nombre d'emplois « atypiques » (temps partiel, durée déterminée, apprentissage, stages, intérim) a augmenté de 1 200 000. Pour 100 emplois « standard », on compte alors 13 emplois de femmes à temps partiel, 12 emplois précaires et 17 chômeurs. C'est durant cette période que s'amorcent les tendances qui caractérisent depuis lors le marché du travail français : la précarité, la pauvreté laborieuse (qui concerne principalement les femmes à temps partiel) qui conduisent à un dualisme du marché du travail.

En 1988, le gouvernement Rocard instituera le R.M.I. (revenu minimum d'insertion) qui procure un revenu de compléments aux « exclus » de l'emploi. Ce dispositif était conçu pour leur assurer les moyens de retrouver un emploi, mais la référence à l'insertion est restée formelle, et le R.M.I. a en pratique fonctionné comme un minimum social. On peut le considérer comme la clé de voûte du traitement social du chômage.

Budget et prélèvements obligatoires

La politique budgétaire est un instrument clé de la politique économique. Elle permet de réguler l'activité économique mais introduit une nouvelle contrainte. En 1980, le budget était équilibré, mais le déficit se creuse rapidement, jusqu'à atteindre 2,5 p. 100 du P.I.B. en 1985. Il ne sera jamais comblé, et aura sur longue période tendance à s'aggraver jusqu'au choc de la crise qui le portera à 6 p. 100 du P.I.B. en 2009. Cependant cette évolution ne se résume pas à une croissance excessive des dépenses. Le choc initial est

évidemment lié à la relance à contretemps de 1981-1982 : les dépenses augmentent de 2 points de P.I.B., et les recettes ne suivent pas. C'est ensuite l'effet « boule de neige » induit par l'augmentation des taux d'intérêt réels qui prend le relais.

Interviennent enfin et surtout des choix budgétaires qui privilégient la baisse des recettes, plutôt que l'assainissement budgétaire. Ainsi, la période de reprise de la fin des années 1989, où l'on retrouve des taux de croissance supérieurs à 4 p. 100 n'est pas mise à profit pour réduire le déficit : au contraire, la part des recettes baisse de 2 points entre 1987 et 1992, et la récession de 1993 fait mécaniquement plonger le déficit de l'État à 5,3 p. 100 du P.I.B. Une nouvelle période s'ouvre, durant laquelle la part des dépenses publiques dans le P.I.B. va baisser régulièrement, passant de 25 p. 100 à 20 p. 100 entre 1993 et 2008. Cette baisse des dépenses va conduire à une réduction du déficit : il recule de 1,5 point avec la droite entre 1993 et 1997, puis à nouveau de 1,5 point entre 1997 et 2001 avec la gauche.

Durant la période 1993-2001, la part des recettes était donc à peu près stabilisée, mais par la suite elle se remet à baisser au gré des exonérations fiscales, ce qui débouche sur une nouvelle augmentation du déficit. Un rapport parlementaire de 2010 a évalué l'impact de ces « dix années de pertes de recettes non compensées ». Sa conclusion essentielle est que la France serait arrivée en 2008 avec un léger excédent (+ 0,8 p. 100 du P.I.B.) au lieu d'un déficit de 2,8 p. 100, si la législation fiscale prévalant en 2000 avait été maintenue. On mesure donc en creux l'impact de ce qu'il est convenu d'appeler « cadeaux fiscaux » ou, en termes plus techniques, « dépenses fiscales ».

Ces déficits successifs se cumulent et gonflent la dette publique « au sens de Maastricht » qui inclut, outre la dette de l'État, celle des collectivités locales, de la Sécurité sociale et des O.D.A.C. (organismes divers d'administration centrale, comme le C.N.R.S. ou Pôle emploi). En 2009, la dette représente 1 489 milliards d'euros, soit 78 p. 100 du P.I.B. Avec la crise, le critère européen de 60 p. 100 est donc largement dépassé, mais il l'avait été dès 2003. La contribution des collectivités locales et de la Sécurité sociale fluctue autour de 10 p. 100 du P.I.B. sur toute la période. La progression de la dette publique est donc due essentiellement à celle de l'État (y compris les O.D.A.C.) et reflète les évolutions de la politique budgétaire. Le ratio dette de l'État/ P.I.B. augmente de 5,5 points entre 1981 et 1992, mais franchit un pic de 17 points entre 1992 et 1998. Puis il se stabilise entre 1998 et 2002, avant de reprendre sa progression. Enfin, la crise de 2008 lui fait franchir une nouvelle marche d'escalier de 8 points de P.I.B.

Cette trajectoire montre que l'envol de la dette est le résultat du jeu combiné de divers facteurs : taux d'intérêt élevés, chocs conjoncturels, baisse relative des recettes. Contrairement à une analyse souvent avancée, on ne peut donc dire que la France vit « au-dessus de ses moyens » mais plutôt qu'elle ne se donne pas les moyens de financer ses dépenses qui ont par ailleurs plutôt baissé en proportion du revenu national.

La dégradation des finances publiques s'inscrit dans une politique qui s'appuie sur un précepte fondamental selon lequel le poids des dépenses publiques constituerait une entrave au dynamisme économique et à la compétitivité de l'économie. Dans sa *Lettre à tous les Français* d'avril 1988, François Mitterrand, alors candidat à un second mandat, écrivait que « la somme des impôts et des charges sociales (ce qu'on appelle les prélèvements obligatoires) atteint un tel niveau que l'envie – et le moyen – d'entreprendre disparaît ». Il y a là une constante, qui va de Valéry Giscard d'Estaing déclarant que « le jour où ces prélèvements dépasseront 40 p. 100, l'État sera devenu socialiste » à Nicolas Sarkozy dont le programme électoral prévoyait de « baisser les prélèvements obligatoires de 4 points de P.I.B. en cinq ans ».

L'augmentation du taux de prélèvements obligatoires n'est pas due à une pression fiscale accrue mais au développement de l'État social, que l'on peut mesurer par la progression régulière des cotisations sociales. En 1981, les cotisations sociales représentent 17 p. 100 du P.I.B., contre 5 p. 100 en 1950. La part des retraites dans le revenu national a augmenté, non pas tant pour des raisons démographiques mais par revalorisation des pensions, et celle des dépenses de santé a elle aussi progressé régulièrement. Le plafonnement de ces dépenses devient l'un des objectifs de la politique économique. Sur longue période, cet objectif est à peu près atteint : le taux de prélèvements obligatoires est en 2008 de 43,2 p. 100, contre 42,5 p. 100 en 1984. Ce résultat a été atteint moyennant une réforme permanente de la protection sociale. Du côté des retraites, une première mesure est prise en 1986 : elle consiste à indexer les pensions sur les prix et non plus sur les revenus d'activité. Présentée comme provisoire, elle sera entérinée par la réforme Balladur de 1993, qui s'inspire des recommandations du livre blanc de Michel Rocard de 1991 et allonge la durée de cotisations dans le secteur privé. En 1995, la réforme des régimes spéciaux se heurte au mouvement social. Les réformes suivantes (2003, 2007, 2010) approfondissent les dispositifs de la réforme Balladur, et les étendent à l'ensemble de la population active. L'effet principal de ces réformes est une réduction des taux du revenu de remplacement, qui contribue à plafonner la part des pensions dans le revenu national. Compte tenu de la croissance du nombre de retraités plus rapide que celle des actifs, il s'agit d'un objectif glissant qui conduira à d'autres ajustements.

La modération des dépenses de santé s'est faite par petites touches, combinant la baisse des remboursements, l'institution d'un ticket modérateur à la charge des usagers et l'encadrement des dépenses hospitalières. Ces mesures s'accompagnent de changements dans le financement de la protection sociale. En 1991, Michel Rocard crée la C.S.G. (contribution sociale généralisée). Elle est prélevée à la source sur l'ensemble des revenus avant impôt à un taux initial de 1,1 p. 100. Ce taux va être progressivement relevé, à 2,4 p. 100 en 1993 puis à 3,4 p. 100 en 1996. En 1998, le taux passe à 7,5 p. 100 en contrepartie d'une suppression de la quasi-totalité des cotisations salariales d'assurance-maladie. Les recettes tirées de la C.S.G. et de la C.R.D.S. (contribution pour le remboursement de la dette sociale) instituée en 1996 à un taux de 0,5 p. 100 sont aujourd'hui largement supérieures à l'impôt sur le revenu : 82 milliards d'euros contre 46 en 2009. Au total, ces réformes successives équivalent à une fiscalisation de la Sécurité sociale : en vingt ans, la part de la fiscalité est passée de 2 à 30 p. 100, et celle des cotisations sociales a baissé de 90 p. 100 à un peu moins de 60 p. 100.

Parallèlement, le thème de la rationalisation des choix budgétaires est porté par plusieurs rapports qui visent à réformer l'État et à modifier les procédures budgétaires. La loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) est promulguée le 1^{er} août 2001. En 2005, la réforme hospitalière introduit la tarification à l'activité (T2A) qui alloue les ressources en fonction de l'activité des hôpitaux. La progression des dépenses sociales est désormais encadrée par la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (L.O.L.F.S.S.). Puis, en 2007, est lancée la procédure de révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.) dont l'objectif est d'introduire une « logique de performance » dans la gestion publique. Elle prévoit notamment le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : 100 000 postes de fonctionnaires sont ainsi supprimés de 2007 à 2010.

Allégements de cotisations ou R.T.T.

Avec la persistance du chômage, les politiques publiques de l'emploi sont au cœur de la politique économique. Elles sont polarisées autour de deux orientations : l'action sur le coût du travail, et la réduction du temps de travail (R.T.T.). Le passage aux 39 heures en 1982 avait fermé pendant un temps cette seconde voie, mais la récession de 1993, et le bond en avant du chômage qui l'accompagne, ouvrent à nouveau le débat. La gauche fait campagne sur les 35 heures, mais la droite, victorieuse, met en oeuvre une politique radicale de baisse du coût du travail. En 1996, le coût du travail est réduit de 18 p. 100 au niveau du S.M.I.C., les exonérations dégressives s'annulant à hauteur de 1,33 S.M.I.C. Le coût budgétaire de cette mesure est considérable, puisqu'il représente près de 1 p. 100 du P.I.B. en 1997. Mais la droite teste aussi la baisse du temps de travail, avec la loi Robien de 1996 qui prévoit la possibilité d'une réduction du temps de travail assortie d'aides publiques dégressives conditionnées à des embauches : 10 p. 100 de baisse du temps de travail doit conduire à 10 p. 100 de créations d'emplois. Cependant, cette possibilité sera peu utilisée.

En 1997, la gauche revient aux affaires et lance le processus de passage aux 35 heures. Il s'agit cette fois d'un dispositif obligatoire, puisque la durée légale du travail est réduite. Une première loi, dite Aubry 1, en fixe les modalités. Les aides publiques seront conditionnées à la création de 6 p. 100 d'emplois. Cela revient à répartir à peu près également l'impact d'une moindre durée du travail entre création d'emplois et gains de productivité.

Cette loi se heurte à une levée de bouclier du patronat, qui fait valoir les effets néfastes de la hausse induite du coût du travail sur la compétitivité des entreprises françaises. Les syndicats, à l'exception de la C.F.D.T., n'étaient pas préparés à prendre en charge ce type de négociations. Dans ces conditions, la loi Aubry 2 introduit des aménagements qui assouplissent ses modalités de mise en oeuvre. Les aides publiques ne sont plus conditionnées à des créations d'emplois mais seulement à la signature d'un accord. L'extension de la durée légale aux entreprises de moins de 50 salariés est reportée, et la porte est ouverte à l'annualisation et à la flexibilisation de la durée du travail.

La période du passage aux 35 heures est en tout cas exceptionnelle du point de vue des créations d'emplois. Elle succède à une véritable « panne de l'emploi » puisque l'emploi dans le secteur privé est en 1994 au même niveau qu'en 1978, malgré une progression du P.I.B. de 40 p. 100 sur cette période. Le passage aux 35 heures coïncide avec un spectaculaire bond en avant de l'emploi : 1 725 000 emplois sont créés en quatre ans (du deuxième trimestre de 1997 au deuxième trimestre de 2001). On ne trouve aucune période aussi courte associée à une telle progression de l'emploi sur l'ensemble du siècle. Sur les 2,7 millions d'emplois créés entre 1978 et 2008, près des deux tiers (64 p. 100) l'ont été sur cette période.

Ces données incontestables ont conduit à un conflit d'interprétation qui n'est toujours pas clos. Les analyses les plus sceptiques, proches du patronat, vont jusqu'à nier la contribution propre des 35 heures. Les créations d'emplois seraient imputables à une période de croissance soutenue et à l'effet des allégements de cotisations. Mais cette argumentation est contestable. Certes, la croissance moyenne a été de 3,2 p. 100 sur cette période, mais elle a été beaucoup plus « riche en emplois » que l'épisode précédent de la fin des années 1980. En outre, les créations d'emplois associées avaient été effacées par le retournement conjoncturel ultérieur, alors que celles liées aux 35 heures se sont révélées pérennes. Par ailleurs il est difficile de soutenir à la fois que les allégements de cotisations sont à l'origine des créations d'emplois et que le passage aux 35 heures aurait conduit à

une augmentation insupportable du coût du travail. En réalité, la hausse du salaire horaire induite par les 35 heures a été compensée par les aides publiques et par les gains de productivité obtenus par intensification et réaménagement du travail. L'évaluation de l'effet net des 35 heures se situe dans une fourchette allant de 350 000 à 500 000 créations d'emplois. Dès son retour, la droite s'attachera à vider la loi des 35 heures de son contenu : le contingent d'heures supplémentaires est relevé en 2002 puis en 2004, la loi Fillon de 2003 autorise à déroger aux 35 heures par accord collectif, et la loi T.E.P.A. (travail, emploi et pouvoir d'achat) de 2007 exonère les heures supplémentaires de cotisations sociales.

En 2001, le gouvernement de Lionel Jospin institue la prime pour l'emploi qui fonctionne comme un impôt négatif venant compléter les revenus des salariés au bas de l'échelle. Ce dispositif sera conservé et même amplifié en 2003 par le gouvernement Raffarin puis par celui de Dominique de Villepin qui augmentera de 50 p. 100 son montant maximal.

Restructuration de l'appareil productif

Dès le retour de la droite au pouvoir, une loi du 2 juillet 1986 autorise la privatisation de toutes les entreprises nationalisées. La loi du 6 août 1986 engage la privatisation immédiate d'un pan entier du secteur nationalisé : Havas, Saint-Gobain, la C.G.E. (Compagnie générale d'électricité), Bull, Péchiney, Matra, Suez, Paribas, le C.C.F., la Société générale, le Crédit agricole, puis TF1 un mois plus tard. La porte avait été ouverte par une gauche pragmatique qui avait notamment cédé le groupe Boussac à Bernard Arnault qu'il subventionnait largement. Mais ces privatisations sont difficilement absorbées par un marché financier encore étroit et sont perturbées par le krach boursier d'octobre 1987 qui conduit le gouvernement à en reporter certaines.

Entre-temps, François Mitterrand est réélu en 1988, avec l'engagement de respecter la règle du « ni-ni » : ni privatisation ni nationalisation. Une loi de « respiration » est cependant votée en 1991, qui autorise l'État à vendre les entreprises nationales à hauteur de 49 p. 100 de leur capital. Cette possibilité sera utilisée pour Elf Aquitaine, les A.G.F., Rhône-Poulenc, Total et Bull.

Les privatisations reprennent avec le retour de la droite. La loi du 19 juillet 1993 dresse une liste de vingt et une entreprises : la B.N.P., Rhône-Poulenc, Elf-Aquitaine, U.A.P., la Seita, Péchiney, Usinor-Sacilor, Renault, C.G.M., A.G.F. et Bull sont remises au privé. Le gouvernement Jospin continue la liste, avec notamment Thomson, E.A.D.S., France Télécom, Air France, T.D.F. et le Crédit lyonnais. Puis la droite prend le relais à partir de 2002 : G.D.F., Snecma, G.I.A.T. Industries, Aéroports de Paris, etc. De la liste dressée en 1993, il ne reste plus aujourd'hui que la Caisse centrale de réassurance, et les participations de l'État sont désormais concentrées sur La Poste, la S.N.C.F. et E.D.F.

Si les privatisations n'ont pas fourni des ressources suffisantes pour redresser significativement les finances publiques, elles conduisent à une profonde refonte de l'appareil productif. Les « noyaux durs », constitués dans un premier temps à partir d'un maillage serré de participations croisées, vont progressivement se restructurer. Axa reprend l'U.A.P. en 1996, puis trois importantes fusions ont lieu en 1999 : Total et Elf ; la B.N.P. et Paribas ; Aérospatiale et Matra. Cette logique de renforcement de « champions nationaux » s'accompagne d'un mouvement d'internationalisation : Renault rachète Nissan en 1997, Rhône-Poulenc et Hoechst fusionnent en 1998 pour créer Aventis, et Matra-Aérospatiale s'associe avec Daimler-Chrysler Aerospace pour fonder E.A.D.S. en 1999. Ce mouvement reprend après la récession du début des années 2000 : Air France fusionne avec K.L.M. en 2003, Sanofi-Synthélabo acquiert Aventis en 2004, Saint-Gobain

achète British Plaster Board en 2005 et Alcatel achète Lucent en 2006. En 2006, le rachat d'Arcelor par l'indien Mittal donne naissance au numéro un mondial de la sidérurgie. Enfin, G.D.F. et Suez fusionnent en 2007.

Ces restructurations obéissent souvent à une logique de recentrage sur le métier, bien illustrée par la séparation entre Alstom et Alcatel en 1998. Elles s'accompagnent aussi d'un recours accru à la sous-traitance et aux délocalisations. Le capitalisme français s'est donc profondément mondialisé. En 2007, les 215 plus grandes sociétés non financières réalisent 60 p. 100 de leur chiffre d'affaires hors de France (32 p. 100 en Europe et 28 p. 100 dans le reste du monde). En sens inverse, le taux de détention par des non-résidents du capital des entreprises cotées en Bourse est passé de 25 p. 100 en 1994 à 40 p. 100 en 2000, et fluctue depuis à ce niveau.

Après la crise de 2008

Depuis le milieu des années 1980, le fil directeur de la politique économique a été de préparer la France à son insertion dans une économie mondialisée. C'était l'objectif de la désinflation compétitive qui ouvre la longue marche vers l'euro. La signature de l'Acte unique en 1986 scelle l'abandon de la politique industrielle fondée sur les champions nationaux adossés aux marchés publics et fait du marché unique le nouvel horizon des politiques économiques. Le traité de Maastricht, ratifié par référendum en 1992, puis celui d'Amsterdam en 1997 débouchent sur la mise en place de l'euro le 1^{er} janvier 1999.

La crise financière puis économique ouverte en 2008 a fonctionné comme un test qui conduit à un bilan provisoire. La France est l'un des pays d'Europe qui a été le moins durement frappé. Rétrospectivement, on réalise que sa croissance était relativement saine et n'était pas gonflée artificiellement par le surendettement des ménages ou par des bulles financières ou immobilières. La France a été moins touchée que d'autres pays par le repli des exportations, dans la mesure où la consommation constitue le principal moteur de cette croissance. Enfin, l'importance de l'épargne des ménages (aux alentours de 15 p. 100 depuis le début des années 1990) et des stabilisateurs sociaux, autrement dit des dispositifs garantissant le soutien des revenus en période de récession, a contribué à cette résilience. En revanche, ses points faibles sont soulignés par la crise : le déficit public dépasse les 6 p. 100, le déficit commercial se creuse, et le chômage s'incruste.

La crise réactive ainsi le débat sur la possibilité de concilier le modèle social français et la compétitivité de l'économie. On retrouve l'idée récurrente d'un déclin de la France qui résulterait de son incapacité à mener à bien les réformes nécessaires. Cependant ses pertes de parts de marché se situent dans la moyenne européenne et sont la contrepartie de la montée des pays émergents. Il s'agit donc d'un problème européen plutôt que spécifiquement français, et c'est plutôt la bonne tenue de l'Allemagne qui constitue une exception, difficilement généralisable à l'ensemble de l'Union européenne. La baisse du dollar et les facteurs de compétitivité « hors coûts » expliquent mieux les pertes de parts de marché que le coût du travail. En outre, les politiques d'allègements de cotisations conduisent à une perte de substance du modèle social, mais n'améliorent pas la compétitivité, dans la mesure où elles concernent principalement les secteurs dits abrités, et assez peu ceux qui sont exposés à la concurrence internationale. Subventionner le coût du travail non qualifié est par ailleurs contradictoire avec l'objectif d'élévation du niveau de qualification. Enfin, la mondialisation conduit à un écart croissant entre la compétitivité économique du territoire français, mesurée en parts de marché, et les performances des grands groupes français.

Le dynamisme de l'économie française dépend de plus en plus de la gouvernance européenne. La généralisation de la désinflation compétitive à l'ensemble de l'Europe s'oppose à une autre voie fondée sur la recherche, l'innovation et la formation, sur une politique industrielle européenne fondée sur de grands programmes d'investissement. Le rééquilibrage des budgets pourrait se faire par une réforme fiscale mettant fin à la baisse de l'imposition du capital, plutôt que par de nouvelles coupes dans les dépenses sociales. Les politiques menées par les gouvernements successifs ont constamment oscillé entre ces deux orientations en partie contradictoires, sans réussir à dégager une cohérence d'ensemble. Sans doute parce que la politique économique n'est pas seulement un ensemble de techniques de gestion : elle recouvre des choix de société, des choix politiques portant sur la répartition et l'utilisation des richesses produites.

BIBLIOGRAPHIE

P. Askenazy, *Les Décennies aveugles*, Seuil, 2011

J.-C. Asselain, *Histoire économique de la France*, t. II, Seuil, Paris, 1984

J.-M. Bloch-Lainé & B. Moschetto, *La Politique économique de la France*, coll. Que sais-je ?, P.U.F., Paris, 2^e éd. 1987

É. Cohen, *L'État brancardier : politiques du déclin industriel (1974-1984)*, Calmann-Lévy, Paris, 1989 ; *La Tentation hexagonale*, Fayard, 1996

E. Cohen & C. Henry, *Service public, secteur public*, Les Rapports du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris, 1997

G. Courty & E. Suleiman, *L'Âge d'or de l'État*, Seuil, 1997

J.-F. Eck, *Histoire de l'économie française depuis 1945*, Armand Colin, 1988 ; *La France dans la nouvelle économie mondiale*, coll. Major, P.U.F., 5^e éd., 2006

L. Fontagné & G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, rapport du Conseil d'analyse économique, 2008

A. Gueslin dir., *Nouvelle Histoire économique de la France contemporaine*, t. III : A. Leménorel, *L'Économie libérale à l'épreuve, 1914-1948*, coll. Repères, La Découverte, Paris, 1998, t. IV : A. Gueslin, *L'Économie ouverte 1948-1990*, *ibid.*, 1994

C. Stoffaës, *Fins de mondes : déclin et renouveau de l'économie*, Odile Jacob, Paris, 1987

E. Suleiman, *Les Ressorts cachés de la réussite française*, Seuil, 1995

J.-C. Trichet, « Dix ans de désinflation compétitive en France », in *Les Notes bleues de Bercy*, 16 oct. 1992

J.-P. Vesperini, *L'Économie de la France : de la crise de mai 1968 aux résultats de l'expérience socialiste*, Economica, 1985 ; *Les Problèmes actuels de l'économie française*, coll. Premier cycle, P.U.F., 2001.