



Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste

Elie Cohen

► To cite this version:

Elie Cohen. Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste. *Revue Française de Science Politique*, 1992, 42 (2), pp.197-218. 10.3406/rfsp.1992.404293 . hal-01009722v2

HAL Id: hal-01009722

<https://sciencespo.hal.science/hal-01009722v2>

Submitted on 24 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste

In: Revue française de science politique, 42e année, n°2, 1992. pp. 197-218.

Résumé

Le dirigisme économique français relève de ces évidences peu discutées aussi bien par les acteurs que dans la littérature. Pourtant, une étude empirique systématique des politiques publiques industrielles montre que, hors le cas des « grands projets » où sont mobilisés par un Etat de passe-droit la commande, la recherche, le financement et l'entreprise publics au service d'objectifs de souveraineté, les politiques industrielles relèvent en fait de l'accompagnement de stratégies d'entreprises ou de la recherche de la paix civile. La mise en perspective historique n'infirmes pas ce résultat, elle révèle des configurations contrastées de relations Etat-Industrie où l'administration économique agit davantage sur l'environnement de l'entreprise qu'elle ne pèse sur les orientations sectorielles des acteurs. Dès lors, la logique partiellement autonome de la rhétorique industrialiste devient objet d'étude.

Abstract

Dirigisme, industrial policy and industrialist rhetoric

French dirigisme is so obvious that it is seldom discussed either by its actors or in the literature. A systematic empirical study of industrial public policies nevertheless shows that, except in the case of the " grand projects "for which a state which disregards rules mobilizes procurement, research, finance and public enterprise in the service of sovereignty objectives, industrial policies assist corporate strategies or seek to contribute to civil peace. Historical analysis does not invalidate this finding ; it reveals contrasting patterns of state industry relations in which the economic administration acts on the environment of the company more than it weighs on the sectoral orientations of the actors. The partially autonomous logic of industrialist rhetoric thus becomes a topic for study.

Citer ce document / Cite this document :

Cohen Élie. Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste. In: Revue française de science politique, 42e année, n°2, 1992. pp. 197-218.

doi : 10.3406/rfsp.1992.404293

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1992_num_42_2_404293

DIRIGISME, POLITIQUE INDUSTRIELLE ET RHÉTORIQUE INDUSTRIALISTE

ÉLIE COHEN

IL y a un rapport très singulier en France de la politique à l'industrie, qu'apparemment rien ne vient entamer, ni le constat périodiquement établi de l'inanité des dispositifs publics d'action, ni les contraintes acceptées de la construction européenne, ni même le renoncement idéologique au volontarisme planificateur et à l'industrialisme nationalisateur. La France offre de plus cette situation singulière d'être dotée d'un secteur public innovant et performant, mais qui échappe largement à l'autorité gouvernementale, d'un secteur financier sous tutelle, mais qui n'a jamais privilégié l'activité industrielle jusqu'à une date récente, et d'un Etat qui, dans ses investissements, a davantage favorisé l'agriculture et les équipements collectifs que l'investissement industriel. Le pouvoir politique dans les moments de crise (1974 ou 1982) a préféré sacrifier l'industrie plutôt que de mécontenter les salariés, ce qui s'est traduit, dans un cas, pour les entreprises, par une nette dégradation du partage de la valeur ajoutée et, dans l'autre, par une altération sans précédent de leur rentabilité.

Ce rapport Etat/industrie s'incarne dans des acteurs, des stratégies, des routines, des réseaux. S'il est banal de souligner combien les solidarités forgées dans les écoles, les corps et les cabinets ministériels sont décisives pour rendre compte des processus décisionnels, il est moins fréquent de souligner en même temps que, pour ces élites, il n'est de sanction véritable, de succès avéré et de légitimité incontestable que dans la reconnaissance par et sur le marché, preuve si nécessaire du caractère un peu court des thèses qui infèrent une stratégie, un comportement à partir de l'appartenance à l'élite administrative.

Ce rapport singulier se double d'un phénomène d'opinion tout aussi curieux : les Français, dans leur rapport à l'industrie nationale, sont à la fois xénomaniacs, légitimement fiers des prouesses technologiques des champions nationaux et hantés par l'idée de déclin, de retard, de la perte du statut de puissance.

La confusion ne naîtrait-elle pas alors de l'absence de perspective historique ? S'il était possible de distinguer un âge d'or de la planification et de la « vraie politique industrielle », puis une phase de libéralisation d'abord timide, puis contrariée et enfin impétueuse, et de relier ce cycle de l'intervention économique à un cycle politique, tout serait en effet plus simple. Mais la réalité est rebelle, elle refuse de se plier aux catégories et aux périodisations des auteurs de manuels. C'est un gouvernement autoritaire qui a institué une redistribution de type social-démocrate sans syndicats et sans compromis institutionnalisé. C'est un gouvernement libéral qui a exacerbé l'interventionnisme et gravement affaibli les entre-

prises. C'est enfin un gouvernement socialiste, nationalisateur, élu sur un programme de rupture avec le capitalisme, qui a instauré la révolution libérale en France en présidant à la déréglementation économique et sociale. Pour comprendre les politiques publiques industrielles, il faut donc renoncer aux simplismes culturalistes¹, aux approximations des thèses régulationnistes ou aux plates explications déterministes par le marché, la rationalité, le mouvement autonome des idéologies ou les contraintes extérieures. Seule une approche qui tient dans le même mouvement l'action de l'Etat, des institutions et de la communauté décisionnelle industrielle, d'une part, et le processus partiellement autonome de définition d'une stratégie industrielle d'entreprise, d'autre part, permet de sortir d'une analyse qui ne voit qu'effets pervers là où il y a réponse organisée du milieu d'intervention et toute-puissance des forces du marché là où l'activité réglementaire de l'Etat et les politiques d'environnement de l'entreprise sont déterminantes.

Comprendre les réseaux complexes dans lesquels sont pris industriels et pouvoirs publics sans a priori suppose une démarche inductive, un va et vient permanent du micro au macro, et la volonté de procéder du singulier au général en s'interrogeant toujours sur les principes qui fondent la mise en série, l'agrégation et la généralisation des cas étudiés.

Que le micro-économique procède du macro-économique, voire du macro-social, est aisément compréhensible. En effet, tout acte économique est anticipation de résultats, et toute anticipation suppose une représentation de soi, de l'autre, des ressources, des contraintes et de l'univers dans lequel on évolue.

Que les phénomènes macro-économiques soient ininterprétables sans une interrogation longue et patiente sur leurs fondements micro-économiques, politiques, sociaux et culturels est plus difficile à faire admettre. Et pourtant, qui pourrait sérieusement prétendre rendre compte du redécollage après guerre ou du décrochage industriel des années 1974-1984 sans intégrer les orientations des dirigeants, les pratiques bancaires et les usages financiers des entreprises, le rapport de force social, la protection des intérêts électoraux locaux et plus encore l'appréciation par les élites politico-industrielles des marges de manœuvre existant dans le champ social et politico-administratif?

Avec la démarche inductive telle que nous la pratiquons, il devient possible de mieux comprendre le développement industriel et les modèles d'action de l'Etat. Cette analyse menée sur un ensemble significatif de dossiers permet de dégager des configurations stables de relations entre acteurs, des processus reproductibles, des réponses types à des situations et à des contextes donnés. Une configuration stable n'est pas pour autant figée dans le temps. Son glissement, voire son basculement peuvent se lire à certains moments sur certains dossiers. La connaissance fine du micro ouvre à une compréhension des transformations macro. Ainsi, l'histoire ne se réduit ni aux seules ruptures économiques, ni aux seules

1. Je pense à l'Ecole de Harvard dont je discute les thèses dans *Qui gouverne les groupes industriels?* (en collaboration avec Michel Bauer), Paris, Le Seuil, 1981.

alternances politiques, elle est le produit du travail d'une société sur elle-même. Le processus d'élaboration d'une politique publique produit en effet un triple effet de connaissance : sur l'état du secteur d'intervention, sur les représentations qu'ont les acteurs du milieu d'intervention et du rapport de force des thèses et des acteurs, et sur la production de la justification politique.

Une telle démarche est aux antipodes du culturalisme ; ce ne sont pas des traits nationaux issus d'un modèle culturel ayant traversé intact les siècles, qui rendent compte du décollage ou du décrochage, mais au contraire l'analyse des structures institutionnelles et des dynamiques économiques et sociales. Le comparatisme est à cet égard indispensable. Par rapport à une approche fonctionnaliste qui, en fait, revient à supposer une forte continuité entre phénomènes étudiés terme à terme et une absence d'interaction entre micro et macro ou à une approche culturaliste qui postule une forte discontinuité entre phénomènes étudiés et une forte influence de la culture nationale, notre approche, à la suite de Marc Maurice, postule que « de fortes interactions macro/micro sont constitutives de cohérences nationales ». Dès lors, notre objet, les politiques publiques industrielles, se trouve défini au confluent d'une approche *top-down* qui met en scène les institutions — et d'abord l'Etat —, les groupes d'intérêt et leurs arrangements mutuels, d'une part, et, d'autre part, d'une approche *bottom-up* qui permet de lire, au moment de l'élaboration stratégique dans l'entreprise — publique ou privée —, l'effet des éventuelles politiques publiques sectorielles. Ainsi, l'acteur industriel, loin d'être milieu d'intervention plus ou moins organisé, plus ou moins revendicatif, plus ou moins compliant aux orientations du politique, se définit d'abord comme centre d'initiative et de pouvoir fabriquant sa stratégie à partir de briques diverses (marché, technologie, finance, organisation interne, réseaux d'alliance...) et capable de prédéterminer largement l'action publique, la réduisant même, parfois, à une pure fonction d'accompagnement.

Traiter de politiques industrielles suppose donc, dans un premier temps, de prendre au sérieux l'activité gouvernementale quand elle se donne pour objet explicite l'intervention sectorielle. Il devient alors possible de s'interroger sur les effets sectoriels des politiques macro-économiques et macro-sociales en les inscrivant dans la moyenne durée. En effet, l'absence de résultats tangibles d'une politique industrielle sectorielle ne signifie pas pour autant que l'objectif industriel ne soit pas central, il peut simplement être poursuivi par des politiques d'environnement de l'entreprise. En effet, l'Etat agit sur l'environnement des entreprises (action conjoncturelle, équipement et aménagement du territoire, politiques de formation de recherche), sur leurs débouchés (commandes publiques, exportation et protection nationale, consommation des ménages) et sur leurs conditions de production (législation sociale et droit des sociétés, financement des entreprises, fiscalité, contrôle de la concurrence et des prix...). L'Etat développeur mobilise toutes les ressources et tous les moyens de la puissance publique pour la réalisation des objectifs du développement industriel : les grands équilibres budgé-

taires, financiers, extérieurs... ne sont que contraintes secondes par rapport à l'impératif industriel. Au contraire, un Etat régulateur, parce qu'il s'interdit de piloter la société et de peser de manière déterminante sur les orientations de son développement, n'intervient qu'en demi-teinte dans le système industriel. En fait, un Etat régulateur, s'il a une action sur l'entreprise, n'a pas nécessairement une politique industrielle. S'il est établi qu'en pratique l'Etat français s'est progressivement désengagé au profit du marché et des institutions financières, il faudra alors s'interroger sur la persistance d'une rhétorique industrialiste que l'actualité récente vient d'illustrer à nouveau.

POLITIQUE SECTORIELLE ET CHAMPIONS NATIONAUX

Quels sont les enjeux d'une politique industrielle sectorielle ? La contribution à des équilibres globaux comme le niveau de l'emploi, les équilibres régionaux, la survie des entreprises, l'émergence et la diffusion de nouvelles technologies, la croissance de nouvelles formes d'organisation du travail, la contribution à l'équilibre extérieur, l'indépendance nationale... ou l'accumulation du pouvoir industriel par les entreprises nationales ? L'action de l'Etat n'est lisible que pour autant qu'on part du système industriel, des entreprises, des enjeux stratégiques et du mode de gouvernement de celles-ci. Au point de départ, il y a l'entreprise, le produit et le marché.

Produire une marchandise, c'est opérer une relation originale entre objet technique, usage social et valeur d'échange. L'univers marchand n'est pas une donnée qui s'impose aux firmes et auquel elles s'adaptent ; il est le résultat d'une action incessante d'entreprises qui, tout en renouvelant l'univers des biens commercialisés, redéfinissent les règles de la compétition économique et tentent d'asseoir leur domination sur des aires de marché qu'elles ont contribué à définir. Contrairement à une idée reçue, il n'existe pas une demande immanente à laquelle l'entreprise s'adapte. Le travail de l'entrepreneur est au contraire de construire des objets marchands (objet technique-usage social-valeur d'échange) qui lui assurent un micro-monopole temporaire. Pour ce faire, l'entreprise mobilise quatre types de ressources : scientifico-techniques (pour abaisser les coûts ou mettre au point de nouveaux produits), technico-sociales (techniques de l'organisation interne et de la connaissance des marchés et des concurrents), financières (internes ou externes) et d'imagination stratégique. Ces ressources mises en œuvre et accumulées par les entreprises servent à renouveler les activités et à s'inscrire de manière non subordonnée dans le jeu concurrentiel collusif mondial. La stratégie de l'entreprise vise ainsi à l'accumulation des ressources du pouvoir industriel, celles-la mêmes qui permettent de consolider une place dans le système concurrentiel collusif. L'activité stratégique de l'entreprise est proprement politique au sens où il existe pluralité de choix et où une orientation prise fige le champ des possibles, légitime une thèse, place certains acteurs en meilleure posture, découpe un univers et le structure.

Pour juger de l'efficacité d'une politique industrielle, il faut donc partir du seul critère qui permette d'évaluer en termes industriels l'efficacité de l'action de l'Etat, à savoir l'accumulation du pouvoir industriel. Deux questions se posent alors : dans quelle mesure l'action de l'Etat favorise-t-elle l'accumulation du pouvoir industriel ? Dès lors que l'on peut établir que l'Etat contribue à l'accumulation par l'entreprise des ressources du pouvoir industriel, la deuxième question devient : dans quelle mesure l'Etat a-t-il une capacité d'influence sur l'exercice du pouvoir par l'entreprise, sur ses orientations et choix ? A méconnaître ces exigences méthodologiques, on est souvent réduit à confondre annonce et action, action volontaire et inscription subordonnée dans une stratégie prédéterminée, et, pire encore, à participer à un discours d'auto-célébration (par exemple, la prolifération de la littérature savante sur le rôle supposé du Plan français).

De nos travaux antérieurs il ressort que trois situations doivent être radicalement distinguées : les conditions de l'intervention de l'Etat sont en effet différentes selon qu'il se trouve face à des acteurs industriels disposant de pouvoir industriel, face à des acteurs ayant perdu tout pouvoir industriel, ou dans une situation marquée par l'absence de tout acteur industriel¹.

La régulation concurrentielle. L'Etat, au cours des trente dernières années, n'a cessé de vouloir peser sur les orientations industrielles des champions nationaux ; on a même vu F. Mitterrand discuter gravement avec le chancelier Kohl de l'avenir du magnétoscope européen, mais le résultat a toujours été négatif. Face à un gouvernement public soumis à réélection, ouvert à des courants politiques concurrents, voire divergents, s'appuyant sur des administrations éclatées et jalouses de leurs prérogatives, travaillant sous les projecteurs des médias et comptable de ses actes devant l'opinion publique, les gouvernements privés ont su asseoir leur pouvoir dans la durée, imposer le modèle du centralisme démocratique, contrôler finement leur appareil, se doter d'un plan qui s'impose à tous et, ainsi, accréditer le monopole de l'expertise légitime. Plus décisif encore, les périodes de crise, celles où l'Etat est sommé d'intervenir, ne sont pas celles qui sont décisives sur le plan de la stratégie ; les accords qui lient les firmes et qui définissent leurs marges de manœuvre ne sont parfois même pas connues de l'administration. On comprend dès lors, au-delà des victoires circonstancielles d'un gouvernement public sur tel ou tel choix ponctuel, la prééminence des gouvernements privés dans la stratégie d'un pays industriel comme la France.

La régulation politique. Les situations de détresse sont a priori plus favorables à l'action publique, puisque, dans ces cas, la demande d'Etat est forte, le capital privé est failli et la pression des syndicats et des autorités politiques locales fortes. Mais en fait, lorsqu'on étudie les plans sectoriels chimie lourde ou machine-outil ou textile, on constate que le débat qui s'instaure à l'occasion de la préparation d'un plan sectoriel ne

1. Nous ne mentionnons ici que pour mémoire les deux premiers cas de figure, en ayant largement traité par ailleurs dans *Les grandes manœuvres industrielles* (en collaboration avec Michel Bauer), Paris, Belfond, 1985.

porte jamais sur un projet industriel et n'a, de fait, jamais visé à articuler les entreprises sur leur marché et sur l'économie du monde. Les objectifs physiques de production (absurdes dans une économie ouverte de marché) permettent de masquer dans un discours industriel un problème réel d'emploi, d'équilibre régional et de stabilité socio-politique. Loin de contribuer à l'émergence d'un nouveau projet industriel, ils installaient la puissance publique dans le rôle de garant de la paix civile et de gestionnaire du compromis socio-politique. Les négociations, même si elles portent formellement sur des enjeux industriels, sont avant tout l'occasion d'accréditer l'idée des difficultés, des fermetures et des licenciements nécessaires pour sauver l'essentiel. Mais les difficultés et les négociations se prolongeant, les révisions à la baisse deviennent nécessaires. La puissance publique est alors de nouveau sommée d'intervenir pour faire passer ce nouveau message. Rien ne vient rompre cette spirale descendante qui, sous le nom de politique industrielle, accompagne le déclin particulièrement coûteux du secteur et la démoralisation des salariés.

*Le colbertisme « high tech »*¹. L'intervention réussie dans un certain nombre de secteurs de haute technologie conduit à préciser les conditions d'efficacité de l'intervention sectorielle. Confronté à une carence de l'initiative privée, l'Etat volontariste peut choisir de confier un projet industriel à une excroissance de son administration, il peut ainsi, sous certaines conditions, aider considérablement à la constitution et à l'accumulation des ressources pour les opérateurs et industriels nationaux. Cinq traits résument notre modèle et entrent en contradiction avec l'idée reçue de l'interventionnisme à la française.

— L'innovation n'est pas nécessairement scientifico-technique, même si les situations de rupture d'un paradigme technique favorisent la naissance d'une spécialisation. Les cas du nucléaire, du spatial, du ferroviaire, de l'aéronautique civile et militaire, des Telecom montrent que l'innovation est plus dans les mises en relation opérées, dans les formes institutionnelles inventées et dans la réappropriation technique et la francisation de brevets étrangers que dans la recherche de pointe. Des filières technologiques strictement nationales (graphite-gaz dans le nucléaire, Diamant dans le spatial, aérotrain dans le ferroviaire...) ont été abandonnées sous la pression des industriels et des exploitants de services publics pour assurer la réussite d'ensemble.

— Le grand projet n'est possible que dans le cadre d'un Etat flexible, voire d'un Etat de passe-droit : la constitution de l'hybride administration-entreprise qui permet le double jeu (autorité régaliennne côté pile, logique d'entreprise côté face : cas du Bureau de recherches du pétrole dans le pétrole, du Centre national d'études spatiales dans le spatial, de la Direction générale des télécommunications dans les Telecom...), le financement dérogatoire (hors de l'annualité budgétaire soit sous forme de ressources parafiscales garanties, soit sous forme de loi-programme)

1. E. Cohen, *Le colbertisme « high tech »*, Paris, Hachette, 1992 ; l'ouvrage traite longuement de l'économie du Grand Projet.

et surtout l'usage de la commande publique à des fins industrielles nationales en témoignent.

— Le grand projet est un attracteur du capitalisme sans capitaux, ce qui signifie, certes, que l'Etat a, au départ, la haute main sur les industriels, mais qu'en même temps, dès lors que l'on sort de la logique d'arsenal, ceux-ci s'émancipent et se dressent contre leur créateur (l'Etat EDF, DGT, SNCF...).

— Le grand projet n'émerge que lorsque les orientations des acteurs sectoriels convergent avec la politique globale, ce qui explique la succession dans le temps de longues phases de sous-développement et d'intenses périodes de volontarisme.

— Le grand projet, enfin, au-delà de cette abstraction commode qu'est l'Etat, ne démarre que lorsqu'une élite homogène est capable de mobiliser un salariat pourvu d'un statut autour des valeurs du progrès de l'Etat entrepreneur et de l'indépendance nationale.

Etat de passe-droit, absence de rupture scientifique, réversibilité de la relation Etat-entreprise, rôle des valeurs et capacité des acteurs à comprendre le contexte dans lequel ils évoluent pour enrôler le politique au service d'un projet sectoriel, voilà qui complique singulièrement la référence planiste ou mercantiliste.

Le grand projet obéit à une séquence logique d'arsenal-logique équipementière-logique de marché qui, lorsqu'elle a abouti, enrichit l'appareil productif national de nouveaux acteurs puissants et parfois rivaux (conflits entre agence technologique, exploitant et industriel). L'Etat peut initier de nouveaux grands projets portés ou non par de nouvelles agences avec des chances plus ou moins fortes de succès. Il peut au contraire, par les jeux contradictoires des appareils qui lui donnent une substance, mettre en danger le grand projet et ses aboutissements.

Le colbertisme « high tech » est la forme historique qu'a prise l'intervention de l'Etat-nation armé du monopole de l'intérêt général dans sa relation aux industries dites de pointe de l'après-guerre à nos jours.

Le grand projet est d'abord basé sur un pari technologique. Il est porté par une Agence, créée spécialement à cet effet ou pas. Sa réalisation passe par un transfert de résultats et une coopération organique avec l'industrie. La réussite du grand projet intervient lorsque l'Etat lance un programme d'équipement basé sur les technologies développées et que le marché international adopte les biens et services qui en sont issus. Innovation technique, naissance de nouveaux usages, développement d'un nouvel acteur industriel et ingénierie socio-politique sont les quatre pôles du grand projet.

Dans la logique de l'arsenal (LA), toutes les ressources financières, techniques, politiques, réglementaires sont mobilisées au service de la réalisation d'un chantier techno-industriel. La maîtrise par les pouvoirs publics des spécifications, le rôle d'architecte industriel qu'ils assument, la répartition des modules à développer sur la base d'un meccano industriel ou en fonction d'objectifs sociaux déterminent l'objet technique à produire. Nulle préoccupation, alors, de rentabilité, de satisfaction des attentes des consommateurs, d'effets-retard sur des industriels d'une

mono-spécialisation. Une telle organisation segmentée où le pouvoir de décision se situe très loin des ateliers et des marchés a pu fonctionner dans la tradition française à cause des grands corps, de leur présence simultanée chez tous les acteurs décisionnaires et de leur circulation.

Lorsque l'objet technique est au point, deux scénarios sont alors possibles : le passage d'une logique d'arsenal à une logique équipementière (LE) sanctionnée par la naissance d'un marché, ou la transformation de l'objet technique en ce que les Anglo-saxons nomment *white elephant*. On est dans ce dernier cas de figure lorsque des choix stratégiques contestables au moment du lancement du projet sont maintenus contre l'évidence en cours de réalisation et que l'objet technique ne peut atteindre le consommateur soit parce que l'objet réalisé est une pure prouesse technique sans marché vraisemblable, soit parce que le coût industriel est incompatible avec les prix de marché. Lorsque, comme dans le cas des Telecom, la séquence logique d'arsenal-logique équipementière a été menée à bien (LA-LE), se pose rapidement la question de savoir ce que l'Agence technologique et l'exploitant vont faire de leur succès. Trois scénarios sont alors possibles :

— La reprise de la séquence *ab initio* (LA-LE-LA). L'appareil ayant réussi le premier grand projet se sent pousser des ailes, il se proclame expert en rattrapage et cherche à reproduire sur un mode mimétique les conditions du succès, il peut alors déboucher soit sur la réalisation d'un éléphant blanc (LA-LE-LA = EB), soit sur une nouvelle phase d'équipement (LA-LE-LA-LE).

— Le parachèvement du grand projet avec l'institution d'une logique de marché (LA-LE-LM) et la mue définitive de l'hybride administration-entreprise en acteur industriel. En effet, l'administration française a su par le passé susciter en son sein des administrations de mission pour remplir tel ou tel objectif que les divisions et principes de fonctionnement administratifs rendaient difficiles, mais il est arrivé qu'à leur tour ces non-institutions finissent par s'institutionnaliser et se réinscrivent dans le cadre administratif traditionnel ; ce fut le cas de la DATAR, du Commissariat général du Plan (CGP), etc. Pour échapper à la retombée dans l'administratif, la Direction générale des télécommunications (DGT) ou EDF ont pu s'affirmer comme entreprises et comme centres d'initiative politique en passant d'un grand chantier à l'autre (le rattrapage, le minitel et les satellites pour l'un, la distribution, l'hydro-électrique, le thermique puis le nucléaire pour l'autre).

Trois types d'arguments permettent d'affirmer que ce modèle du grand marché achève aujourd'hui un cycle inauguré après guerre, l'un qui tient aux dynamiques internes du système sectoriel, l'autre à l'épuisement historiquement constaté de cette modalité d'intervention, le troisième aux limites d'ores et déjà constatées de l'espace national pour les grandes aventures technologiques.

La réussite du grand projet est la première source de sa banalisation ; les groupes industriels et les exploitants publics qui en sont issus ont tendance à privilégier leur insertion dans le marché international sur toute autre forme de considération. Elf-Aquitaine, Arianespace, Alcatel-

Alsthom, France Telecom, EDF, Airbus Industrie, la Snecma, Aérospatiale : autant d'entreprises industrielles ou de services nés du, ou nourris par, le « grand projet » national, redéployés au niveau européen et qui fondent leur nouvelle légitimité par le marché. L'autonomie stratégique et la défense patrimoniale conduisent l'entreprise publique en voie d'internationalisation à résister aux empiètements du politique quand elles ne peuvent plus en prédéterminer les choix en exerçant leur expertise.

Mais la réussite peut aussi déboucher sur la crise. Lorsque l'hybride administration-entreprise, malgré la réussite de la séquence LA-LE-LM, ne parvient pas à faire aligner son statut sur sa réalité économique, alors le colbertisme « high tech » s'inverse terme à terme et mute en interventionnisme discrétionnaire parasite. Cette inversion a pour effet, dans un système déjà éclaté, de faire perdre à l'Etat le soutien de l'élite du secteur.

L'un des derniers « grands projets » identifiables est précisément celui des Telecom puisque le plan de rattrapage date de 1974 (phase LE). Il est encadré par les plans nucléaire et ferroviaire, le premier étant lancé en 1969 et accéléré en 1973, et l'autre en 1976. Mais dans les deux cas, la phase LA est plus ancienne. Depuis, les plans télématique, satellite, câble sont apparus, mais ils ont davantage enrichi la chronique des *white elephants* que donné naissance à des industries puissantes. Faut-il pour autant se risquer à annoncer la mort des grands projets ? Nul n'est prophète, mais l'insistance avec laquelle on a tenté de promouvoir sans succès au cours des dernières années les bio-technologies, la fusion nucléaire et l'océanographie suffit à montrer que lorsque la perspective équipementière est absente (bio-technologies et océanographie) ou que l'objet scientifique se prête mal aux grandes agences technologiques (bio-technologies) ou que la perspective industrielle s'éloigne (la fusion), il est bien difficile de trouver un avenir au modèle national du grand projet.

Enfin les grands projets d'origine nationale comme Ariane, Airbus ou même TGV sont devenus européens. Certes, dans ces trois cas, l'initiateur technologique et politique a été français, mais ces projets, pour réussir, sont soit devenus européens, soit en passe de le devenir (TGV/General Electric Corporation-Alsthom-Fiat). La question, dès lors, se déplace : si le colbertisme « high tech » dans un seul pays n'est plus praticable, l'est-il davantage dans le cadre européen ?

LE « DIRIGISME » DE L'ÉTAT FRANÇAIS

Si, comme nous l'avons établi, les politiques sectorielles, pour des raisons qui tiennent à la sociologie de la relation Etat-industrie, ne peuvent, hors le cas des grands projets, peser sur la spécialisation et sur les stratégies des grandes entreprises publiques ou privées. Si les grands projets ne peuvent s'épanouir que sur la moyenne durée (30-50 ans) et dans un contexte de fermeture des frontières, grâce à la commande publique et à la confusion des rôles du régulateur, de l'exploitant et de

l'industriel. Il s'ensuit que, dans une économie ouverte, seule l'action sur l'environnement de l'entreprise peut porter. Encore faut-il pouvoir faire la part des effets imputables à l'action discrétionnaire des pouvoirs publics et des effets résultant de la dynamique des marchés et des stratégies des acteurs privés.

L'intervention de l'Etat est le produit d'un faisceau de contraintes réelles et imaginaires, lesquelles déterminent les degrés de liberté des États-nations et la nature des ressources mobilisables. La dynamique économique internationale, les orientations de la politique macro-économique, le degré d'articulation des politiques globales et sectorielles, et plus encore les soutiens et les oppositions suscités par ces politiques, tels sont les points de passage nécessaires pour qui veut rendre compte de la stratégie explicite ou implicite de l'Etat en matière de développement industriel.

LE CENTRALISME PLANIFICATEUR (1944-1954)

Dans l'immédiat après-guerre¹, le choix entre la simple reconstruction et la modernisation, entre le retour au marché vécu comme malthusien et la promotion de l'Etat rationalisateur et équitable, entre un développement économique vigoureux et la restauration d'une civilisation de l'équilibre a été tranché dans le sens du volontarisme et du dirigisme. La base politique a été un court moment fournie par l'accord entre les partis issus de la Résistance, mais très vite il fallut inventer autre chose. Comment engager un effort volontaire quand l'instabilité politique s'installe et que les élans de la Libération s'émoussent ; comment différer la reconstruction immédiate et à l'identique quand les besoins sont criants ? Jean Monnet inventa une méthodologie, un nouvel art de la recherche du consensus par la négociation permanente ; ce furent le Plan et l'économie concertée. Il va trouver des alliés au cœur même de la forteresse des Finances en la personne de François Bloch Lainé, directeur du Trésor, qui sera l'inventeur de la contrepartie francs de l'aide Marshall. Par ce dispositif très hétérodoxe et qui va être dénoncé par la Banque de France comme générateur d'inflation, l'équipe du Plan disposa d'un outil de financement discrétionnaire pour les secteurs prioritaires. Monnet trouvera aussi des alliés dans la grande industrie assoiffée de capitaux et parmi les dirigeants du nouveau secteur nationalisé. En revanche, il lui faudra aussi et surtout combattre pied à pied tous ceux qui, dans le patronat provisoirement affaibli, à la Banque de France, au Budget et dans le système financier, trouvèrent ces pratiques hétérodoxes dangereuses et susceptibles de provoquer un mouvement de surproduction !

1. Avec les ouvrages de R. Kuisel, M. Margairaz, H. Rouso, les témoignages des acteurs F. Bloch Lainé, J. Monnet, P. Uri, R. Marjolin..., nous disposons à présent d'un fonds historique très riche sur la période, qui permet, notamment, de mieux circonscrire le rôle du Plan.

Les conditions de la réussite doivent surtout, à notre sens, à l'ambiguïté créatrice de la démarche de Monnet qu'illustre cette invention du Plan à la française. Le plan Monnet a pu être considéré comme un pis-aller pour certains et comme l'ébauche du socialisme pour les autres, c'est en cela que réside son ambiguïté créatrice. Les communistes et la CGT obtiennent les nationalisations et les réformes sociales souhaitées mais ils cèdent sur leurs revendications immédiates quant au pouvoir d'achat et aux logements ; les mendésistes, à défaut d'obtenir un vrai Plan, un vrai ministère de l'Economie nationale et une authentique rigueur, peuvent du moins exercer leurs talents dans les administrations dotées d'importants pouvoirs et ouvrir la voie à leur chef ; les néo-libéraux peuvent considérer que le Plan est provisoire et qu'il remplit une fonction dans une reconstruction ordonnée ; les patrons modernistes voient dans le Plan les ressources financières qui manquent si cruellement ; pour les gaullistes, enfin, les entreprises nationalisées et les grands programmes sont l'ébauche de cet Etat fort et dirigiste qu'ils appelaient de leurs vœux. La vraie vertu du Plan est d'avoir contribué à pacifier le débat sur la reconstruction en permettant à l'Etat de se doter parallèlement d'une administration économique et d'un système financier qui, le moment venu, agiront en négociant des contrats exclusifs mutuellement opaques aux acteurs sociaux.

Le bilan économique de la période est à la hauteur des espoirs mis dans le Plan. En 1952, la France a retrouvé ses niveaux de production les plus élevés de l'avant-guerre ; les industries de base et les infrastructures de transport sont reconstruites et modernisées. Un effort massif d'importation de biens d'équipement permet de rajeunir le parc de machines-outils ; les missions de productivité aux Etats-Unis favorisent le transfert de technologies et de méthodes de gestion. Au terme de la période, l'épargne privée abondante peut prendre le relais, l'Etat va la transformer en crédit bon marché pour les entreprises ; la demande repart, tirée par l'investissement immobilier et l'équipement domestique, et surtout par la régularité et la prévisibilité de l'augmentation des revenus salariaux.

Le bilan institutionnel n'est pas moins remarquable. Le Plan, l'information économique, la concertation et le lancement des grands projets dans la foulée des nationalisations témoignent de la capacité de l'Etat à poursuivre dans le moyen terme, malgré une grande instabilité politique, des projets ambitieux.

Mais il y a une ombre à ce tableau : les poussées inflationnistes ne sont contenues que par des déflations brutales (plan Pinay), le compromis social sur les revenus n'a guère progressé, le capital national est faible et l'industrie reste fortement protégée.

Mission terminée, Monnet poursuit ailleurs son œuvre, il va mettre ses talents d'entrepreneur politique au service de l'Europe, désignant par là même les priorités nouvelles, celles de l'ouverture des frontières et de la construction politique de l'Europe. Mais sur la scène intérieure le voile du Plan se déchire.

La période 1953-1955 marque une inflexion : l'Etat commence à privilégier la régulation d'ensemble sur la direction du développement et l'orientation autoritaire de l'investissement, même s'il maîtrise les outils de l'économie de financements administrés. Cette inflexion traduit essentiellement une réintégration du monde patronal dans la sphère de décision économique et une prise en compte de l'état réel de la structure sociale française sans pour autant que l'Etat cesse de surplomber la société.

Passées les pénuries physiques de l'immédiat après-guerre, les dynamiques de l'offre et de la demande entrent en phase et produisent un cercle vertueux de croissance auto-entretenu. Du côté de l'offre, le transfert technologique américain, l'abondance de matières premières, la disponibilité d'une main-d'œuvre à faible coût et la stabilité du système monétaire de Bretton Woods stimulent puissamment l'élargissement de la base manufacturière européenne et sa compétitivité. Du côté de la demande, une consommation privée rendue prévisible et solvable par la mise en place des dispositifs de l'Etat-providence et une politique d'équipement public rendue nécessaire par les besoins de la reconstruction constituent des facteurs entraînants pour une croissance régulière. Ces éléments sont à l'origine d'une position compétitive favorable au cours des années 1960. L'industrie européenne va se hisser progressivement au rang de challenger de l'industrie américaine. La structure productive est modernisée dans les domaines de compétence traditionnels de l'Europe (industries de biens d'équipement) et complétée dans les nouveaux secteurs de la chimie et de l'électronique.

C'est dans ce contexte que le rêve des grands précurseurs de l'idée européenne commence à se réaliser : la suppression des contingentements entre pays européens, puis la suppression des droits de douane vont constituer de puissants facteurs de développement des échanges intra-communautaires. Une demande intérieure soutenue, un effort d'investissement intense, le développement des échanges intra-communautaires et la redécouverte du grand large conjuguent leurs effets pour stimuler les économies nationales et le développement de la Communauté. La France est alors en phase avec le reste de l'Europe ; mieux encore, elle croît plus vite que ses partenaires en période de forte croissance. Une moindre industrialisation pendant l'entre-deux-guerres, un certain retard pris dans l'immédiat après-guerre, des réserves de productivité à exploiter et une politique macro-économique vigoureuse menée après 1959 expliquent ce différentiel de croissance. Il faut cependant noter qu'à la veille des grandes secousses du début des années 1970 l'appareil industriel est loin d'avoir achevé sa mue, les « champions nationaux » sont rares, moins rentables et moins puissants que leurs partenaires allemands et britanniques, et que la France a peu de pôles de compétitivité. Au plan macro-économique, la régulation de croissance s'opère par l'inflation et la dévaluation périodique. Les conditions de succès de ce modèle français de développement ont été : la reconnaissance des groupes d'intérêt, l'opacité des transferts, le dirigisme, puis l'interventionnisme étatique.

Ce qui est central, contrairement à ce qui a été dit, n'est pas tant l'action de l'Etat en matière économique (les fameux outils de l'économie concertée : Plan, entreprises publiques...) que la captation de ressources économiques pour accompagner la mutation sociale. Comment faire, en effet, d'un pays rural à forte paysannerie, où les catégories d'indépendants pullulent, un Etat industriel moderne, sans déchirer le tissu social ? Une forte croissance rend indolores les transferts de population et permet de financer l'équipement du pays ; une forte inflation permet l'étalement de la mutation agricole et commerciale ; un système financier contrôlé par l'Etat permet d'orienter les ressources du pays vers les secteurs désignés politiquement comme cruciaux : le logement, l'agriculture, l'équipement du territoire. Enfin, une politique de prix administrés en matière de crédit permet l'enrichissement de l'entreprise qui s'endette (effet de levier) et le développement d'un capitalisme sans capitaux.

La période gaulliste est souvent qualifiée d'âge d'or du Plan et du dirigisme industriel. En fait, si les grands projets lancés après guerre sont poursuivis (pétrole, nucléaire) et multipliés sous le règne du général de Gaulle (spatial, aéronautique civile et militaire), si la protection de fait des entreprises nationales ne souffre que peu d'exceptions, le financement de l'industrie n'est guère favorisé par rapport à l'agriculture, au logement et à l'équipement du territoire. Certes, le financement externe des entreprises se développe, et ce sont des organismes para-publics qui y pourvoient, mais c'est là un effet de l'organisation du système financier qui ne préjuge en rien du caractère sélectif de ces interventions en fonction de priorités fixées par le Plan.

Le Plan suit cette évolution, ses ambitions sont plus grandes puisqu'il vise à organiser le développement économique et social, qu'il se préoccupe de l'évolution des revenus et des désirs des consommateurs. Mais cet élargissement de ses compétences masque mal son déclin dans une économie qui s'ouvre et au sein d'un Etat qui privilégie la régulation d'ensemble et la gestion politique à une stratégie d'ensemble de modernisation. De plus, la tentative d'une politique de revenus qui seule aurait pu contenir l'inflation et que défendait le commissaire au Plan échouera.

L'impératif industriel, cher à G. Pompidou, correspond plus à la dynamique interne du système productif qu'à une politique volontariste. L'analyse du processus de constitution des grands groupes industriels révèle davantage des logiques d'alliances dans le capitalisme français qu'une politique industrielle à l'œuvre. Certes, des mesures financières et fiscales furent prises, mais elles n'ont pas provoqué les fusions.

Le miracle industriel français d'après guerre (1954-1974) n'est donc pas le produit du despotisme éclairé de l'Etat, il est le résultat, dans un environnement international porteur d'une ouverture sur l'Europe qui préserve les marges de manœuvre des gouvernements nationaux, d'une économie de financements administrés, qui laisse s'épanouir la libre initiative et d'un Etat social construit comme substitut au compromis social institutionnalisé¹.

1. E. Cohen, *L'Etat brancardier : politique du déclin industriel, 1974-1984*, Paris, Calmann-Lévy, 1989 (coll. « Liberté de l'esprit »).

La France a largement modelé la Communauté en faisant prévaloir sa conception d'une Europe des nations, d'un exécutif supra-national réduit, d'un Parlement représentant des Parlements nationaux, et d'une structure décisionnelle politique procédant par accords unanimes entre les parties. Cette première Europe a pu mettre à son crédit non seulement la réalisation d'un marché intérieur très largement ouvert, mais aussi une vraie politique commune en matière agricole, la PAC, fondée sur la préférence communautaire et un tarif extérieur commun. Dans une telle Europe, les Etats-nations non seulement restaient maîtres de leur politique militaire et de leur diplomatie, mais ils pouvaient discrétionnairement définir leurs politiques économiques, monétaires et budgétaires, au besoin à contre-courant de leurs partenaires. La dévaluation périodique venait sanctionner la perte de compétitivité.

Un syndicalisme de lutte des classes et un patronat partagé entre une aile marchante saint-simonienne et une masse silencieuse et inorganisée, arc-boutée sur la défense patrimoniale ne peuvent cogérer ; le partage se fait ailleurs, à l'ombre de l'Etat, par l'extension des avantages sociaux et par une division du travail : aux entreprises, la gestion économique ; aux syndicats, celle du social (gestion de la protection sociale par les partenaires sociaux) ; à l'Etat, la régulation d'ensemble et la substitution ponctuelle à l'initiative privée défaillante (les grands projets, l'économie de financements administrés). L'Etat social est le produit du refus implicite de l'Etat, des syndicats et des patrons de maîtriser les évolutions nominales de revenus et de prix. La fuite en avant inflationniste entretient la croissance, l'autofinancement et l'euthanasie du rentier ; selon les préceptes keynésiens, elle permet surtout des transferts indolores et occultes. L'Etat, enfin, pourvoit au financement des entreprises et détermine le niveau de rentabilité en fixant le niveau des prix et des salaires. Dans l'économie de financements administrés, c'est l'Etat et non le marché monétaire qui fixe les prix (les taux) et les quantités (rationnement du crédit). La singularité de la situation française de 1945 à 1984 est tout entière là.

— A la différence du modèle de banquindustrie allemand, les banques françaises n'étant pas engagées dans le financement à long terme des entreprises s'installent dans le rôle d'actionnaires passifs. Cette relation distante entre l'industriel et l'actionnaire n'est, dans son principe, guère différente de celle que connaissent les entreprises nationalisées, puisque l'Etat leur abandonne la définition de la stratégie se réservant le droit d'intervenir comme dans les entreprises privées pour des raisons de régulation macro-économique.

— A la différence du modèle anglo-saxon de régulation par le marché financier, les entreprises ont plus intérêt à s'endetter auprès d'organismes para-publics que de renforcer leurs capitaux par le recours au marché. Cela signifie que tous les financements longs ont été soit le fait de créatures étatiques (Fonds de développement économique et social, FDES) ou d'institutions financières para-publics comme le Crédit national, le Crédit foncier, le Crédit d'équipement aux PME), soit le fait de procédures incitatives initiées par le Trésor. Une telle situation n'était

guère propice à la maximisation du profit, elle rendait par contre acceptables dans le court terme le contrôle des prix et une politique sociale généreuse.

— Des entreprises françaises également endettées et sous-capitalisées n'ont pu bénéficier de la sécurité que confère l'appartenance à de vastes conglomerats industriels financiers et commerciaux sur le modèle japonais. Elles ont toutefois bénéficié de la protection étatique pour éloigner la menace d'une concurrence étrangère trop vive et dissuader les prises de contrôle de firmes françaises.

Quand l'Etat pratique l'euthanasie du rentier, la transformation de l'épargne courte en financements longs, quand de plus il incite fiscalement à l'endettement, quand les investisseurs institutionnels ne pèsent pas lourd du fait de la faiblesse de la retraite par capitalisation, quand enfin l'Etat protège le capital national des incursions indésirées, tout milite pour l'avènement d'un capitalisme sans capitaux.

Au total, l'économie de financements administrés a permis la croissance extensive (production de masse, main-d'œuvre sous-qualifiée, faible Recherche/développement privée), l'émergence dans le sillage des grands projets de champions nationaux publics ou privés et un bon équipement du territoire. La confusion des auteurs anglo-saxons qui traitent du dirigisme trouve son origine dans la sophistication d'un outil d'intervention et dans la séduction d'un discours planiste et industrialiste alors que nous avons pu établir que, si cet outil était déterminant sur le plan politique et financier, il n'était guère sélectif et il n'avait guère de prise sur les stratégies et les dynamiques industrielles.

LA CRISE ET L'INVOLUTION ÉTATIQUE 1974-1984

Le caractère pervers du financement administré n'apparaîtra au grand jour qu'avec les crises économiques de la décennie, l'envolée des taux et la transformation de l'effet de levier en « effet de massue ». En effet, dès lors que l'ordre monétaire international s'effondre et que les taux réels s'élèvent sensiblement, le poids de la dette devient insoutenable pour les entreprises, les frais financiers consomment l'essentiel des marges, il devient plus rentable de se désendetter que d'investir. On va alors découvrir qu'un capitalisme sans capitaux est une source de fragilité majeure pour l'appareil industriel et financier. La ruse de l'histoire est que la gauche aura réalisé des nationalisations rendues nécessaires par la faillite du capital privé français (fin de la dynastie des Gillet à Rhône-Poulenc, des Empain à Schneider, crise du contrôle interne à Pechiney, à Thomson...) et de l'économie administrée au nom de la socialisation des moyens de production et d'une stratégie de sortie de crise. La période 1974-1984 couvre une double crise : internationale avec les chocs monétaires, énergétiques et industriels, nationale avec la crise du modèle étatique national.

Avec la crise tout s'est passé comme si les différents pays européens, séparément, avaient choisi, face à leurs opinions publiques, la même

stratégie qui consistait à préférer le consommateur au producteur, le salarié des vieux secteurs aux salariés potentiels des nouveaux secteurs et le détenteur d'un emploi au chômeur, et ce, dans le cadre d'une économie ouverte et d'une communauté en panne. L'Europe a décroché depuis les crises des années 1970, la construction européenne a régressé. La panne de la construction européenne, qu'explique le désarroi des gouvernements nationaux face à la crise, et la tentation des solutions individuelles vont conjuguer leurs effets pour affaiblir les nations européennes incapables dans quelque domaine que ce soit de trouver des réponses communes.

Sur le plan industriel, abandonnant ses positions de force obtenues à la fin des années 1960, l'industrie européenne se replie progressivement sur des produits moins élaborés, moins concurrencés par les Etats-Unis, le Japon et les Nouveaux Pays Industriels du Sud-Est asiatique mais qui souffrent d'une faible croissance de la demande.

Dans ce contexte de profonde dégradation des facteurs de la compétitivité (coûts salariaux directs et indirects, coût des matières importées, vieillissement du capital, baisse de la productivité, inflation exacerbée), les différents pays européens s'inventent des protections dérisoires (quotas français dans les télévisions couleur, l'automobile...) qui tiennent lieu, un moment, de politique jusqu'à ce que, soumis à une pression extérieure devenue irrésistible, les pays européens un à un renoncent (disparition de l'électronique grand public allemande et anglaise). La protection par les normes des marchés publics, des régimes fiscaux a constitué une efficace barrière pour la défense des prés carrés nationaux, au mépris des exigences de la constitution d'un marché intégré objectif déclaré du traité de Rome bien avant l'avènement du marché unique de 1992.

Ce qui différencie la France de ses partenaires européens ne réside pas dans le traitement de la crise de 1974 mais dans l'incapacité d'en sortir.

La première phase (1974-1978) s'analyse en France comme l'effet contrarié d'une volonté de passage au laisser-faire ; en témoignent une politique macro-économique de « navigation à vue », car la crise ne devait pas durer, des mesures ponctuelles d'amélioration de la balance commerciale — les grands contrats —, la création « d'infirmes de campagne » (CIASI) pour parer aux besoins financiers provisoires d'entreprises momentanément en difficulté et le choix de l'évitement à tout prix du conflit social.

La crise a fonctionné comme une irruption du réel dans un univers où un équilibre fragile, économique, politique, social et culturel s'était progressivement figé. La dynamique de la croissance, qui avait permis à l'Etat de résorber les contradictions nées du passage d'une économie peu industrialisée à une économie industrielle ouverte sur le monde, avait cessé de fonctionner. Cette crise que l'on s'acharnait à nier n'avait en fait pas de solutions acceptables, elle fut donc occultée par les industriels, les hauts fonctionnaires, les hommes politiques et les syndicalistes, d'où les choix politiques défensifs qui furent faits pour éviter l'affrontement social au prix de l'aggravation de la crise industrielle.

Si en 1978 la réalité de la crise commence à être admise dans les milieux industriels et administratifs, elle ne l'est pas encore dans les milieux syndicaux et politiques de gauche autrement que sur le mode magique avec la dénonciation de la rigueur barriste. Pourtant, à compter de cette date, timidement, une nouvelle politique est esquissée.

Son objectif déclaré est de réaliser les adaptations nécessaires par une redéfinition des missions de l'Etat. Une triple logique est alors à l'œuvre : sur le plan macro-économique, il s'agit de créer un environnement de rigueur qui doit inciter les chefs d'entreprises à résister à leurs salariés (politique du franc fort, restriction du crédit) ; sur le plan sectoriel, l'Etat assume la responsabilité financière de la restructuration des secteurs en graves difficultés, comme la sidérurgie ou les chantiers navals ; l'Etat, enfin, veut préparer l'avenir industriel de la France en impulsant des actions dans les secteurs de haute technologie, il crée à cet effet le Codis.

Mais l'instabilité économique et financière internationale, et le contexte politique et social national vont interdire la réalisation du projet. En effet, au moment où le gouvernement Barre prend conscience de l'ampleur du nouveau prélèvement pétrolier et, fort du répit politique qu'il pense avoir obtenu aux élections de 1978, tente une politique du franc fort et amorce la chasse aux « canards boiteux », en Allemagne, puis dans les autres pays, on mène une politique déflationniste qui passe par d'importantes amputations salariales. La politique française échouera, la résistance du salariat (par exemple la révolte de Longwy) et les contraintes de l'échéance présidentielle vont conduire le gouvernement Barre à abandonner les disciplines nécessaires.

Le résultat incontesté de cette tentative avortée réside dans le retard pris par l'industrie pour se rééquiper, adapter ses effectifs, se redéployer, requalifier son personnel. Au total, ces choix que commandait la nature de l'affrontement idéologique et politique ont affaibli l'industrie dans son ensemble. Dès lors, la politique du franc fort a abouti à l'effet inverse de celui qui était programmé, puisque non seulement l'inflation sera plus forte, mais encore les entreprises affaiblies par le traitement qu'elles subissent en viennent à abandonner des parts de marché à l'extérieur, ce qui aggrave davantage le solde du commerce extérieur.

Quant à l'appareil d'Etat, il a proliféré et gagné en inefficacité. En réponse à chaque assaut extérieur et à chaque demande d'un groupe organisé, et en l'absence d'une représentation légitime des intérêts, l'Etat répond par l'invention de prothèses (aides aux entreprises en difficulté, aux entreprises innovantes, bonifications pour investissements, équipements d'automation, dispositifs incitateurs pour la recapitalisation des entreprises, fermetures provisoires du marché national, plans sociaux avec préretraites, etc.). L'année 1982 sonne le glas de ces politiques, l'appareil d'intervention économique ne maîtrise plus rien et les entreprises grandes ou moyennes menacent faillite. Ce qu'on a analysé comme l'échec de la gauche est d'abord un effondrement pratique et idéologique d'un Etat sans partenaires, victime d'une surcharge des demandes et qui ne sait plus que reproduire des dispositifs dysfonctionnels.

Ayant changé de politique, abandonné la stratégie de rupture, le Plan, la nationalisation et la relance keynésienne, par une série de réformes, la gauche au pouvoir va prendre l'initiative là où on l'attendait le moins : dans la promotion de l'entrepreneur et de l'entreprise, dans l'abandon des canards boiteux (mise en faillite du premier groupe français de mécanique lourde, Creusot-Loire), dans la politique d'innovation financière, dans la flexibilisation de l'appareil productif et dans l'introduction de méthodes de gestion propres à l'entreprise, dans la protection sociale.

En matière d'innovation financière les maîtres-mots deviennent : décloisonnement, déspecialisation, débonification, désintermédiation, ouverture internationale, décartellisation bancaire. Pierre par pierre, c'est tout l'édifice de l'économie de financements administrés qui est démantelé. Ces initiatives transforment en un an le paysage financier français ; elles sont saluées comme des mesures décisives pour la libéralisation et la modernisation du système financier français.

Le gouvernement socialiste s'attaquera aussi à quelques archaïsmes têtus en matière de transmission des entreprises ; il favorisera le développement des fonds propres, il amorcera le démantèlement des contrôles des prix et des changes.

En matière de flexibilité, ce sont les socialistes qui vont relâcher nombre d'exigences du droit du travail (contrats à durée déterminée, introduction d'équipes de nuit et de week-end, etc.). Enfin, en matière de gestion de la protection sociale, c'est encore le gouvernement socialiste qui commence à organiser le transfert de charges vers le consommateur de soins en étendant les cas de déremboursement.

Les années 1985-1987, qui marquent une relative reprise au niveau mondial grâce aux effets combinés de la baisse du dollar, de la baisse du pétrole, du fort déficit, de la forte croissance américaine, voient la France affaiblie, tout entière consacrée à la résorption de ses erreurs passées (par l'abaissement des ratios d'endettement et la reconstitution des fonds propres des entreprises, notamment), incapable de profiter de la reprise et subissant de plein fouet les effets de la panne de l'investissement productif des années précédentes et l'inadaptation de la structure de son commerce extérieur. Mais, au total, la rigueur aura porté ses fruits (le franc affiche une belle santé et le différentiel d'inflation avec la RFA fond), la reprise vigoureuse de l'investissement industriel et de la croissance en 1988-1989, même au prix d'une nouvelle dégradation du commerce extérieur, témoigne de la capacité d'adaptation de l'économie française.

La thèse que nous avançons sur la gestion socio-politique de la modernisation avec ses avantages et ses coûts - l'inflation, une moindre compétitivité, des adaptations plus lentes mais sans rupture traumatisante — illustre le poids des inerties propres au modèle français, mais ces dernières n'ont pas empêché pour autant une modernisation vigoureuse. Dès lors, l'intervention de l'Etat ne peut être fondée sur un universel

constat de carence de l'initiative privée, et ce d'autant que les formes de cette intervention ont beaucoup varié sans qu'on puisse discerner une évolution régulière du plus au moins d'intervention.

Mais la grande affaire de la période, c'est l'Acte unique et le grand marché intérieur.

S'étant heurtée au mur des réalités économiques et financières, la gauche a préféré renoncer à son programme plutôt que de prendre le risque d'une rupture politique au sein de la Communauté des « 12 ». Le gouvernement français va même prendre l'initiative d'une relance européenne.

L'Acte unique est en fait un compromis entre ceux qui voulaient relancer la construction européenne sur une base politique et acceptaient pour cela une étape supplémentaire dans l'intégration économique, et ceux pour qui le programme de libéralisation se suffisait à lui-même, les politiques communes n'étant que le prix à payer pour recueillir le consentement des autres.

Certes, les Français n'ont pas signé un programme fondamentalement libéral sans en percevoir la véritable nature, et le consentement aux politiques communes de la part des Allemands n'était pas factice. Mais pour les uns, les Français, qui venaient de confirmer l'arrimage du Franc au Mark dans le cadre du système monétaire européen, le programme de libéralisation permettait d'objectiver la contrainte extérieure (le marché unique de 1993) et donc de maintenir un plan de rigueur et de modernisation sévère. Pour les autres, acquis au programme libéral, les politiques communes étaient considérées soit comme un impôt communautaire — la contribution nette allemande est décisive pour la politique régionale et donc pour la Grèce et le Portugal —, soit comme un engagement susceptible de remise en cause permanente, dès lors qu'il fallait l'appliquer (le freinage délibéré des Anglais sur la charte sociale, l'intégration monétaire mais aussi sur les programmes technologiques). La Commission est l'institution qui incarne ce compromis, dont la coloration est aussi le produit d'une dynamique bureaucratique.

Tant que la promesse de politiques communes en matière technologique était crédible, le projet de transférer au niveau européen ce qui avait si bien réussi au niveau national était soutenable. Il ne manquait en effet pas d'arguments à la France pour justifier, face au Japon, un engagement ferme de l'Europe en faveur de grands programmes technologiques débouchant sur de nouvelles infrastructures. Autant le keynésianisme et le colbertisme « high tech » étaient devenus impraticables au niveau national, autant ils pouvaient reprendre sens au niveau européen. Avec Esprit, Brite, Euram, Race, Euréka, Jessi, avec les projets européens de réseaux TGV ou RNIS, on avait même l'embryon d'une forme d'intégration qualitativement supérieure au principe du « juste retour ». L'absence de volonté politique, l'accord sur les procédures plus que sur les stratégies, le retour des solutions nationales ont empêché la réalisation de ce projet.

Au terme de la période, force est de constater qu'après avoir renoncé au contrôle des frontières qui permettait le protectionnisme offensif et,

donc, les grands projets, après avoir échoué dans la relance de l'activité économique en 1974 et 1981 et accepté l'intégration européenne, la France a renoncé à toute politique macro-économique spécifique. Enfin, les échecs répétés de l'intervention sectorielle, l'épuisement des grands chantiers d'équipement et la naissance d'une autorité supranationale européenne l'ont conduit à renoncer également aux politiques sectorielles. Peut-on pour autant dire que l'exception française est résorbée et que nos élites soient converties à la régulation par le marché ?

INDUSTRIE ET SOUVERAINETÉ

Depuis dix ans, les gouvernements qui se sont succédé ont pratiqué une politique d'environnement de l'entreprise en veillant à geler les charges et à stabiliser la pression fiscale et sociale. Ils ont stimulé l'investissement français à l'étranger et adopté une posture plus favorable à l'égard de l'investissement étranger en France. Ils ont, depuis 1983 en particulier, renoncé à l'illusion des politiques macro-économiques à contre-cycle et inscrit leurs choix à l'intérieur des étroites limites permises par l'intégration européenne et l'insertion dans l'économie-monde.

Pourtant, le discours de politique industrielle a été maintenu et inentamé. Il a suffi d'une alternance interne à la gauche pour que des discours que l'on croyait démonétisés refassent surface. Pourquoi donc le discours de politique industrielle survit-il en France à ses conditions de réalisation ou même de possibilité ?

Ce discours, délibérément ou à l'insu de ses auteurs, remplit trois fonctions principales d'importance inégale selon les périodes, mais qui trouvent leur origine dans une conception originale de la souveraineté¹ entendue dans sa triple acception d'autorité souveraine (l'Etat), de souveraineté nationale (le rapport à l'extérieur, aux frontières) et de maîtrise collective de l'avenir.

Droite comme gauche en France refusent d'abandonner aux forces du marché la direction du développement économique et de la spécialisation industrielle. Elles ne peuvent admettre que le meilleur ordre économique naisse du désordre des initiatives individuelles et encore moins que la procédure de marché soit adaptée aux incertitudes du monde et aux aléas du temps long. Le marché auquel la gauche s'est résignée doit être régulé mais plus encore éclairé, balisé, complété par l'intervention clairvoyante de l'Etat. Si la droite française se fait le héraut de l'initiative individuelle, de l'entrepreneur contre l'Etat tatillon, elle n'entend pas pour autant laisser le contrôle des entreprises françaises se décider sur le marché. C'est ainsi que les privatisations ont donné lieu à un capitalisme politiquement orienté. Certes, il est difficile de faire la part de l'opportunisme politique étroit et de l'attachement à un Etat interventionniste. Il n'empêche, gauche et droite prônent à des degrés

1. On trouve chez L. Dumont une analyse très éclairante sur les conceptions de la souveraineté et notamment sur le passage de la souveraineté universelle à la souveraineté territoriale (*Homo aequalis*, 2, *L'idéologie allemande*, Paris, Gallimard, 1991).

divers la société d'économie mixte. La socialisation des moyens de production fournissait à la gauche un discours net, mais l'économie mixte, mâtinée de volontarisme industriel verbal, et la dénonciation du libéralisme « sauvage » permettent encore de tracer une mince ligne de démarcation.

Dans la tradition jacobine française, le discours industrialiste assure aussi une fonction de légitimation du pouvoir d'Etat. Les idées de maîtrise de l'appareil productif, d'industrie obéissante et plus encore d'une économie « mobilisable » qu'on peut redéployer, reconfigurer, spécialiser, participent d'une même idéologie de puissance publique. L'Etat en France, à défaut de peser réellement sur le cours des événements, doit donner à penser et à croire à cette universelle maîtrise, faute de quoi il serait profondément délégitimé. Cette dimension du discours a longtemps été dominante à droite. Michel Debré estimait que la « direction » de l'économie revenait à l'Etat. Les conseillers industriels de Valéry Giscard d'Estaing n'avaient pas de mots assez durs pour fustiger la frilosité du capitalisme français. Ils justifiaient ainsi les « grands projets » et entendaient installer les patrons des grands groupes dans une relation de servitude. Lorsque, comme au début des années 1980, une gauche radicale et étatiste est au pouvoir, la rhétorique industrialiste est à son zénith. La gauche voudra même faire de son secteur nationalisé le fer de lance de la sortie de crise, une oasis sociale, la vitrine d'un nouveau modèle de développement post-keynésien. Le fond commun de cette croyance en une économie obéissante subsiste au niveau du discours. Aujourd'hui encore, l'idée que l'entreprise française agit en fonction de l'intérêt national (en créant des emplois, en les localisant sur le territoire national, en contribuant à l'amélioration du solde extérieur) et qu'en échange l'Etat lui doit attention, assistance et protection, est inentamée.

Enfin, ce discours exprime le noyau dur d'une vision partagée par nos élites politico-industrielles, celle d'une industrie « attribut de souveraineté ».

Dans sa version la plus usuelle, elle renvoie à l'autonomie stratégique et à l'indépendance nationale : sans industrie puissante, pas de défense indépendante, pas de diplomatie active, voire pas d'influence culturelle significative. L'industrie serait même un attribut de puissance en hausse dans un monde où l'attribut militaire serait en voie de démonétisation depuis la chute du mur de Berlin. Il échappe à la perspective de cet article d'expliquer pourquoi la France a longtemps davantage pesé sur la scène internationale que son poids industriel réel. S'il est incontestable que sur la longue durée la prospérité industrielle donne naissance à la puissance financière et que celle-ci ouvre la voie de l'influence politique, force est de reconnaître que des nains politiques sont devenus des géants économiques (Allemagne, Japon¹) et que la France a payé cher le maintien de l'empire colonial puis le statut de « petite » grande puissance

1. Peut-être vont-ils devenir à présent des géants politiques, des puissances militaires et des foyers de rayonnement intellectuel, mais, dans ce cas, on aurait une preuve supplémentaire de l'illusion qu'aura représentée pour la France son statut de grande puissance.

(coût de l'effort de Défense et effets induits d'une spécialisation industrielle commandée par les grands projets politico-militaires).

Dans sa version la plus triviale, elle traduit une forme de nationalisme économique où intérêts industriels et nationaux sont confondus.

Nulle part ailleurs qu'en France on n'a autant illustré le précepte : « Ce qui est bon pour Bull est bon pour la France ». La perte d'un marché pour Airbus ou le Mirage 2000, le rachat d'une société américaine par l'un de nos champions nationaux, ou la pénétration d'une marque étrangère sont vécus comme des victoires ou des échecs nationaux. L'identification entre intérêts des entreprises nationales et intérêts du pays est telle qu'elle interdit toute réflexion sur les dynamiques de l'économie mondiale et induit une diplomatie économique à courte vue.

La rhétorique industrialiste est donc appelée à refleurir périodiquement. Elle constitue une forme de réponse à trois problèmes persistants du gouvernement de l'Etat-nation : sa place entre les niveaux de gouvernements supra-national et infra-national, la redéfinition de ses missions, l'apprentissage de la séparation entre intérêts industriels et nationaux.

Pour l'Etat jacobin, la reconnaissance pleine et entière des effets institutionnels de la naissance d'un embryon de gouvernement européen et d'autorités régionales légitimes ne peut aller sans régressions, sans affirmations verbales d'une autorité publique inentamée ; le discours de l'industrie obéissante et de l'Etat bouclier face aux empiètements de Bruxelles remplit cette fonction.

Pour l'Etat colbertiste, l'apprentissage d'un nouveau rôle, celui de l'Etat modeste, instance d'agrégation des demandes de la société civile et avocat des entreprises territoriales auprès d'instances internationales régies par le droit, constitue un redoutable défi. Les échappées dans l'ordre du discours sur les grands projets européens où le passe-droit est le moteur de l'action sont le prix à payer pour l'apprentissage du nouveau rôle.

Pour l'Etat social, la pratique de la désinflation compétitive et de la dérégulation sociale ne peut tenir lieu de projet. L'invention d'une nouvelle forme de social privilégiant l'emploi conduira à privilégier l'industrie en France en rendant attractif l'espace national, plutôt que la seule industrie nationale.

La rhétorique industrialiste n'est donc qu'un symptôme, celui de la crise de la souveraineté, électivement fixée sur l'objet industriel parce qu'il traduit le mieux la capacité d'influence d'une grande puissance.

Elie Cohen est directeur de recherche au CNRS. Il est l'auteur de Qui gouverne les groupes industriels (en collaboration avec Michel Bauer), Paris, Le Seuil, 1981 ; Les grandes manœuvres industrielles (en collaboration avec Michel Bauer), Paris, Belfond, 1985 ; L'Etat brancardier, Paris, Calmann-Lévy, 1989. Il a publié récemment Le colbertisme « high tech », Paris, Hachette, 1992. Il travaille actuellement sur les questions de souveraineté économique et industrielle dans les Etats-nations en voie d'intégration (Europe des 12). (Groupe d'analyse des politiques publiques, 13 rue du Four, 75006 Paris).