



HAL
open science

**La politique économique de François Hollande
(2012-2014). Trahison électorale, ralliement économique,
rupture politique**

Éléa Pommiers

► **To cite this version:**

Éléa Pommiers. La politique économique de François Hollande (2012-2014). Trahison électorale, ralliement économique, rupture politique. Science politique. 2016. dumas-01526402

HAL Id: dumas-01526402

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01526402v1>

Submitted on 23 May 2017

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.

ÉLÉA POMMIERS

Master 2 Sociologie et institutions du politique.

2015-2016

La politique économique de François Hollande (2012-2014).

Trahison électorale, ralliement économique, rupture
politique.

Sous la direction de Frédéric SAWICKI.

Mémoire de recherche
Master 2

**Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
UFR de Sciences politiques.**

Remerciements

J'adresse mes remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire. Je remercie mon directeur de recherche, M. Frédéric Sawicki, pour m'avoir permis de mener ce travail, et pour ses conseils.

Je tiens également à remercier les personnes rencontrées dans le cadre de cette étude, pour m'avoir accordé de leur temps et pour m'avoir livré leurs témoignages.

Je remercie enfin tous les membres de mon entourage, famille et amis, qui m'ont soutenue dans cette entreprise de recherche et de rédaction. Mes remerciements vont tout particulièrement à Cécile, pour m'avoir, encore une fois, fait don de son temps, de toute sa capacité d'écoute, de tout son sens critique et de sa concentration afin de rendre ce travail aussi pertinent qu'il pouvait l'être.

Introduction **5**

Chapitre 1 : La politique de compétitivité de François Hollande, conversion ou confession ? **23**

A. De 2011 à 2014, récit d'un revirement politique.23

1. Compétitivité et baisse des charges dans le débat politique français. 23
2. La campagne de 2012, le moment électoral. 28
3. De 2012 à 2014, la conversion au « tout compétitivité ». 32

B. Un « tournant » idéologique de façade.....37

1. Le socialisme « à la française ». 38
2. Une « révolution copernicienne » fomentée de longue date. 44
3. Un « tournant » dans la continuité de la pensée « hollandienne ». 49

C. Une trahison électorale.....55

1. François Hollande en campagne, la stratégie de l'évitement. 55
2. Compétitivité, chercher le clivage. 59
3. Discours public, discours interne, la compétitivité en catimini. 64

Chapitre 2 : La politique de compétitivité, une politique d'experts. 70

A. Les acteurs de la décision: l'exécutif à la manoeuvre.....71

1. L'effacement du parti socialiste. 71
2. La loi sans le Parlement. 76
3. La politique de compétitivité, une décision 100% exécutif. 82

B. Le poids des entourages « économiques » du pouvoir.88

1. Think tanks et économistes: façonner le champ des possibles. 88
2. Représentants du monde patronal: peser sur l'agenda des réformes. 94
3. Conseillers ministériels et haute administration: un terreau fertile à la promotion d'une politique de compétitivité. 99

C. Un personnel dirigeant porteur d'une vision dépolitisée de l'économie.106

1. Un profil particulier de conseillers. 107
2. Le cloisonnement de la pensée au sein de l'élite dirigeante. 112
3. L'économie, le domaine réservé des techniciens. 119

Chapitre 3 : De l'absence de projet économique à la rupture politique. **126**

A. L'économie, une question omniprésente mais vidée de sens politique.126

1. L'économie, la nouvelle grammaire politique. 126

2. L'Union européenne, matrice de la politique économique française.	133
3. La politique économique sans projet politique.	140
B. La politique de compétitivité: la décision publique aux prises avec les intérêts particuliers.	146
1. Le mythe du « savoir » économique.	146
2. Accepter les intérêts de « l'élite économique ».	152
3. Abdiquer la vision politique.	159
C. La légitimité technique avant la légitimité électorale.....	165
1. Diriger l'Etat, mais sans forcément le servir.	165
2. Des entourages ministériels qui négligent le rôle du politique.	172
3. Faire de la politique sans être politique: le « citoyen » oublié.	176
<u>Conclusion</u>	<u>184</u>
<u>Bibliographie</u>	<u>188</u>

Introduction

L'objet de ce mémoire naît d'un précédent travail de recherche sur le rôle des *think tanks* dans l'élaboration de la politique économique. En voulant appréhender le rôle des élites économiques dans l'élaboration de la politique publique, nous avons étudié l'exemple du Pacte de Responsabilité. Nous avons ainsi pu montrer que les économistes - au sens d'universitaires diplômés en économie - et les représentants du monde patronal avaient incontestablement contribué à porter l'enjeu de la compétitivité dans l'espace public et politique. Nous avons également montré que, malgré les similitudes frappantes entre leurs revendications et la politique économique de François Hollande, ces acteurs n'intervenaient pas directement dans la décision. En effet, ils ne figurent pas dans les entourages directs du pouvoir. La question se posait donc de savoir pourquoi le gouvernement socialiste formé après l'élection de François Hollande avait adhéré au discours des économistes sur la compétitivité et en avait appliqué les préceptes en 2012.

L'enjeu dépasse le simple intérêt scientifique, puisque la question agite le débat politique depuis le début du quinquennat de François Hollande. En 2013, un an après l'élection de celui-ci à la tête de la République française, Laurent Mauduit publiait un ouvrage intitulé *L'Étrange capitulation*¹. Le journaliste y explique sur un ton cinglant son indignation face aux premières mesures économiques mises en oeuvre par le gouvernement socialiste. En se focalisant notamment sur la politique en faveur de la compétitivité adoptée par la majorité - incarnée par le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) - il montre que le gouvernement s'est engagée dans une voie économique en contradiction non seulement avec les promesses électorales du candidat socialiste, mais également avec la philosophie politique du Parti socialiste. Ce n'est pas de la première fois qu'un gouvernement de gauche est amené à renier ses promesses. Mais la particularité réside dans le fait qu'après son élection, François Hollande n'a pas cherché « *un seul instant, une fois élu, à résister* »². Laurent Mauduit accuse ainsi le Président nouvellement élu en 2012 d'avoir renoncé à chacun de ses engagements dès la première année, en prenant l'exemple de la « révolution fiscale » annoncée, ou des

¹ L.MAUDUIT, *L'Étrange capitulation*, Editions Gawsewitch, 2013.

² L.MAUDUIT, *op.cit*, p.11

promesses de celui-ci sur Florange. A cet ouvrage viendront s'ajouter des publications de députés « frondeurs » de la majorité, comme celui de Jean-Marc Germain intitulé « Tout avait si bien commencé », celui de Laurent Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, ou encore de Delphine Batho, ministre de l'environnement démissionnaire en 2013, *Insoumise*. Ces publications ont en commun la critique -souvent virulente- de ce que les auteurs identifient comme les « renoncements » du gouvernement socialiste, et l'incompréhension affichée face à des mesures qui semblent avoir été dictées par la seule volonté de ce dernier. L'arrivée des socialistes au pouvoir en 2012 a en effet immédiatement provoqué un changement de discours, qui emprunte désormais beaucoup de son vocabulaire à la mouvance économique libérale, ainsi que la mise en oeuvre de politiques qui s'inscrivent également dans cette tendance.

La lecture de la presse sur l'année 2012 témoigne également de ce qui apparaît être un « tournant » dans le discours socialiste. Dans un article du *Parisien* de janvier 2012, « Il fait l'impasse sur ces sujets-là »³, le quotidien s'étonne que la compétitivité ne fasse pas l'objet d'un chapitre spécifique du programme de François Hollande. De même, le *Figaro* titre le lendemain sur « Un programme qui laisse de côté la compétitivité »⁴. Pourtant, une fois au pouvoir, les politiques économiques qu'il met en oeuvre sont destinées à répondre à ce « déficit majeur de compétitivité ». Dès juillet 2012, le gouvernement demande à Louis Gallois la rédaction d'un rapport sur la compétitivité de l'industrie française. Au lendemain de sa publication, le 5 novembre 2012, le Premier Ministre annonce la mise en place d'un « crédit d'impôt compétitivité emploi » (CICE) pour répondre à ce problème, identifié comme origine première de la « panne » de l'économie française. Il consiste en une baisse de charges patronales sur les salaires, et entérine donc une première rupture par rapport au discours de campagne. Le 31 décembre 2013, lors de ses vœux aux Français, le Président de la République annonce qu'il souhaite renforcer cette politique en faveur de la compétitivité avec la mise en place d'un « Pacte de responsabilité », qui étend le dispositif d'allègement du coût du travail. Ses modalités sont précisées à l'occasion d'une conférence de presse en janvier 2014, lors de laquelle le Président se réclame d'un « socialisme de l'offre », tourné vers la production, et donc vers les entreprises. La rupture est qualifiée d'idéologique et de politique avec la naissance du mouvement des frondeurs, un groupe

³ « Il fait l'impasse sur ces sujets-là », *Aujourd'hui en France*, 26/01/2012.

⁴ « Un programme qui laisse de côté la compétitivité », *Le Figaro*, 27/01/2012.

de députés socialistes qui rompt la discipline de vote pour s'opposer à la politique de économique du gouvernement. Les commentateurs soulignent le « tournant libéral » du chef de l'Etat, et avancent parfois la comparaison avec mars 1983 et le le « tournant de la rigueur »⁵.

Cette mise en parallèle se justifie à plusieurs titres. François Mitterrand et François Hollande sont les seuls socialistes à avoir été élus Présidents de la Ve République. L'un comme l'autre ont incarné l'alternance après plusieurs années de gouvernement de droite. En 1981, François Mitterrand est élu sur un programme qui reprend l'idée des nationalisations en nombre limité, promet la baisse de la durée hebdomadaire du travail, la hausse du SMIC ou encore la création d'un impôt sur les grandes fortunes. Même si les « 110 propositions » ne témoignaient pas d'une nette volonté de « rupture avec le capitalisme », elles constituaient le programme d'un homme qui avait refondé le PS en réaffirmant son identité marxiste. Pendant deux ans, la gauche au pouvoir met en oeuvre ses promesses sur le plan économique. Mais en mars 1983, face aux difficultés économiques qui s'accroissent, le ministre des finances Jacques Delors met en oeuvre un plan de rigueur budgétaire visant à réduire l'inflation pour rétablir la compétitivité des entreprises françaises et rester dans le Système monétaire européen. S'en suivent des privatisations, puis la dérégulation du système bancaire. Le gouvernement adopte un registre de pensée et d'action d'inspiration libérale qui rompt avec les promesses de campagne du candidat Mitterrand. La compétitivité était alors déjà le maître mot des « partisans de la rigueur », au premier rang desquels figurait Jacques Delors, dont François Hollande est partisan.

Pour autant, en 2012, celui-ci se refuse à faire campagne sur ces sujets là. Il leur préfère les thèmes de la jeunesse et de la justice sociale. Sur le plan économique, il promet de rompre avec les « années Sarkozy » qui ont enrichi le « *peuple des dirigeants, le peuple des possédants* »⁶. Comme en 1981 - certes, dans une moindre mesure -, il incarne le « changement », qui doit prendre corps avec l'alternance. Pourtant, au nom du même principe de réalité économique qu'en 1983, il met en oeuvre une politique économique tournée vers l'offre productive dans le but d'améliorer la compétitivité dès novembre 2012. Comme en 1983, il renie donc ses promesses de campagne. Toutefois, les deux événements ont une différence notable: malgré leur absence dans le programme du

⁵ F.DEDIEU *et al.*, « Mars 1983 - mars 2013 : *bis repetita* ? », *Le Débat*, février 2013, p. 30-39.

⁶ « François Hollande fustige le « fiasco » du quinquennat », *Les Echos*, 16/02/2012.

candidat, les principales mesures économiques ont été adoptées dès le début du mandat de F.Hollande. Leur élaboration est donc le fruit d'une volonté immédiate du gouvernement. En cela, la politique économique de François Hollande constitue un fait nouveau, une « rupture ». Nous sommes ainsi amenés à nous questionner sur les raisons qui ont motivé le gouvernement socialiste, arrivé au pouvoir en 2012, à adopter, sans contrainte liée à son exercice du pouvoir, une politique en contradiction avec sa ligne politique et avec les promesses sur lesquelles il a été élu.

La décision de 2012 a été qualifiée de « tournant » politique et idéologique. Cette analyse sous-tend l'idée d'un changement brutal et radical, et il convient de définir de quels points de vue elle est, ou n'est pas, justifiée. D'après Pierre Muller et Bruno Jobert, un « tournant » de politique publique trouve sa source dans un « *changement de référentiel* ». La notion de « référentiel » désigne le cadre d'interprétation et de pensée des acteurs⁷. Elle emprunte beaucoup à la notion de « paradigme » de Peter Hall, défini comme un « *ensemble cohérent de valeurs et de connaissances qui définissent la nature des problèmes à traiter et les cadres possibles de régulation par l'Etat* »⁸. Ainsi, selon eux, le tournant de 1983 s'inscrivait dans un « changement de référentiel » intervenu dans les années 1980. Jusque-là, un « référentiel modernisateur » (ou keynésien)⁹ dominait la classe politique et la société française: l'Etat donnait la nécessaire impulsion et les grandes orientations à l'économie. Ce « cadre de pensée » général s'érode avec les crises économiques des années 1970, l'apparition du chômage de masse et de déficits budgétaires chroniques. Un référentiel « libéral » ou « néo-libéral » apparaît alors pour se substituer à l'ancien. Ainsi, les discours politiques se veulent de plus en plus libéraux sur le plan économique. Selon ces auteurs, un tournant dans l'action publique doit donc être analysé dans un cadre macro-social, du point de vue des idées dominantes dans la société.

D'autres études montrent que l'analyse des « tournants » de politique publique ne peut pas se cantonner aux idées et doit également s'intéresser aux acteurs. Par exemple, Sylvain Laurens a expliqué la décision de Valéry Giscard d'Estaing nouvellement élu de

⁷ *Ibid.*

⁸ P. HALL, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25/3, p.275-293, lu dans Y.Surel, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations sociales*, 2010, n°157.

⁹ P. MULLER. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.

fermer les frontières 1974 par un changement de nature sociologique parmi les hauts fonctionnaires travaillant à l'immigration au début des années 1970, et leur place dans l'élaboration de la décision politique¹⁰. Il s'agit alors de comprendre le jeu d'acteurs qui a rendu la décision possible. Graham Allison, dans son texte sur la crise des missiles de Cuba, prête ainsi une attention particulière à la multitude d'acteurs qui participent à la décision, en dehors des décideurs politiques¹¹. Le choix n'en reste pas moins fait par un nombre restreint d'individus, qui optent pour des solutions en obéissant à des rationalités différentes¹². Dès lors, pour comprendre comment est prise une décision, il convient de savoir quels choix ont été proposés, ou pas, aux décideurs, et pour quelles raisons.

Notre étude mêle les deux perspectives. Si la décision de François Hollande constitue un tournant, une rupture, c'est d'abord par rapport à la ligne politique du Parti socialiste. En effet, l'économie y occupe une place centrale. Le socialisme est avant tout une opposition au libéralisme; libéralisme qui conçoit la société comme conduite par des lois économiques, de même nature que les lois de la physique, et qui pense que l'équilibre du système économique, donc de la société, ne peut advenir que si ces lois ne sont pas contrariées par le politique¹³. Le socialisme, à l'inverse, constate que la libre concurrence, loin de mener à une juste répartition des richesses, engendre de nombreuses inégalités sociales. Si bien que la question économique, dans l'idéologie socialiste, fait l'objet d'un relatif consensus. Il s'agit en effet avant tout d'obtenir l'égalité sociale, au-delà de l'égalité de droit, autrement dit l'équité des conditions de travail et de vie; un des leviers d'action du socialisme est donc logiquement la nationalisation des moyens de production, étant donné que l'État est perçu comme le seul garant possible de cette équité. C'est sur le projet politique que les divergences émergent au sein de la famille socialiste. La différence principale réside dans l'opposition entre un courant socialiste révolutionnaire, favorable à un renversement brutal du capitalisme, et un courant socialiste réformiste, qui prône les réformes légales et progressives pour transformer les structures sociales et économiques de la société. En

¹⁰ S.LAURENS, « « 1974 » et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, février 2008, p. 69-94.

¹¹ G.ALLISON, *The Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1971, Little Brown, 1971.

¹² G.ALLISON, *ibid.* Il s'agit de ce que l'auteur appelle les logiques « rationnelle », « organisationnelle » et « politique ».

¹³ M.PRÉLAT et G.LESCUYER, *Histoire des idées politiques*, Chapitre X: « Le socialisme », Dalloz, 1997.

France, la SFIO (Section française de l'internationale ouvrière), créée en 1905 au Congrès du Globe, est le premier parti socialiste unifié du pays. D'essence doctrinale marxiste, il donne dès sa création plus de place à la « lutte des classes » qu'au compromis¹⁴. Malgré l'affirmation d'une « deuxième gauche » qui se prononce dans les années 1970 pour un compromis avec l'économie de marché, la SFIO, devenue parti socialiste en 1969, revendique l'identité marxiste du parti jusqu'en 2008. Si les septennats de François Mitterrand (1981-1988 et 1988-1995) ont mis à mal ce positionnement, le changement idéologique au PS n'est que peu explicite. Pierre Rosanvallon expliquait dans une interview à *L'Histoire* en 2001, que François Mitterrand avait, de fait, accepté l'économie de marché que le socialisme marxiste récuse, mais que cette rupture n'avait pas conduit à une refonte du projet économique du Parti socialiste¹⁵. Aussi le cadre de pensée du PS - tout du moins celui qu'il affiche dans ses discours et productions - est-il resté empreint d'une volonté de rupture avec le capitalisme et d'un profond anti-libéralisme. Un des enjeux de ce travail consiste donc à comprendre en quoi le changement de discours opéré par François Hollande s'inscrit dans un changement de « référentiel socialiste »¹⁶, défini comme le cadre de pensée du PS et de ses représentants.

Au-delà de l'échelle du parti, la politique économique du chef de l'Etat nouvellement élu en 2012 a également une résonance particulière au regard de la place de la question économique parmi les politiques publiques du gouverner la France sous les IV^e et V^e Républiques. On appelle *politique économique* l'ensemble des interventions de l'Etat dans la vie économique¹⁷. Si nous pouvons faire remonter à l'économiste John Maynard Keynes la théorisation de l'intervention de l'Etat en réponse à la crise des années 1930, c'est après la Seconde Guerre mondiale que l'économie est instituée en France comme un « savoir d'Etat », comme une de ses prérogatives et compétences: en témoigne en 1946 la mise en place conjointe du Commissariat général au Plan et de l'INSEE, véritables outils de l'action publique. Dès

¹⁴ M.WINOCK, « Le parti socialiste dans le système politique français. Rupture et intégration », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, avril 2007, p.11-21.

¹⁵ Entretien avec P.ROSANVALLON, « A-t-il converti le PS au capitalisme ? » *L'Histoire*, Hors-série, 2001.

¹⁶ F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

¹⁷ La politique économique recouvre ainsi la politique budgétaire, la politique monétaire (lorsque la Banque Centrale est sous contrôle étatique) mais également des domaines plus larges comme la politique industrielle ou la politique de la concurrence.

lors, le volontarisme et l'interventionnisme étatiques en matière économique, qui s'incarnent dans des politiques keynésiennes de « demande », s'ancrent profondément dans la tradition française de la Ve République. Même Nicolas Sarkozy, qui entendait rompre avec cette tradition à son élection en 2007, a mené une politique d'inspiration keynésienne pour tenter de juguler la crise économique de 2008. Pourtant, depuis les années 1980, les discours sur l'inefficacité et l'incapacité étatiques à répondre aux enjeux économiques deviennent récurrents et se durcissent. Nous assistons à un déclin inexorable de l'importance du Plan dans l'action publique conduisant à sa dissolution en 2006. Parallèlement, la construction européenne transfère certaines compétences souveraines de l'Etat en matière de politique économique, notamment avec la création de la Banque centrale européenne en 1993. Ainsi, l'économie est un domaine dans lequel la place et le rôle du politique ont été ébranlés sans pour autant être clairement redéfinis.

L'analyse de la politique économique décidée en 2012 par François Hollande doit donc tenir compte de l'évolution générale des rapports entre économie et politique, mais également entre les économistes et le politique. L'économie est une discipline qui s'est structurée dans les années 1960 comme une « science d'Etat », un domaine technique. Ainsi, le politique s'est nécessairement associé à des spécialistes capables de le conseiller dans l'élaboration de la politique économique, mais également d'assurer la mise en oeuvre technique de ses décisions. L'expert est celui qui détient un savoir particulier lié à la pratique de son métier, qui devient spécialiste dans un domaine et que l'on sollicite donc pour avoir un avis technique¹⁸. En France, Corinne Delmas souligne que, dans les années 1950, les experts ont été étroitement mêlés à l'exercice du pouvoir et sont devenus des « experts d'Etat ». Ainsi, avec l'importance prise par les politiques économiques durant les Trente Glorieuses, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances jouent un rôle central dans la modernisation de l'économie française. Même si leur pouvoir s'est affaibli du fait du déclin de la planification et de l'amenuisement du rôle de l'Etat dans la définition des politiques économiques, ils gardent encore aujourd'hui une place déterminante dans l'élaboration de ces dernières. En effet, la tradition centralisatrice de l'Etat français donne un pouvoir considérable à son administration. Celle-ci fournit l'expertise nécessaire à la décision, les outils

¹⁸ C.DELMAS, Sociologie politique de l'expertise, La Découverte, 2011.

techniques indispensables à la mise en oeuvre des politiques, mais également les conseillers qui interviennent directement auprès du politique dans les cabinets ministériels.

Dans le système politique français actuel, c'est donc naturellement que les cabinets ministériels constituent le premier cercle de la décision politique. En effet, la pratique des institutions de la Ve République a conduit à une prééminence de l'exécutif dans la production de la politique publique. Ainsi, les entourages ministériels ont acquis un rôle croissant depuis 1958. G.Allison a montré, dans son analyse de la crise des missiles de Cuba, que les décideurs étaient tributaires de leurs conseillers et de leur administration. En effet, ces derniers définissent le « champ des possibles » des décideurs politiques. Ainsi, l'analyse de la décision de mettre en oeuvre une politique de compétitivité en 2012 doit s'intéresser aux acteurs qui ont façonné cette décision pour espérer en comprendre les ressorts. Les membres de cabinet sont les premiers acteurs concernés. Les cabinets ministériels n'ont pas d'existence juridique à proprement parler. Ils ne disposent d'aucun pouvoir reconnu par le droit, mais sont pourtant devenus des organes centraux de la décision politique¹⁹. Créés à la fin du XIXe siècle, ces derniers servaient initialement à gérer les dossiers personnels des ministres. Les cabinets se sont progressivement fonctionnarisés et professionnalisés pour se transformer en corps techniques autour des ministres. Les entourages des décideurs politiques sont ainsi devenus moins, voire peu, politiques.

Pourtant, comme le rappellent Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot, l'étude du personnel des cabinets permet d'établir qu'il peut jouer un « rôle d'accélérateur ou de frein » dans la mise en oeuvre, ou non, de certaines politiques publiques²⁰. Si les membres de cabinets entretiennent un rapport distant au politique, il devient dès lors central, dans la lignée de travaux comme ceux de Philippe Bezes, de comprendre selon quelle rationalité agit cette élite. L'évolution de ce personnel est difficile à appréhender étant donné le faible nombre et l'hétérogénéité des travaux sur la question. Nous tenterons toutefois, grâce à une étude principalement qualitative, de dresser le portrait du « personnel dirigeant » impliqué dans la décision de 2012 et de montrer que ses

¹⁹ T. PFIZER, « L'usurpation de pouvoir des cabinets ministériels. La politisation ambiguë de la fonction publique », *Le Débat*, mai 1988, p. 32-40.

²⁰ F. SAWICKI, P. MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, 1999, n°1, pp. 3-30.

particularités participent de la « rupture politique » qu’incarne la politique économique de François Hollande.

D’après F.Sawicki et P.Mathiot, l’analyse du recrutement et des caractéristiques sociales de ce « personnel dirigeant » peut servir à éclairer leur manière d’appréhender les problèmes et les liens qui existent entre « *haute administration, secteur public, parapublic* »²¹. Nous y ajouterons le secteur privé. En effet, économistes universitaires et représentants du monde patronal sont également à prendre en compte dans la « multitude d’acteurs » apportant leur rationalité à l’élaboration d’une politique publique. Les années 1980 avaient déjà vu émerger la question des relations entre la gauche et le patronat. La question est d’autant plus prégnante en 2012 que la mise en oeuvre d’une politique en faveur de la compétitivité par une baisse des charges est un voeu exprimé de longue date par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), principal syndicat patronal français. Notre précédent travail de recherche était exclusivement centré sur les économistes. La composition des *think tanks* que nous avons étudiés témoignaient de leurs liens étroits avec le patronat, mais nous les avons appréhendé comme un groupe « extérieur » à l’Etat. Ils constituent une figure relativement récente dans le débat public, puisque qu’ils ne connaissent un essor médiatique qu’à partir du milieu des années 1990. Leur émergence s’explique alors par un besoin accru d’une expertise privée. Mais en étudiant les parcours scolaires et professionnels des entourages du pouvoir, il apparaît qu’une analyse dissociée du « monde économique » et du « monde administratif » manque de pertinence. C’est en les étudiant conjointement que nous entendons ici apporter des clés de lecture et de compréhension à l’évolution politique dont témoigne la mise en oeuvre de la politique économique de François Hollande.

Pour mener à bien ce travail, nous avons commencé par étudier toute la presse relative à l’enjeu de la compétitivité depuis les années 1980, ainsi que les positions de François Hollande et du PS sur la question depuis 2007, afin de pouvoir comparer les deux campagnes présidentielles. Nous avons retracé le déroulé des deux premières années du quinquennat grâce à ces mêmes articles de presse. Le plus intéressant aurait ensuite été de pouvoir accéder aux documents des cabinets de Pierre Moscovici et Arnaud Montebourg (ministres de l’économie au moment de l’élaboration du CICE et

²¹ F. SAWICKI, P.MATHIOT, *op.cit.*

du Pacte de Responsabilité), pour comprendre au mieux les ressorts de la décision. Malgré une demande faite aux archives nationales pour consulter ces documents, nous n'avons obtenu aucune réponse. Nous avons partiellement compensé ce manque par les entretiens menés cette année; entretiens que nous avons pu compléter grâce à ceux réalisés l'an passé avec des députés ou des membres de cabinet. Les versions concordantes constatées ont pu nous aider à établir certains faits. En outre, ces entretiens nous ont permis d'obtenir des témoignages, et de nous faire une idée, même partielle, de l'état d'esprit qui régnait alors au sein des cabinets. Notre étude a concerné les cabinets du gouvernement impliqués en première ligne dans l'élaboration du CICE et le Pacte de responsabilité²² (sont concernés: les cabinets de Pierre Moscovici, Arnaud Montebourg, Jean-Marc Ayrault, et François Hollande). La période que nous étudions spécifiquement est celle de mai 2012, à savoir l'élection de François Hollande, à août 2014, date de la démission de trois ministres (Arnaud Montebourg, Benoît Hamon et Aurélie Filippetti) pour désaccord avec la politique économique menée et qui marque, selon nous, la fin d'un premier temps du quinquennat. Il s'agit d'étudier ici le processus de « conversion » de la majorité à la politique du « tout compétitivité » et la rupture que cela a créé entre François Hollande, le Parti socialiste, une partie de la majorité, et ses électeurs.

Au-delà d'entériner un changement idéologique entamé de longue date au Parti socialiste, le coeur de la réflexion de ce travail consistera à comprendre en quoi le sentiment de rupture et de trahison qu'a provoqué la mise en oeuvre du Pacte de Responsabilité peut être expliqué par une absence de pensée politique de l'économie, et par la place dévolue à un personnel dirigeant qui se pense principalement en termes de légitimité technique, mais peu, voire pas, en termes de responsabilité politique.

L'analyse s'articulera en trois temps. Dans un premier chapitre, nous étudierons le revirement du gouvernement entre la campagne et l'arrivée au pouvoir pour comprendre en quoi la politique de compétitivité peut-être qualifiée de « tournant », et de trahison électorale. Nous nous intéresserons ensuite plus particulièrement aux acteurs de son élaboration, pour montrer que la politique de compétitivité de François Hollande est avant tout une politique d'experts en économie, qui ont rendu possible et légitime un

²² Nous avons pu déterminer cela grâce aux entretiens. Les acteurs nous ont tous expliqué qu'un nombre très restreint de ministères avaient été associés à la décision.

alignement sur la pensée économique libérale dominante. Enfin, nous verrons dans un troisième chapitre les conséquences qu'a la prise d'importance de ces experts sur la prise de décision politique. Nous montrerons que les profils du personnel dirigeant actuel conduisent non seulement à une « dépolitisation » des enjeux économiques pourtant omniprésents dans le débat public, mais, mettent également la décision politique aux prises avec des intérêts souvent éloignés de l'intérêt général; d'où la rupture politique incarnée par la politique économique de François Hollande, en panne de projet.

Méthodologie d'enquête

L'accès au matériau de recherche a été un véritable enjeu de notre sujet. Pour retracer les étapes de l'élaboration de la politique économique, identifier les acteurs déterminants et comprendre les ressorts de la décision, l'idéal aurait été d'avoir accès aux documents des cabinets ministériels et d'obtenir des entretiens avec les différents acteurs concernés. En effet, les témoignages des acteurs nous auraient permis de connaître leur état d'esprit au moment de la décision, tandis que les documents nous auraient renseignés sur les arguments techniques, les solutions présentées et les justifications retenues. Or, toute la difficulté de notre sujet de recherche résidait dans son actualité, et sa « sensibilité ». Beaucoup des acteurs sont encore impliqués dans l'action gouvernementale au moment de notre recherche, et la politique que nous étudions est celle qui a le plus suscité de critiques à l'égard de François Hollande. Aussi l'accès aux informations n'était-il pas évident.

La première étape de notre travail a consisté à reconstituer le récit « public » des événements qui ont conduit les membres du gouvernement à s'éloigner de leur positionnement de campagne sur la compétitivité. Pour ce faire, nous avons d'abord cherché à comprendre quelle était la conviction de François Hollande sur l'économie, et donc à retracer sa philosophie de pensée sur le long terme. Nos premières sources d'information ont donc été les archives de la presse, les ouvrages publiés par les responsables politiques au gouvernement en 2012 et leurs discours publics. François Hollande avait notamment publié plusieurs textes auxquels nous avons facilement accès et qui nous permettaient d'établir sa philosophie politique sur le temps long. Nous avons couplé cette lecture de celle des articles de presse dans lesquels nous avons recherché les prises de position de François Hollande depuis 2007. En effet, nous avons ainsi pu comparer ses positions de 2012 avec celles qu'il adoptait durant la campagne de 2007 et durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Nous avons également lu les discours retranscrits dans *Le Rêve français*, ainsi que la plupart de ses discours de campagne, retrouvés sur internet. Plus généralement, nous avons recherché les positions des principaux acteurs politiques du Parti socialiste dans la presse pour pouvoir reconstituer le discours public des socialistes en campagne, puis du gouvernement. Les articles de presse et les ouvrages publiés par les acteurs politiques nous ont aussi permis de restituer le contexte de la décision. Plus que l'élaboration, notre travail était

centré sur le processus de décision, c'est-à-dire la succession d'étapes qui ont conduit les membres du gouvernement à s'éloigner de leur positionnement de campagne sur la compétitivité. C'est pourquoi nous avons principalement étudié la presse sur l'année 2012, jusqu'au vote du CICE. Une étude complète aurait supposé d'approfondir ce travail jusqu'en 2014, mais, sur ce point, nous avons été limité par le temps. Nous avons tout de même pu établir, grâce aux articles de presse, le discours « public » du gouvernement et les faits tels qu'ils ont été portés à la connaissance de chacun entre 2011 et 2012. Les journalistes ont également rapporté des propos de certains membres de cabinet, que nous avons ainsi pu reprendre. Par ailleurs, depuis 2012, plusieurs responsables politiques critiques à l'égard du gouvernement ont publié des témoignages sur l'élaboration de la politique de compétitivité du chef de l'État. C'est notamment le cas de certains députés « frondeurs » et d'anciens membres du gouvernement. Ces écrits pouvaient constituer, au même titre que les entretiens, des sources d'information sur le fonctionnement du pouvoir et les raisons de la décision politique.

Nous avons ensuite voulu rencontrer les acteurs que nous identifions comme clefs dans la décision, au premier rang desquels figuraient les membres de cabinet ministériels qui étaient intervenus directement dans la décision. Nous avons déjà interrogé le conseiller en communication d'Emmanuel Macron dans le cadre d'un travail précédent. Il nous a indiqué les noms des deux conseillers de Pierre Moscovici qui avaient travaillé sur le CICE en 2012, nous les avons donc contactés et rencontrés. L'un d'eux était devenu conseiller de François Hollande à l'Élysée en 2013, et pouvait nous livrer des informations sur Bercy comme sur l'Élysée. Tous deux étaient des hauts fonctionnaires de Bercy, et tous deux avaient par ailleurs participé à la campagne de François Hollande, ce qui ajoutait de l'intérêt à leurs témoignages. Les deux ont expressément demandé à ne pas être cités ni mentionnés. Nous les désigneront donc par des lettres: B. pour le conseiller de Pierre Moscovici puis de l'Élysée, et D. pour celui de Pierre Moscovici. Nous avons également rencontré Pierre-Emmanuel Thiard, inspecteur des finances et co-rapporteur du rapport Gallois; rapport qui a été présenté comme déterminant dans la décision d'adopter une politique de compétitivité. Nous souhaitons également nous entretenir avec des députés, que nous pensions importants dans la prise de décision. Nous voulions le point de vue des frondeurs comme celui des partisans de la politique du gouvernement. Bien que nous ayons eu peu de réponses, les entretiens réalisés correspondent à nos attentes. En effet, nous avons rencontré Jean-Marc

Germain, député frondeur, ancien directeur de cabinet de Martine Aubry au PS et conseiller de Lionel Jospin à Matignon; et Yves Blein, député « légitimiste », rapporteur de la mission d'information sur le CICE. Ces entretiens viennent s'ajouter à ceux que nous avons déjà réalisé avec 8 députés, dont deux frondeurs et un « légitimiste ». D'autre part, il nous a semblé pertinent de nous entretenir avec un économiste. Philippe Askénazy avait ceci d'intéressant qu'il est économiste et membre du comité de suivi du CICE et du Pacte de responsabilité, c'est pourquoi nous l'avons contacté. Nous pouvons y ajouter les 15 entretiens menés dans le cadre d'un précédent travail, qui apportaient également des éléments intéressants pour notre sujet.

La multiplicité des positions et des fonctions occupées par nos interlocuteurs compense en partie le nombre limité d'entretiens. En effet, nous avons recueilli les points de vue des acteurs de l'exécutif et du pouvoir législatif. Dans les deux cas, nous avons parlé à des acteurs critiques comme à des acteurs qui soutenaient la politique du gouvernement. Les conseillers que nous avons rencontrés sont à l'image du profil que nous avons dressé du « conseiller économique » grâce aux données biographiques récoltées par ailleurs. Enfin, l'économiste avec qui nous avons parlé a livré un point de vue « d'expert », qui plus est proche du Parti socialiste, mais également un témoignage sur le rôle des partenaires sociaux qu'il côtoie dans le cadre du comité de suivi du CICE.

Bien sûr, il y aurait eu de nombreux autres acteurs à rencontrer. Nous n'avons, par exemple, parlé à aucun membre du cabinet d'Arnaud Montebourg, ni de Jean-Marc Ayrault. Outre le fait que tous ne sont pas aisés à contacter car ils ont quitté leur poste au sein du gouvernement, nous devons préciser que ceux que nous avons pu joindre ne nous ont pas répondu. Étant limité par le temps, nous avons dû nous passer de leurs témoignages, mais ils manquent à notre travail qui aurait largement de quoi être approfondi.

La population concernée par notre sujet n'est pas des plus accessibles. Concernant ceux qui nous ont répondu et ont accepté de nous parler, nous pouvons avancer quelques hypothèses quant aux raisons que les y ont poussés. Notre parcours universitaire a sans doute été déterminant. Même si ce travail n'a pas été réalisé dans ce cadre, tous nos interlocuteurs ont commencé par nous questionner sur notre scolarité à l'ENS et par parler de leur propre cursus. Tous étaient issus d'une grande école. La démarche était autant due à la réputation de l'école qu'à la volonté de nos interlocuteurs d'afficher avec nous une proximité du fait de cursus plus ou moins similaires. Pour les plus critiques à

l'égard de la politique du gouvernement, les frondeurs notamment, l'entretien était une occasion de revendiquer leur position et de la voir porter dans un espace autre que l'espace politique. Plus simplement, tous nous ont dit « *savoir ce que c'est* » que de réaliser un travail de recherche et ont affirmé vouloir « *nous être utiles* »; avec d'autant plus de facilité qu'ils n'avaient plus de liens avec le gouvernement, ou n'en auraient bientôt plus.

Les entretiens ont eu plusieurs fonctions dans notre travail.

Ils ont tous été des entretiens informatifs, dans la mesure où nous ne disposions d'aucune autre source pour connaître le récit « interne » de la décision. Nous nous heurtons donc à deux difficultés méthodologiques majeures. D'une part, les informations dont nous disposons sont évidemment celles que nos interlocuteurs ont bien voulu nous donner. Sur ce point, notre entretien avec le conseiller de l'Élysée a montré que le fait de travailler encore pour le gouvernement mettait les acteurs dans une posture de justification et de défense de la politique menée plutôt que de critique. Cependant, il avait déjà décidé de quitter l'Élysée, et même la fonction publique au moment de notre rencontre, ce qui peut expliquer qu'il ait accepté de nous recevoir. En revanche, son collègue au cabinet de Pierre Moscovici, désormais en poste à l'antenne du Trésor de Washington, avait un discours plus critique et distancié, malgré ses multiples mises en garde sur l'utilisation de ses propos. Ils ont accepté l'enregistrement, mais tous deux ont refusé d'être cités et ont senti le besoin de préciser à la fin de l'entretien: « *Bon, je pense que je n'ai rien dit de grave... J'assume ce que j'ai dit. Mais quand même* ». Le conseiller de l'Élysée a également ajouté « *Ce n'est pas moi, c'est les consignes de la maison, ils veulent savoir tout ce qui sort.* ». Les autres acteurs entretenus n'ont pas formulé de type de demande, mais cela paraît logique étant donné leur non-implication dans l'élaboration de la politique du gouvernement, voire leur rapport critique envers elle. D'autre part, notre enquête se déroule en 2016, soit 4 ans après la décision de mettre en oeuvre le CICE et le récit de nos interlocuteurs repose sur leurs seuls souvenirs. Même si, en croisant les versions, nous avons pu établir certains faits, cette recherche ne pourrait être complète qu'en croisant les témoignages avec les archives des cabinets. Ce travail ne pourra cependant pas se faire dans l'immédiat, étant donné l'actualité du sujet. En l'état, nous disposons de récits qui ont la subjectivité de leurs auteurs et que nous devons analyser en conséquence.

Nos entretiens nous ont aussi, et surtout, servi à connaître les représentations des acteurs. C'est pourquoi nous sommes relativement peu intervenus et les avons laissés parler, dans l'optique d'influer le moins possible sur leurs réponses. Ainsi, les discours qu'ils nous ont livrés témoignent de leur façon de voir et de percevoir les choses, et nous ont fourni des éléments quant à la posture du personnel dirigeant sur la politique élaborée.

Là encore, les entretiens ne sauraient suffire à généraliser des propos. C'est pourquoi nous avons également travaillé sur le profil des membres de cabinet en nous appuyant sur les biographies disponibles sur acteurspublics.com ou lesbiographies.com. Etant donné le temps dont nous disposions, nous nous sommes cantonnés à des cabinets très précis, à savoir ceux qui nous avaient été désignés comme impliqués dans l'élaboration de la politique de compétitivité: le ministère de l'Economie, le ministère du redressement productif, le cabinet du premier ministre et celui du président de la République. Nous avons dressé la liste des membres de ces cabinets en 2012, puis, pour chaque individu, nous avons recensé les informations concernant leur parcours scolaire et professionnel. Nous nous sommes intéressés aux variables suivantes: l'âge, le passage par l'ENA ou non, le statut de haut fonctionnaire, les antécédents « politiques » dans le parcours (travail auprès d'un élu, passage précédent en cabinet ministériel, engagement au sein d'un parti politique), un passage dans le privé avant l'entrée au cabinet ou le départ vers le privé à la sortie. Nos données souffrent de certaines lacunes étant donné que tout n'est pas accessible sur les sites que nous avons consultés. Mais tous les membres des cabinets avaient une biographie renseignée, nous avons donc pu étudier l'ensemble de la population concernée, soit 142 personnes.

Enfin, nous avons travaillé sur de nombreux documents « d'expertise » produits par les administrations ou les organes d'expertises privés. Par exemple, le rapport Gallois ou des rapports produits par la Commission européenne, ainsi que les productions de la Direction générale du Trésor ou de la BCE sur la compétitivité. Ainsi, même sans avoir accès aux documents internes des cabinets ministériels, nous avons pu nous faire une idée de l'expertise disponible et présentée aux décideurs.

Aucun de nos matériaux ne se suffit à lui seul, et toutes les hypothèses que nous avançons résultent de la confrontation de toutes nos données, en essayant au maximum de tenir compte de leurs lacunes.

Entretiens réalisés:

Nom	Fonction	Date	Durée	Enregistrement
Charles de Courson	Député UDI. Secrétaire de la commission des finances.	27/11/2014	45 minutes	Oui.
Olivier Carré	Député UMP. Membre de la commissions des finances.	03/12/2014	30 minutes	Oui.
Hervé Pellois	Député PS. Membre de la commission des affaires économiques.	09/12/2014	55 minutes	Oui.
Fanélie Carrey-Comte	Député PS. « Frondeuse ». Membre de la commission de la Défense nationale.	17/12/2014	40 minutes	Oui.
Jean-Pierre Blazy	Député PS. « Frondeur ». Membre de la commission de la Défense nationale.	13/01/2015	30 minutes	Oui.
Dominique Lefebvre	Député PS. Vice-président de la commission des finances. Vice-président du groupe PS à l'Assemblée.	05/03/2015	1 heure quarante minutes	Oui.
Quentin Lafay	Conseiller en communication au cabinet d'Emmanuel Macron.	31/03/2015	45 minutes	Oui.
Olivier Chemla	Economiste en chef de l'AFEP.	13/05/2015	1 heure trente minutes	Non, sur refus.
Frédéric Montlouis-Félicité	Directeur général de l'Institut de l'entreprise.	21/05/2015	1 heure	Oui.
Jean-Marc Germain	Député PS. « Frondeur ». Ancien collaborateur de Martine Aubry au PS et de Lionel Jospin à Matignon.	22/03/2016	2 heures quinze minutes	Oui.
Yves Blein	Député PS. Rapporteur de la mission d'information sur le CICE à l'Assemblée nationale.	12/04/2016	20 minutes	Contacté par téléphone.

B.	Administrateur civil au ministère de l'Economie. Conseiller de Pierre Moscovici en 2012. Conseiller de François Hollande de 2013 à 2016. Participant à la campagne présidentielle de 2012.	14/04/2016	1 heure quinze minutes	Oui.
Pierre-Emmanuel Thiard	Inspecteur des finances. Co-rapporteur du rapport Gallois en 2012. Parti chez Saint-Gobain en 2013.	02/05/2016	2 heures	Oui.
Philippe Askénazy	Economiste. Professeur à l'école d'économie de Paris. Membre de la fondation Jean Jaurès. Membre du comité de suivi du CICE.	04/05/2016	50 minutes	Oui.
D.	Haut fonctionnaire du ministère de l'Economie et des finances. Conseiller de Pierre Moscovici en 2012.	05/05/2016	1 heure quinze minutes	Contacté par visioconférence.

Chapitre 1 : La politique de compétitivité de François Hollande, conversion ou confession ?

Dans ce premier chapitre, nous cherchons à établir en quoi la politique économique décidée par le gouvernement en 2012 peut être qualifiée de « tournant ». Le revirement politique opéré par François Hollande sur la compétitivité est réel entre son élection et l'annonce du Pacte de responsabilité en 2014. Cependant, au regard de l'évolution de la ligne doctrinale du Parti socialiste et des positions de François Hollande avant la campagne présidentielle, il paraît peu pertinent de parler de « tournant idéologique » ou de « tournant libéral ». Il n'en reste pas moins que le hiatus entre le moment électoral et l'exercice du pouvoir relève davantage de la stratégie de campagne, d'une confession des dirigeants, que de la prise de conscience et d'une réelle conversion. En ce sens, la rupture créée par la politique de compétitivité de François Hollande peut être qualifiée de trahison électorale.

A. De 2011 à 2014, récit d'un revirement politique.

La compétitivité et la baisse du coût du travail n'apparaissent pas dans le débat public et politique français en 2012. Cette année là, elles sont pourtant érigées en enjeux centraux de la campagne présidentielle, sur lesquels François Hollande est obligé de se positionner. La ligne politique qu'il décide d'adopter durant cette campagne change ensuite du jour de son élection à la présentation du Pacte de Responsabilité en 2014. Quelles ont été les étapes de ce revirement politique ?

1. Compétitivité et baisse des charges dans le débat politique français.

En 2012, pour la première fois, la « compétitivité » a été le maître mot de la campagne présidentielle. Le sujet n'est cependant pas récent dans le débat public français. « Pas d'emploi sans compétitivité ». Ce titre du *Figaro* pourrait servir de credo au gouvernement socialiste arrivé au pouvoir en 2012. Il date pourtant de 1997 et

résumait un rapport rédigé à la demande du président de la Commission européenne²³. Plus tôt encore, en 1970, le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas annonçait que l'industrialisation du pays serait le premier objectif du VI^e Plan quinquennal, et que cet objectif passait par l'amélioration de la compétitivité des entreprises²⁴. L'enjeu est alors d'identifier les ressorts de la « compétitivité d'un pays » pour savoir comment l'améliorer. En économie, la notion est définie comme la capacité d'une entreprise à défendre ses parts de marché face à ses concurrents. La compétitivité se décline en deux facettes. Elle peut être dite « compétitivité coût » ou « prix »: elle est alors due à des coûts de production et donc des prix de vente plus faibles que les concurrents; et aussi «compétitivité hors-prix »: il s'agit alors de la capacité d'une entreprise à défendre ses parts de marché grâce à une meilleure qualité des produits par rapport à ses concurrents. Elle devient un problème politique lorsqu'il s'agit de la capacité des « entreprises françaises » à vendre leur production à l'étranger, et donc à faire face à la concurrence internationale. Logiquement, la « compétitivité » est donc devenue un enjeu de politique publique lorsque les échanges commerciaux internationaux se sont intensifiés dans les années 1980 sous l'effet de la mondialisation. Ainsi, la notion prend une importance médiatique particulière²⁵ en 1982, au moment où le gouvernement socialiste de Pierre Mauroy, au pouvoir depuis 1981, amorce son revirement politique en faveur de la stabilité des prix et de la « tenue du franc ». La volonté d'éviter l'inflation et la dévaluation du franc est alors identifiée comme la preuve que la compétitivité est devenue une « *priorité du gouvernement* »²⁶.

Or, la place et la définition données au problème ont changé depuis les années 1980. Le fait d'être compétitif passe, pour les décideurs politiques des années 1980, par une action en faveur des entreprises mais surtout par la maîtrise des prix et du taux de change de la monnaie. Il s'agit donc d'agir sur la « compétitivité prix », mais pas par le biais d'une réduction du coût du travail. La « désinflation compétitive » pratiquée dans les années 1980 n'a d'autre but que la maîtrise de l'inflation, qui est devenue l'objectif

²³ « Pas d'emploi sans compétitivité », *Le Figaro économie*, 22/11/1997.

²⁴ « Ne pas confondre la fin et les moyens », *Le Monde*, 17/02/1970.

²⁵ Nous évaluons cela grâce à une recherche Europresse du terme « compétitivité » depuis 1945, sur *Le Monde* (puisque'il est le seul quotidien dont les archives sont disponibles en ligne depuis 1944). Le nombre d'articles traitant de l'enjeu double ainsi entre 1980 et 1982, et sont plus de quatre fois plus nombreux à cette date qu'en 1976.

²⁶ « Les mesures en faveur des entreprises ne compensent qu'une partie de leurs charges supplémentaires », *Le Monde*, 22/04/1982.

premier des gouvernements, avant le plein emploi²⁷. Autrement dit, les gouvernements cherchent à réduire le chômage sous contrainte de ne pas augmenter l'inflation. La définition ainsi donnée à la compétitivité s'insère dans un contexte de pensée marqué par la promotion de la théorie libérale dite « monétariste » aux Etats-Unis²⁸, qui fait de la maîtrise de l'émission de monnaie, et donc de la lutte contre l'inflation, l'alpha et l'oméga de la politique monétaire. L'époque est aussi à la réflexion sur l'approfondissement de la construction européenne, très marquée par l'influence de « l'ordo-libéralisme » allemand²⁹, pour lequel la maîtrise des prix - y compris celui du travail, à savoir le salaire -, est un dogme. Telle que la conçoit le gouvernement Mauroy en 1982, la compétitivité correspond donc à la pensée économique dominante, notamment dans le champ européen. Elle reste longtemps un enjeu du point de vue européen, en témoigne l'Acte unique européen signé en 1986 qui accroît la liberté de circulation des personnes, des marchandises et des capitaux et prépare l'union économique et monétaire du traité de Maastricht. Les premières étapes de sa mise en place interviennent en 1990³⁰. Lors du débat de l'entre-deux-tours de 1988, c'est lorsque les journalistes abordent le thème de l'Europe que Jacques Chirac avance que la France devra « être compétitive, comme on dit aujourd'hui », témoignant de la nouveauté de l'expression. L'origine européenne de ce « problème public » s'incarne bien dans le Livre blanc de la Commission européenne, alors présidée par Jacques Delors, ancien ministre de l'Economie et des Finances de François Mitterrand, intitulé « Croissance, compétitivité, emploi », publié en 1993³¹. Ce texte fait de la compétitivité à la fois un but et un moyen des politiques économiques européennes. Elle n'est toutefois pas encore associée à un problème de coût du travail, qui prend une ampleur particulière -

²⁷ F. LORDON, « The Logic and Limits of Désinflation Compétitive », *Oxford Review of Economic Policy*, 1998, p. 96-113.

²⁸ F.DENORD, *Néo-libéralisme, version française. Histoire d'une idéologie politique.*, Chapitre 6: « A la conquête du pouvoir politique », Demopolis, 2007.

²⁹ L'ordo-libéralisme allemand fait de la stabilité des prix une priorité absolue de la politique monétaire, et veut que cet objectif ne puisse être atteint que par un organisme indépendant des pouvoirs publics.

³⁰ Date de l'abolition de toutes les restrictions aux mouvements de capitaux.

³¹ Commission des Communautés européennes, *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle*, Livre Blanc, 1993.

indépendamment du problème de compétitivité - dans le débat public français au début des années 1990³².

Le coût du travail est un thème relativement peu abordé entre 1981 et 1991. Les socialistes alors au pouvoir n'en font pas un enjeu central. A partir de 1991, il devient un enjeu dans le débat public et politique français en tant que composante du chômage, et non pas de la compétitivité. Aussi son traitement médiatique double-t-il en deux ans. Entre 1990 et 1993, date à laquelle la France connaît une récession économique, le taux de chômage est passé de 8.9% à 12.2% de la population active³³. Le « coût du travail » gagne donc logiquement de l'importance dans l'espace médiatique en 1993. Il s'agit de la date de la deuxième cohabitation, lors de laquelle Edouard Balladur devient premier ministre en mars alors que François Mitterrand, à la tête de l'Etat, n'a pas encore terminé son deuxième septennat. Lors de sa déclaration de politique générale en avril 1993, le premier ministre RPR fait de la baisse du coût du travail l'épine dorsale de sa politique économique³⁴. Baisser le coût du travail est alors la solution avancée par le gouvernement pour résorber le chômage. Cette solution est empreinte d'une pensée économique libérale que la droite a progressivement adoptée dans les années 1980. En effet, le chômage est, pour les libéraux, un déséquilibre du marché du travail. Ce dernier fonctionne comme n'importe quel marché: il s'auto-régule par l'ajustement des prix. Or, le salaire est le prix du travail. Considérer que le chômage est dû à un coût du travail trop élevé, c'est donc adopter cette conception libérale de l'emploi. Comme l'explique François Denord, face à l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 et aux politiques d'inspirations socialistes menées jusqu'en 1983, la droite française a amorcé un « tournant libéral réactionnel »³⁵ dont les mesures d'Edouard Balladur en faveur de l'emploi sont le produit. Ainsi, en 1993, le gouvernement entreprend pour la première fois de baisser les charges sociales sur les bas salaires (jusqu'à 1,3 SMIC), car les travailleurs non-qualifiés sont désignés comme les

³² Il est difficile de retracer parfaitement l'évolution des notions de « compétitivité » et de « coût du travail » dans le débat public et politique français depuis les années 1980. Par manque de temps, nous ne donnons ici qu'un aperçu partiel qui mériterait un travail plus approfondi sur la question. L'importance prise par ces deux enjeux dans le débat public est ici évaluée par le nombre d'article de presse qui traitent de ces deux questions.

³³ *Les politiques de l'emploi en France*, [ladocumentation française.fr](http://ladocumentationfrançaise.fr), consulté en juin 2016.

³⁴ Déclaration de politique générale du gouvernement d' Edouard Balladur du 8 avril 1993, viepublique.fr, consulté en avril 2016. « *Deuxième priorité : l'allègement des charges qui pèsent sur l'emploi. L'alourdissement régulier du coût du travail a été une cause essentielle du développement du chômage.* ».

³⁵ F.DENORD, *Néo-libéralisme, version française. Histoire d'une idéologie politique.*, Demopolis, 2007.

premières victimes du chômage. Dès lors, les gouvernements successifs vont poursuivre ces allègements. En 1995-1996, on repère un deuxième engouement médiatique pour l'expression de « coût du travail ». Le débat de l'entre-deux-tours de la présidentielle de 1995 oppose Lionel Jospin à Jacques Chirac, et, pour la première fois, les deux candidats s'accordent à dire que les charges sociales sur les salaires doivent baisser pour diminuer le chômage. Alain Juppé, premier ministre RPR en 1995, étend ainsi les dispositifs mis en place par son prédécesseur. En 1997, la gauche revenue au pouvoir amplifie encore les allègements avec les lois dites « Aubry », notamment pour contrebalancer la réduction du temps de travail avec la mise en place des 35 heures. En 2003, toutes ces mesures sont fusionnées par le gouvernement désormais de droite et étendues pour constituer ce que l'on appelle les « allègements Fillon », dont l'ampleur est encore accrue en 2007. En 2009, ce sont ainsi près de 23 milliards d'euros d'allègements de cotisations patronales sur les salaires qui sont consentis par l'Etat³⁶. Ces politiques ne sont pas sans liens avec la compétitivité. En effet, partant du principe qu'être compétitif implique de vendre moins cher, alléger le coût du travail, et donc les coûts de production, peut conduire à une amélioration de la compétitivité³⁷.

Mais les deux enjeux sont dissociés dans les politiques publiques décidées par les gouvernements, et ce quelle que soit leur couleur politique. C'est bien la baisse du chômage qui était jusqu'alors l'objectif premier des réductions de cotisations sociales employeurs. Elles n'étaient envisagées que dans le cadre d'une politique de l'emploi. La compétitivité passait, elle, par des mesures en faveur de l'innovation. Lors de sa déclaration de politique générale en 1988, Michel Rocard, premier ministre socialiste, estime que « *La clé de la compétitivité est dans l'exigence de la qualité.* »³⁸. Vingt ans plus tard, Nicolas Sarkozy, président de droite, entend la favoriser grâce à des mesures comme le crédit impôt recherche ou la création des pôles de compétitivité. En somme, il n'existait pas en France, avant 2012, de politique qui soit exclusivement destinée à « améliorer la compétitivité française » et encore moins de politique de baisse des charges qui y soit vouée. Même en 2007, lorsque Nicolas Sarkozy évoque la « TVA sociale » durant sa campagne, l'objectif est de sauver l'emploi.

³⁶ « Depuis vingt ans, la France diminue les charges des entreprises », *Le Monde*, 08/11/2012.

³⁷ Il s'agit là d'une idée théorique, et donc discutable. Nous aborderons ce point plus tard dans notre réflexion.

³⁸ Discours de politique générale de Michel Rocard devant l'Assemblée nationale, 29/06/1988.

Le dispositif est presque le même que celui du Pacte de Responsabilité de François Hollande. Pourtant, entre 2007 et 2012, l'argumentaire a changé. La compétitivité devient un objectif revendiqué de politique économique. En 2012, il ne s'agit plus que de « favoriser la compétitivité » et non plus de faire baisser le chômage - même si c'est, évidemment, l'un des effets attendus. Le deuxième rapport dit « Attali », publié en 2010, marque sur ce point une inflexion majeure. Alors que le premier, publié en 2008, prévoyait une baisse des cotisations sociales sur les salaires dans le but d'atteindre le plein emploi, le second dresse un nouveau diagnostic. Aussi peut-on y lire que: « *Le coût du travail, en particulier le coût fiscal et social, est un facteur établi de perte de compétitivité du pays* »³⁹. Il lie donc explicitement le problème du coût du travail et celui de la compétitivité.

Ainsi, en 2012, Nicolas Sarkozy affirme, lors du débat de l'entre-deux-tours, que « *la France a un énorme problème de coût du travail* », et présente ses mesures pour le résoudre en concluant: « *au fond, le mot clé, c'est la compétitivité* »⁴⁰. C'est le lien entre ces deux « problèmes », le coût du travail et la compétitivité, qui préside au vote de la « TVA sociale » en mars 2012, et à la politique de François Hollande lorsqu'il arrive au pouvoir.

2. La campagne de 2012, le moment électoral.

La campagne de Nicolas Sarkozy en 2007 et son quinquennat ont été marqués par une recrudescence des idées néolibérales dans le discours et l'action politique français. En 2007, il revendiquait la nécessité d'une « rupture » avec la pratique antérieure du capitalisme français. La France de l'après-guerre est très empreinte de l'interventionnisme étatique dans l'économie, qui correspond à la conception keynésiano-gaulliste de la place de l'Etat dans l'économie: l'Etat « modernisateur » qui impulse la dynamique économique. Pierre Rosanvallon écrit ainsi que « *La révolution intellectuelle, c'est tout simplement le keynésianisme, la prise de conscience que les données économiques, par exemple le prix et les salaires, sont des variables d'action, et non simplement des résultantes de lois économiques* »⁴¹. Contrairement à l'ordo-

³⁹ J. ATTALI (Prés.), *Une ambition pour dix ans*, Commission pour la libération de la croissance française, Octobre 2010, p.38.

⁴⁰ Débat télévisé entre les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle de 2012. Consulté sur youtube.fr.

⁴¹ P.ROSANVALLON, « Un Pays de fonctionnaires », *L'Histoire*, octobre 2004.

libéralisme allemand ou au néolibéralisme anglo-saxon, la France se caractérise par ce que F.List appelle un « nationalisme économique »⁴²: le maintien de règles dérogatoires au libre jeu de marché au bénéfice de secteurs jugés stratégiques (comme l'énergie, les transports, les télécoms, la santé...). De Gaulle faisait de l'économie une « arme » au service de la « Grandeur nationale ». Les politiques économiques ont donc longtemps été le vecteur de la puissance étatique et politique.

En 2007, le « candidat Sarkozy » cherche à rompre avec cette tradition et se prononce en faveur d'une baisse d'impôts pour les plus aisés, d'une réforme du financement de la protection sociale, d'une flexibilité accrue du marché du travail, d'un assainissement des finances publiques et encore d'une réforme du secteur public. Autant de marqueurs néolibéraux qui rompent avec la tradition volontariste et interventionniste française. Nous l'avons esquissé précédemment: Nicolas Sarkozy n'était pas le premier à prendre une inflexion néolibérale dans son programme économique. Un courant libéral existait déjà en France et s'était manifesté à de multiples occasions, qu'il s'agisse du Plan Barre en 1976 qui voulait lutter contre l'inflation, de l'action de Jacques Chirac entre 1986 et 1988 pour « libérer l'économie », ou encore de la lutte contre le chômage par la baisse du coût du travail, et pour finir des réformes de l'Etat inspirées du *New Public Management* dans les années 1990. Selon B.Clift, Nicolas Sarkozy, même s'il n'a pas provoqué le changement significatif qu'il annonçait, a toutefois contribué, plus que ses prédécesseurs, à écartier les politiques économiques de la « *longue tradition du dirigisme français* »⁴³.

Malgré ce discours ouvertement libéral, la crise économique qui éclate en 2008 et touche la France en 2009 conduit le Président de la République à prendre des mesures d'inspiration keynésienne destinées à relancer la croissance. Ainsi, il lance un « Grand emprunt » pour financer un vaste plan de relance par la dépense publique qui contrevient aux préceptes néolibéraux d'orthodoxie budgétaire et de maîtrise des dépenses publiques. La relance par la dépense publique est associée à l'idée d'investissement public et d'aide à la consommation des ménages et est identifiée comme une politique économique « de gauche ». Par opposition, la politique économique dite de « l'offre » met l'accent sur les entreprises et l'investissement privé,

⁴² B.CLIFT, « Chapitre 13. Les politiques économiques sous Sarkozy. Un patriotisme économique néolibéral ? », dans Jacques DE MAILLARD *et al.*, *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2012, p. 299-320.

⁴³ *Ibid.*

et est associée aux idées libérales et donc aux politiques économiques « de droite ». A la fin de son quinquennat et durant la campagne présidentielle de 2012, Nicolas Sarkozy recentre son discours sur la « politique de l'offre » sur laquelle il avait fait campagne en 2007. Il met en oeuvre certaines mesures, délaissées jusqu'alors, qui témoignent de sa pensée libérale. Il entreprend notamment en janvier 2012 une réforme de « flexibilisation » du marché du travail et prévoit des « *mesures chocs* » pour relancer la compétitivité des entreprises dès la fin du quinquennat⁴⁴. Fin 2011, le Président de la République avait annoncé qu'il souhaitait créer un « Haut Conseil » chargé de réfléchir à une réforme du financement de la protection sociale. Il expliquait qu'il « *en allait de la compétitivité du pays* » et dénonçait un « *coût du travail trop élevé qui pénalise notre économie* »⁴⁵. Son programme pour la campagne de 2012 reste empreint de cette tendance néolibérale: revenir à l'équilibre des finances publiques⁴⁶, alléger les charges sociales patronales, faciliter les négociations au niveau de l'entreprise pour favoriser la flexibilité du travail... Aussi la compétitivité devient-elle l'élément principal du programme économique de Nicolas Sarkozy en 2012. En témoigne sa *Lettre aux Français* qu'il présente en avril 2012 et dans laquelle il annonce faire le « *choix historique de la compétitivité* ».

Le candidat socialiste doit donc se positionner par rapport à la ligne économique majoritairement libérale⁴⁷ adoptée par son adversaire, d'autant plus que la crise économique de 2008 et la crise des dettes souveraines en Europe de 2010 ont fait de l'économie la question centrale du débat politique. Et son positionnement est, dans un premier temps, sans équivoque. Mi-janvier 2012, François Hollande, qui se rend à Gandrange dans un site d'Arcelor Mittal fermé en 2009, réagit sans ambiguïté : « *Laisser croire [qu']en baissant les cotisations patronales et en augmentant la TVA, il sera possible d'améliorer la compétitivité des entreprises [...], c'est une nouvelle illusion.* »⁴⁸. Le lendemain, lors d'une interview aux *Echos*, Alain Vidalies, responsable

⁴⁴ « Hollande-Sarkozy, le choc des propositions », *Les Echos*, 26/01/2012.

⁴⁵ « Le retour de la TVA sociale », *La Parisien*, 16/11/2011.

⁴⁶ Dans la théorie keynésienne, le déséquilibre des finances publiques n'est pas une mauvaise chose en ce que l'endettement permet l'investissement, qui est bénéfique pour la croissance. La théorie libérale y voit, elle, un poids pour l'économie et les entreprises qui pâtissent d'un poids trop important de l'Etat.

⁴⁷ Majoritairement car il est à souligner que N.Sarkozy prévoyait également l'instauration d'un impôt minimum pour les grands groupes et d'une « préférence européenne » dans les contrats publics pour les PME.

⁴⁸ « A Gandrange, le PS retourne le couteau dans la plaie de l'Elysée », *Libération*, 18/01/2012.

du pôle travail et emploi de l'équipe de François Hollande, affirme que « *le défaut de compétitivité des entreprises françaises ne provient absolument pas du coût du travail* », tout en dénonçant une « *erreur économique* » dans le diagnostic dressé par Nicolas Sarkozy⁴⁹. Début mars 2012, c'est Pierre Moscovici, futur ministre de l'économie et directeur de campagne de F.Hollande, qui estime que « *sur la compétitivité, [il ne croit] pas que le principal problème de l'économie française par rapport à l'Allemagne soit le coût du travail* »⁵⁰.

Pourtant, le candidat socialiste ne nie pas le déficit de compétitivité dont souffre la France⁵¹. Mais bien que la nécessité d'être compétitif ne fasse pas débat entre les deux candidats, François Hollande a adopté une définition du problème différente de son adversaire. C'est sur le diagnostic qu'a lieu le débat entre la droite et la gauche. En effet, alors que Nicolas Sarkozy y voit un problème de coût du travail, François Hollande, lui, identifie un problème de qualité, de déficit d'innovation et de montée en gamme. Michel Sapin, alors responsable du projet présidentiel du candidat et futur ministre du travail en 2012, résume ainsi cette position: « *La perte de compétitivité ne peut se résumer à la seule question du coût du travail. L'élément décisif est l'innovation, la recherche, la capacité à aller à l'exportation. C'est là-dessus que François Hollande veut agir.* »⁵². Un membre de son équipe de campagne, haut fonctionnaire aujourd'hui en poste à l'ambassade française à Washington, nous confirme également le discours majoritairement porté alors:

*« Je dirais que pendant la campagne c'est plus une préoccupation de ré-industrialisation, soutien à l'industrie, et pas tellement la compétitivité...on va dire que c'est plutôt la compétitivité hors coût et pas tellement la compétitivité coût. C'est les investissements, la formation, voilà, la montée en gamme, la qualité, les stratégies de filière, le tissu de PME, ce genre de préoccupations. Avec cette idée que notre déficit de compétitivité ou le décalage qui s'observait vis-à-vis de l'Allemagne en particulier n'était pas dû à un problème de coût. »*⁵³

Ainsi, François Hollande candidat se différencie sur le diagnostic.

⁴⁹ « Une opération médiatique », Interview d'Alain Vidalies, *Les Echos*, 19/01/2012.

⁵⁰ « Impôts, industrie, croissance : le duel Copé-Moscovici », *Les Echos*, 08/03/2012.

⁵¹ C'est une position que l'on retrouve par exemple dans les cercles de pensée comme la Fondation Copernic, proche du Front de gauche. Voir sur ce point notre travail précédent; *Les think-tanks dans l'élaboration de la politique publique. L'exemple du Pacte de Responsabilité.*

⁵² « Impôts : le duel Bertrand-Sapin », *Les Echos*, 10/02/2012.

⁵³ Entretien avec D., membre du cabinet de Pierre Moscovici jusqu'en 2014 et participant de la campagne électorale de F.Hollande en 2012, 05/05/2016.

Mais sa campagne se caractérise surtout par le flou et l'ambiguïté qu'il entretient sur la question. Alors qu'il ne présente aucune mesure destinée à agir explicitement sur la compétitivité, il ne cache pas sa volonté d'agir sur la production et en faveur des entreprises. Ainsi, il déclare à Lyon le 1er mars 2012 « *Je veux aussi réconcilier la France avec ses entreprises. Nous avons besoin des entreprises !* ». Pourtant, pour réagir à l'annonce de la TVA sociale qui veut alléger les charges des entreprises, le candidat socialiste déclare: « *Qui va mieux en France, le peuple des importants, le peuple des dirigeants, le peuple des possédants !* »⁵⁴. Il use ainsi d'un discours résolument « de gauche » en faisant référence à un discours socialiste traditionnellement marqué par le marxisme et le thème de la lutte des classes. De même, alors qu'il ne vante pas la relance par la consommation - dite « keynésienne » - qui était la ligne économique de François Mitterrand en 1981, et même de Lionel Jospin en 1997 -, il insiste sur l'impact négatif qu'aurait une « TVA sociale » sur le consommateur et n'hésite pas à parler de « *faute sociale* ». Ainsi, il dénonce et s'oppose à une mesure qui aurait pour conséquence d'« *amputer encore le pouvoir d'achat des Français de 1 ou 2 points* » en période de crise⁵⁵. Le discours s'inscrit alors clairement dans l'idée keynésienne que la croissance passe par la consommation, et dans l'idée socialiste qui favorise le travailleur par rapport à l'entreprise.

Le futur chef de l'Etat maintient cette ambiguïté jusqu'à la fin de la campagne. À quatre jours de l'élection, lors du dernier débat télévisé entre les deux candidats au second tour, quand Nicolas Sarkozy affirme que le « *mot clé, c'est la compétitivité* », François Hollande réoriente le débat sur la baisse de pouvoir d'achat et insiste à nouveau sur la nécessité d'agir sur l'innovation et « *pas simplement sur le coût du travail* »⁵⁶; un positionnement qui sera amené à rapidement évoluer.

3. De 2012 à 2014, la conversion au « tout compétitivité ».

Durant la campagne, le candidat socialiste a donc principalement évité le sujet de la compétitivité face à Nicolas Sarkozy. Au lendemain de son élection, l'enjeu n'en est pas moins prégnant dans le débat public. Tous les grands quotidiens martèlent

⁵⁴ « François Hollande fustige le « fiasco » du quinquennat », *Les Echos*, 16/02/2012.

⁵⁵ « Des adversaires unis dans la critique », *Les Echos*, 30/01/2012.

⁵⁶ Débat télévisé entre Nicolas Sarkozy et François Hollande, 2 mai 2012, visionné sur youtube.fr.

l'urgence de la compétitivité, à l'image des *Echos* qui classe la restauration de la compétitivité en deuxième position dans les « douze défis économiques » qui attendent le président de la République⁵⁷. La chancelière allemande, Angela Merkel, se manifeste dès le 10 mai pour rappeler à François Hollande, désormais président, de « *prendre à bras-le-corps le problème de compétitivité* »⁵⁸. Le patronat, notamment par la voix du MEDEF, insiste sur l'importance du sujet, « *enjeu prioritaire parmi tous* »⁵⁹. C'est enfin la Commission européenne qui impose le thème comme une priorité en envoyant une équipe d'experts à Paris pour évaluer les « *problèmes de compétitivité de l'économie française* »⁶⁰, et délivre des recommandations sur ce point dès le 30 mai.

La compétitivité devient rapidement un enjeu central pour le Président lui-même. Fin juin, François Hollande signe les conclusions de son premier conseil européen, lors duquel a été décidé un « Pacte pour la croissance et l'emploi » qui « *englobe les actions que les États membres et l'Union européenne doivent mener pour relancer la croissance, l'investissement et l'emploi, et rendre l'Europe plus compétitive.* »⁶¹. Au terme du document, il est écrit que les États membres s'engagent à « *promouvoir la croissance et la compétitivité* », notamment en engageant des « *réformes structurelles* »⁶². Alors que le sujet était peu abordé durant la campagne, le ministre de l'économie, Pierre Moscovici, déclare quelques jours après ce conseil européen que « *la compétitivité est au coeur des préoccupations de François Hollande, qui la considère comme la clé de tout, y compris de l'influence de la France en Europe et dans le monde.* »⁶³. Les quelques jours précédents l'élection et les semaines lui succédant voient ainsi le discours du chef de l'État et de son gouvernement opérer un premier déplacement : la compétitivité, jusqu'alors évitée, devient un problème « central ».

La déclaration de politique générale du premier ministre Jean-Marc Ayrault le 3 juillet 2012 témoigne de cette première inflexion. Il propose alors un « Pacte national

⁵⁷ « Les douze défis économiques du nouveau président », *Les Echos*, 07/05/2012.

⁵⁸ « Le rappel à l'ordre de Merkel à la France », *Le Figaro*, 11/05/2012.

⁵⁹ « Le patronat et les syndicats avancent leurs pions », *Les Echos*, 22/05/2012.

⁶⁰ « Les projets de M. Hollande contrariés par la faible croissance », *Le Monde*, 12/05/2012.

⁶¹ Note de transmission du secrétariat général du Conseil aux délégations, Conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin.

⁶² *Ibid.* p.8.

⁶³ « Moscovici : « La gauche a fait sa mue » au sujet de la dette », *le Figaro*, 02/07/2012.

pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », mais continue de mettre l'accent sur l'innovation et la montée en gamme. Le Président de la République et son ministre de l'économie vont pourtant opérer un deuxième déplacement à peine quelques jours plus tard. Le 9 juillet, lors de son discours d'ouverture de la Grande conférence sociale, François Hollande tranche la question qu'il avait esquivée durant la campagne: estimant que le coût du travail ne peut pas continuer à augmenter, il « *juge nécessaire une réforme du mode de financement de la protection sociale pour qu'il ne pèse pas seulement sur le travail* »⁶⁴. Il fait également de la compétitivité le « *2e défi auquel la France doit répondre* », après le redressement des comptes publics, mais avant l'emploi. Le même jour, lors des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence⁶⁵, Louis Gallois, nommé Commissaire général à l'investissement le 6 juin, se déclare en faveur d'un « choc de compétitivité » passant par la réduction massive de cotisations sociales pour les entreprises. Pierre Moscovici prend également la parole à la tribune des Rencontres et affirme qu'il « *ne faut pas davantage alourdir le coût du travail* » pour les PME ou certaines grandes entreprises exportatrices. Le 11 juillet, le premier ministre demande à Louis Gallois la rédaction d'un rapport qui servira de base au pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Fin août 2012, à l'Université d'été du MEDEF, Jean-Marc Ayrault déclare vouloir mettre « *l'entreprise au centre de nos politiques économiques* », et annonce un nouveau « chantier » pour 2013: définir un « *nouveau modèle de financement de la protection sociale, plus favorable à la compétitivité des entreprises* »⁶⁶. La mutation du discours intervient donc dès l'élection et se confirme tout au long de l'été 2012. La presse en fait état, avec une multiplication de titres à l'image de celui du *Monde* le 8 septembre 2012: « M.Hollande et les entreprises: le tournant ». Le revirement du discours se concrétise en novembre 2012 - soit plus tôt que ce qu'avait annoncé Jean-Mars Ayrault - avec la mise en oeuvre d'une action politique qui va dans le sens d'un allègement de charges sur les salaires dans le but de favoriser la compétitivité.

La publication du très attendu rapport Gallois est repoussée du 15 octobre à début novembre pour trancher une question épineuse. En effet, le document préconise, au

⁶⁴ « Hollande ouvre la porte à une hausse de la CSG », *Le Figaro*, 10/07/2012.

⁶⁵ Il s'agit d'un événement organisé par le Cercle des économistes, un think tank regroupant des économistes, principalement libéraux. Il réunit chaque année universitaires, chefs d'entreprises, hommes politiques pour discuter d'un thème choisi par l'association.

⁶⁶ « Opération séduction de Jean-Marc Ayrault devant le Medef », *La Croix*, 30/08/2012.

milieu d'une trentaine de propositions, un « choc de compétitivité » qui passera par une baisse de cotisations sociales de l'ordre de 40 milliards d'euros d'ici à la fin du quinquennat. L'idée que le gouvernement pourrait suivre ces recommandations suscite de vives réactions à gauche avant même la sortie du rapport. Peu importe. Il est rendu public le 5 novembre. Le 6, Jean-Marc Ayrault, qui avait organisé plusieurs réunions interministérielles sur la question, annonce un « pacte de compétitivité » qui se traduit par une mesure phare: le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). D'un montant de 20 milliards d'euros - soit le montant prévu par le PS pour financer l'intégralité de son projet -, il consiste à accorder un crédit d'impôt aux entreprises assis sur les salaires compris entre 1 et 2.5 SMIC. Il équivaut donc à une baisse de charges sociales pour les entreprises. La mesure ne concerne pas que les entreprises industrielles, ni les entreprises exposées à la concurrence internationale, mais bien toutes les entreprises à fort contenu de main d'oeuvre. Le gouvernement annonce qu'elle sera financée par une réduction de la dépense publique, une hausse de la fiscalité écologique, et une hausse de la TVA, alors même que la TVA sociale a été abrogée en juin 2012. Lors d'une conférence de presse du 13 novembre 2012, François Hollande explique ce revirement en affirmant que « *l'alternance change le pouvoir, elle ne change pas la réalité* » et assume une « *stratégie de l'offre* ». Le problème du coût du travail est donc non seulement accepté dans le discours, mais également traduit en action politique.

Cette mesure divise les rangs socialistes. Les députés de gauche s'alarment de l'absence de contreparties réclamées aux entreprises pour le CICE⁶⁷. Celui-ci est toutefois voté à l'Assemblée nationale en décembre 2012 pour entrer en vigueur dès 2013. C'est au même moment qu'éclate le « dossier Florange »: l'usine de Florange d'Arcelor-Mittal est menacée de fermeture et le gouvernement discute pendant plusieurs jours l'option d'une nationalisation, même provisoire. Il s'agissait d'une promesse faite aux ouvriers durant la campagne. L'idée est finalement abandonnée et déclenche les critiques de l'aile gauche du PS, qui envisage déjà de « *préparer une alternative* »⁶⁸. Durant l'année 2013, la compétitivité et le coût du travail ne sont plus le thème central du discours gouvernemental. Le débat économique lui-même passe au second plan alors que l'on discute le projet de société et que sont décidées d'importantes mesures

⁶⁷ Les articles de presse mais également les ouvrages de « frondeurs » témoignent de cette inquiétude. Sur ce point, voir notamment J-M.GERMAIN, *Tout avait si bien commencé. Journal d'un frondeur*, Les Editions de l'Atelier, 2015 et L.BAUMEL, *Quand le Parlement s'éveillera...*, Le Bord de l'eau, 2015.

⁶⁸ « Les « dépités » du hollandisme rêvent d'une autre majorité », *Le Monde*, 13/12/2012.

sociales: les contrats de génération, mariage pour les couples de même sexe, la sécurisation des parcours professionnels ou encore la neutralité religieuse dans les structures accueillant des enfants. Début janvier 2013, le premier ministre présente une feuille de route pour l'année dans laquelle il réaffirme la nécessité de ne pas penser la compétitivité qu'au seul regard du coût du travail mais également des infrastructures, de l'innovation, de la recherche... Les plans de licenciement se succèdent toutefois⁶⁹, entraînant de multiples prises de position de la part des économistes ou grands patrons en faveur de nouvelles mesures pour améliorer la compétitivité. Ils en appellent précisément à une réelle baisse de charges pour les entreprises. En effet, le CICE ne correspond pas totalement à ce que préconisaient Louis Gallois ou Nicolas Sarkozy. La baisse des cotisations sociales n'est effective que si une entreprise y est éligible et en fait la demande, mais n'est pas entérinée dans la loi. La décision reste donc, dans une certaine mesure, réversible.

C'est ce dernier pas que François Hollande franchit le 31 décembre 2013. Lors de ses vœux aux Français, il annonce la mise en oeuvre d'un Pacte de responsabilité pour un montant de 41 milliards d'euros. Il prévoit la baisse des cotisations sociales familiales payées par les entreprises pour les salaires allant jusqu'à 3 fois le SMIC, la suppression des cotisations sociales patronales au niveau du SMIC mais également d'importantes réductions d'impôts pour les entreprises.

Si le « tournant » pouvait jusqu'alors sembler ambigu, il est cette fois pleinement assumé. Le Président se revendique clairement d'un « *socialisme de l'offre* » et fait de cette politique la coeur de son action. Sa présentation sur le site du gouvernement en témoigne. Dans la rubrique « Les actions du gouvernement », la seule politique - et la première dans l'ordre d'apparition - qui fait l'objet d'une page à part est « Le Pacte ». Le revirement de François Hollande prend encore une nouvelle consistance en mars 2014 avec le remaniement ministériel et la nomination de Manuel Valls à Matignon. Ce choix est loin d'être anodin puisque Manuel Valls affirmait déjà en 2007 que le PS devait devenir « *le parti de l'entreprise* » et voulait mettre l'entreprise au coeur de son projet économique⁷⁰. En 2011, il était le seul candidat à la primaire socialiste à défendre la TVA sociale, qu'il jugeait bénéfique pour la compétitivité des entreprises⁷¹. Sa

⁶⁹ AlcelorMittal, PSA, Renault, Petroplus,

⁷⁰ Interview de Manuel Valls aux *Echos*, 19/11/2007.

⁷¹ « Oui, la TVA sociale est une mesure de gauche », Manuel Valls, *Les Echos*, 07/10/2011.

déclaration de politique générale le 8 avril 2014 témoigne du revirement assumé du gouvernement socialiste. Alors que Jean-Marc Ayrault ne parlait de compétitivité qu'en termes d'innovation, conformément à la pensée du Parti socialiste, Manuel Valls n'hésite pas à l'aborder en ces termes: « *D'abord, il y a le coût du travail. Il doit baisser. C'est un des leviers de la compétitivité, pas le seul, mais il pèse lourd.* ». L'accord de la confiance au premier ministre fait débat dans les rangs socialistes, et 11 députés du groupe s'abstiennent lors du vote. Il s'agit du début du mouvement des « frondeurs », un groupe de députés socialistes qui s'abstiennent, pour la première fois, massivement lors de votes solennels. Ce mouvement se structure autour de la critique de la politique économique du gouvernement. Le 29 avril, lors du vote sur le Pacte de stabilité européen, ils sont 41 à ne pas voter. Ils sont encore 33 le 8 juillet, lors du vote du projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale (PLFSR) 2014 qui entérine les premières mesures du Pacte de Responsabilité⁷².

Ainsi, le Pacte de responsabilité provoque une fracture de la majorité, qui conduit, en août 2014, Arnaud Montebourg, Aurélie Filippetti et Benoît Hamon, trois ministres représentants de l'aile gauche du PS, à démissionner du gouvernement pour désaccord avec la politique économique du gouvernement. Le portefeuille de l'économie est alors confié à Emmanuel Macron, un inspecteur des finances qui « assume d'être libéral »⁷³.

B. Un « tournant » idéologique de façade.

La ligne de pensée politique sur laquelle François Hollande fonde sa politique économique peut être qualifiée de tournant au regard de l'histoire du socialisme « à la française ». Il s'agit cependant d'une « révolution copernicienne »⁷⁴ fomentée de longue date à gauche, et d'une pensée qui s'inscrit dans la continuité de celle que F.Hollande développe depuis les années 1980.

⁷² Source: <http://www2.assemblee-nationale.fr>, Analyse des scrutins de la XIVe législature.

⁷³ « Emmanuel Macron : « J'assume d'être libéral » », *La Parisien*, 12/11/2015.

⁷⁴ « Hollande n'assume aucun tournant mais une "révolution copernicienne" », *La Tribune*, 14/11/2012.

1. Le socialisme « à la française ».

« Est-ce un reniement ? Une trahison ? Ou au contraire un acte de lucidité et de courage politique ? Une chose est sûre : ce « Pacte national pour la croissance la compétitivité et l'emploi », présenté hier par Jean-Marc Ayrault, est un véritable tournant. »⁷⁵. *Libération* analyse ainsi l'annonce du CICE en novembre 2012. Il convient, pour rendre plus intelligibles les analyses en termes de « tournant » qui ont été données de ce revirement, de rappeler quelques spécificités du socialisme « à la française ».

Comme nous l'avons brièvement dit en introduction, l'idéologie socialiste s'est construite comme une opposition au libéralisme. Elle est traditionnellement divisée en plusieurs courants. Les deux principaux sont un courant révolutionnaire qui s'appuie sur l'idéologie marxiste, et un courant réformiste qui exclut la révolution et se montre favorable aux réformes légales et progressives. Théorisé au milieu du XIXe siècle par Marx, le socialisme naît de l'industrialisation de l'économie et de la formation de la classe ouvrière. Le projet socialiste est celui d'une société radicalement nouvelle, une société sans classe, qui mettrait fin au système capitaliste et à la propriété privée des moyens de production. Pour Michel Winock, le socialisme est donc révolutionnaire « *par vocation* »⁷⁶. Le réformisme naît d'une adaptation à des systèmes politiques différents. Sur ce point, le parti socialiste français se démarque de ses homologues européens. En effet, Michel Winock écrivait en 1988 que « *le socialisme français n'appartenait pas à la grande famille social-démocrate* » qui regroupe la majorité des partis ouvriers européens, et notamment le SPD allemand et le parti travailliste britannique⁷⁷. Selon l'auteur, ces derniers ont en commun une interpénétration du socialisme et du syndicalisme - il existe une *unité ouvrière* avec l'union des syndicats et des partis socialistes en Allemagne et au Royaume-Uni par exemple -, l'intégration de la classe ouvrière à un système de contre-société, et l'intégration du mouvement social à la démocratie parlementaire. Si ce ne sont pas des critères idéologiques qui servent de définition à la « social-démocratie », M.Winock souligne cependant que les partis

⁷⁵ « Compétitivité : Hollande vire de bord », *Libération*, 07/11/2012.

⁷⁶ M.WINOCK, « Le PS dans le système politique français. Rupture et intégration », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, avril 2007, p.11-21.

⁷⁷ M.WINOCK, « Pour une histoire du socialisme en France », *Commentaire*, janvier 1988, p. 166-175.

sociaux-démocrates sont devenus réformistes, surtout après la révolution bolchévique, et ont développé un « compromis » avec la démocratie libérale et l'économie de marché qui les caractérise désormais. On fait souvent référence au Congrès de Bad Godesberg de 1959, lors duquel le parti social-démocrate allemand (SPD) a abandonné toute référence doctrinale au marxisme révolutionnaire et a accepté l'économie de marché, pour donner un exemple de l'*aggiornamento* du socialisme européen. Même si les comparaisons n'ont que peu de sens au regard des spécificités nationales de chaque pays, on remarque que pareille mue n'a pas eu lieu en France: le socialisme, tel que le parti socialiste français l'a porté, s'y est développé hors de cette tradition réformiste social-démocrate.

En effet, y a un enjeu particulier dans son identité révolutionnaire, réaffirmée tout au long de son histoire. Le parti socialiste français (SFIO puis PS) a une base ouvrière ténue, et ses liens sont historiquement distants avec les syndicats. Ces derniers ont précédé la création des partis politiques - la CGT est créée en 1895, la SFIO en 1905- et ont toujours refusé l'intégration entre le syndicat et le parti. La « Charte d'Amiens » de la CGT, signée en 1906, entérine la ligne révolutionnaire du syndicalisme et refuse la médiation politique, d'autant que la SFIO participe à la démocratie parlementaire française au sein d'une « République bourgeoise ». La deuxième spécificité du socialisme français est qu'il est postérieur aux acquis démocratiques hérités de la Révolution française et de la tradition républicaine. La question sociale a tardé à devenir un axe du champ politique français, et les idées révolutionnaires du marxisme n'ont pas pu se développer comme « *l'arme idéologique du progressisme* » dans un paysage politique déjà empreint des idées de la Révolution de 1789⁷⁸. Ainsi, encore en 2011, lorsque François Hollande évoque l'héritage du socialisme français, il parle « du siècle des Lumières, de la Révolution française, de la République, de la Résistance et de mai 1981 »⁷⁹. Même si les socialistes se sont progressivement convertis à la culture républicaine sous la IIIe République, ils se sont longtemps divisés entre deux tendances: l'une qui privilégiait la lutte des classes face à la défense de la République (incarquée par Jules Guesde au début du XXe siècle), et l'autre qui privilégiait la République quitte à délaisser la lutte révolutionnaire (incarquée par Jean Jaurès).

⁷⁸ M. WINOCK, *op.cit.*

⁷⁹ F. HOLLANDE, *Le Rêve français. Discours et entretiens (2009-2011)*, Privat, 2011, p.23.

En 1904, le Congrès de l'Internationale socialiste d'Amsterdam refuse le courant réformiste du socialisme et impose l'unification des deux tendances en France. Ainsi, en 1905, au Congrès de la salle du Globe, Jean Jaurès accepte que l'identité du parti soit révolutionnaire. La déclaration de principes de la SFIO, établie en 1905, stipule ainsi que : « *Le parti socialiste est un parti de classe qui a pour but de socialiser les moyens de production et d'échange, c'est-à-dire de transformer la société capitaliste en société collectiviste ou communiste et pour moyen l'organisation économique et politique du prolétariat.* »⁸⁰.

La SFIO ne se défera jamais de cette ligne doctrinale. Gérard Grunberg explique que l'équilibre interne du parti a d'emblée été instable entre l'identité révolutionnaire qui condamne le réformisme et l'acceptation de réformes qui ne remettent pas en cause le capitalisme. Pourtant, il montre - comme d'autres - que la légitimité du réformisme n'a jamais remporté la bataille idéologique au sein du parti⁸¹. Toutes les étapes de l'évolution du parti socialiste français qui pouvaient conduire à le transformer en parti réformiste se sont finalement soldées par un retour aux idées originelles. Ainsi, la rupture avec le capitalisme et l'économie de marché a longtemps été le socle de l'identité du parti socialiste français, y compris sous la Ve République. Nous n'en donnerons ici que quelques exemples emblématiques.

La création du Parti Communiste français (PCF) après le Congrès de Tour en 1920 constitue une première crise d'importance pour la SFIO. Le courant marxiste révolutionnaire, majoritaire au sein du parti, prend le nom de Parti Communiste, et la minorité réformiste conserve le nom de SFIO. Pourtant, pour ne pas perdre son identité au sein de la gauche républicaine, notamment face au Parti radical, et pour ne pas perdre du terrain face au parti communiste, la SFIO n'abandonne pas les principes du socialisme révolutionnaire. En 1936, le Front populaire fait entrer la SFIO au gouvernement, et rend légitime aux yeux des socialistes l'exercice du pouvoir en régime capitaliste. Cependant, Léon Blum distingue l'*exercice* de la *conquête* du pouvoir, qui reste, elle, révolutionnaire. Après la guerre, cette tendance se renforce encore puisque le

⁸⁰ Déclaration de principe de la Section française de l'internationale ouvrière (S.F.I.O.) établie au Congrès de la salle du Globe en 1905. Lu dans M. WINOCK, « Le PS dans le système politique français. Rupture et intégration », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, avril 2007, p.11-21..

⁸¹ G.GRUNBERG, et A.BERGOUNIOUX, *Les socialistes français et le pouvoir. L'ambition et le remords*, nouvelle édition revue et augmentée, Paris, Hachette Littératures, 2007. Voir aussi M. WINOCK, « Le PS dans le système politique français. Rupture et intégration », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, avril 2007, p.11-21.

parti communiste devient la première force politique de gauche en revendiquant une ligne politique marxiste révolutionnaire, que la SFIO, en déroute électorale, se refuse à abandonner. En 1969, après que Gaston Defferre, candidat à l'élection présidentielle, a récolté 5% des suffrages exprimés, la nécessité de refondre le parti s'impose. Le déclin est alors interprété comme une conséquence de l'éloignement des assises doctrinales du parti. Lui redonner de nouvelles fondations implique donc de se défaire des « compromis » qui l'ont dénaturé. La période post-1968 y est d'autant plus propice qu'elle est marquée par une recrudescence des idées marxistes et révolutionnaires. En 1971, François Mitterrand prend ainsi les rennes d'un parti devenu Parti socialiste (PS) en 1969 et ouvre le « cycle d'Épinay ».

Cette expression désigne une période de « gauchissement » du discours de la gauche non communiste⁸². François Mitterrand revendique la tradition révolutionnaire du parti et fonde le projet socialiste sur l'idée de rupture. Il déclare alors que nul ne peut adhérer au parti socialiste s'il n'accepte pas la rupture avec le capitalisme. La déclaration de principe que le parti adopte en 1969 stipule explicitement: « *Les socialistes estiment qu'il ne peut exister de démocratie réelle dans une société capitaliste. C'est en ce sens que le parti socialiste est un Parti révolutionnaire* » et que le moyen d'arriver à ses fins est la « *socialisation progressive des moyens d'investissement, de production et d'échanges* »⁸³. Le positionnement de François Mitterrand est d'autant plus ferme que la « deuxième gauche », derrière Michel Rocard, a rejoint le PS en 1974. Les plus marxistes du parti reprochent à ce courant, alors même qu'il ne se revendique pas réformiste, de « vouloir jeter les bases d'une social-démocratie à la française ». M.Rocard est mis en échec au Congrès de Metz en 1979 et le projet socialiste de 1980 affirme ainsi : « *Il ne s'agit pas pour nous d'aménager le système capitaliste mais de lui en substituer un autre.* ».

Comme l'explique G.Grunberg, les septennats de François Mitterrand ont pourtant créé les conditions politiques qui auraient permis l'évolution du discours socialiste vers le réformisme. En effet, F.Mitterrand n'a pas gouverné dans l'optique d'une rupture avec le capitalisme, et il a pleinement accepté la réversibilité des réformes: le tournant de 1983 montre que les socialistes acceptent que les réformes

⁸² G.GRUNBERG, « Le parti d'Épinay : d'une rupture fantasmée à un réformisme mal assumé », *Histoire@Politique*, janvier 2011, p. 99-111.

⁸³ Déclaration de principe du Parti socialistes de 1969, archives Jean Jaurès, Fondation Jean Jaurès.

n'aillent pas irrémédiablement dans le sens de la révolution. Il a « banalisé l'exercice du pouvoir socialiste en système capitaliste »⁸⁴ en faisant du Parti socialiste un véritable parti de gouvernement.

Mais le Parti socialiste n'a pas rompu avec son identité révolutionnaire pour autant, et ses représentants ont utilisé l'expression de « parenthèse libérale » pour désigner la politique des socialistes au gouvernement⁸⁵. Dès lors, l'équilibre identitaire du PS est durablement bouleversé. La doctrine du parti se caractérise par son ambiguïté. En 1990, au Congrès de Rennes, les socialistes changent leur déclaration de principes. Même s'ils ne disent pas explicitement accepter l'économie de marché, la doctrine marxiste perd de l'importance. Ils se déclarent favorable à une société « d'économie mixte », c'est-à-dire une société où cohabitent l'économie de marché et une économie planifiée, ou un secteur public fort. Pourtant, un an plus tard, le Congrès de l'Arche s'articule autour de la question de savoir si le parti doit abandonner l'idée de rupture ou pas. Les socialistes se contentent de mentionner un « rapport critique au capitalisme ».

Depuis cette date, le terme de libéralisme remplace progressivement celui de capitalisme et l'identité socialiste s'amarre à son anti-libéralisme. Ainsi, au Congrès de Liévin de 1994, le PS tire les conséquences de sa lourde défaite aux élections législatives de 1993 en réaffirmant son opposition au libéralisme. Lionel Jospin, premier ministre à partir de 1997, dit « accepter l'économie de marché » mais tient à se distancier de la « Troisième voie » de Tony Blair en affirmant: « *Nous ne sommes pas des libéraux. Nous ne sommes pas des sociaux-libéraux. Nous sommes des socialistes et des démocrates, des sociaux- démocrates.* »⁸⁶. Cependant, il a également dit « *oui à l'économie de marché, non à la société de marché* », et a même souligné lors de la campagne présidentielle de 2002 que son « *programme [n'était] pas socialiste* »⁸⁷. En parallèle, le PS avait élaboré un programme qui visait à « *présenter un véritable projet de société, un modèle qui gagne du terrain sur le libéralisme* »⁸⁸. Sa défaite a mis en

⁸⁴ G.GRUNBERG, *op.cit.*

⁸⁵ L'expression est celle que Lionel Jospin, alors premier secrétaire du Parti socialiste, a employé pour définir la politique du gouvernement.

⁸⁶ Lu dans G.GRUNBERG, *op.cit.* Sur la « Troisième voie » blairiste, voir P.MARLIÈRE, « De Lionel Jospin à Ségolène Royal : l'introuvable troisième voie du socialisme français », *Mouvements*, février 2007, p. 14-23. Il présente les principaux traits de ce courant, qu'il qualifie de « libéral et post-thatchérien ».

⁸⁷ « Jospin: «Mon projet est moderne, pas socialiste» », *Libération*, 22/02/2002.

⁸⁸ « Le PS et son projet pour 2002 », *L'Humanité*, 03/02/2001.

lumière les limites d'un socialisme réformiste aux tendances libérales dans la pratique, marxiste et révolutionnaire dans la théorie.

Ainsi, la crise de 2002 empêche le parti de trouver un « équilibre idéologique ». La lourde défaite de la gauche cette année-là - malgré les très bons résultats économiques attribués à L.Jospin - est interprétée au sein du parti comme la conséquence d'une ligne idéologique « *pas assez à gauche ni de gauche* »; autrement dit, qui ne cherche plus la rupture avec le libéralisme⁸⁹. Le PS rejette donc de nouveau les tendances libérales du socialisme de gouvernement et ne parvient toujours pas à redéfinir son identité doctrinale. Au Congrès de Dijon en 2003, le fait d'assumer ou non le libéralisme des actions des socialistes au pouvoir cristallise les débats⁹⁰. François Hollande, premier secrétaire du parti, théorise alors la notion de « *réformisme de gauche* », qu'il n'explicite pas, et sans pour autant renouveler le projet socialiste⁹¹. Il met en tous les cas le PS sur la voie de l'abandon total de toute référence au marxisme. Marquée par cette ambiguïté doctrinale persistante, Ségolène Royal fait campagne en 2007 sans clarifier son rapport au libéralisme et à l'économie de marché⁹². Des suites de sa défaite, le président du groupe socialiste à l'Assemblée, Jean-Marc Ayrault, annonce la « *fin du cycle d'Epinay* » ouvert par F.Mitterrand. Pour tirer les leçons de ce nouvel échec, le PS change sa déclaration de principes en 2008. Ainsi, alors que celle de 1990 fait encore état d'« *espérances révolutionnaires* », d'« *oppositions de classes* », celle que le PS adopte en 2008 voit disparaître ces références. Il est explicitement écrit que le Parti socialiste est un « *parti réformiste* », partisan d'une « *économie de marché régulée par la puissance publique* ». Si l'on peut y voir l'*aggiornamento* du socialisme français, Gérard Grunberg rappelle cependant qu'il ne s'est pas accompagné d'un nouveau projet économique: le parti n'a pas développé de vision claire de la mondialisation ou de projet européen. En outre, la crise économique qui éclate cette année-là relance le discours anti-libéral et la condamnation du capitalisme.

Il paraît logique, au regard de cette identité, que les politiques économiques et sociales des gouvernements socialistes cristallisent les tensions. Marqué par cet héritage

⁸⁹ A.BERGOUNIOUX, « Les incertitudes du socialisme français », *Commentaires*, avril 2015, p.725-732.

⁹⁰ « Un « réformisme de gauche » à inventer », *Libération*, 29/08/2003.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² R.LEFEBVRE, F.SAWICKI, « Défaite de la gauche : le 21 avril 2002 n'était pas un accident », *Savoir/Agir*, janvier 2007, p. 23-28.

marxiste et par cette ambiguïté doctrinale qui n'a pas disparu en 2012, le PS et ses représentants sont, encore à cette date, peu enclins à revendiquer une ligne « libérale ». Jean-Marc Ayrault tient ainsi, dès le 13 décembre 2012, à se défendre de « mener une politique social-libérale »⁹³ en mettant en oeuvre une politique en faveur de la compétitivité.

2. Une « révolution copernicienne » fomentée de longue date.

Lorsque François Hollande décide la mise en oeuvre d'une politique en faveur de la compétitivité basée sur la baisse du coût du travail, il s'inscrit pourtant dans un registre de pensée doublement libéral. Le mot lui-même en est empreint puisque l'impératif de compétitivité résulte de la concurrence internationale, principe fondamental du libéralisme⁹⁴. Sa politique est d'autant plus libérale qu'elle agit sur le coût du travail. Dans la théorie libérale, la seule politique économique valable est une politique de l'offre qui agit sur l'investissement des entreprises. Ce dernier ne peut être rétabli qu'en augmentant les profits des entreprises (leurs marges), ce qui ne peut passer que par la baisse des salaires. Le chef de l'Etat n'hésite pas à parler de « révolution copernicienne » nécessaire à gauche, et affirme que son action vise à revaloriser un « socialisme de l'offre » jusqu'alors peu apprécié au parti socialiste⁹⁵. Il sous-entend alors un changement radical de manière de voir le monde du côté des socialistes. En effet, nous l'avons dit, le PS a toujours affirmé son anti-libéralisme. Le terme de « révolution » s'entend donc au regard de cette spécificité du parti socialiste français que nous avons évoquée. Le « référentiel socialiste »⁹⁶ - entendu comme l'ensemble de valeurs qui orientent la vision du monde des socialistes - est traditionnellement celui de la lutte des classes, de la redistribution, du pouvoir d'achat des catégories populaires, de l'investissement public et de la régulation étatique. Il a cependant été altéré par l'adoption des idées libérales bien avant le quinquennat de François Hollande.

⁹³ « Ayrault : "Nous ne menons pas une politique sociale-libérale » », *Le Monde*, 13/12/2012.

⁹⁴ Thierry GUILBERT dans *L'évidence du discours néo-libéral. Analyse de la presse écrite*. rappelle que la concurrence est le principe central du libéralisme en ce qu'elle régule l'économie.

⁹⁵ « Hollande n'assume aucun tournant mais une "révolution copernicienne » », *La Tribune*, 14/11/2012.

⁹⁶ F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

Frédéric Lebaron, lorsqu'il énumère les antagonismes dont est faite l'opposition du référentiel modernisateur (keynésien) et du référentiel de marché (néolibéral), donne un aperçu des termes associés au discours libéral⁹⁷. Parmi ceux-ci: privé, entreprise, marché, concurrence, privatisation, compétition, finance, désinflation, équilibre budgétaire etc. Ces termes irriguent peu à peu le discours des socialistes de gouvernement. Nous n'en donnerons ici que quelques exemples. Ainsi, en 1981, au centenaire d'HEC, François Mitterrand, devenu Président de la République, prononce un « hymne à l'entreprise ». Un an plus tard, le gouvernement de Pierre Mauroy décide des allègements de charges pour les entreprises à hauteur de 16 milliards de francs, financés, entre autres, par une hausse de la TVA⁹⁸. En janvier 1984, le même gouvernement promulgue la « loi bancaire » qui amorce la déréglementation du secteur. Toujours en 1984, lors de sa déclaration de politique générale, Laurent Fabius affirme que « *la gauche est la mieux placée pour réconcilier l'entreprise et la nation* ». Jacques Delors, ministre de l'économie de François Mitterrand, était un fervent défenseur de la rigueur et de l'orthodoxie budgétaire, autres préceptes libéraux. En outre, il déclarait dès 1981 que « *la responsabilité du gouvernement socialiste, c'est de créer un climat qui soit plus stimulant pour les entreprises* »⁹⁹. La notion de « lutte des classes » disparaît derrière la modération salariale et la baisse des charges pour favoriser la compétitivité, qui deviennent les maîtres mots des ministres. Michel Rocard, premier ministre de 1988 à 1991, poursuit les privatisations engagées en 1986 et prône une « *société solidaire en économie de marché* ». La formule témoigne de l'acceptation de cette dernière par les socialistes au gouvernement, si bien que Pierre Mauroy avançait déjà en 1985 que le PS était sous le coup d'un « *Bad Godesberg rampant* »¹⁰⁰. Lionel Jospin le confirme entre 1997 et 2002 : il mène une politique économique volontariste (mesures en faveur de la consommation, 35 heures, mesures pour l'emploi etc), mais se veut le garant d'une

⁹⁷ F.LEBARON, *La Crise de la croyance économique*, Bellecombe-en-Bauge, Le Croquant, 2010, p. 158-159.

⁹⁸ « Les mesures en faveur des entreprises ne compensent qu'une partie de leurs charges supplémentaires », *Le Monde*, 22/04/1982.

⁹⁹ Déclaration de Jacques Delors sur RTL, 29/11/1981. Lu dans A.BURLAUD, *Les socialistes et la rigueur (1981-1983)*, Mémoire de recherche de Master 2 sous la direction de F.Sawicki.

¹⁰⁰ A.BERGOUNIOUX, « Socialisme français et social-démocratie européenne », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, janvier- mars 2000. pp. 97-108.

« *dépense publique prudente et responsable* »¹⁰¹. Sa ligne de pensée est résumée dans sa propre formule « *Oui à l'économie de marché, non à la société de marché* ».

La « conversion » des socialistes de gouvernement au libéralisme ne date donc pas du quinquennat de François Hollande, pas plus que l'importance accordée au « socialisme de l'offre ». Mathieu Fulla¹⁰² explique qu'après la guerre, les socialistes étaient restés en marge du consensus modernisateur car ils avaient refusé la pensée keynésienne. En effet, Guy Mollet, qui prend la tête du parti en 1946, avait refusé de substituer cette doctrine à la pensée marxiste. Selon l'auteur, cela serait revenu à laisser le communisme incarner seule la classe ouvrière, ce à quoi la SFIO se refusait. Aussi M.Fulla explique-t-il que le « keynésiano-mendésisme », qui plaide pour une économie mixte où le plan régule le marché, n'a commencé à se diffuser au sein du parti qu'à partir de 1965. Le mouvement s'est amplifié dans les années 1970 avec l'arrivée au sein du parti de hauts fonctionnaires habitués de la planification et de la prévision. Le programme économique socialiste de 1981 est donc un programme « keynésien » : relance économique, programmes de grands travaux, nationalisations. A une époque où la droite amorçait une mue libérale, les positions keynésiennes devenaient un marqueur de gauche et le fer de lance des socialistes.

Pour l'auteur, la bascule a lieu en 1983 avec la réorientation officielle des politiques économiques. Il explique que les socialistes de gouvernement ont voulu « *réviser les priorités économiques du PS* » sous la présidence de François Mitterrand¹⁰³. Le « tournant » de 1983 consiste ainsi à remplacer la politique de relance de la consommation par une politique de « dévaluation compétitive » (franc fort, baisse de l'inflation), associée aux libéraux. Historiquement, pour les socialistes, le pouvoir d'achat des salariés, la valorisation des revenus des classes populaires, et leur protection sociale étaient les objectifs premiers. C'est ce que l'on résume sous l'expression « socialisme de la demande ». Le « socialisme de l'offre » ou le « socialisme industriel » n'étaient pas au coeur des programmes - même s'ils n'en étaient pas absents-, principalement parce que la « politique de l'offre » est un marqueur libéral.

¹⁰¹ P.MARLIÈRE « De Lionel Jospin à Ségolène Royal : l'introuvable troisième voie du socialisme français », *Mouvements*, février 2007, p. 14-23.

¹⁰² M.FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, Presse de Sciences Po, 2016.

¹⁰³ M.FULLA, *op.cit.*

Cette hiérarchie change durant les mandats mitterrandiens. En 1981, le projet socialiste explique que la politique de relance est forcément première, même si elle doit se coupler d'une politique en faveur de la production¹⁰⁴. Mais, dès 1988, sans en faire une priorité, la *Lettre à tous les Français* de François Mitterrand préconise avant tout de « *former les hommes, privilégier la recherche et, grâce à ces deux apports, moderniser l'appareil industriel* » pour moderniser l'économie¹⁰⁵. Ainsi, le « référentiel socialiste » évolue. Les socialistes procèdent à un rééquilibrage entre leurs actions sur la demande (la consommation et l'investissement) et leurs actions sur l'offre (la production), et acceptent de donner la priorité à ces dernières. Ainsi, Michel Rocard, de 1988 à 1991, veille à contrôler la dépense publique et souhaite encourager la compétitivité des entreprises, mais il crée également le Revenu Minimum d'insertion (RMI) et la Contribution sociale généralisée (CSG). De même, entre 1997 et 2002, Lionel Jospin conduit une politique qui témoigne de la volonté du socialisme d'équilibrer l'action politique en faveur de l'offre et de la demande. Il relance de la consommation pour favoriser la croissance, réduit du temps de travail hebdomadaire sans réduction de salaire (la politique des 35 heures), mène une politique volontariste sur l'emploi. Mais il veille également à mener une politique qui agit sur l'offre : il donne la priorité à l'éducation et à la formation dans une perspective de « croissance endogène »¹⁰⁶, prend des mesures en faveur des entreprises et du respect des équilibres financiers, et poursuit les privatisations. Son passage à Matignon est aussi marqué par des aveux d'impuissance de l'Etat sur l'économie, à l'exemple de sa déclaration « *L'Etat ne peut pas tout* » au sujet d'un plan de licenciement massif chez Michelin. Il admet également la fin de « *l'économie administrée* » en lançant des privatisations. Ces déclarations sont hautement symboliques pour un socialisme qui, comme le rappelle Mathieu Fulla, a toujours cru que le politique pouvait plier les forces économiques à sa volonté s'il s'en

¹⁰⁴ *Projet socialiste pour la France des années 1980*, Paris, Club socialiste du livre, 1980, pp. 190, 222 et 224. Lu dans A.BURLAUD, *Les socialistes et la rigueur (1981-1983)*, Mémoire de recherche de Master 2, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

¹⁰⁵ F.MITTERRAND, *Lettre à tous les Français*, campagne présidentielle d'avril 1988.

¹⁰⁶ Théorisée à la fin des années 1980 par des économistes comme Paul Romer, Robert Barro ou Robert Lucas, la croissance endogène postule que la croissance se nourrit de facteurs internes à l'économie comme le capital humain, le savoir faire ou le progrès technique. Pour la favoriser, il faut donc mener des politiques en faveur de la santé, de l'éducation ou de la recherche. Voir l'article fondateur: P.ROMER, « Increasing Returns and Long-Run Growth », *The Journal of Political Economy*, Octobre 1986, pp. 1002-1037.

donnait les moyens¹⁰⁷. En 2002, le programme de Lionel Jospin fait de la croissance une priorité et il entend la favoriser par une action sur l'offre productive (recherche, formation, nouvelles technologies...).

C'est cependant le programme de Ségolène Royal pour l'élection présidentielle de 2007 qui donne une nette prééminence à l'action sur l'offre et la production. Ses cinq premières propositions concernent le soutien à la production: financer l'innovation, soutenir les PME, mettre en place une politique industrielle... Viennent ensuite les mesures en faveur du pouvoir d'achat. L'ordre de présentation témoigne de la hiérarchie établie entre « offre » et « demande ». L'importance accordée à l'enjeu de la compétitivité à gauche n'est pas non plus l'apanage de François Hollande. A plusieurs reprises, la candidate de 2007 se dit sensible au problème. Elle déclare, par exemple, qu'il « *n'y a pas d'incompatibilité entre la sécurisation des salariés et la compétitivité des entreprises* »¹⁰⁸. Elle affirme également vouloir réformer les 35 heures dans « *l'intérêt de la compétitivité économique des entreprises* ». Par ailleurs, le projet du PS montre que le parti a, dans une certaine mesure, accepté l'enjeu au même titre que sa candidate. Il affiche l'ambition de réduire la dette, et affirme que sa résorption passe, entre autres, par la restauration de la compétitivité du pays. L'ordre de présentation des mesures témoigne de la même priorité donnée à la politique de l'offre (politique industrielle, innovation), qui n'est plus le seul fait des socialistes de gouvernement.

On observe la même prééminence du « socialisme de l'offre » lors de l'élaboration du projet du Parti socialiste en 2011. Le parti donne alors, comme N.Sarkozy, la priorité à la compétitivité. Comme nous l'explique Jean-Marc Germain, directeur de cabinet de M.Aubry lorsqu'elle était Première secrétaire du PS, le redressement économique de la France est au coeur du projet, qui fait la part belle à un « socialisme de la production »¹⁰⁹. Il n'est cependant pas pensé sans action sur la demande. C'est pourquoi Jean-Marc Germain nous explique que la mise en oeuvre du CICE n'a, dans un premier temps, pas choqué à gauche. Mener en priorité une politique de l'offre n'est plus un tabou pour les socialistes dès lors qu'elle s'accompagne d'une action en faveur des ménages et de la consommation. Ainsi, comme l'explique Jean-Marc Germain dans son livre, les députés de la majorité avaient demandé à ce que la

¹⁰⁷ M.FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, Presse de Sciences Po, 2016.

¹⁰⁸ « Ségolène Royal vante « la France qui entreprend » et le « travail pour tous » », *Les Échos*, 20/02/2007.

¹⁰⁹ Entretien avec Jean-Marc Germain, 21 mars 2016, Café Bourbon. Durée: 2 heures et 15 minutes.

moitié de l'argent prévu pour le Pacte de responsabilité soit ré-alloué à une action sur la demande¹¹⁰.

La politique de François Hollande constitue, à cet égard, une véritable rupture. En effet, jamais un gouvernement socialiste n'avait mené une politique de l'offre d'une telle ampleur sans l'associer à une action sur la demande. François Hollande a consenti une augmentation minimale du SMIC en 2012 mais a massivement augmenté les impôts. En parallèle, il a accordé 20 milliards d'euros, puis 41 milliards en 2014, à une politique exclusivement destinée aux entreprises et à l'offre de production. Savoir si ce montant est plus ou moins élevé que les augmentations d'impôts sur les entreprises en 2012 n'est pas l'enjeu. Il s'agit d'analyser l'importance que le gouvernement donne à cette politique. Pour saisir l'ampleur de l'effort public, rappelons que, avant 2012, l'ensemble des exonérations de cotisations patronales sur les salaires depuis 1993 représentait 23 milliards d'euros. Si la politique de François Hollande incarne un « tournant » du socialisme économique, c'est donc du fait de la prééminence donnée à la politique de l'offre.

Plusieurs auteurs ont montré que le tournant de la rigueur avait été préparé au sein des cabinets depuis 1981. Mathieu Fulla écrit ainsi que « *les tournants pris par le socialisme économique sont rarement brutaux* »¹¹¹. De même, le « tournant du socialisme de l'offre » qu'aurait opéré François Hollande s'inscrit dans un changement de « référentiel socialiste »¹¹² qui s'effectue sur le temps long. Le rééquilibrage des priorités entre l'offre et la demande intervient ainsi dès 1988. Toutefois, François Hollande a créé une réelle rupture avec la doctrine économique socialiste en menant une politique exclusivement centrée sur l'offre; politique qui correspond pourtant à ce que le chef de l'Etat préconisait déjà depuis les années 1980.

3. Un « tournant » dans la continuité de la pensée « hollandienne ».

On peut donc parler d'un « tournant » du socialisme économique, amorcés depuis 1988, mais dont le quinquennat de François Hollande marque une nouvelle

¹¹⁰ J-M.GERMAIN, *op.cit.*

¹¹¹ M.FULLA, *op.cit.*

¹¹² F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

étape. En revanche, parler de « tournant libéral du chef de l'Etat » paraît peu pertinent si l'on analyse ses positions sur la question économique depuis sa première expérience au sein d'un gouvernement, en 1981. Il apparaît clairement que François Hollande a toujours été partisan de la politique de l'offre. Nos entretiens ont unanimement fait ressortir cet aspect: « *Sa politique tranche avec son discours de campagne, oui. Mais pas avec François Hollande* »¹¹³. Ainsi, les mesures économiques qu'il adopte en 2012 correspondent à sa ligne de pensée politique.

Après être sorti de l'ENA en 1980, François Hollande devient chargé de mission à l'Élysée en 1981. De 1983 à 1984, il est directeur de cabinet de Max Gallo et Roland Dumas, les porte-parole successifs du troisième gouvernement Mauroy. De 1993 à 1997, il est président du club « Témoin » de Jacques Delors, dont il soutient la candidature à l'élection présidentielle avant que ce dernier ne renonce en 1995. Cette année là, il est porte-parole de la campagne de Lionel Jospin. Il devient ensuite premier secrétaire du Parti socialiste en 1997. Il est donc au cœur du pouvoir au moment du tournant de 1983, et est proche de Jacques Delors qui a largement œuvré pour la réorientation des politiques économiques en 1982 et 1983. Ce dernier était le premier partisan de la rigueur au sein du gouvernement socialiste à l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir. Comme le montre Anthony Burlaud, entre 1981 et 1983, le Ministre de l'économie et des finances n'a de cesse de plaider pour l'abandon de la politique de relance, fer de lance de la gauche au pouvoir, et pour la mise en œuvre d'une politique de rigueur budgétaire, de lutte contre l'inflation, de défense du franc fort et de restauration des marges des entreprises¹¹⁴. Le club « Témoin », créé en 1993 par Jacques Delors et dont François Hollande a été secrétaire général, s'inscrivait dans une ligne de pensée social-démocrate.

Dès 1984, François Hollande en appelle d'ailleurs à « moderniser » le socialisme français dans une tribune du *Monde*¹¹⁵. Les auteurs constatent la « *fin d'une époque* » où « *l'hégémonie intellectuelle des idéaux socialistes a fait place à la vague des théories libérales* ». Ils soulignent les nouvelles attentes des électeurs, qui ne résident plus « *dans les solutions miraculeuses, c'est à dire idéologiques* ». Au sujet de la politique

¹¹³ Entretien avec Philippe Askénazy, économiste à l'École d'économie de Paris et membre du comité d'évaluation du CICE, 04/05/2016.

¹¹⁴ A.BURLAUD, *op.cit.*

¹¹⁵ « Pour être modernes, soyons démocrates », *Le Monde*, 16/12/1984. François HOLLANDE, Jean-Yves LE DRIAN, Jean-Michel GAILLARD et Jean-Pierre MIGNARD.

de rigueur mise en oeuvre par le gouvernement Mauroy, ils écrivent que « *chacun [sait] bien qu'elle est incontournable* ». Ils préconisent surtout de « *tordre le coup à quelques tabous préhistoriques* » : « *la conception dogmatique de la classe ouvrière, l'idée que le lieu du travail pourrait être aussi un espace de liberté, la notion d'appartenance des individus à des groupes sociaux solidaires, l'affirmation d'un programme politique atemporel, tout cela doit être abandonné* ». On retrouve par ailleurs l'expression « *d'efficacité des interventions de l'Etat* ». Ainsi, François Hollande s'affirmait partisan de la « deuxième gauche ». Ce courant, porté par Michel Rocard et qui prend son essor au lendemain de mai 1968, plaidait pour l'évolution doctrinale du PS et le compromis avec l'économie de marché.

Ce positionnement idéologique se vérifie depuis dans toutes les prises de position de l'actuel chef de l'Etat. En 1991, il publie un ouvrage avec Pierre Moscovici, futur ministre de l'Economie de son gouvernement, qui compile les cours d'économie qu'ils donnaient alors à Sciences Po. En préambule, ils vantent la politique de rigueur menée par le gouvernement socialiste à partir de 1983 et qui a permis de maîtriser l'inflation, contenir les coûts salariaux, et d'alléger les charges fiscales des entreprises¹¹⁶. Dans *Devoir de vérité. Entretien avec Edwy Plenel*, publié en 2006, François Hollande affirme avoir « *fait le choix, comme socialiste, du réalisme* »¹¹⁷. Il déclare également avoir toujours été fidèle à la social-démocratie dans son parcours. Il vante François Mitterrand et Lionel Jospin pour leur « action modernisatrice » - de la France comme du socialisme - en faisant référence à des mesures comme la dérèglementation de l'économie française ou l'ouverture du capital de certaines entreprises publiques¹¹⁸. Quant à son positionnement au sujet de la résistance au capitalisme, il déclare : « *Résistance à quoi ? Au capitalisme ? Mais je ne connais aucune muraille susceptible de le contenir. Aux marchés ? Mais nous avons mieux à faire que de leur mener une guérilla* »¹¹⁹. Il ajoute « *le changement ce n'est pas non plus, comme on l'avait à un moment conçu, le passage à un autre système économique. C'était l'offre politique de 1981. Aujourd'hui, ce sont des résultats concrets qui sont attendus.* ». Il synthétise son

¹¹⁶ F.HOLLANDE, P.MOSCOVICI, *L'Heure des choix. Pour une économie politique*, Odile Jacob, 1991.

¹¹⁷ F.HOLLANDE, *Devoir de vérité. Entretien avec Edwy Plenel*, Stock, 2006, p.35.

¹¹⁸ F.HOLLANDE, *op.cit.*, p.119.

¹¹⁹ F.HOLLANDE, *op.cit.*, p.116.

propos en se revendiquant d'un « *socialisme de la responsabilité* »¹²⁰. L'expression n'est pas sans rappeler le « pacte de responsabilité » qu'il met en oeuvre en 2014. La notion même de « pacte » est constitutive de son discours depuis longtemps. Dans ce même ouvrage, elle est utilisée à de nombreuses reprises : pacte républicain, pacte générationnel, pacte avec les collectivités territoriales, pacte de modernité sociale, pacte majoritaire, pacte de modernisation solidaire... Lors de la primaire socialiste, il était considéré comme le candidat du « sérieux budgétaire » car il promettait un retour aux 3% de déficit dès 2013. Comme Jacques Delors ou Michel Rocard, le candidat socialiste de 2012 s'est fait le héraut de la gestion du déficit et de la maîtrise des dépenses publiques à gauche. François Hollande n'a donc jamais fait partie des tenants de la rupture avec le capitalisme, ni avec le libéralisme, et a toujours été partisan d'un socialisme réformateur.

Au-delà de ce positionnement au sein du Parti socialiste, François Hollande ne cache pas non plus la priorité politique qu'il accorde à l'offre productive. Par exemple, au moment de la préparation du projet du PS pour 2002, il affirmait que la redistribution ne devait pas altérer la création d'emplois¹²¹, rendant explicite la hiérarchie qu'il établissait entre les deux. En tout état de cause, la prééminence du socialisme de l'offre dans sa pensée est tout à fait claire à partir de 2008, la crise économique ayant sans doute renforcé sa conviction. Dès 2009, à Lorient, il explique, avant d'aborder la notion de solidarité, que « *la solution, c'est de réarmer la production française* »¹²². Dans ce même discours, il annonce vouloir passer trois pactes avec le pays, dont le premier est un pacte productif (avant le pacte éducatif et le pacte redistributif), car « *la France a besoin de ses entreprises* ». Le « pacte productif » revient dans presque tous ses discours, et, même si l'ordre des priorités peut varier - à l'approche de la campagne, par exemple, le pacte de scolarité prime -, le pacte productif passe systématiquement avant le pacte redistributif. Cela est cohérent avec une ligne de pensée que F.Hollande, encore premier secrétaire du PS, exposait en 2008 à l'occasion d'un entretien au magazine *Alternative économique* : « *Ce qu'il faut d'abord, c'est créer plus de valeur ajoutée. La gauche ne peut s'intéresser à la seule répartition. Elle doit régler l'insuffisance de la*

¹²⁰ F.HOLLANDE, *op.cit*, p.58.

¹²¹ « François Hollande détaille le projet du PS pour 2002 », *Les Echos*, 17/11/2000.

¹²² Discours de François Hollande à Lorient le 27 juin 2009. Lu dans *Le Rêve français, Discours et entretien (2009-2011)*, Privat, 2011, p.48.

création de richesse. »¹²³. Autrement dit, il est nécessaire de produire pour redistribuer, et donc de privilégier une politique de l'offre.

De ce fait, la compétitivité est un élément important de son projet politique avant 2012. Le *Rêve français*, qui rassemble les discours de F.Hollande depuis 2009, nous permet d'établir clairement sa conviction sur ce sujet. Sans pouvoir être exhaustif, nous citerons ici quelques exemples particulièrement parlants. L'ouvrage débute par un entretien de celui qui est alors candidat à la primaire socialiste. Il y déclare explicitement: « *La France décroche. Sa compétitivité ne faiblit pas, elle flanche. [...] C'est une stratégie de ré-industrialisation qu'il convient de concevoir pour les 10 ans qui viennent.* »¹²⁴. François Hollande était donc porteur de l'idée que la France souffrait d'un important déficit de compétitivité qu'il lui faudrait combler. Dans un discours de juin 2009, il affirmait déjà devoir faire « *trois choix fondamentaux* » dont le premier était « *le choix de la compétitivité* »¹²⁵. Dans un entretien à *La Tribune* la même année, il déclare que « *le problème majeur de l'économie française, c'est sa sous-compétitivité* »¹²⁶. En décembre 2010, il insiste sur « *la nécessité de la croissance comme de la prise en compte des exigences de la compétitivité et de l'emploi* »¹²⁷.

Il fait donc sien le diagnostic d'une perte de compétitivité de l'économie française. En outre, il ne nie pas que le problème soit lié à coût du travail trop élevé. Dans l'entretien du *Rêve français*, il affirme que l'écart de compétitivité par rapport à l'Allemagne s'explique, pour partie, par les coûts de production. Il affirme alors : « *Une part des cotisations patronales devra être transférée vers d'autres impôts: l'impôt sur les sociétés, la CSG ou la fiscalité écologique. Comment admettre en effet que le travail demeure l'assiette du financement des dépenses liées à la famille ou à la maladie ?* »¹²⁸. On retrouve ce raisonnement dans presque tous ses discours présentés dans *Le Rêve français*, ce qui va dans le sens d'un élément structurant de la pensée du futur chef de l'Etat. En avril 2011, il explique que « *le prélèvement social tant dénoncé par les*

¹²³ C.CHAVAGNEUX *et al.*, « Quelle politique économique pour la gauche ? », *L'Économie politique*, avril 2008, Entretien avec François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste, p. 10-17.

¹²⁴ F.HOLLANDE, *op.cit.*, p.34.

¹²⁵ Discours de François Hollande à Lorient le 27 juin 2009. Lu dans *Le Rêve français*, *op.cit.*, p.48.

¹²⁶ « La vérité, c'est qu'il y aura des hausses d'impôts », Entretien avec F.Hollande », *La Tribune*, 19/05/2009.

¹²⁷ Discours de François Hollande à Paris le 14 décembre 2010. Lu dans *Le Rêve français*, *op.cit.*, p.103.

¹²⁸ F.HOLLANDE, *op.cit.*, p.35.

entreprises pour justifier leur défaut de compétitivité ne peut plus simplement être basé sur le seul travail »¹²⁹. Déjà en 2008, il suggérait qu'un employeur paie d'autant moins de cotisations qu'il augmente sa masse salariale afin qu'une entreprise qui embauche ou augmente les salaires ne voie pas ses cotisations augmenter¹³⁰. Cette proposition correspond presque au dispositif du CICE, mis en place en 2012. Avant la campagne, les discours de François Hollande témoignent donc de sa conviction que le rétablissement de la compétitivité doit passer par une réforme du financement de la protection sociale pour alléger le coût du travail.

En 2012, François Hollande est le candidat du parti socialiste, mais son programme est plus empreint de sa philosophie personnelle que de celle de son parti. Du projet socialiste, il reprend la priorité donnée à la production et qui correspond à sa propre vision. Ainsi, en avril 2011 à Clichy, il félicite le projet socialiste qui « *insiste à juste raison sur l'indispensable redressement économique* »¹³¹. Il déclare alors s'inscrire dans le sillon de ce projet, dont la première partie est intitulée: « *Emploi, compétitivité, investissement, désendettement : refaire de la France une nation qui compte* », et le premier point abordé vise à « *muscler la compétitivité* ». Mais, alors que le programme socialiste prévoit des actions en faveur du pouvoir d'achat, il n'est à aucun moment question de relance par la consommation dans le programme présidentiel. Lors de son discours au Bourget, présenté comme son discours « à l'électorat de gauche », François Hollande déclare que la France devra faire des « *efforts de compétitivité* » et que la « *ré-industrialisation sera [sa] priorité* »¹³². Son projet présidentiel établit la même hiérarchie entre l'action sur la production - qui prime - et l'action sur la consommation, qui n'est qu'à peine effleurée. Le pouvoir d'achat des ménages n'est évoqué explicitement qu'une seule fois, dans la 41e proposition sur les 60 que compte le projet. Quant au terme de « redistribution », il ne figure même pas dans son programme.

La « conversion » du gouvernement à la compétitivité et à la politique de l'offre en 2012 a donc davantage l'allure d'une confession du chef de l'Etat. Cependant, le changement de discours entre 2011 et 2012 n'en est pas moins réel.

¹²⁹ Discours de François Hollande à Clichy le 27 avril 2011. Lu dans *Le Rêve français, op.cit.*, p.123.

¹³⁰ C.CHAVAGNEUX *et al.*, *op.cit.*

¹³¹ Discours de François Hollande à Clichy le 27 avril 2011. Lu dans *Le Rêve français, op.cit.*, p.123.

¹³² François HOLLANDE, *Discours du Bourget*, 22/01/2012.

C. Une trahison électorale.

Au regard des discours de François Hollande entre 2011 et 2012, il apparaît que le candidat socialiste a progressivement évacué le sujet de ses déclarations. La raison de cette « stratégie d'évitement » s'explique en majeure partie par la nécessité de trouver un clivage avec la droite et son adversaire. Mais le changement de discours ne traduisait pas un changement de projet: il a donc nécessairement posé les bases d'une trahison électorale.

1. François Hollande en campagne, la stratégie de l'évitement.

Nous l'avons montré, les discours de François Hollande avant 2011 témoignent de l'importance que ce dernier accorde à l'enjeu de la compétitivité. Pourtant, entre la campagne pour la primaire et son projet pour la présidentielle, le sujet disparaît progressivement de ses déclarations.

Dans un premier temps, durant la campagne pour les primaires, même si le candidat cherche un thème plus « porteur » que le redressement économique, il continue de revendiquer des mesures en faveur de la compétitivité. Il annonce sa candidature le 31 mars 2011 à Tullès. Dans son discours, il explique alors que son ambition est de « *mettre la France en avant* ». Lorsqu'il détaille sa pensée, il explique en premier lieu que « *mettre la France en avant c'est lui donner un projet productif qui mobilise les forces de travail mais aussi l'épargne et qui agrège l'ensemble des acteurs publics [...] comme privés, pour créer les emplois de demain et bâtir notre avenir.* »¹³³. Il aborde ensuite la jeunesse, qui est alors sa deuxième priorité, puis le « *choix de la justice fiscale* ». Son discours est conforme à la pensée que nous avons décrite précédemment et qu'il affiche depuis longtemps. A Clichy, le 27 avril 2011, il précise ses propositions après que le PS a élaboré son propre projet. Il qualifie de « *cohérent et sérieux* » le texte qui place le redressement économique avant l'impératif de justice fiscale. Il décrit une économie « *qui va mal* » à cause d'une « *croissance en berne, d'une compétitivité dégradée, d'une industrie affaiblie, d'un endettement grévé par la spirale des déficits* ».

¹³³ Discours de François Hollande à Tullès le 31 mars 2011 pour son annonce de candidature. Lu dans *Le Rêve français*, op.cit, p.118.

Il parle également d'un « *système social qui va mal* » car « *trop cher pour les entreprises, trop chiche pour les assurés sociaux* ». La crise du modèle républicain n'est abordée qu'en troisième lieu. Par ailleurs, il réaffirme sa première priorité: le « *pacte productif* ». « *Rien ne sera possible sans un effort productif durable qui puisse permettre aux entreprises de développer l'emploi, l'investissement et l'activité* ». Ce n'est qu'après le « *pacte productif* » qu'il dit vouloir « *faire le choix de la jeunesse* ». Cependant, il se démarque du projet socialiste sur un point: il affiche également son ambition de réformer le financement de la protection sociale pour qu'il ne pèse plus sur le seul coût du travail. Ainsi, contrairement au parti qui théorise la compétitivité, comme nous l'explique Jean-Marc Germain, « *non pas comme le coût du travail ou la libéralisation du marché du travail* » mais bien la recherche, la formation, l'innovation¹³⁴, François Hollande ne semble pas opposé à l'idée que le coût du travail soit également un enjeu.

Pourtant, un mois plus tard, le 26 mai 2011, un discours à Périgueux montre que l'ordre des priorités a changé dans la construction du projet de François Hollande pour la primaire¹³⁵. Il affirme d'emblée vouloir faire de la jeunesse la « *grande cause de l'élection de 2012* ». Il axe son propos autour de l'idée d'une « *République forte* », vante la « *démocratie sociale* » et rappelle les valeurs d'égalité, de laïcité, et de dignité humaine. Il n'abandonne pas l'idée de pacte productif. Mais, même si elle est toujours abordée avant l'idée de répartition des fruits de la croissance, elle n'intervient plus comme son engagement premier. Le fait majeur de cette intervention de Périgueux est surtout l'abandon du discours sur la compétitivité par le candidat à la primaire.

Dès lors, on observe une réelle dissociation entre ses prises de parole « *autonomes* », c'est-à-dire les discours qu'il rédige et prononce seul, et les débats ou interviews dans les médias. En effet, on remarque qu'il n'aborde pratiquement pas le sujet de la compétitivité quand il décide lui-même du contenu de son propos, alors qu'il en parle lorsqu'il est interrogé sur la question. Ainsi, à Limoges, le 16 juin 2011, la question économique n'est plus au premier plan¹³⁶. Il critique Nicolas Sarkozy qui a mis l'Etat « *au services des puissants, des fortunés, des privilégiés* », ancrant son discours à gauche. Il confirme qu'il veut faire de la jeunesse « *la grande cause, le grand*

¹³⁴ Entretien avec Jean-Marc Germain, pré-cité.

¹³⁵ Discours de François Hollande à Périgueux le 26 mai 2011. Lu dans *Le Rêve français, op.cit.*, p.140.

¹³⁶ Discours de François Hollande à Limoges le 26 juin 2011. Lu dans *Le Rêve français, op.cit.*, p.153.

enjeu, le grand projet, le grand thème de l'élection ». Quand il évoque les « quatre grandes missions de l'Etat », il affirme que la première est l'éducation. Si la compétitivité est suggérée, il indique que « *la seule manière d'être compétitif sera notre savoir-faire, notre intelligence, notre niveau de qualification* ». Ainsi, il s'inscrit désormais davantage dans la lignée du projet socialiste sur la définition de la compétitivité.

La deuxième priorité qu'il établit est celle de la production, affirmant que « *nous avons besoin d'une économie qui génère plus d'activité et d'emplois* ». Il s'engage à ré-industrialiser la France, et à réformer le financement de la protection sociale - qui ne doit pas peser que sur le travail - pour favoriser l'emploi. Si l'idée d'alléger le coût du travail est toujours présente, elle n'est donc pas évoquée dans l'optique d'améliorer la compétitivité. Enfin, lorsqu'il dépose sa candidature pour la primaire, le 12 juillet 2011, son discours confirme la relégation de l'enjeu économique¹³⁷. Son « *thème fédérateur* » sera la jeunesse, et il ajoute que « *rien ne sera possible sans la justice* ». La question économique est à peine abordée, et ne l'est que pour déclarer que le candidat considère que « *la dette est l'ennemie* ».

Son programme pour la primaire témoigne également de ce repositionnement. Nous n'avons pas eu accès à ce programme. Cependant, si l'on en croit les articles de presse de l'époque, le candidat ne mettait pas l'accent sur la compétitivité du pays¹³⁸. Il insistait sur la réforme fiscale (dans son soucis de justice sociale), sur le « *contrat de génération* » (dans son idée d'agir pour la jeunesse), et sur la réduction de la dette et du déficit. Il ne reprend même pas les propositions du projet du Parti socialiste sur la question: la création de la Banque d'investissement, par exemple, ne figure pas dans ses mesures. Alors que Manuel Valls fait campagne pour la TVA sociale, François Hollande s'y oppose fermement.

Il n'ignore pas pour autant l'enjeu, et ses interviews en témoignent. Il reste attaché à son « *pacte productif* » et à l'action en faveur de la compétitivité qu'il défend depuis 2009. Nous avons déjà parlé de son entretien publié dans *Le Rêve français* et qui fait état de cette volonté. Le 15 septembre 2011, lors du premier débat de la primaire, il explique

¹³⁷ Discours de François Hollande à Paris le 12 juillet 2011 pour la dépôt de sa candidature à la primaire socialiste. Lu dans *Le Rêve français, op.cit*, p.171.

¹³⁸ Divers articles étaient consacrer à la comparaison des propositions et tous concordent sur ce point. Voir particulièrement : « Les propositions des candidats à la primaire socialiste », *Le Figaro*, 26/08/2011 ; « Primaire PS : comparez les propositions des candidats », *Le Monde*, 04/10/2011 ; « Primaire PS: ce qui différencie les candidats », *L'Express*, 07/10/2011.

également que la croissance passe par un soutien à l'offre productive - notamment grâce à l'innovation et le soutien aux PME -, « *nécessaire si l'on veut redresser la compétitivité* »¹³⁹. Dans ce même débat, il propose à nouveau de répartir les cotisations qui pèsent sur le coût du travail sur d'autres prélèvements afin d'« *être plus compétitif* ». Il réitère ces déclarations lors du dernier débat de la primaire face à Martine Aubry. Mais il ne se prononce sur ces questions que lorsque ses interlocuteurs l'y poussent, non pas lorsqu'il présente seul son projet.

François Hollande est désigné candidat socialiste le 26 octobre 2011. Il élabore ensuite un nouveau programme, sur lequel il fait campagne et est élu en 2012. Ses propositions s'éloignent, là encore, du diagnostic sur la compétitivité que le candidat socialiste a porté jusqu'en juin 2011. D'une part, son programme s'inscrit davantage dans la lignée du projet socialiste, dont il reprend plusieurs propositions: la Banque publique d'investissement, la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, ou encore les emplois d'avenir, par exemple. Il donne la priorité au redressement économique de la France, et « rétablir la justice » n'intervient qu'en deuxième partie. Pourtant, la compétitivité n'est pas un enjeu explicite. Le mot n'apparaît qu'une seule fois dans son programme et ne fait pas l'objet de réelles propositions destinées à l'améliorer. Les « 60 propositions » ne font pas non plus état d'une quelconque action sur le financement de la protection sociale. Lors de ses discours, il insiste sur la priorité donnée à la jeunesse, n'aborde jamais la question du redressement productif en premier lieu, et ne parle de la compétitivité qu'à la marge. Le soir du 6 mai, lorsqu'il est élu, il déclare que ses deux engagements majeurs sont « *la justice et la jeunesse* ». La méthode est approximative, mais si l'on compile tous les discours de François Hollande entre janvier et mai 2012, soit 55 discours, il apparaît qu'il a prononcé les termes « justice » et « jeunesse » respectivement 343 fois et 197 fois. Le « pacte productif », au cœur des discours de François Hollande jusqu'en juin 2011, n'est abordé que 10 fois sur tous les discours. Même le « redressement » n'est évoqué « que » 97 fois, et seulement 14 fois si on précise sa dimension « économique ». Le mot « compétitivité » a, lui, été prononcé à 48 reprises, et pas dans tous les discours. Même lorsqu'il l'aborde, il s'éloigne de ses positions précédentes et rejoint pleinement la définition que lui a donné le PS en 2011:

¹³⁹ Premier débat télévisé des candidats à la primaire socialiste, 15 septembre 2011, France 2.

« *La compétitivité, elle est sur l'innovation, sur l'investissement, sur la formation, sur l'éducation, sur la recherche ! C'est ainsi que nous serons meilleurs !* »¹⁴⁰.

Ainsi, de la campagne pour les primaires à la campagne présidentielle, François Hollande s'est employé à édulcorer ses positions sur la compétitivité française et son discours très « économique ». Ce repositionnement témoigne de la volonté du futur chef de l'Etat de se différencier à tout prix de son adversaire.

2. Compétitivité, chercher le clivage.

Très attaché aux questions de redressement économique et de compétitivité, François Hollande a donc relativement délaissé ces thèmes lors de la campagne, ce qui explique en grande partie l'impression de « tournant » après son élection. En tout état de cause, il s'est employé à ne pas en faire le coeur de son projet présidentiel. Or, les raisons de ce positionnement de campagne relèvent certainement davantage de la stratégie électorale que d'une conviction nouvellement forgée.

Nous pouvons avancer quelques hypothèses sur ce point. Nous avons expliqué l'ambiguïté idéologique dans laquelle le Parti socialiste est encore enfermé en 2012. François Hollande l'a dirigé pendant 11 ans, il n'est pas sans savoir qu'un positionnement social-libéral n'est pas gage de victoire à gauche. Dans *Devoir de vérité*, il expliquait à Edwy Plenel qu'il pensait que le libéralisme n'était « *pas majoritaire en France* », et que la « *thématique libérale inquiét[ait]* »¹⁴¹. Pour lui, l'anti-libéralisme du PS réside dans la priorité que le parti donne à la solidarité et à l'égalité sur « *les critères de rentabilité, d'immédiateté ou de rareté* »¹⁴². Or, en 2011 et 2012, le MEDEF et les économistes, notamment par le biais des think tanks, se mobilisent dans les médias pour articuler le débat public sur la compétitivité française autour de la question de la baisse des marges (les profits) des entreprises¹⁴³. Il ne serait donc pas étonnant qu'il ait cherché à se détacher de ce débat pour rester sur la ligne anti-libérale de son parti, et surtout de son électorat ; d'autant que les résultats de la primaire lui auraient confirmé le rejet du libéralisme toujours très présent à gauche.

¹⁴⁰ Meeting de François Hollande à Rouen, 15 février 2012.

¹⁴¹ F.HOLLANDE, *Devoir de vérité. Entretien avec Edwy Plenel*, Stock, 2006, p.18.

¹⁴² F.HOLLANDE, *Le Rêve français. Discours et entretien (2009-2011)*, Privat, 2011, p.14.

¹⁴³ Voir sur ce point notre précédent travail *Les think tanks dans l'élaboration de la politique économique. L'exemple du Pacte de Responsabilité*, Mémoire de recherche de master 1, ENS-EHESS.

En effet, les projets des candidats comportaient de sérieuses différences, notamment entre Arnaud Montebourg et Manuel Valls. Le premier était partisan de la « démondialisation », opposé à la « règle d'or »¹⁴⁴ et favorable à un équilibre des comptes publics obtenu grâce à la taxation des transactions financières, et proposait une séparation des activités de dépôt et d'investissement des banques. Il souhaitait également démanteler les agences de notation ou encore interdire les licenciements économiques pour les entreprises distribuant des dividendes. Son programme économique était donc très teinté d'anti-libéralisme. A l'inverse, Manuel Valls était favorable à la « règle d'or », ne proposait aucune mesure de régulation pour les marchés financiers, et était le seul à faire campagne sur l'instauration d'une « TVA sociale ». À la veille du premier tour de la primaire, il déclarait : « *Qui pourrait nier enfin les effets positifs d'une augmentation du point de TVA sur la compétitivité française si elle se traduisait par une baisse des charges sociales de nos entreprises les plus confrontées à la concurrence internationale ?* »¹⁴⁵. Or, Arnaud Montebourg obtient le 3^e résultat de la primaire avec plus de 17% des voix quand Manuel Valls n'atteint pas 6%. Le résultat témoigne d'une certaine aversion - pour ne pas dire une aversion certaine - de l'électorat socialiste à l'égard des revendications libérales, que François Hollande aurait donc pu vouloir éviter de porter.

Toutefois, il ne peut s'agir de la seule explication, d'autant moins que le projet du parti socialiste faisait de la compétitivité une priorité. Le véritable enjeu réside, selon nous, dans la position de Nicolas Sarkozy sur la question. Avant juin 2011, François Hollande était partisan d'un « pacte productif » et du « choix de la compétitivité ». Il ne l'est sans doute pas moins après, mais ne le revendique plus. Or, début mai 2011, l'UMP commence l'élaboration de son projet, et Nicolas Sarkozy annonce qu'il fera de l'orthodoxie budgétaire un argument de campagne. Il assure également qu'il poursuivra une politique de renforcement de la compétitivité des entreprises en réduisant les charges sur le coût du travail. L'UMP précise alors que la piste de la TVA est privilégiée pour financer cette politique¹⁴⁶. François Hollande s'est attaché, durant sa campagne, à critiquer le bilan de son adversaire et à s'en démarquer en tout point. Si Nicolas Sarkozy

¹⁴⁴ La règle d'or désigne un ensemble de conditions destinées à conduire au respect de l'équilibre budgétaire annuel de l'Etat.

¹⁴⁵ « Oui, la TVA sociale est une mesure de gauche. », Manuel Valls, *Les Echos*, 07/11/2011.

¹⁴⁶ « M. Sarkozy souhaite faire de l'orthodoxie budgétaire un argument de campagne », *Le Monde*, 4/05/2011.

faisait de la compétitivité le coeur de sa campagne - qu'il voulait libérale -, il serait plausible que François Hollande ait cherché à s'en distinguer le plus possible, quitte à moins aborder ces thèmes.

L'hypothèse semble encore plus vraisemblable après les primaires car Nicolas Sarkozy investit pleinement le débat sur la compétitivité qu'il avait jusqu'alors délaissé. Ainsi, il lance une réforme du financement de la protection sociale, et d'assouplissement des règles du marché du travail (les « pactes compétitivité emploi »). Par conséquent, il impose, dans le débat présidentiel, une identité « de droite » à la réforme du financement de la protection sociale comme mesure en faveur de la compétitivité. Le 15 novembre 2011, il relance l'idée de la TVA sociale. Il se justifie en affirmant qu'« *il en va de la compétitivité de notre pays* », et que « *le coût très élevé du travail nous pénalise* »¹⁴⁷. Quelques jours avant, la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises), l'AFEP (Association française des entreprises privées, un lobby patronal regroupant les 100 plus grands groupes français) et le MEDEF avaient plaidé pour un allègement des cotisations salariales et patronales sur les salaires financé par une hausse de la TVA ou de la CSG. Le 24 novembre 2011, l'UMP présente un projet dont la compétitivité est l'un des maîtres-mots. Mi janvier 2012, le ministre du travail, Xavier Bertrand, se prononce en faveur d'un « choc de compétitivité »¹⁴⁸. Quelques jours plus tard, le chef de l'Etat précise son projet, qu'il veut faire voter avant la fin février: il ne souhaite baisser que les charges patronales, et seulement de la branche famille¹⁴⁹.

Or, dans l'entretien retranscrit dans le *Rêve français*, c'est précisément le financement de la branche famille que François Hollande annonçait vouloir réformer. Le jour du second meeting du candidat socialiste, Pierre Moscovici, directeur de sa campagne, tenait à affirmer au journal *Les Échos* qu'il y aurait « *un affrontement droite-gauche net, une vraie confrontation* » et que « *la présidentielle se jouer[ait] d'abord sur les questions économiques et sociales* »¹⁵⁰. Cela laisse à penser que F.Hollande et son équipe accordaient une importance particulière à créer un débat sur ces questions. Aussi

¹⁴⁷ « Le retour de la TVA sociale », *Le Parisien*, 16/11/2011.

¹⁴⁸ « Le sommet pour l'emploi débouchera sur des mesures d'urgence contre la crise », *Le Figaro*, 16/01/2012.

¹⁴⁹ « Emploi : Sarkozy démine avant d'aborder ce qui fâche », *La Tribune*, 19/01/2012.

¹⁵⁰ « Moscovici : « Il y aura un affrontement droite-gauche net, une vraie confrontation » », *Les Échos*, 15/02/2012.

cherchent-ils une ligne d'opposition lorsqu'ils sont amenés à prendre position sur les propositions de Nicolas Sarkozy en faveur de la compétitivité.

François Hollande cristallise alors la divergence sur le diagnostic de coût du travail trop élevé. En effet, il s'agit du seul point sur lequel F.Hollande a toujours émis des réserves. « *Nous sommes en désaccord total et absolu avec le diagnostic de Nicolas Sarkozy.* », affirme ainsi son responsable du pôle travail aux *Échos*¹⁵¹. Lors de son second meeting, F.Hollande établit que « *la compétitivité, [ne se situe] pas dans l'abaissement du coût du travail, pas dans la réduction du niveau de la protection sociale - cela n'empêche pas de faire des économies. La compétitivité, elle est sur l'innovation, sur l'investissement, sur la formation, sur l'éducation, sur la recherche !* »¹⁵². Ainsi, il se ré-approprie une conception de la compétitivité « de gauche », fondée sur la qualité, l'innovation, la formation.

Dès lors, le candidat socialiste ne revendique plus sa volonté de réformer le financement de la protection sociale, et s'emploie à ne plus lier ce problème à celui de la compétitivité. François Hollande présente son projet présidentiel le 26 janvier sans chapitre consacré à la question. Lorsqu'il aborde le sujet, c'est en réaction aux propositions de Nicolas Sarkozy. Ainsi, plusieurs de ses discours témoignent d'une volonté de distinction claire avec son adversaire. Il parle de la compétitivité « *dont on va nous parler beaucoup au cours de cette campagne* », se délestant du sujet, qu'il attribue au camp adverse¹⁵³. Fin janvier, il scande: « *Marché de dupes parce que, si les cotisations sociales sont abaissées sur toutes les entreprises, est-ce que ça va être bénéfique pour le commerce extérieur ? [...] Notre modèle de développement, c'est l'innovation, c'est l'investissement, c'est la recherche.* »¹⁵⁴. Dans les médias, il ne cesse de critiquer une mesure qui représente, selon lui, « *une double peine pour les classes moyennes* ». Le 2 mai, à quelques jours de l'élection, il déclare encore: « *Comment résoudre cette question de la compétitivité ? En baissant le coût du travail ? Mais jusqu'à quel point si l'on songe à la concurrence des pays émergents ? En changeant notre mode de financement de la protection sociale ? Il faudra à ce moment-là regarder l'ensemble des paramètres ! Je suis contre toute improvisation, toute fuite en avant qui*

¹⁵¹ « Une opération médiatique », *Les Échos*, 19/01/2012.

¹⁵² Meeting de François Hollande à Rouen, 15 février 2012.

¹⁵³ Discours de François Hollande à Orléans le 9 février 2012, « L'école et la nation ».

¹⁵⁴ Discours de François Hollande à Bourgoin-Jallieu le 27 janvier 2012.

aboutirait en définitive à ne rien régler sur la question de la compétitivité et à imposer les Français. Vous avez compris que je fais référence à la TVA »¹⁵⁵.

L'hypothèse que nous avançons ici nous a été partiellement confirmée lors de nos entretiens. Les propos sont souvent restés vagues, et chacun de nos interlocuteurs nous a mis en garde sur leur utilisation, témoignant de la sensibilité du sujet. Mais aucun n'a nié que des mesures en faveur de la compétitivité étaient préparées lors de la campagne. Le conseiller à l'Elysée que nous avons rencontré, qui travaillait dans l'équipe de campagne de François Hollande en 2012, s'est montré peu tranché sur la question. Sa réponse a essentiellement consisté à expliquer que « *les questions de compétitivité* » étaient « *très présentes durant la campagne* » en s'appuyant sur des éléments déjà publics¹⁵⁶. Cependant, ce dernier était le seul de nos interlocuteurs à toujours travailler pour le gouvernement au moment de l'entretien. Il paraît donc logique qu'il n'ait pas été dans une posture critique vis-à-vis de celui-ci. En revanche, un de ses amis, Pierre-Emmanuel Thiard, qui a participé à la campagne de Nicolas Sarkozy, nous explique au sujet de la compétitivité : « *Moi de ce que je comprends, il y a des gens qui ont bossé très sérieusement dessus [dans l'équipe de François Hollande], mais pareil ça n'a pas été utilisé parce que ça n'a pas été un sujet de campagne.* »¹⁵⁷. D., qui travaillait également dans l'équipe de François Hollande, est encore plus explicite lorsqu'il nous dit : « *Il est resté sur l'idée qu'il faut faire du hors coût, et puis il a été pris un peu au piège de Sarko, parce que à partir du moment où Sarko fait la TVA il faut la critiquer et il ne peut plus la proposer* »¹⁵⁸. Ces témoignages montrent à la fois que le sujet de la compétitivité a été travaillé durant la campagne, et que l'objectif premier du candidat était de se différencier de son adversaire; quitte à cacher une partie de ses propositions.

Pour marquer sa différence avec Nicolas Sarkozy, François Hollande a donc changé le registre de son discours sur la compétitivité, et a épuré son programme de

¹⁵⁵ Intervention de François Hollande à la Maison des Métallos, 2 mai 2012.

¹⁵⁶ Entretien avec B., administrateur civil au ministère de l'Economie et des Finances, conseiller économique de François Hollande à l'Elysée de 2014 à 2016, ancien membre du cabinet de Pierre Moscovici en charge du CICE en 2012, participant à la campagne de F.Hollande en 2012, 14/04/2016.

¹⁵⁷ Entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard, haut fonctionnaire, co-rapporteur du rapport Gallois et militant UMP en 2012, 02/05/2016.

¹⁵⁸ Entretien avec D., pré-cité.

l'enjeu. Pourtant, le travail de l'équipe de campagne ne semble pas avoir dévié de la ligne de pensée qu'il affichait avant la primaire.

3. Discours public, discours interne, la compétitivité en catimini.

Ainsi, il apparaît que François Hollande a usé d'un double discours durant sa campagne. Le « discours public » a consisté à s'opposer à l'idée d'un coût du travail trop élevé et à ne pas se prononcer clairement sur l'enjeu de la compétitivité. Pourtant, il semble que l'équipe de campagne ait travaillé sur la compétitivité telle que le gouvernement la conçoit à son arrivée au pouvoir: comme un problème de coût du travail. Les acteurs que nous avons rencontrés l'ont suggéré, voire affirmé. C'est notamment le cas de D. lorsqu'il nous explique:

« Au niveau des équipes de campagne, il y avait clairement déjà des discussions. Et d'aucun dirait que, pendant la campagne, certains travaillaient sur la possibilité de mettre en oeuvre une TVA sociale, et que Sarkozy en ayant été informé par ses canaux aurait décidé d'accélérer les annonces là-dessus. Il a sorti cette proposition pour couper l'herbe sous le pied de Hollande qui s'apprêtait peut-être à faire des annonces sur ce sujet là. »¹⁵⁹

En effet, l'équipe économique de François Hollande durant la campagne est très marquée par la pensée libérale et la conviction que la compétitivité est un enjeu majeur. À commencer par Emmanuel Macron, qui nous a systématiquement été présenté comme l'acteur central du pôle économique. Ainsi, D. nous explique: *« Il y avait un organigramme de campagne public, et la réalité de la campagne a été un peu différente. En gros il valait mieux passer par Macron, qui était conseiller mais pas sur l'organigramme, mais qui était déjà son conseiller pendant la campagne. Enfin, il valait mieux... C'était une bonne option pour faire passer des informations disons. »¹⁶⁰*. Comme nous l'avons dit, en 2015, ce dernier s'est déclaré ouvertement libéral. Il avait également été nommé rapporteur adjoint du second rapport Attali en 2010, *Une ambition pour dix ans*. Le document stipule dès ses premières pages que *« Le coût du travail, en particulier le coût fiscal et social, est un facteur établi de perte de*

¹⁵⁹ Entretien avec D., pré-cité.

¹⁶⁰ Entretien avec D., pré-cité.

compétitivité du pays ». La « proposition 19 » préconise un transfert des cotisations au titre de la branche famille compensé par une hausse de TVA. Les éléments de ce rapport sont précisément repris dans le Pacte de responsabilité en 2014. Or, le conseiller à l'Elysée que nous avons rencontré nous a expliqué que le Pacte de responsabilité, « *c'est vraiment une chose qui a été portée à titre personnel par Emmanuel, par Macron. C'est très vrai, pour l'avoir vu en interne* ». Il est donc vraisemblable qu'Emmanuel Macron ait porté ces idées au sein de l'équipe de campagne de François Hollande avant de les porter au sein de son cabinet.

Durant la campagne, Emmanuel Macron présidait un groupe d'experts sur les questions économiques. À la question de savoir quels économistes travaillaient avec François Hollande durant la campagne, B. nous répond: « *Ben y en avait beaucoup autour d'Emmanuel Macron. Le groupe de la Rotonde quoi.* »¹⁶¹. Ce groupe, ainsi nommé parce qu'il se retrouvait au café La Rotonde à Montparnasse, est constitué d'économistes dont il ne nous a pas été possible d'établir une liste. En effet, sa composition n'était pas publique et certainement même pas officielle. Même les personnes que nous avons rencontrées et qui ont participé à la campagne ne nous dressaient pas une liste exhaustive. Trois noms reviennent toutefois systématiquement: Gilbert Cette, Elie Cohen et Philippe Aghion.

Bien que présentés comme « de gauche »¹⁶², ces économistes prenaient position avant, pendant, et après la campagne pour un « choc de compétitivité » qui se traduirait en allègements de charges pour les entreprises. Tous membres du Conseil d'analyse économique - organe créé en 1997 pour fournir une expertise économique au premier ministre - ils étaient, par exemple, parmi les quatre auteurs, en juin 2011, d'un rapport qui prônait l'approfondissement de la politique de l'offre pour améliorer la compétitivité de la France. Dans ce travail, intitulé « *Crise et croissance : une stratégie pour la France* », ils affirment que la fiscalité doit être utilisée comme un « *soutien à la compétitivité* ». Le premier moyen qu'ils avancent est la baisse du coût du travail, estimant que « *de trop lourdes charges sociales grèvent l'emploi salarié* ». Ils proposent donc un transfert des cotisations sociales de la branche famille et maladie sur la CSG¹⁶³.

¹⁶¹ Entretien avec B., pré-cité.

¹⁶² « La troupe hétéroclite des économistes « hollandais » », *Le Monde*, 25/01/2012.

¹⁶³ Ces informations sont tirés d'un article sur la question: « Le Conseil d'analyse économique prône un approfondissement de la politique de l'offre », *Le Monde*, 27/06/2011.

En novembre 2011, Philippe Aghion affirme à nouveau dans la presse être convaincu de la nécessité d'un « choc d'offre pour relancer la compétitivité »¹⁶⁴. En avril 2012, durant la campagne présidentielle, il argue à nouveau que « dans une économie où la demande se porte vers les produits moins chers et de meilleure qualité, d'où qu'ils viennent, la priorité est de restaurer notre compétitivité ». Il estime que « nous n'avons pas d'autre solution que le choc d'offre » qui passe, entre autres, par une baisse de charges pour les entreprises exposées à la concurrence¹⁶⁵. Après l'élection, aux Rencontres économiques d'Aix-en-Provence, P.Aghion, membre du « Cercle des économistes », serait le premier à émettre l'idée du CICE. Les trois économistes sont par ailleurs membres du « Cercle des économistes » et de « Terra Nova » en 2012, deux think tanks qui se prononcent explicitement durant la campagne pour un « choc de compétitivité » par la baisse des charges sur les entreprises¹⁶⁶. Ils ont également participé à la rédaction du deuxième « rapport Attali ».

A l'image d'Emmanuel Macron, il paraît logique de penser que les positions qu'ils ont défendues au sein de l'équipe de campagne n'étaient pas différentes. D'ailleurs, début juillet 2012, lors d'une interview aux *Échos*, P.Aghion déclare: « On a rediscuté de cette idée [d'un basculement de charges sociales sur la CSG] au sein du groupe dit de « la Rotonde », comprenant quatre-cinq économistes ainsi que des hauts fonctionnaires pour conseiller le candidat, mais le débat n'a pas été tranché »¹⁶⁷. Au sein de l'équipe de campagne, les experts en économie ont donc défendu le projet d'une politique de compétitivité axée sur la baisse du coût du travail.

Cette idée est non seulement défendue par l'équipe de campagne, mais également acceptée par le candidat et les futurs membres du gouvernements. Cela est évident après l'élection. En effet, les déclarations pré-citées rejoignent pleinement celles du chef de l'Etat en 2012 et 2014. A l'annonce du Pacte de Responsabilité, il déclare: « C'est sur l'offre qu'il faut agir. Ce n'est pas contradictoire avec la demande, l'offre crée même sa propre demande ». Déjà en 2012, à l'annonce du CICE, François

¹⁶⁴ « La compétitivité, coeur du réacteur de la relance », *La Tribune*, 15/11/2011.

¹⁶⁵ « Philippe Aghion « La priorité est de restaurer notre compétitivité » », *Le Monde*, 14/04/2012.

¹⁶⁶ Voir notre précédent travail *Les think tanks dans l'élaboration de la politique publique. L'exemple du Pacte de responsabilité (2012-2014)*, *op.cit.*

¹⁶⁷ « Je sens que François Hollande est prêt à accepter le principe d'une CSG sociale », Interview de P.Aghion aux *Échos*, 11/07/2012.

Hollande revendique une action au nom du « socialisme de l'offre »; témoignant de sa pleine acceptation du diagnostic et des propositions de son équipe de campagne.

Mais, même si nous avons vu que les discours de François Hollande durant la campagne n'ont pas mis en avant l'enjeu de la compétitivité et encore moins la nécessité de baisser le coût du travail pour l'améliorer, le candidat a adopté une posture différente devant les acteurs économiques. Ainsi, dans l'interview déjà citée de P.Aghion, l'économiste affirme que « *Quand [il a] rencontré François Hollande il y a un an, il s'était déjà montré très intéressé par cette idée d'un basculement de charges sociales sur la CSG. [...] Le président de la République a bien conscience de la nécessité de s'attaquer au problème du coût du travail.* »¹⁶⁸. En outre, en juillet 2012, Pierre Moscovici intervient aux Rencontres économiques d'Aix et prend à témoin les économistes « *qui ont fait la campagne avec François Hollande* » sur le fait que le « *choc d'offre par la réduction des charges n'était pas tabou* »¹⁶⁹ au sein de l'équipe de campagne.

Le futur chef de l'Etat a également abordé ces questions devant les chefs d'entreprise: par exemple, à l'occasion d'un colloque sur la compétitivité organisé le 13 mars 2012 par le *Monde* en partenariat avec l'AFEP. François Hollande s'y exprime en tant que candidat à la présidence de la République et promet un « *un pacte national de confiance autour de l'enjeu de compétitivité* »¹⁷⁰. Il dresse un « *constat implacable* »: la « *compétitivité des entreprises françaises n'a cessé de se dégrader* ». Il propose de « *réorienter le système d'exonérations de cotisations sociales* » pour qu'il serve au mieux la compétitivité du pays, et de « *revoir le financement de la protection sociale* ». Face au président de l'AFEP qui soutient que la France a « *les prélèvements sociaux et fiscaux parmi les plus élevés au monde* » qui « *entravent sa compétitivité* », François Hollande répond que « *les coûts salariaux globaux sont quasiment identiques en France et en Allemagne* », mais il concède que « *le financement de la Sécurité sociale ne doit pas être supporté uniquement par le coût du travail.* »¹⁷¹. Il ne cache donc pas sa

¹⁶⁸ « Je sens que François Hollande est prêt à accepter le principe d'une CSG sociale », Interview de P.Aghion aux *Échos*, 11/07/2012.

¹⁶⁹ Intervention de Pierre Moscovici aux Rencontres économiques d'Aix en Provence, juillet 2012, vidéo consultée sur youtube.fr.

¹⁷⁰ « Le candidat PS à la présidentielle, M. François Hollande, propose un « pacte national de confiance autour de l'enjeu de compétitivité » », *La Correspondance économique*, 14/03/2012.

¹⁷¹ « Trois candidats passent leur oral devant les chefs d'entreprise », *La Croix*, 14/03/2012.

volonté d'alléger le coût du travail des cotisations sociales, ce qu'il fera avec le CICE et le Pacte de responsabilité.

Ainsi, le candidat socialiste n'a pas renoncé aux positions qu'il défendait avant la campagne pour les primaires socialistes. En revanche, il a usé d'un double discours sur la compétitivité durant sa campagne pour l'élection présidentielle.

Dans son étude de la décision de fermeture des frontières en 1974, Sylvain Laurens développe les notions de « discours de légitimation interne » et de « discours de légitimation public »¹⁷². Il explique que l'analyse d'une décision doit prendre en compte ces deux discours, qui diffèrent souvent. Nous n'avons pas eu accès aux documents internes des cabinets en 2012 et ne pouvons établir clairement cette dissociation ici. Mais les exemples que nous avons évoqués nous permettent de faire l'hypothèse que, durant la campagne, le « discours de légitimation interne » faisait passer le rétablissement de la compétitivité par la baisse des charges (même si nous ne pouvons établir les raisons de ce choix). Le « discours de légitimation public » préférerait la solution de la compétitivité « hors prix » en ce qu'elle donnait un argument de campagne à François Hollande.

On rejoint ici l'analyse que Annie Collovald livrait de la campagne présidentielle de 2007¹⁷³. Elle soutenait que cette campagne avait eu ceci de particulier qu'elle avait fait primer les enjeux électoraux sur les enjeux sociaux. Autrement dit, les idées soulevées par les candidats l'étaient moins pour les projets qu'elles portaient que pour les profits électoraux qu'elles laissaient espérer. En prenant l'exemple du thème de l'identité nationale, elle explique que les sujets de société défendus l'ont avant tout été pour le bruit médiatique qu'ils faisaient, et sur lequel se faisait la différence entre les candidats. De ce fait, le discours électoral devient un outil, et pas un engagement. Sans en faire une généralité pour 2012 - ce que notre étude ne permet pas -, nous pouvons établir que François Hollande a, de la même manière, instrumentalisé la question de la compétitivité: il en a fait un outil de campagne plus qu'un engagement.

En ce sens, nous pouvons qualifier la politique mise en oeuvre en 2012 de « trahison électorale ». En effet, François Hollande n'a pas « fait l'impasse » du sujet de

¹⁷² S.LAURENS, « 1974 » et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix* 2008, n° 82, p. 69-94.

¹⁷³ A.COLLOVALD, « Retour sur la campagne présidentielle : le temps des calculs électoraux », *Savoir/Agir*, janvier 2007, p. 29-35.

la compétitivité, comme il en a donné l'impression, et n'a pas considéré que le coût du travail n'était pas un problème. Il a délibérément maquillé ses positions publiques pour en retirer un gain électoral, mais c'est sur la position qu'il a adoptée devant les milieux économiques qu'il s'est réellement engagé. La rupture qu'il a créée après son élection naît ainsi du double discours qu'il a développé durant sa campagne au sujet de la compétitivité, et dont il ne pouvait respecter toutes les dimensions.

Ce premier chapitre nous a permis de questionner l'analyse en termes de « tournant » de la politique économique de François Hollande. Nous avons montré que, si l'on pouvait en effet parler de tournant au regard de la spécificité idéologique du socialisme français, celui-ci n'était pas aussi brutal qu'il n'y paraît.

D'une part parce que les idées libérales ont irrigué les discours et les actions des socialistes de gouvernement bien avant le quinquennat de François Hollande. Le changement réside dans l'ampleur et la quasi exclusivité de l'action sur l'offre productive. En ce sens, le quinquennat de François Hollande représente une nouvelle étape dans la redéfinition du socialisme économique. D'autre part parce que la politique défendue par François Hollande est en parfaite conformité avec ses prises de positions précédant la campagne présidentielle.

C'est pourquoi la rupture est moins idéologique qu'électorale et constitue une trahison. En effet, nous avons montré que François Hollande avait usé d'un double discours durant sa campagne, un discours « électoral » public, et un discours interne qui correspond à la ligne politique qu'il adopte à son élection. Il convient maintenant, pour comprendre les ressorts de cette « trahison politique », d'étudier le « moment décisionnel »¹⁷⁴ et les acteurs qui l'ont façonné.

¹⁷⁴ S.LAURENS, « « 1974 » et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *op.cit.*

Chapitre 2 : La politique de compétitivité, une politique d'experts.

Dans sa méthode d'étude des « crises politiques », Michel Dobry met en garde contre « l'illusion étiologique » qui consiste à considérer que l'analyse de ces situations se cantonne à en expliquer la genèse, les causes, sans chercher à comprendre ce qu'elles ont de particulier. Il explique qu'il faut analyser l'événement en lui-même pour comprendre les « enchaînements causaux internes au processus de crise ». Autrement dit, il préconise une analyse de la « logique de situation »¹⁷⁵. Selon lui, il importe de tenir compte des calculs des acteurs, et se demander comment ils calculent; c'est-à-dire prêter attention à leurs « *matériaux, outils intellectuels ou cognitifs, instruments d'évaluation, repères, indices, savoir-faire, et aux « règles du jeu »* ». L'essentiel réside ainsi dans le fait de ne pas analyser un événement à l'orée de ses résultats, que les acteurs ne connaissent pas, mais bien d'en livrer une analyse interne qui permettra de mieux rendre compte de ses ressorts. Ainsi, nous allons nous intéresser aux événements et aux acteurs qui ont façonné la décision pour comprendre comment et pourquoi les décideurs ont rompu leurs promesses de campagne.

Après avoir vu que les rapports de force institutionnels faisaient de l'exécutif l'élément central de l'élaboration de la politique en 2012, nous analyserons la configuration des acteurs qui ont pesé sur la décision. Enfin, nous verrons que la politique de compétitivité est le fruit d'un personnel dirigeant porteur d'une vision dépolitisée de l'économie.

Encadré 1:

A ce stade de la démonstration, il nous faut préciser une difficulté à laquelle nous avons dû faire face. Notre travail couvre une période allant de 2012 à 2014 afin de travailler sur l'élaboration du CICE puis du Pacte de responsabilité. Or, les entretiens sont nos seules sources d'information pour comprendre ces décisions, et tous se sont centrés sur 2012. C'est donc principalement la décision de 2012 que nous analysons ici. Toutefois, même s'il s'agit d'une lacune, nous expliquerons dans ce chapitre que cette restriction se justifie et n'entrave pas la compréhension de la bascule opérée par le gouvernement socialiste.

¹⁷⁵ M.DOBRY, « Ce dont sont faites les logiques de situation », dans Pierre Favre *et al.*, *L'atelier du politiste*, La Découverte « Recherches/Territoires du politique », 2007, p. 119-148.

A. Les acteurs de la décision: l'exécutif à la manoeuvre.

Le fait que la politique économique de François Hollande soit conforme à sa ligne de pensée n'en fait pas un argument pour expliquer pourquoi elle a été mise en oeuvre: il n'est pas, constitutionnellement, le seul acteur à décider. Or, les acteurs du système politique français qui sont légitimes à interagir dans la conception de la politique publique n'ont pas occupé leur place dans le champ décisionnel pour le cas qui nous concerne. En effet, d'une part, le Parti socialiste est mis à l'écart de cette décision. D'autre part, et cela est plus symptomatique de la pratique du pouvoir, le Parlement, qui en a pourtant les prérogatives, n'a joué qu'un rôle minime. De ce fait, la politique de compétitivité est le produit du seul exécutif.

1. L'effacement du parti socialiste.

Le Parti socialiste est le grand absent des récits qui nous ont été faits de l'élaboration de la politique économique de François Hollande. Les membres de cabinet comme les députés n'en font jamais un acteur de la décision publique, ce qui acte un peu plus la marginalisation du parti déjà entamée dans les années 1980.

La mise à l'écart du Parti par les socialistes au pouvoir n'est pas nouvelle, et elle s'insère dans un mouvement plus large d'affaiblissement des partis politiques à élaborer des projets politiques. En 1981, l'objectif de François Mitterrand était de conquérir le pouvoir, mais surtout de l'exercer dans la durée. Le parti entend alors pleinement faire partie d'un « triangle de relations » avec le groupe parlementaire et le gouvernement. Les statuts du PS témoignent d'ailleurs de l'idée que le parti prime sur les représentants élus. Ils stipulent par exemple que tous les parlementaires sont soumis à la discipline de groupe, qui doit suivre la ligne du parti. En effet, la ligne politique de ce dernier est censée être issue de la délibération et du vote des militants, et les élus ne doivent pas pouvoir y déroger. Mais l'accès du parti socialiste au pouvoir pour une durée sans précédent modifie la hiérarchie entre parti et représentants.

Thierry Barboni¹⁷⁶ explique que, dès l'élection de F.Mitterrand, le PS s'organise en interne de manière à pouvoir participer aux travaux d'élaboration de la loi. Ainsi, les permanents du parti ont des liens avec les collaborateurs du groupe parlementaire, eux aussi issus du militantisme. Cependant, le travail de confection de la loi impose un rythme et crée des attentes très différents de ceux que connaissait le groupe parlementaire dans l'opposition. Ce dernier se trouve majoritairement en position de collaborer avec les membres de cabinets ministériels, qui sont, eux, principalement issus de la haute fonction publique. Ainsi, il se crée progressivement une frontière entre l'Etat et le parti¹⁷⁷, entre le gouvernement qui rédige les lois en s'appuyant sur l'expertise technique de hauts fonctionnaires, et le parti qui se cantonne à une « expertise politicienne »¹⁷⁸. Anthony Burlaud, dans son analyse des rouages de la décision de 1983, montre que le rôle du parti est déjà très marginal dans la redéfinition des politiques économiques à cette époque¹⁷⁹. Il se cantonne à suivre la ligne décidée par le gouvernement, plus que le gouvernement ne suit la ligne du parti. A partir de 1983, ce fonctionnement devient la règle et affaiblit la capacité du PS à peser sur les décisions gouvernementales.

Le fonctionnement interne évolue également avec François Mitterrand et contribue à affaiblir le poids du parti dans l'exercice du pouvoir. En effet, en devenant un parti de gouvernement et plus seulement un parti au gouvernement¹⁸⁰, le PS a accepté et intégré les règles du régime institutionnel ; y compris la personnalisation du pouvoir, dont François Mitterrand était emblématique. Le PS entre dans un processus de « présidentialisation », déjà amorcé avec François Mitterrand, mais qui va encore s'accroître après la fin de ses mandats. Un premier cap est franchi en 1995 lorsque, pour la première fois, les militants ne désignent pas le premier secrétaire comme candidat: cette année là, Lionel Jospin l'a emporté face à Henri Emmanuelli, qui dirigeait alors le parti. Ségolène Royal est encore plus représentative de cette tendance. En 2007, elle est désignée candidate par les militants alors qu'elle n'a jamais conquis le

¹⁷⁶ T.BARBONI, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, février 2009, p. 144-156.

¹⁷⁷ P.BIRNBAUM, *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, 1985.

¹⁷⁸ T.BARBONI, *op.cit.*

¹⁷⁹ A.BURLAUD, *Les socialistes face à la rigueur (1981-1983)*, *op.cit.*

¹⁸⁰ T.BARBONI, *op.cit.*

parti. Les raisons de sa désignation résident, entre autres, dans le fait que les sondages la donnaient gagnante face à Nicolas Sarkozy. Les militants socialistes ont donc désigné une candidate qui pouvait gagner, pas un représentant du parti ou un programme dans lequel ils se reconnaissaient.

Ainsi, depuis le deuxième septennat de François Mitterrand, le parti et le candidat sont progressivement dissociés. Si le projet mitterrandien de 1981 reprend une partie des propositions du projet socialiste, sa *Lettre aux Français* de 1988 s'en affranchit totalement. De même, Lionel Jospin élabore seul - avec son équipe de campagne - ses projets de 1995 et de 2002. La marginalisation du parti est explicite lorsqu'il affirme en 2002 que son projet « *n'est pas socialiste* ». Le parti ne fournit donc plus, ou de moins en moins, d'éléments programmatiques aux candidats. La dichotomie croissante entre la ligne doctrinale du PS et les actions des socialistes au gouvernement, dont nous avons parlé dans le premier chapitre, contribue également à marginaliser le parti dans la décision gouvernementale. Le phénomène est encore renforcé après la défaite de 2002 et le marasme idéologique dans lequel s'enfoncé le parti.

Faute de pouvoir peser sur le programme des candidats et les politiques du gouvernement, le parti cesse d'être l'outil principal de la transformation sociale¹⁸¹. Ainsi, il perd sa raison d'être idéologique et devient presque exclusivement un vecteur de conquête du pouvoir. A l'image de tous les partis de gouvernement français, le PS est donc devenu une « *machine électorale professionnalisée* »¹⁸². En mars 2015, nous avons assisté à une conférence de Laurent Baumel qui présentait son livre, *Quand le Parlement s'éveillera*. Son intervention fournit un exemple du rôle que joue le PS aux yeux de ses élus. En tant que frondeur, il s'inscrivait dans une perspective de rupture avec le gouvernement et le groupe socialiste à l'Assemblée, et il souhaitait faire connaître ce désaccord au sein du Parti socialiste. A la question de savoir pourquoi les frondeurs ne le quittaient pas pour créer un nouveau parti qui correspondrait à leur ligne de pensée, il a répondu spontanément: « *Le PS est une marque, c'est la seule manière d'arriver à gouverner* ». Progressivement cantonné à ce rôle, le Parti socialiste est donc de plus en plus mis à l'écart de la politique gouvernementale depuis 1981.

¹⁸¹ G.GRUNBERG, « Le parti d'Épinay : d'une rupture fantasmée à un réformisme mal assumé », *Histoire@Politique*, janvier 2011, p. 99-111.

¹⁸² L.SCHMID, « Pourquoi les partis ne sont pas producteurs d'idées », *Esprit*, août-septembre 2013, p. 40-42.

Si cette tendance n'est pas nouvelle, le quinquennat de François Hollande l'a profondément exacerbée. Les conditions de sa désignation comme candidat du parti y sont pour beaucoup. Déjà en 2012, alors candidat, François Hollande avait affirmé ne pas se sentir lié par l'accord programmatique établi entre le PS et Europe Ecologie les Verts (EELV), qui était pourtant la condition de l'union de la majorité¹⁸³. Ses prédécesseurs, nous l'avons dit, avaient procédé de la même manière. Cependant, le candidat Hollande est fort d'une légitimité que n'avaient pas tous les précédents candidats socialistes. En effet, sa désignation est le résultat d'une primaire ouverte, la première de l'histoire du parti. Les candidats à l'élection présidentielle étaient auparavant désignés par les militants. En 2011, le corps électoral de la primaire était beaucoup plus large et permettait à François Hollande de se dissocier de son parti, puisque sa victoire ne dépendait pas de ce dernier. En outre, cette primaire a fait du Parti socialiste le théâtre d'une lutte électorale dans laquelle les candidats ont porté des projets qui, pour se différencier, leur étaient nécessairement propres et minimisaient l'importance de celui du PS. Ainsi, ces primaires ont réduit encore davantage le parti à sa fonction de « *machine électorale* ». Cette évolution n'a pas que des conséquences institutionnelles. Elle peut également être un facteur d'explication à la distance que le gouvernement a établi avec le parti depuis 2012. Ainsi, alors que sous François Mitterrand ou Lionel Jospin, le premier secrétaire du parti avait toujours été associé - ou à minima informé - des inflexions de la politique gouvernementale, ce n'est pas le cas en 2012: la politique économique se décide totalement sans le parti.

Parallèlement, celui-ci se retrouve dépossédé de tous ceux qui l'avaient dirigé depuis 10 ans. Après la victoire des socialistes en 2012, les principaux leaders du parti sont entrés au gouvernement tandis que Martine Aubry refusait de reprendre la tête de la rue de Solferino. A l'issue du Congrès de Toulouse en 2012, le nouveau premier secrétaire, en la personne d'Harlem Désir, n'est donc pas un homme de poids du parti, et n'a pas assez de capital politique pour faire entendre la voix du PS face à celle du gouvernement. Le parti est donc cantonné à un rôle de soutien de la politique gouvernementale.

Le fait plus original de cette mandature est que la politique se fait presque contre le parti socialiste. Nous sortons ici du cadre chronologique de ce travail, qui s'arrête à 2014, pour aborder un point éclairant notre propos. En juin 2015, le Parti socialiste tient son

¹⁸³ L.SCHMID, *op.cit.*

77e congrès à Poitiers. L'année 2014 a été marquée par l'annonce et le vote du Pacte de Responsabilité, la ligne sociale-libérale assumée du chef de l'Etat, la défaite aux élections européennes, et le mouvement des frondeurs à l'Assemblée nationale. Il s'agit donc, lors de ce Congrès, de définir la politique du parti, et notamment de se positionner par rapport à la ligne politique du gouvernement. Les frondeurs présentent une motion qui traduit leur opposition à la politique économique de l'exécutif. La motion de Jean-Christophe Cambadélis, premier secrétaire depuis avril 2014, vise à l'inverse à rassembler le parti derrière le gouvernement. L'arbitrage revient à Martine Aubry, qui choisit finalement de rallier le camp du soutien au gouvernement, tout en ajoutant des conditions. La « motion A » est votée à la majorité des militants mais concède que la politique des socialistes au gouvernement « *a perdu en lisibilité* ». Elle réaffirme que « *la compétitivité est d'abord affaire d'innovation, de qualification des salariés, de positionnement des produits, de libération des énergies* » et réclame, entre autres, un meilleur ciblage des aides accordées aux entreprises. Enfin, il y est écrit que les engagements des entreprises sur l'emploi ne sont pas respectés, et que si cela venait à se confirmer, le parti attendrait que le tiers du financement du Pacte de responsabilité non encore mis en oeuvre soit utilisé différemment¹⁸⁴. Malgré ce « soutien conditionné » du parti, le gouvernement ne remet nullement en cause son Pacte de responsabilité.

Ainsi, le gouvernement actuel mène une politique qui n'a pas explicitement l'aval du parti, et démontre l'incapacité de ce dernier à peser dans le processus décisionnel. Force est de constater que le parti ressort du quinquennat de François Hollande encore plus marginalisé dans son rôle politique qu'il ne l'était déjà. Le parti aurait perdu plus du tiers de ses adhérents entre 2012 et 2015. En effet, au Congrès de Poitiers, le corps électoral comptait plus de 50 000 adhérents de moins qu'en 2012¹⁸⁵.

Encore plus significatif, il a renoncé à se doter d'un projet pour l'élection présidentielle de 2017. Jean-Christophe Cambadélis a justifié cette décision en expliquant que le PS ne « *souhaitait pas faire un programme achevé, pour laisser au candidat le soin de préciser sa pensée* »¹⁸⁶. Il semble donc que le Parti socialiste ait renoncé à avoir une existence en dehors de ses candidats.

¹⁸⁴ « LE RENOUVEAU SOCIALISTE », Motion déposée par Jean-Christophe Cambadélis au Congrès de Poitiers, 2015.

¹⁸⁵ F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

¹⁸⁶ « Le PS pose la première pierre de son projet présidentiel », *Le Monde*, 26/04/2016.

La situation du parti en 2011 et le rapport que les socialistes au gouvernement entretiennent avec lui l'excluent donc totalement de la décision du chef de l'Etat d'orienter sa politique économique sur la compétitivité en agissant sur le coût du travail. Dans ces conditions, F.Sawicki explique qu'il est logique que le « *groupe parlementaire soit devenu le principal lieu de débats, de discussions et de contre-propositions de la politique gouvernementale.* »¹⁸⁷.

2. La loi sans le Parlement.

Comme le rappelle Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *Le Bon gouvernement*, nous sommes dans un régime parlementaire dans lequel la « représentation nationale », en l'espèce, le Parlement et particulièrement l'Assemblée nationale, est l'élément central du processus d'élaboration de la loi. Par conséquent, si la politique de compétitivité mise en oeuvre par François Hollande ne respecte pas ses engagements de campagne, le plus étonnant est peut-être qu'elle ait malgré tout obtenu le vote des 289 députés de la majorité à l'Assemblée nationale¹⁸⁸.

Quelles que soient leurs positions sur ces mesures, les députés que nous avons rencontrés ont été unanimes sur la question: ils n'ont à aucun moment été associés à l'élaboration du CICE ou du Pacte de responsabilité. Les ouvrages publiés par les députés frondeurs Laurent Baumel et Jean-Marc Germain rejoignent ces témoignages. Ils racontent que les députés des commissions économiques, des affaires sociales et des finances ont été convoqués à Matignon après que le premier ministre a annoncé la mise en oeuvre du CICE. Lors de cette réunion, le directeur de cabinet leur aurait présenté la mesure, leur aurait expliqué qu'elle serait votée par le biais d'un amendement du gouvernement dans le PLFR 2012, et les aurait enjoint à le voter. Les députés auraient manifesté leur volonté d'instaurer des contreparties ou aménager le financement de manière à ce qu'il ne pèse pas sur la consommation des ménages. Le gouvernement aurait alors refusé, arguant que les « *arbitrages [étaient] déjà rendus* »¹⁸⁹. Lors de notre entretien, Jean-Marc Germain résume cet épisode en disant: « *La décision est prise sans*

¹⁸⁷ F.SAWICKI, *op.cit.*

¹⁸⁸ C'est le cas du CICE. Le Pacte de responsabilité a reçu moins de voix étant donné qu'une trentaine de députés s'est abstenue lors du vote de ses mesures.

¹⁸⁹ J-M.GERMAIN, *op.cit.*, p.98.

les parlementaires. C'est-à-dire que nous on arrive et on nous dit « c'est décidé, le président de la République a décidé ». Nous on rencontre le Premier ministre mais quand il arrive devant nous il nous dit que « c'est arbitré » et qu'il ne veut pas d'amendements ». Même Dominique Lefebvre, vice-président du groupe SRC à l'Assemblée nationale et fervent défenseur de la politique du gouvernement, présente le CICE comme « une mesure improbable bricolée en 10 jours »¹⁹⁰. De la même manière, ils découvrent le Pacte de responsabilité lors des vœux du président de la République en 2013.

L'Assemblée nationale a pourtant été le théâtre d'une contestation inédite de cette politique. Pour la première fois, des députés de la majorité décident de déroger à la discipline de vote et s'abstiennent lors de votes capitaux comme ceux du budget de la sécurité sociale, ou de la confiance au premier ministre. Plusieurs de ces députés, dits « frondeurs », se mobilisent à partir d'avril 2014 pour critiquer le Pacte de responsabilité et réclamer sa redéfinition. Jean-Marc Germain relate dans son livre une réunion de députés socialistes avec Manuel Valls lors de laquelle les parlementaires ont plaidé pour rééquilibrer la politique économique en faveur de la demande. Cette « réclamation » avait été soutenue par environ 90 parlementaires socialistes¹⁹¹. Bien que le premier ministre ait semblé porter de l'intérêt à leurs propositions, le projet de loi présenté en juin 2014 n'en porte aucune trace¹⁹². Malgré la tentative des députés de compter dans la décision du gouvernement, le choix a donc été fait sans le Parlement.

La légitimité de ce dernier à se prononcer sur des enjeux économiques est contestée depuis longtemps. Dans un récent ouvrage sur le pouvoir exécutif en France, Nicolas Roussellier¹⁹³ situe l'origine de ce dessaisissement dans les années 1920. Cette période est marquée, sur le plan budgétaire, par les difficultés de la France liées aux dettes contractées durant la Première Guerre mondiale. Elle se clôture avec le début de la crise économique de 1929. Dans la tradition parlementaire, le Parlement participe pleinement à l'élaboration du budget. En effet, les parlementaires ne conçoivent pas que le budget « de la nation » soit déterminé à partir d'un programme partisan (incarné par

¹⁹⁰ Entretien avec Dominique Lefebvre, député socialiste, membre de la commission des finances et vice-président du groupe socialiste, 05/03/2015.

¹⁹¹ Il s'agit du « Contrat de majorité » proposé au gouvernement le 5 avril 2014.

¹⁹² J-M.GERMAIN, *op.cit*, p.29.

¹⁹³ N.ROUSSELLIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XXe-XXIe siècles*, Gallimard, 2015.

l'exécutif) sans débat de la « représentation nationale ». Or, entre 1924 et 1926, le Cartel des gauches est dans l'impossibilité de faire voter ses budgets, systématiquement bloqués par l'une ou l'autre des deux assemblées législatives. A compter de cette date, le Parlement se trouve dans l'incapacité chronique d'aboutir à une majorité dans l'élaboration d'un texte budgétaire. L'urgence de la situation économique, qui s'aggrave encore à la fin des années 1920, conduit donc l'exécutif à le contourner. Dès 1926, un plan de redressement est élaboré hors du Parlement, et le budget est voté par décret-loi sans que les assemblées aient participé à son élaboration. Ainsi, le Parlement est durablement disqualifié dans son rôle sur les questions économiques.

Ce fonctionnement est entériné trente ans plus tard dans la Constitution de la Ve République. Selon N. Roussellier, la philosophie de cette Constitution est celle d'un « *droit à gouverner* » de l'exécutif, face auquel le pouvoir législatif représente un risque d'inefficacité ou de paralysie. Par exemple, concernant le vote du budget, la Constitution privilégie l'action gouvernementale, quitte à limiter le temps d'examen parlementaire. Ainsi, un certain nombre de dispositions constitutionnelles limitent la capacité d'action des assemblée législatives. L'article 38 stipule que « *pour l'exécution de son programme* », le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. L'article 40 interdit au Parlement de proposer une mesure qui aurait pour conséquence « *la diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* ». Il est établi que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent être que d'origine gouvernementale. D'ailleurs, depuis 2010, l'ensemble des 16 projets de loi (émanant du gouvernement) déposés devant commission des finances de l'Assemblée nationale a été adopté, tandis qu'aucune des 42 propositions de loi (émanant de l'Assemblée) ne l'a été. Même la révision constitutionnelle de 2008, qui avait pour ambition de redonner du pouvoir au Parlement, n'est pas revenue sur la suprématie du gouvernement dans la conduite des affaires économiques et sociales. En effet, l'article 42, qui stipulait avant 2008 que le texte débattu en séance était celui présenté par le gouvernement, prévoit désormais que ce texte est celui adopté par la commission parlementaire qui l'a examiné. De même, l'utilisation de l'article 49-3 - qui permet au gouvernement de considérer un texte de loi comme adopté sauf si une motion de censure est déposée et votée à la majorité - est limitée à un texte par session. Mais ces dispositions ne concernent pas les projets de loi

de finances et de financement de la sécurité sociale, qui ont permis le vote du CICE et des mesures du Pacte de responsabilité.

La disqualification du Parlement dans l'élaboration et le vote des politiques économiques, dont le CICE et le Pacte de responsabilité donnent un exemple, trouve donc en partie son origine dans les dispositions constitutionnelles de la Ve République. C'est l'argument premier des frondeurs qui appellent à un « retour du Parlement » : ils arguent du fait que la Constitution autorise le gouvernement à décider de sa politique sans consulter les parlementaires. Cela est valable pour l'initiative et la mise en oeuvre de la loi. En revanche, les parlementaires ont, et cela de façon exclusive, la prérogative de l'adoption du texte de loi. En conséquence, ils peuvent tout à fait, par leur refus, s'opposer aux politiques gouvernementales qu'ils n'approuvent pas. Ils ne sont constitutionnellement tenus à aucun alignement sur les décisions gouvernementales, quand bien même ils appartiennent à la majorité.

Notre étude n'était pas directement centrée sur ce point, si bien que, pour expliciter ce choix des parlementaires, nous avancerons ici que des hypothèses ouvertes par notre matériau; hypothèses qui mériteraient un travail plus ample pour les confirmer ou les infirmer.

Bien sûr, une partie de la majorité estime que la politique du gouvernement est la bonne. C'est le cas, parmi ceux que nous avons rencontrés, de Dominique Lefebvre, vice-président du groupe SRC, ou de Yves Blein, rapporteur de la mission d'information sur le CICE. Tous deux estiment qu'il s'agit d'une « *nécessaire prise de conscience de la réalité* », et d'une politique « *utile* »¹⁹⁴. Mais entre ceux qui la plébiscitent et ceux qui s'y opposent, la majorité est aussi composée d'un nombre conséquent de députés qui n'ont pas d'avis sur la question. Dans notre précédent travail, nous expliquions qu'il existait, parmi eux, une forme d'auto-disqualification sur les sujets économiques. Selon Delphine Dulong, la compétence économique s'est transformée en compétence politique à l'orée des années 1970¹⁹⁵. Elle explique que l'élection de Valéry Giscard d'Estaing a achevé d'inscrire l'économie dans le domaine de compétences du Président de la

¹⁹⁴ Entretien avec Dominique Lefebvre, député socialiste, membre de la commission des finances et vice-président du groupe socialiste, 05/03/2015 et entretien téléphonique avec Yves Blein, député socialiste, membre de la commission des affaires économiques, 12/05/2016.

¹⁹⁵ D.DULONG, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République », *Politix*, Troisième trimestre 1996, pp. 109-130.

République. Mais dans son analyse, la compétence économique, technocratique, s'oppose encore à la compétence politique des parlementaires.

Sans pouvoir dater le changement, nous avons pu constater que la « compétence économique » s'était également transformée en « norme d'excellence » du travail parlementaire. Les « qualifiés », à l'image de Charles de Courson ou Dominique Lefebvre parmi ceux que nous avons rencontrés, sont enclins à critiquer le peu de connaissances économiques de leurs collègues. Par exemple, Charles de Courson estime que « *A un moment il faut quand même arrêter l'absence totale de connaissance des mécanismes économiques !* », et qu'il n'existe que « *quelques députés et sénateurs qui font tourner les commissions des finances* »¹⁹⁶. Ceux qui, à l'inverse, ne s'estiment pas compétents en matière économique, ont davantage tendance à s'auto-disqualifier. Ils ne constituent pas la majorité de ceux que nous avons rencontrés, mais cela peut s'expliquer par le fait que ceux qui ont consenti à nous accorder un entretien faisaient principalement partie des « qualifiés »¹⁹⁷. Cependant, l'un de nos interlocuteurs, qui n'est pas issu du monde économique et n'a pas de parcours académique en économie, a déclaré que « *le choix du gouvernement, je suis pas capable de juger à mon niveau si c'est bien ou pas. [...] Je suis pas armé.* »¹⁹⁸. Damien Lecomte, lorsqu'il relate les réunions des frondeurs sur le Pacte de responsabilité, montre également que Pierre-Alain Muet, professeur d'économie, était parmi les premiers à prendre la parole. D'autres, à l'image de Dominique Chauvel, s'excusent de leur « peu de connaissances des subtilités du débat économique » et de ne pas être capable de parler de « théories économiques »¹⁹⁹. Ces députés sont *a priori* les plus nombreux. Ils se conforment alors à la discipline de vote, particulièrement importante au parti socialiste²⁰⁰. Autrement dit, comme le concède le député que nous citons précédemment, l'idée que l'on suit et l'on soutient les choix du gouvernement lorsque l'on est dans la majorité est prépondérante.

¹⁹⁶ Entretien avec Charles de Courson, député UDI, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 27/11/2014.

¹⁹⁷ Charles de Courson, Jean-Marc Germain, Dominique Lefebvre, par exemple, sont énarques ou polytechniciens. Ils ont donc une connaissance particulière des mécanismes économiques.

¹⁹⁸ Entretien avec Hervé Pellois, député SRC membre de la commission des affaires économiques, 09/12/2014.

¹⁹⁹ D.LECOMTE, *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire de la Ve République. Des relations du groupe majoritaire avec le pouvoir gouvernant et de la discipline parlementaire à l'Assemblée nationale les deux premières années de la XIV^e législature*, Mémoire de recherche de Master 2 sous la direction de F.SAWICKI, 2013-2014.

²⁰⁰ Voir sur ce point le travail de D.Lecomte précédemment cité.

Ce serait en tout cas une explication au fait que le « Contrat de majorité », qui appelait le gouvernement à redéfinir le Pacte de responsabilité qui, en l'état, ne satisfaisait pas les exigences socialistes, ait été signé par une centaine de parlementaires socialistes qui n'ont pourtant pas tous franchi le cap de l'indiscipline.

Mais, au-delà de l'auto-disqualification dans les domaines économiques, il semble également que les députés de la majorité aient intériorisé une position de soumission au gouvernement. Le discours de Jean-Marc Germain, lorsque nous l'avons rencontré, était empreint de l'idée que l'opposition du Parlement pouvait « *fragiliser le collectif socialiste* », reprenant implicitement l'idée que le gouvernement est titulaire d'un « *droit à gouverner* » que le Parlement aurait le devoir de lui garantir. Laurent Baumel, comme Jean-Marc Germain, dénoncent explicitement dans leurs ouvrages des pratiques parlementaires qui en témoignent. Jean-Marc Germain, lorsque nous l'avons rencontré, nous a expliqué que « *certaines députés vont voir le ministre pour demander s'ils peuvent déposer un amendement* » et affirme que, la majorité du temps, un amendement déposé qui ne reçoit pas l'aval du gouvernement est retiré. Il affirme également qu'il s'agit, pour beaucoup, de « *ne pas faire de peine au gouvernement* ».

De manière plus problématique encore, il nous explique qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de la rétribution politique « symbolique » pour certains députés. En effet, il existe un enjeu de reconnaissance et de visibilité, pour un parlementaire, à se voir nommer dans des commissions « prisées », à la tête de missions d'informations, voire au sein du gouvernement; ou encore à se voir attribuer le droit de poser des questions d'actualité au gouvernement. Or, Jean-Marc Germain nous explique que « contrarier » ce dernier peut coûter ces « valorisations » à un député. Par exemple, le 16 septembre 2014, 32 députés socialistes s'abstiennent lors du vote de confiance au gouvernement Valls II. Le 30 septembre, le groupe socialiste à l'Assemblée nationale décide d'exclure 7 députés frondeurs - parmi lesquels Jean-Marc Germain - de la commission des affaires sociales (dans laquelle sont examinées les mesures du Pacte de Responsabilité). Sans sur-estimer le poids des sanctions - Damien Lecomte a montré qu'elles restaient rares malgré les potentielles indisciplines - il semble cependant que leur perspective dissuade les parlementaires d'agir contre l'intérêt du gouvernement. Par là, ils abdiquent leur pouvoir de peser dans l'élaboration de la loi.

Ainsi, même si l'Assemblée nationale a été le théâtre d'une contestation sans précédent de la politique économique et sociale d'un gouvernement par sa majorité, le

Parlement n'a pas pesé dans l'élaboration de la politique économique de François Hollande. Les parlementaires, dans ce cas, sont loin de représenter des acteurs incontournables de la décision publique. En cela, la décision de 2012 rompt avec les pratiques socialistes antérieures. Le gouvernement a ainsi pu choisir d'infléchir sa politique, en 2012 comme en 2014, sans avoir à consulter ou à rendre compte aux assemblées législatives. Dans les décisions de 2012 et de 2014, l'exécutif était donc seul à la manoeuvre.

3. La politique de compétitivité, une décision 100% exécutif.

Ni le parti ni le groupe parlementaire de la majorité à l'Assemblée nationale n'ont donc participé à l'élaboration de la politique économique de François Hollande. De fait, les décisions ont donc été prises par le seul exécutif. Cette situation a de quoi préoccuper, mais pas de quoi surprendre. L'existence d'un exécutif sur-dimensionné est identifiée depuis longtemps par de nombreux auteurs, particulièrement depuis l'avènement de la Ve République et surtout depuis la présidentialisation du régime. Sur l'année 2015, Pierre Rosanvallon et Nicolas Roussellier y ont chacun consacré un ouvrage. Leur analyse est la même: pour l'un, le rapport « gouvernants-gouvernés » a pris le pas sur le rapport « représentants-représentés » ; pour l'autre, la « démocratie exécutive » a obligé tous les acteurs de la politique à soutenir le rôle dirigeant du pouvoir exécutif, particulièrement sur les sujets économiques.

La politique de compétitivité de François Hollande fournit un exemple supplémentaire qui vient étayer cette thèse. Une fois annoncé en novembre 2012, et donc sorti de la sphère exclusivement gouvernementale, le « Pacte de compétitivité » ne sera plus modifié, en dépit des tentatives parlementaires. Ainsi, la seule mesure que les députés ont obtenu est que les sommes engagées au titre du CICE servent explicitement à « améliorer la compétitivité ». Ils ont donc souhaité obliger les entreprises à retracer l'utilisation de l'argent dans leurs comptes annuels afin de pouvoir effectuer des contrôles. Cependant, lorsque cette disposition a été consentie par le gouvernement, elle s'est cantonnée à « une description littéraire en annexe du bilan ou dans une note jointe aux comptes »²⁰¹ qui ne peut être opposée à l'entreprise par l'administration fiscale.

²⁰¹ Questions/réponses sur le CICE, <http://www.economie.gouv.fr>

Ainsi, la mesure voulue par les députés a été édulcorée, voire annihilée. Tous les arbitrages ont été donc rendus au sein du gouvernement.

Même si nous n'avons pas eu accès aux documents internes des cabinets, sans doute trop récents pour être communiqués, il nous a été possible d'identifier les principaux acteurs de la décision de 2012. Sans grande surprise, et comme en 1983, elle est arbitrée entre l'Elysée, Matignon, et le ministère de l'Economie et des Finances. On peut également identifier des personnages politiques clés: François Hollande, Jean-Marc Ayrault, Pierre Moscovici et Arnaud Montebourg. Le second, en qualité de chef du gouvernement, est un acteur « logique » en ce qu'il intervient dans toutes les décisions politiques. En revanche, les rôles de l'Elysée et de Bercy révèlent d'une pratique particulière du pouvoir.

Le rôle de Bercy témoigne de l'orientation exclusivement économique donnée à la politique. En effet, on peut considérer que la baisse des cotisations patronales pour améliorer la compétitivité et, à terme, l'emploi (selon le discours du gouvernement), pouvait également concerner le ministère du travail ou encore celui des affaires sociales. Or, les récits qui nous sont faits témoignent de la prééminence de Bercy, en tant que ministère comme en tant qu'administration. Pierre-Emmanuel Thiard et les anciens conseillers de P.Moscovici nous ont tous affirmé que le premier matériau sur lequel les cabinets et le rapport Gallois s'étaient penchés pour élaborer leur diagnostic était la documentation que l'administration du ministère de l'Economie et des Finances mettait à disposition. Ils ont ainsi identifié plusieurs directions centrales directement impliquées dans l'élaboration de la politique de compétitivité: la Direction générale du Trésor (DGT), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), devenue en 2014 la direction générale des entreprises (DGE). Sur l'année 2011, par exemple, la DGT avait publié plusieurs travaux sur la compétitivité et la baisse des charges sur le travail. L'administration de Bercy avait donc un rôle d'expertise fondamental dans l'élaboration de la politique.

Sur un plan politique, les ministres de Bercy ont également eu un rôle important dans la définition de la politique de compétitivité. Ainsi, si la commande du rapport Gallois est officiellement lancée à Matignon, elle émane initialement de Bercy. Au sein même de ce ministère, la définition de la politique fait l'enjeu d'une « lutte de pouvoir » entre Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et Arnaud Montebourg, ministre du redressement productif; ce qui témoigne de la main-mise de ce ministère sur

l'élaboration de la politique de compétitivité. Les deux ministres ont des prérogatives différentes, mais les décrets d'attribution de 2012 stipulent explicitement qu'ils doivent collaborer à la « *préparation et la mise en oeuvre de la politique en matière de compétitivité de l'économie française* ». Or, politiquement, les ministres voient un enjeu de « rétribution politique symbolique » derrière le fait de porter une réforme. Aussi chacun essaye-t-il de lui donner une orientation différente de manière à ce qu'elle entre dans les compétences qui sont les siennes. D. nous explique ainsi que: « *Il y avait eu un gros débat, on s'était battu pour savoir qui allait l'avoir [...] parce que après y avait aussi un enjeu de suivi du dossier.* ». Le fait que les ministres se soient « battus » pour définir cette réforme montre que le ministère de l'Economie et des Finances est au coeur de la conception de la politique de compétitivité.

Logiquement, parce que son rôle est de décider et de coordonner la politique du gouvernement, le premier ministre et son cabinet sont associés à l'élaboration de la politique de compétitivité. Une phase d'analyse et de débats préalable à la décision a lieu autour du Premier ministre. En effet, les conseillers racontent que: « *Toute la phase amont, études, analyses, confrontation de modèles, d'hypothèses, de débat, se fait au niveau du premier ministre, avec des réunions hebdomadaires. Moi à ce moment là je suis toujours à Matignon ou à l'Elysée, dans des réunions entre conseillers puis après avec les ministres.*»²⁰². Toutefois, à la différence de 1983 où le plan de réorientation de la politique économique avait essentiellement été porté par Matignon²⁰³, il semble que le premier ministre ait été relativement marginalisé dans la décision de mettre en oeuvre une politique de compétitivité axée sur la baisse du coût du travail. En effet, D. affirme que « *Matignon ne pèse pas beaucoup dans la phase initiale du quinquennat* ». Le conseiller de l'Elysée, à l'époque au cabinet de Pierre Moscovici, ne cite même pas le premier ministre parmi les acteurs de la décision, tandis que Jean-Marc Germain nous dit, au sujet du CICE, « *Jean-Marc Ayrault l'a découvert lui-même d'ailleurs, c'est hallucinant !* ». Au regard des déclarations officielles dans la presse, il semble en effet que le premier ministre ait souvent tenu des positions en décalage avec celles de l'Elysée ou de Bercy. Par exemple, alors que le chef de l'Etat avait fait de la compétitivité un des « *principaux enjeux que devait relever le pays* » et affirmé qu'il jugeait nécessaire « *une réforme du mode de financement de la protection sociale pour*

²⁰² Entretien avec D., pré-cité.

²⁰³ Voir sur ce point A.BURLAUD, *op.cit.*

qu'il ne pèse pas seulement sur le travail » à l'ouverture de la Grande conférence sociale, le premier ministre la clôture en ne prononçant même pas le mot « compétitivité » dans son discours²⁰⁴.

Sans pouvoir l'affirmer, faute de documents internes, il semble que Matignon ait davantage œuvré à ne pas concentrer le débat sur le seul coût du travail. Jean-Marc Ayrault, lors de son discours de politique générale en juillet 2012, prônait une vision de la compétitivité à long terme axée sur l'innovation, la formation, la qualité. En octobre 2012, le cabinet du premier ministre expliquait encore que: « *Le coût du travail n'est pas un sujet tabou mais n'est pas l'alpha et l'oméga de la compétitivité* »²⁰⁵. Début novembre 2012, le premier ministre se voit d'ailleurs remettre le premier rapport du Haut conseil du financement de la protection sociale qui abonde en ce sens: il conclut que le déficit de compétitivité français ne repose pas sur un problème de coût du travail. Or, Jean-Marc Ayrault avait annoncé qu'il ne prendrait aucune mesure sur le financement de la protection sociale sans les résultats de ce rapport. Il est donc plausible de penser qu'il n'est pas à l'origine de la décision d'axer la politique sur la baisse du coût du travail.

On observe donc une partition du pouvoir exécutif puisque Matignon est dissocié de l'Elysée dans le processus décisionnel. Même si le premier ministre organise des réunions sur le sujet en septembre et octobre 2012, il semble qu'elles aient davantage servi à une mise en cohérence publique de la politique qu'à de réelles instances de décision. Ainsi, en octobre 2012, lorsque *Le Monde* écrit que l'Elysée envisage « *un allègement du coût du travail d'une quarantaine de milliards d'euros, avec le basculement de cotisations employeurs sur un impôt large, la piste la plus sérieuse étant celle de la contribution sociale généralisée (CSG)* » pour les entreprises²⁰⁶, le cabinet de Jean-Marc Ayrault trouve le montant « démesuré »²⁰⁷. Pourtant, l'un des conseillers du ministre de l'Economie nous confirme que les premières pistes sérieuses de réduction du coût du travail sont envisagées dès septembre²⁰⁸. Ainsi, la fonction de Matignon dans la décision semble limitée à son annonce publique en novembre 2012.

²⁰⁴ « Le coup de sang de Parisot », *Le Parisien*, 11/07/2012.

²⁰⁵ « Compétitivité : Matignon cherche à déplacer le débat au-delà du coût du travail », *Les Echos*, 15/10/2012.

²⁰⁶ Coût du travail : ce que prépare l'Elysée, *Le Monde*, 04/10/2012.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Entretien avec D., pré-cité.

Le premier ministre est donc mis à l'écart, tandis le chef de l'Etat et ses entourages président à la décision de la politique à mettre en oeuvre. En effet, le conseiller de Pierre Moscovici affirme que tout le travail à Matignon ne constitue pas une réelle préparation à la décision: « *À la fin, la décision, elle est pas préparée dans cette enceinte [à Matignon], c'est vraiment préparé à l'Elysée. Et là c'est vrai que à la fin c'est le premier ministre qui porte la mesure mais c'est très largement piloté à l'Elysée.* »²⁰⁹. De même, tous nos interlocuteurs ont spontanément admis que le coeur de cette décision se situait à l'Elysée. François Hollande a donc pu faire primer la vision qui était la sienne, et celle de ses conseillers, sur ce que devait être une politique de compétitivité. Jean-Marc Germain répète à plusieurs reprises que, de toute façon, « *les décisions sont prises à l'Elysée* ». B. raconte, lui, que le CICE, « *il faut dire que c'est vraiment une idée du Président de la République, ça pour le coup c'est vrai, je me souviens très bien de Mosco qui est revenu un jour en nous disant « il faut qu'on travaille sur tel truc, le Président a eu une idée* ». Son collègue au cabinet de Pierre Moscovici admet également que « *La vérité c'est que, oui, il y a ces tables rondes mais à la fin c'est quand même l'Elysée qui fait. C'est l'Elysée qui tranche et qui pilote* ». De même, pour le Pacte de Responsabilité, le conseiller à l'Elysée nous affirme que « *l'exécution c'est les ministères mais l'élaboration c'est vraiment ici [à l'Elysée]. [...]* »²¹⁰. François Hollande et ses conseillers ont donc décidé la définition de la politique de compétitivité.

Or, il semble que, déjà en 2012, les mesures envisagées par l'Elysée sont celles qui seront mises en oeuvre en 2014 avec l'élargissement du CICE en Pacte de responsabilité. Il ne s'agit encore une fois que d'une hypothèse que nous déduisons de notre matériau, et qui demande à être confirmée. D'après l'article du *Monde* pré-cité, l'Elysée envisageait début octobre 2012 un allègement du coût du travail « *d'une quarantaine de milliards d'euros* ». On pourrait penser que le quotidien a eu accès au rapport Gallois, non encore publié à cette date et qui préconisait cette mesure. Mais le rapport parle de 30 milliards d'euros de baisse de cotisations. Nous pouvons donc estimer que *Le Monde* a eu accès aux pistes de travail de l'Elysée, et pas simplement au rapport Gallois.

²⁰⁹ Entretien avec D., pré-cité.

²¹⁰ Entretien avec B., pré-cité.

Toutefois, une telle mesure n'était pas envisageable en 2012. Certainement pour des raisons politiques: à 6 mois de l'élection, le chef de l'Etat ne pouvait pas prendre une mesure qui aurait braqué toute l'aile gauche de son parti. Mais également, et prioritairement, d'après nos interlocuteurs, pour des raisons purement comptables, qui semblent avoir été déterminantes. Les conseillers de Pierre Moscovici insistent sur le fait que la mesure décidée devait être « *faisable* » étant donnée la contrainte budgétaire. D'après les témoignages que nous avons recueillis, l'objectif de réduire le déficit à 3% du PIB en 2013 relève en effet de l'obsession pour l'Elysée et pour Bercy. Dans ces conditions, mettre en oeuvre une politique dont le coût s'élèverait à 40 milliards d'euros est qualifié « *d'impossible* ». Ainsi, opter pour un crédit d'impôt relève de la manoeuvre comptable: les effets se font sentir dès 2013 mais l'impact sur les finances publiques n'intervient qu'en 2014. B. précise: « *Pour le coup en termes de finances publiques et économiquement [le CICE] avait quand même plusieurs intérêts par rapport au modèle « baisse de charges »: il y avait un intérêt immédiat qui était qu'il y avait un effet de décalage dans le temps qui faisait.... Parce que je rappelle qu'on était en phase d'ajustement budgétaire extrêmement lourd, quand on arrive il y a 5% de déficit public, et en plus on arrive en milieu d'année !* »²¹¹. Les modalités pratiques ont donc édulcoré une volonté pourtant déjà réelle en 2012 de mener une politique de compétitivité basée sur la baisse massive du coût du travail.

Ainsi, le Pacte de responsabilité n'aurait été annoncé qu'en 2013 car il nécessitait un « *temps de conception* » pour trouver comment financer 41 milliards de baisses de charges en période de réduction des déficits. Cela expliquerait pourquoi, interrogés sur le moment où François Hollande a rompu avec son discours de campagne - et que nous situions initialement davantage en 2014 qu'en 2012 -, tous nos interlocuteurs nous ont systématiquement ramenés au CICE. La véritable bascule se situe donc en 2012, lorsque l'Elysée opte pour une politique de compétitivité basée sur la baisse du coût du travail dont le Pacte de Responsabilité sera, certes, une amplification assumée; mais rien de plus qu'une prolongation.

C'est donc la prépondérance de l'exécutif - et en son sein, de l'Elysée et de Bercy - qui caractérise la décision d'infléchir la politique en faveur de la compétitivité et de la baisse du coût du travail en 2012. Le fait que la décision politique soit cloisonnée

²¹¹ Entretien avec B., pré-cité.

au cercle restreint de l'exécutif pose avec d'autant plus d'acuité la question des entourages du pouvoir, au sens d'acteurs pouvant peser sur la décision.

B. Le poids des entourages « économiques » du pouvoir.

Si les idées circulent moins vite dans un cercle large - par exemple, lorsque près d'un millier de parlementaires apportent leur pierre à l'élaboration d'une politique - elles sont beaucoup plus circonscrites dans le cadre d'un petit nombre de décideurs. C'est pourquoi il est central d'identifier les acteurs ou types d'acteurs qui ont pu peser sur la décision politique. En 2012, on peut noter que les figures du monde économique sont omniprésentes dans l'espace social et politique et portent la nécessité d'une politique de compétitivité. Leurs revendications coïncident avec les recommandations de Bercy à l'arrivée de François Hollande au pouvoir. Ainsi, ces acteurs cloisonnent le champ des possibles des décideurs politiques.

1. Think tanks et économistes: façonner le champ des possibles.

En 2012, les économistes, souvent réunis en think tanks, ont cherché à peser dans l'élaboration de la politique économique de François Hollande²¹². Nous ne sommes pas en mesure de savoir s'il s'agit d'une nouveauté par rapport au quinquennat précédent, mais il semble que ce soit un fait nouveau pour la gauche au pouvoir.

Le débat médiatique sur l'année 2012 témoigne de l'omniprésence de certains « experts » sur la question de la compétitivité. Alors que les candidats à l'élection présidentielle se disputent la définition du concept pour savoir s'il s'agit d'un problème de coût de production ou d'un problème de qualité de la production, la majorité des économistes qui s'expriment dans la presse ont tranché la question. Dans cette entreprise médiatique, ils sont appuyés par certains think tanks dans lesquels les économistes travaillent souvent en collaboration avec des chefs de grandes entreprises. Ainsi, pendant la campagne mais surtout après l'élection de François Hollande, Terra

²¹² Nous nous appuyons ici essentiellement sur nos travaux de l'an dernier sur les *Think tanks dans l'élaboration de la politique publique. L'exemple du Pacte de Responsabilité*.

Nova, la Fondation Concorde, l'IFRAP, le Cercle des économistes, l'Institut de l'entreprise et l'Institut Montaigne enchaînent les publications pour livrer leur diagnostic sur la compétitivité. Le raisonnement est systématiquement le même, bien résumé dans cet extrait de la déclaration finale du Cercle des économistes aux Rencontres économiques d'Aix en Provence de 2012: « *Au niveau de la France, la difficulté immédiate est avant tout la faible rentabilité de l'immense majorité des entreprises, qui entrave leur capacité à innover, à exporter, à investir et à créer des emplois. Améliorer cette rentabilité passe par un transfert massif des charges sociales des entreprises vers la CSG.* »²¹³. D'après eux, c'est donc la faiblesse du taux de marge des entreprises qui est à l'origine du déficit de compétitivité, et le seul moyen de le restaurer est de baisser massivement les charges sur les entreprises. En outre, tous s'accordent à recommander une baisse massive des cotisations sociales patronales sur les salaires.

A titre individuel, plusieurs économistes se prononcent dans le même sens tout au long de l'année 2012. Parmi eux, Gilbert Cette, Elie Cohen et surtout Philippe Aghion, qui s'expriment à plusieurs reprises pour un « choc d'offre ». Ainsi, dans une tribune signée par les 3 économistes en octobre 2012, on peut lire: « *Pour d'autres, dont nous sommes, transférer le financement de la protection sociale des entreprises vers une fiscalité des revenus à l'assiette plus large, équivaut à court terme à une dévaluation réelle. Une telle dévaluation certes réduit le pouvoir d'achat des ménages à court terme, mais elle stimule l'activité économique en augmentant la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence étrangère.* »²¹⁴. Or, ils sont tous trois membre du « groupe de la Rotonde », et font donc partie des économistes dont François Hollande s'est entouré lors de sa campagne.

Selon Mathieu Fulla, les « économistes » ne sont pas nouveaux dans l'orbite des socialistes. Certains ont joué un rôle prépondérant en rejoignant le PS après 1974 en car ils lui ont permis de gagner en « crédibilité économique ». En 2012, la crédibilité économique du candidat Hollande, si chère aux socialistes, est également garantie par le soutien public que lui apporte un nombre conséquents d'économistes « reconnus » (car très médiatisés) à l'occasion d'une tribune dans le *Monde*:

²¹³ Déclaration finale du Cercle des économistes lors des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence, 8 Juillet 2012.

²¹⁴ « Pour une dévaluation fiscale », P.Aghion, G.Cette, E.Cohen, E.Farhi, *Le Monde*, 25/10/2012.

« Nous sommes économistes et suivons avec attention les débats en cours et les annonces faites par les candidats à la présidence. Nous jugeons leur ambition économique à la pertinence des options qu'ils proposent. [...] Un candidat se dégage à nos yeux, le plus apte à redresser la France et rassembler les Français. Ce candidat, c'est François Hollande. »²¹⁵.

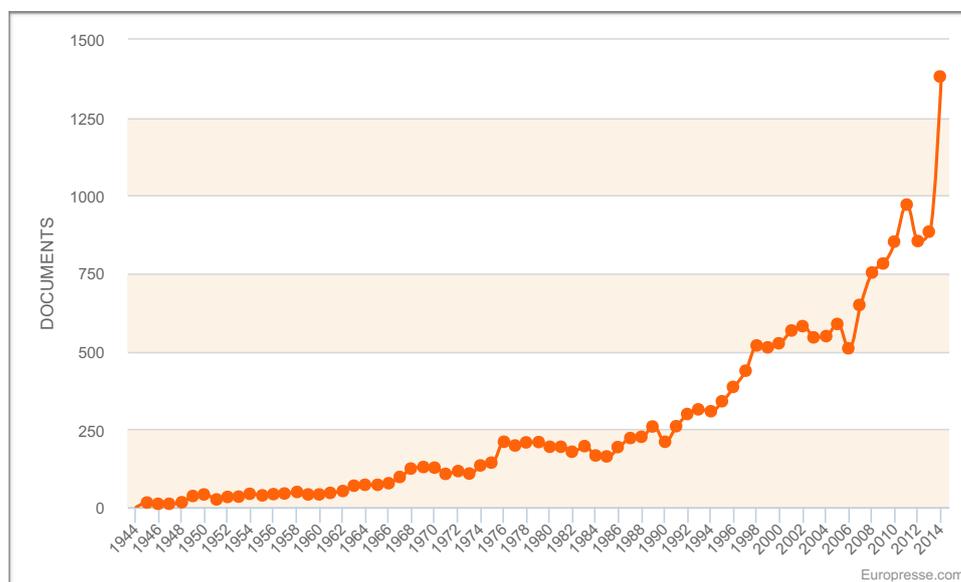
La principale différence entre les deux périodes réside dans le profil des « économistes ». Dans les années 1970, il s'agit surtout d'experts d'Etat, hauts fonctionnaires issus des institutions publiques de la période modernisatrice post-1945 (INSEE, Comptabilité nationale, Commissariat général au Plan). L'économiste universitaire, tel que nous le connaissons aujourd'hui dans le débat public, n'existe pas avant 1969 et la création des premières facultés de sciences économiques. Il a ensuite mis du temps à être reconnu comme légitime face aux économistes d'Etat. S'ils n'étaient pas absent au Parti socialiste dans les années 1970, Mathieu Fulla précise que les « théoriciens » (universitaires) sont surtout dévolus à faire connaître le projet de François Mitterrand dans la presse et non à participer réellement à son élaboration. En 2012, les experts d'Etat sont toujours présents mais les économistes universitaires ont acquis une place qu'ils n'avaient pas dans les années 1970 et 1980.

En effet, avant la fin des années 1990, il n'existe pas réellement de liens entre les économistes « privés » et le pouvoir politique et l'administration. La figure du docteur en économie est d'ailleurs peu présente dans la presse, et assez décriée pour son « manque d'efficacité ». Les théories économiques sont impuissantes face à la montée du chômage et les économistes se divisent à une époque où la théorie libérale apparaît dans l'espace sociale et rivalise avec la théorie keynésienne encore dominante. Aussi peut-on lire des articles de journaux qui ironisent sur les batailles que se livrent les universitaires pour expliquer le chômage sans parvenir à y trouver des solutions. Par exemple, *Le Monde* écrit en 1993: « Il y a trois millions de chômeurs... et presque autant d'explications. [...] Et il n'y a pas de thérapie unique et unanime proposée par les économistes dans leur ensemble. »²¹⁶. Le terme « économiste » lui-même est peu présent dans les médias, en grande partie parce que les hauts fonctionnaires, en raison de leur devoir de réserve, ne s'y expriment pas. Dans *Le Monde*, jusqu'en 1990, on

²¹⁵ « Nous, économistes, soutenons Hollande », *Le Monde*, 17/04/2012.

²¹⁶ « Le blues des économistes devant les files d'attente », *Le Monde*, 13/03/1993.

trouve ainsi moins de 220 articles par an qui mentionnent le mot. En revanche, une nette inflexion est visible au début des années 1990, en témoigne le graphique suivant²¹⁷:



Le terme connaît un traitement médiatique croissant jusqu'en 2014. Il ne s'agit alors plus tant de l'expert d'Etat que de l'économiste universitaire, qui est devenu partie prenante du débat public.

L'explication de cet essor médiatique est multiple. L'enjeu économique prend une place particulière dans les années 1990, notamment avec la montée massive du chômage après 1990 et la création de l'union économique et monétaire en 1992. En parallèle, cette décennie est le témoin du recul de l'Etat dans l'économie, et du discrédit jeté sur sa compétence en la matière: François Mitterrand déclare par exemple en 1993 que « *en matière de chômage, on a tout essayé* ». En 1993, le dernier plan quinquennal s'achève et n'est pas renouvelé. Les « économistes d'Etat » perdent donc en prestige et en pouvoir. Les « universitaires » peuvent saisir l'opportunité d'apporter une expertise extérieure, jugée plus novatrice et pluraliste. Ainsi, c'est dans les années 1990 que se créent beaucoup de think tanks qui sont intervenus dans le débat sur la compétitivité en 2012. Par exemple, le Cercle des économistes en 1992, la Fondation Concorde en 1997, ou l'Institut Montaigne en 2000. Réunis dans ces associations, les économistes gagnent

²¹⁷ La recherche Europresse du terme « économiste » fournit une courbe du traitement du mot dans les journaux. Même approximative, on peut estimer que cette méthode dévoile une tendance réelle. Nous avons regardé exclusivement le journal *Le Monde* car il met à disposition ses articles depuis 1944.

en « force de frappe » médiatique, et se veulent acteurs du débat politique²¹⁸. Ce rôle leur est reconnu dans les années 1990. En 1988, Michel Rocard nomme l'économiste Jacques Mistral au poste de conseiller économique dans son cabinet. En 1991, Edith Cresson est conseillée à Matignon par Jean-Hervé Lorenzi. A l'arrivée de Lionel Jospin à la tête du gouvernement en 1997, plusieurs économistes entrent dans les cabinets: Jean Pisani-Ferry, rejoint le cabinet de Dominique Strauss-Kahn, lui même économiste, à Bercy, tandis que Pierre-Alain Muet entre au cabinet du premier ministre. En 2000, Jacques Mistral revient au cabinet de Laurent Fabius. Par ailleurs, tous sont membres du Cercle des économistes. Lionel Jospin crée surtout le Conseil d'analyse économique (CAE) en 1997, un organe rattaché au premier ministre et chargé « *d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique* »²¹⁹. Ainsi, les économistes se voient reconnaître un rôle de conseil auprès du politique qui légitime désormais leurs prises de position sur les politiques économiques.

Le débat politique témoigne de leur rôle grandissant. Pour la première fois en 1995, un candidat à l'élection présidentielle propose une mesure économique en arguant qu'« *elle est recommandée par de grands économistes* »²²⁰. Les candidats commencent en outre, à partir de cette date, à évoquer « *les experts* » sur les questions économiques, et plus seulement les études officielles de l'administration. En 2007, le phénomène est encore plus sensible: à plusieurs reprises durant le débat qui les oppose, les candidats au second tour citent les études de think tanks et font référence aux « *économistes* » pour légitimer leurs chiffres. Les « experts en économie » n'hésitent pas à fournir des propositions au politique -comme en 2012 sur la compétitivité-, participent aux commissions chargées de rédiger des rapports commandés par le gouvernement -comme le rapport Attali -, et pensent même « pour » le politique: en 2006, le Cercle des économistes publiait, par exemple, *Politique économique de droite, politique économique de gauche* en vue de la campagne présidentielle. Leur tribune de soutien à François Hollande témoigne du rôle de juge qu'ils ont acquis - ou qu'ils s'attribuent - dans le débat politique.

²¹⁸ Sur les think tanks et l'influence des économistes dans le débat public et politique, voir notre travail *Les think tanks dans l'élaboration de la politique publique, op.cit.*

²¹⁹ Statuts du Conseil d'analyse économique.

²²⁰ Lionel Jospin lors du débat de l'entre-deux-tour de l'élection présidentielle en 1995 face à Jacques Chirac. Vidéo de l'INA.

En 2012, ils sont d'autant plus incontournables que le fait économique constitue le coeur du débat politique après les crises de 2008 et 2010. Ils entretiennent des liens avec le candidat socialiste devenu Président et interviennent donc dans la définition de ses idées politiques en matière économique en 2012.

En effet, ils sont partie prenante de la campagne de François Hollande et interviennent dans l'entourage de ce dernier après son élection. Lorsque Pierre Moscovici intervient au cercle des économistes en juillet 2012, il déclare: « *Vous êtes un certain nombre à avoir fait la campagne avec nous* » et ajoute, « *bien sûr maintenant qu'on est au pouvoir, vous travaillez tous avec nous !* »²²¹. Force est de constater que leurs propositions sont finalement reprises dans la politique économique mise en œuvre par le gouvernement à partir de 2012, bien que les économistes ne soient pas nombreux à avoir intégré les entourages du pouvoir en 2012. Thomas Philippon, signataire de la tribune de soutien à François Hollande en 2012, entre au cabinet de Pierre Moscovici; et Claire Waysand, membre du Cercle des économistes, - qui s'est prononcé en juillet 2012 en faveur d'un choc d'offre - devient conseillère économique de Jean-Marc Ayrault en août 2013. Aucun n'est officiellement conseiller à l'Élysée. Ils contribuent pourtant à « définir le champ des possibles des décideurs ».

Selon nos entretiens, ils restent liés à Emmanuel Macron qui se veut la courroie de transmission de leurs propositions au sein du cabinet du Président. Au-delà de leur rôle durant la campagne, ils interviennent également dans la définition du « choc de compétitivité » que préconise Louis Gallois. En effet, Pierre-Emmanuel Thiard nous affirme que, pour la rédaction du rapport sur la compétitivité de l'industrie française, Louis Gallois et ses deux rapporteurs ont usé, entre autres, des travaux de think tanks et des « *grands économistes classiques qui tournent sur la place de Paris* ». Or, l'expression de « choc de compétitivité » et les mesures préconisées par le rapport rejoignent exactement celles que plusieurs think tanks libéraux avaient proposées tout au long de l'année 2012, auxquelles s'ajoutent celles, similaires, que la majorité des économistes - que Pierre-Emmanuel Thiard désigne comme « classiques » - ont développé dans la presse.

Sans pouvoir montrer leur participation directe à l'élaboration de la politique, qui n'existe sans doute pas étant donné que les économistes n'évoluent pas dans les

²²¹ Intervention de Pierre Moscovici aux Rencontres économiques d'Aix en Provence, juillet 2012, visionnée sur youtube.fr.

cabinets ministériels ou dans l'administration, la place qu'ils ont occupée dans le débat public et politique en 2012 a contribué à « cadrer » les interprétations des décideurs sur la compétitivité. En ce sens, la figure de l'économiste est nouvelle pour la gauche au pouvoir en comparaison avec 1981 et 1997. Cependant, la baisse du coût du travail ne faisait l'objet que d'une proposition sur plus de 30 que proposait le rapport Gallois. En outre, le gouvernement a longtemps affirmé qu'il ne ferait rien sur le coût du travail avant le printemps 2013. Le rôle des économistes, même s'il est à prendre en compte dans les déterminants de la décision, n'explique donc pas à lui seul le choix qui a été fait par le gouvernement en novembre 2012.

2. Représentants du monde patronal: peser sur l'agenda des réformes.

Un deuxième acteur du « monde économique » semble avoir été un élément déterminant de la décision: le « monde patronal », que nous entendons ici comme les chefs de grandes entreprises françaises et leurs représentants, particulièrement le MEDEF et l'AFEP²²². Au regard du traitement médiatique du terme « MEDEF », il apparaît clairement que l'organisation a été particulièrement présente dans la presse quotidienne nationale à partir de 2011, alors qu'on observe un net déclin des articles la concernant entre 2008 et 2011. Les représentants patronaux ont donc un poids médiatique certain lorsque François Hollande est élu en 2012.

Ils font également l'objet d'une attention particulière de la part des responsables politiques socialistes pendant la campagne et après l'élection. En effet, François Hollande, candidat comme président, s'attache à soigner ses rapports avec les chefs d'entreprise. Durant sa campagne, il charge André Martinez, ancien dirigeant du groupe Accor avec qui il a fait HEC, des « relations avec le patronat ». Ce dernier devient ensuite « conseiller spécial » de Pierre Moscovici à Bercy, alors qu'il n'existe pas, par exemple, de conseiller en charge des relations avec les organisations syndicales salariées. En mars 2012, le candidat socialiste participe à un colloque sur la compétitivité co-organisé par l'AFEP lors duquel il reconnaît la nécessité d'agir sur le coût du travail en réformant le financement de la protection sociale. En août 2012,

²²² Association française des entreprises privées, elle regroupe actuellement 115 grandes entreprises et la totalité du CAC 40. Nous avons rencontré son économiste en chef, Olivier Chemla.

François Hollande devenu président de la République organise un déjeuner avec 12 grands patrons français membres de l'AFEP. Quelques jours après, Jean-Marc Ayrault se rend à l'université d'été du MEDEF accompagné de huit membres de gouvernement. Il s'agit, à chaque fois, de « rassurer » sur le fait que la gauche est consciente de « *la réalité des entreprises* »²²³. Le président de l'Institut de l'entreprise nous avait également affirmé qu'il avait eu « *beaucoup plus de contacts et d'expressions d'intérêt et de rendez-vous spontanés avec les cabinets du gouvernement Ayrault que dans l'ancienne équipe de Sarkozy* »²²⁴. De même, Olivier Chemla, « chef économiste » de l'AFEP, nous affirme que l'organisation a des liens réguliers avec les pouvoirs publics et les ministères, dont les membres sont reçus à l'AFEP²²⁵. François Hollande s'y serait d'ailleurs rendu en décembre 2012²²⁶. Les membres du gouvernement témoignent aussi de leur attention aux propositions du monde économique lorsqu'ils se rendent aux Rencontres économiques d'Aix-en-Provence en juillet 2012. En effet, les membres du Cercle des économistes prônent alors un « choc d'offre » et Louis Gallois s'y prononce en faveur d'un « choc de compétitivité » par un transfert massif de charges sociales sur la fiscalité²²⁷. Pierre Moscovici, alors ministre de l'économie, est présent et se montre attentif à ces propositions. Ainsi, lorsqu'il est interrogé sur le « choc de compétitivité », il répond: « *En effet, nous avons un problème de compétitivité, personne ne peut le nier* », et affirme qu'il sera nécessaire de prendre des mesures pour le résoudre. L'attention particulière dont bénéficie le « monde de l'entreprise » en fait une des composantes de l'« entourage de l'exécutif ». Aussi, ils sont en mesure de peser sur l'agenda des réformes dès 2012.

François Hollande semble avoir accepté dès sa campagne l'idée qu'une politique de compétitivité doit s'accompagner d'une baisse du coût du travail. En revanche, il n'avait pas nécessairement envisagé de mettre en oeuvre une telle mesure dès l'automne 2012. En effet, lors de son intervention aux Rencontres économiques, Pierre Moscovici assure que « *la première priorité du gouvernement français c'est*

²²³ Il s'agit du principal reproche que le mouvement des « Pigeons » adressait à François Hollande et au gouvernement.

²²⁴ Entretien avec Frédéric Montlouis-Félicité, Directeur général de l'Institut de l'entreprise, 21/05/2015.

²²⁵ Entretien avec Olivier Chemla, chef économiste de l'AFEP, 13/05/2015.

²²⁶ « Banquet patronal pour Hollande », *La Correspondance économique*, 12/12/2012.

²²⁷ Vidéo du débat sur l'entreprise occidentale entre Louis Gallois et Henri Proglio, Rencontres économiques d'Aix 2012, youtube.fr.

l'éducation ». S'il évoque la mise en oeuvre des mesures promises durant la campagne (Banque publique d'investissement et fiscalité des PME) dès l'automne, il recommande aux économistes et aux chefs d'entreprises présents « *d'attendre le lendemain* », affirmant que les chantiers de la compétitivité et de la réforme de la protection sociale seront lancés lors de la Grande conférence sociale²²⁸.

Celle-ci s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012. Elle amorce un cycle de négociations sur la réforme du marché du travail qui doit s'étendre jusqu'à mars 2013, et qui doit permettre d'adopter les contrats de générations - une des principales promesses de François Hollande -, ainsi que la réforme de la « sécurisation des parcours professionnels » - que le gouvernement présente comme un signe envoyé aux salariés. Si le MEDEF acquiert une place particulière pour l'exécutif en 2012, c'est en partie parce que François Hollande a promis de faire du dialogue social la clé de voûte de sa méthode de réforme. En promettant de ne pas passer outre la négociation entre les partenaires sociaux, le chef de l'Etat conditionne la mise en oeuvre de certaines de ses promesses de campagne à l'élaboration d'un compromis entre syndicats ouvriers et patronat. Or, les organisations patronales sont peu nombreuses, et aucun accord ne peut être obtenu sans le MEDEF. Pour réaliser certaines de ses promesses, François Hollande doit donc donner des « gages » au patronat.

C'est le cas en juillet 2012. Après les premières mesures fiscales du quinquennat²²⁹, le MEDEF s'élève contre les hausses de charges et multiplie les interventions dans la presse pour souligner au gouvernement « l'urgence de la compétitivité », menaçant de bloquer les négociations. Par exemple, mi-juillet 2012, Laurence Parisot déclare dans une interview aux *Échos*:

*« Comment pourrions-nous ouvrir une négociation sur l'emploi en septembre si le document d'orientation que le gouvernement doit transmettre aux partenaires sociaux ne nous convient pas ? Nous attendons un texte équilibré, qui intègre les enjeux de sécurité du marché du travail, mais aussi ses enjeux de flexibilité. Il ne s'agit pas de bloquer le dialogue social, mais au contraire de lui permettre de démarrer dans le seul axe favorable à la croissance, l'axe de la compétitivité. »*²³⁰.

²²⁸ Intervention de Pierre Moscovici aux Rencontres économiques d'Aix en Provence, juillet 2012, visionnée sur youtube.fr.

²²⁹ Dans nos entretiens, on nous cite l'abrogation de la TVA sociale, la fin de la défiscalisation des heures supplémentaires, l'augmentation du SMIC, les hausses d'impôts pour ramener le déficit en deçà de 3% dès 2013...

²³⁰ « Laurence Parisot : « La croissance passera par les entreprises ou ne sera pas » », *Les Échos*, 18/07/2012.

L'axe en question est très particulier: le gouvernement a annoncé des mesures pour agir sur l'offre de production et la compétitivité dite « hors prix », mais le MEDEF souhaite des mesures sur le coût du travail. Aussi paraît-il plausible que le gouvernement ait accéléré ses réformes sur la compétitivité pour s'assurer d'obtenir un accord entre les partenaires sociaux.

Cette hypothèse ne peut être vérifiée faute d'avoir eu accès aux documents des cabinets ministériels, mais nous pouvons l'étayer par plusieurs éléments. Nous avons expliqué que François Hollande affichait de longue date la conviction qu'il fallait agir sur la compétitivité française et réformer le financement de la protection sociale. Cependant, à son arrivée à l'Élysée, ces questions ne semblent pas avoir été les plus pressantes. En effet, D. nous affirme que dans les « *premiers mois, la priorité c'est les promesses de campagne d'une part, d'autre part une contrainte budgétaire très forte, on a cet objectif de 3% de déficit en 2013* ». De la même manière, son collègue de l'époque au cabinet de Pierre Moscovici admet que les responsables politiques n'ont « *pas d'idée précise de « on va faire ça, ça et ça* » sur la compétitivité. Début juillet 2012, l'Élysée affirme encore, au sujet de la réforme du financement de la protection sociale, « *Ce dossier est très important, mais ne doit pas être vécu comme une urgence immédiate* », et déclare souhaiter se laisser le temps de la réflexion²³¹. Au regard des prises de parole de l'exécutif dans les médias, aucune inflexion de discours sur la compétitivité n'est d'ailleurs réellement sensible avant le début de la conférence sociale. C'est là que le gouvernement commence à aborder la question du coût du travail et de la compétitivité, et que le rapport Gallois est lancé.

Pourtant, pour les conseillers, ce dernier ne témoignait pas d'une volonté politique de réformer immédiatement le coût du travail: « *La commande du rapport Gallois c'est un non événement. C'est un rapport parmi mille autres.* »²³². La situation peut alors être analysée comme celle que P.Bezes décrit au sujet du « rapport Picq » en 1994²³³. Dans une situation politique délicate - ce qui était le cas en 2012 -, demander la rédaction d'un rapport revient à « *différer une action politique* » en la transférant sous l'autorité d'une instance déléguée qui n'engage pas le gouvernement. Comme le dit P.Bezes,

²³¹ « Le basculement des charges vers l'impôt, un dossier à embûches », *Le Monde*, 01/07/2012.

²³² Entretiens avec D. et Pierre-Emmanuel Thiard, pré-cités.

²³³ P.BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). », *Revue française de science politique*, n°2, 2000. pp. 307-332.

« réunir une commission à un coût plus faible que légiférer », d'autant qu'il ressort de nos entretiens que F.Hollande n'avait aucune mesure à proposer en juillet 2012. Ainsi, l'un des conseillers de Pierre Moscovici en 2012 nous explique : « On a une instruction très claire [de l'Elysée] qui est « on fait rien sur le coût du travail, on annonce rien sur le coût du travail » pendant cette conférence mais on lance des groupes de travail, on lance des rapports... Enfin ça c'est les techniques habituelles. ». Il s'agit donc pour le gouvernement d'ouvrir le débat pour favoriser la négociation sociale, tout en se donnant du temps pour élaborer et annoncer des mesures. D'où l'expression, lors de nos entretiens, d'une « crêpe lancée en l'air » et qui « allait retomber [...] » pour parler du rapport Gallois²³⁴. Le président de la République et le premier ministre conditionnent alors l'adoption de mesures au contenu dudit rapport²³⁵. François Chérèque, secrétaire général de la CFDT (Confédération française démocratique du travail) en 2012, raconte dans le *Monde* que les syndicats n'avaient pas opposé de résistance à l'idée d'une réforme du financement de la protection sociale lors de la conférence sociale²³⁶. Ainsi, le gouvernement pouvait décider de lancer le rapport Gallois pour favoriser un accord avec le MEDEF sans risquer une rupture avec les syndicats lors des négociations. La manœuvre est d'autant plus efficace que la rédaction du rapport est confiée à la personne de Louis Gallois, qui vient de quitter son poste de PDG chez EADS, et non à une commission. Or, deux jours avant, nous l'avons dit, il s'était prononcé en faveur d'une baisse de charges massive pour les entreprises. Mais il défend cette idée depuis bien plus longtemps. En effet, Mathieu Fulla relève que déjà en 1980, alors jeune expert du CERES, Louis Gallois écrivait dans une note sur le financement du projet socialiste que « la re-dynamisation de l'appareil productif ne [pouvait] passer que par la fiscalisation d'une partie des cotisations sociales afin de baisser les charges sur les entreprises »²³⁷. Ainsi, le MEDEF y voit la garantie que « ses positions seront défendues »²³⁸.

²³⁴ Entretien avec D., pré-cité.

²³⁵ Par exemple : « CSG : Bercy réserve sa recette », *Libération*, 31/07/2012: « Nous attendrons les conclusions du rapport Gallois sur la compétitivité des entreprises fin 2012 et de la mission du Haut Conseil sur le financement de la protection sociale au printemps 2013 », indique-t-on dans l'entourage de Jérôme Cahuzac. *L'ensemble de cette réflexion devrait permettre au gouvernement de prendre des décisions sur le premier semestre 2013.* »

²³⁶ « Coût du travail : ce que prépare l'Elysée », *Le Monde*, 04/10/2012.

²³⁷ M.FULLA, *Les socialistes et l'économie (1944-1981)*, op.cit.

²³⁸ « Jean-Marc Ayrault veut « diversifier les recettes » de la protection sociale », *Les Echos*, 11/07/2012.

La décision définitive d'agir rapidement sur le coût du travail semble intervenir au mois de septembre, après la présentation du projet de loi de finance rectificatif 2012 qui entérine de fortes hausses d'impôts. Au sein du cabinet de Pierre Moscovici, le récit de D. suggère bien que le « monde patronal » a alors été déterminant dans le choix de la mesure et du calendrier. Par exemple: « *Donc on en est là en septembre 2012, et une série de hurlements dans le monde des affaires, ça commence par les Pigeons, puis après le MEDEF mais qui hurle en disant « mais nos charges ! », et, après les impôts, la question de la compétitivité... [...] Et en septembre il faut faire quelque chose.* ». Il explique également que « *tous les industriels, que F.Hollande écoute beaucoup, le Ministre aussi d'ailleurs, qui sont régulièrement à l'Elysée, ils vont voir le Président, ils vont voir Macron... Ils disent « on en peut plus, on meurt, il faut faire quelque chose »* »²³⁹. L'exagération cache sans doute une pointe d'ironie mais elle témoigne de l'importance qu'a pu avoir cet élément dans la décision.

Le « Pacte de compétitivité » est annoncé le 6 novembre, alors que le MEDEF doit présenter un projet d'accord aux syndicats pour la négociation sociale le 15 novembre. Sans pouvoir le prouver davantage faute de documents à l'appui, nous faisons l'hypothèse que les représentants du « monde patronal » ont pesé sur l'agenda des réformes en accélérant la décision de baisser le coût du travail par un transfert de charges sociales. Mais la position qu'ils défendaient dans l'espace public ne faisait pas l'unanimité. Si elle a été reprise, c'est donc qu'elle a trouvé un écho particulier au sein même de l'exécutif.

3. Conseillers ministériels et haute administration: un terreau fertile à la promotion d'une politique de compétitivité.

Comme nous l'avons vu, François Hollande est partisan de la politique de l'offre, et n'a jamais été hostile à une baisse du coût du travail. Cependant, après son élection, il n'axe pas de lui-même le débat sur cette question et, dans l'immédiat, préfère agir comme il l'a promis: sur le financement des PME et le soutien à la recherche. Les revendications sur le coût du travail sont le fait d'acteurs extérieurs au gouvernement. Toutefois, elles trouvent un écho au sein des cabinets ministériels.

²³⁹ Entretien avec D., pré-cité.

Nous avons déjà souligné les liens qu'Emmanuel Macron, secrétaire général adjoint de l'Élysée, entretenait avec les économistes qui préconisaient une baisse massive du coût du travail, et dont il s'est vraisemblablement fait le relais auprès du chef de l'État. Mais il semble que la question du coût du travail ait initialement été soulevée à Bercy. Lorsqu'il parle du suivi du dossier, l'un des conseillers rencontrés estime d'ailleurs qu'il s'agit d'un « *sujet 100% Bercy* »²⁴⁰. En effet, en juin 2012, la promesse de François Hollande d'augmenter le salaire minimum se heurte à la résistance d'une partie des cabinets du ministère de l'économie et des finances, qui y voient une mesure inopportune et inadaptée à la situation économique du pays. Selon D., le débat sur le coût du travail naît donc d'une controverse sur le fait d'augmenter le coût du travail, qui témoigne de l'absence de consensus sur la question au sein du ministère. Techniquement, la question consiste à savoir si l'économie souffre d'un déficit de pouvoir d'achat des ménages, ou de compétitivité des entreprises. La décision finale de ne consentir qu'une hausse minimale du SMIC laisse à penser que l'opinion majoritaire était favorable au deuxième postulat. Bercy était donc un terrain propice au développement du point de vue qui a été celui des économistes universitaires et des chefs de grandes entreprises.

L'influence, le poids de l'administration et des conseillers d'un décideur est essentielle. En effet, dans la prise de décision, ces derniers soumettent des propositions particulières qui délimitent un « champ des possibles » pour la politique²⁴¹. À Bercy, le « champ des possibles » est essentiellement défini par les grandes administrations centrales, et notamment la direction générale du Trésor (DGT). Selon les conseillers de Pierre Moscovici, la DGT fournit les principales analyses sur lesquelles s'appuient les membres de cabinet et les ministres pour élaborer leurs politiques. Aussi « *l'état de l'art administratif* »²⁴² qu'ils trouvent en 2012 sur la compétitivité et la baisse du coût du travail émane-t-il de la direction générale du Trésor, « *qui est quand même une magnifique machine à produire de l'analyse* » selon l'un de nos interlocuteurs²⁴³. Les travaux de la DGT sont également utilisés pour rédiger le rapport Gallois, ce que Pierre-Emmanuel Thiard justifie par le fait que « *la direction du Trésor a une analyse ancienne*

²⁴⁰ Entretien avec D., pré-cité.

²⁴¹ G. ALLISON, *The Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1971, Little Brown, 1971.

²⁴² Entretien avec B., pré-cité.

²⁴³ Entretien avec B., pré-cité.

*et reconnue sur tout ce qui a trait au financement de l'économie »*²⁴⁴. Elle dispose en outre des outils de modélisation qui permettent à Bercy d'évaluer l'impact des politiques publiques. Or, sur l'année 2011, la DGT a travaillé à élaborer un diagnostic sur la compétitivité française. Dans le document qu'elle a rédigé, il est explicitement écrit que le coût du travail est un déterminant important de la compétitivité des entreprises. On peut également y lire que le premier enjeu des politiques en faveur de la compétitivité « *consiste à améliorer la compétitivité coût des entreprises françaises* », ce qui aurait pour effet « *non seulement de compenser mais même d'améliorer, indirectement, la compétitivité hors-prix* »²⁴⁵. En sus de ces travaux, en 2011, la DGT a modélisé les effets d'un potentiel transfert de cotisations sociales vers la fiscalité (TVA ou CSG selon le rapport) et d'une modification du barème des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires²⁴⁶ dans le cadre de la Conférence nationale de l'industrie²⁴⁷. Au sein de l'administration, le diagnostic est donc établi, et les solutions sont prêtes. Ainsi, les cabinets de Pierre Moscovici et d'Arnaud Montebourg, parce qu'ils dépendent de l'expertise de leur administration, sont amenés à réfléchir sur le coût du travail lorsqu'ils envisagent une politique en faveur de la compétitivité.

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'enjeu qui anime alors les cabinets des deux ministres est de savoir qui sera en charge du dossier: Pierre Moscovici et Arnaud Montebourg se sont « battus »²⁴⁸ pour savoir qui traiterait le sujet dans le cadre de « sa » table ronde lors de la conférence sociale de juillet 2012. Le premier animait un groupe de travail sur « l'efficacité des systèmes de rémunération », le second sur « le redressement productif », en fait synonyme de compétitivité²⁴⁹. En effet, le document de travail de cette table ronde est un rapport de 2011, « Améliorer la compétitivité

²⁴⁴ Entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard, pré-cité.

²⁴⁵ *Projet de loi de finances 2012*, Rapport économique, social et financier, Tome I Perspectives économiques 2011-2012 et évolution des finances publiques, Dossier : « Compétitivité de l'économie française », Direction générale du Trésor.

²⁴⁶ *Rapport annuel 2011*, Direction générale du Trésor, consulté sur le site internet de la DGT.

²⁴⁷ La Conférence nationale de l'industrie est une instance consultative auprès du premier ministre créée en 2010. Elle a pour but d'éclairer et de conseiller les pouvoirs publics sur la situation de l'industrie et des services à l'industrie en France.

²⁴⁸ Entretien avec D., pré-cité.

²⁴⁹ Dossier de presse de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, et Dossiers documentaires des tables rondes 2012, consultés sur le site du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

française ». C'est finalement Arnaud Montebourg qui « obtient »²⁵⁰ de traiter le sujet. Au plan politique, le « cadrage » du débat est donc arrêté dès juillet 2012: si des mesures sur le coût du travail sont prises, elles le seront dans le cadre d'une politique de compétitivité et non de réforme du financement de la protection sociale ou d'une politique de l'emploi. Il s'inscrit donc pleinement dans le raisonnement de la DGT. Louis Gallois est choisi pour cela: l'exécutif connaît ses propositions pour améliorer la compétitivité du pays, notamment son « choc de compétitivité » par une baisse massive du coût du travail. Le conseiller en communication d'Emmanuel Macron nous expliquait ainsi :

« Tu confies une mission à quelqu'un, elle compose elle-même son groupe de travail, ça se veut indépendant du moins tu vois ? Après... Tu choisis quelqu'un... Louis Gallois tu sais à peu près ce qu'il va dire. Et en fait un document comme ça, comme tu connais déjà les réponses, tu sais à peu près dans les grandes lignes ce qu'il y aura dedans, c'est simplement un document qui permet de légitimer ce que tu vas faire après.[...] Y'a jamais de surprise dans le document remis. »²⁵¹

L'élaboration de la politique dépend ensuite autant des rapports de force politiques entre les ministres que de la vision de leurs conseillers. Comme l'explique G.Allison, la décision résulte d'un compromis entre ces pressions contradictoires. Arnaud Montebourg cherche à inscrire le débat sur la baisse des charges sur le travail dans le projet d'une politique industrielle, qui correspond d'ailleurs à l'ambition du projet socialiste de 2011. Le fait qu'il soit à l'origine du rapport Gallois explique l'accent mis sur la compétitivité *de l'industrie*. En effet, le ministre est en charge des « orientations stratégiques industrielles et [du] suivi des secteurs industriels »²⁵². Outre la ligne et les convictions politiques d'Arnaud Montebourg (un État stratège, pleinement investi dans la ré-industrialisation du pays), on peut trouver des explications au positionnement du ministère du redressement productif dans la composition du cabinet du ministre. Le directeur de cabinet, Stéphane Israël, était le conseiller de Louis Gallois chez EADS entre 2007 et 2012²⁵³. Les membres du cabinet du ministre du redressement

²⁵⁰ Nos entretiens ne nous permettent pas de dire qui a finalement arbitré la question, probablement l'Élysée mais nous ne pouvons pas l'affirmer.

²⁵¹ Entretien avec Quentin Lafay, conseiller en communication d'Emmanuel Macron, 31/03/2015.

²⁵² Décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif, publié au JORF du 25 mai 2012.

²⁵³ Biographie de Stéphane Israël, acteurspublics.fr.

productif ont plusieurs particularités au regard de leurs homologues du cabinet de l'économie et des finances. Moins nombreux, ils sont incontestablement les plus politisés. Aucun des 15 collaborateurs d'Arnaud Montebourg n'a déjà travaillé en cabinet ministériel, mais 6 d'entre eux ont des liens avec le parti ou des élus socialistes. Stéphane Israël, par exemple, a été membre du Conseil national du PS et a longtemps travaillé auprès de Laurent Fabius. Ils sont également un tiers à avoir eu une expérience dans une grande entreprise privée, dont 5 dans une grande entreprise privée industrielle²⁵⁴. C'est là aussi le cas de Stéphane Israël. Le caractère politisé d'une partie conséquente des conseillers du ministre favorise une vision « politique » de leur action, au sens où elle s'inscrit dans un projet politique - *a priori* socialiste - dans lequel l'Etat doit accompagner la ré-industrialisation française. Ainsi, Stéphane Israël, lorsqu'il participait aux travaux du think tank Terra Nova, avait publié un rapport dans lequel il présentait sa vision de ce que devrait être une « nouvelle politique industrielle ». Il expliquait que l'Etat devait massivement investir pour permettre la « montée en gamme » et, même s'il n'en faisait pas une priorité, admettait la possibilité de réformer le financement de la protection sociale pour accroître les marges des entreprises industrielles. Dans cette perspective, la baisse du coût du travail est une étape qui permet de restaurer les marges des entreprises industrielles, mais l'objectif est qu'elles réinvestissent ces marges pour permettre une « montée en gamme » qui, à terme, favorisera l'emploi. C'est pourquoi Arnaud Montebourg souhaitait que la baisse des charges soit ciblée sur des salaires au-delà de 1,6 SMIC (contrairement à ce qui était pratiqué jusqu'alors): le droit européen interdisant de cibler des aides sur un secteur de l'économie, toucher des salaires intermédiaires ou élevés était le seul moyen, selon le cabinet, d'impacter l'industrie et d'avoir l'effet escompté²⁵⁵. En outre, il n'envisageait la baisse du coût du travail que comme une mesure parmi d'autres qui, ensemble, auraient constitué une politique industrielle. Cette vision est également celle développée par Louis Gallois dans son rapport. Ainsi, Pierre-Emmanuel Thiard nous dit qu'il existait « *une symbiose plus naturelle avec la partie Montebourg et ministère du redressement productif, commanditaire naturel de la mission, plutôt en phase par ailleurs, les gens du*

²⁵⁴ Saint-Gobain, Valeo, Peugeot, Total, EADS.

²⁵⁵ Les données économiques du ministère établissent que les salaires dans l'industrie ne sont pas des bas salaires (en dessous de 1,6 SMIC), le secteur embauchant davantage de travailleurs qualifiés que le secteur des services.

cabinet, très en phase avec la vision de Gallois. »²⁵⁶. Le jour de la sortie du rapport, Arnaud Montebourg est d'ailleurs symboliquement le seul membre du gouvernement à s'exprimer à l'occasion d'une conférence de presse.

Face à lui, le cabinet de Pierre Moscovici, même s'il admet pleinement la nécessité d'élaborer une politique en faveur de la compétitivité, la conçoit différemment. Le ministre s'oppose à Arnaud Montebourg sur la question du « ciblage » des baisses de charges, qu'il souhaite concentrer sur les bas salaires (jusqu'à 1,6 SMIC). Son conseiller nous a explicité les raisons de cette position:

*« Le marché du travail, à 2 fois le SMIC, il est relativement efficace ! [...] Alors que si on fait des allègements de salaire au niveau du SMIC, là en revanche on fait rentrer des gens sur le marché du travail. Des gens moins qualifiés. Donc c'est sûr que à l'impact ça va surtout toucher les secteurs avec les emplois les moins qualifiés mais in fine c'est favorable à l'industrie parce que ce qu'on constate c'est que l'industrie est très consommatrice de services etc »*²⁵⁷.

L'objectif premier est donc de faire baisser le chômage et non pas de développer une politique industrielle. L'industrie est le bénéficiaire collatéral, et non pas direct, de la politique préconisée par le cabinet de Pierre Moscovici.

Là encore, le profil des membres de cabinet fournit une clé de lecture à la position défendue par le ministre de l'Economie et des Finances. Ses conseillers ont un profil plus « technique » que ceux d'Arnaud Montebourg. Sur 22, 11 sont énarques, dont le directeur, le directeur adjoint et le chef de cabinet. Ils ne sont que 2 à avoir une expérience du privé, 3 à avoir déjà travaillé en cabinet. Plus particulièrement, 7 d'entre eux ont travaillé à la direction générale du Trésor avant de rejoindre le cabinet du ministre en 2012, dont le directeur et le directeur adjoint de cabinet, ainsi que les deux conseillers en charge de l'élaboration du CICE. Or, la DGT considère que la baisse des charges sur les bas salaires est « *fortement créatrice d'emplois* »²⁵⁸, « *participe pleinement au soutien de l'activité* », et « *contribue aussi à la compétitivité des*

²⁵⁶ Entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard, pré-cité.

²⁵⁷ Entretien avec D., pré-cité.

²⁵⁸ « C.NOUVEAU, B.OURLIAC, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Lettre Trésor éco*, janvier 2012.

entreprises »²⁵⁹. Pour B., qui en est issu, « *le Trésor recommande, de manière très systématique depuis 15 ans, une baisse du coût du travail ciblé sur les bas salaires. [...] Parce que le constat empirique qui est aussi le constat de modélisation à partir de l'outil dont on dispose, qui est le merveilleux programme Mésange, fait que c'est l'outil qui est considéré comme le plus efficace en termes de diminution du chômage.* »²⁶⁰. Erigée en véritable « mythe »²⁶¹, cette croyance de l'administration et des conseillers qui en sont issus conditionne le « champ des possibles » du ministre de l'Économie. Ainsi, on peut expliquer le fait qu'ils soient les premiers à défendre la nécessité d'une politique en faveur de la compétitivité basée sur une baisse du coût du travail, et qu'ils préconisent une action sur les bas salaires par le fait que leur administration d'origine a « *structuré leurs croyances et sélectionnés les idées acceptables et légitimes* »²⁶².

L'arbitrage final (vraisemblablement rendu à l'Élysée) est un compromis entre les deux puisque le CICE concerne les salaires entre le SMIC et 2,5 SMIC. Mais la perspective d'une politique industrielle défendue par Arnaud Montebourg est abandonnée²⁶³. Si elle s'appuie sur les recommandations de Bercy, la politique de François Hollande ne vise pas directement à augmenter l'emploi mais bien à accroître la compétitivité, d'où un « ciblage » sur des salaires relativement élevés. Cette orientation est encore davantage affirmée avec le Pacte de Responsabilité qui concerne tous les salaires jusqu'à 3,6 SMIC. Le conseiller de l'Élysée que nous avons rencontré admet: « *On n'a pas cherché uniquement le volet « enrichissement de la croissance en emplois », court terme, en ciblant la baisse de charges sur les bas salaires, qui est le truc tradi, mais on a aussi donné un peu de perspective de moyen terme en montant sur l'échelle des salaires.* ».

En cela, la politique économique de François Hollande est réellement une politique de l'offre, et correspond aux recommandations que les acteurs privés ont portées dans l'espace médiatique et auprès des responsables politiques. Cependant, notre travail ne

²⁵⁹ *Projet de loi de finances 2012*, Rapport économique, social et financier, Tome I Perspectives économiques 2011-2012 et évolution des finances publiques, Dossier : « Compétitivité de l'économie française », Direction générale du Trésor.

²⁶⁰ Entretien avec B., pré-cité.

²⁶¹ P.BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). », *Revue française de science politique*, n°2, 2000. pp. 307-332.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Ce qui peut expliquer qu'il ait rompu avec le gouvernement en août 2014 devant une politique qui ne consistait qu'à amplifier les baisses de charges sur les salaires et qui n'était pas une politique industrielle globale.

permet pas de comprendre les raisons de ce choix au niveau de l'Elysée, et aurait donc besoin d'être complété sur ce point.

Ainsi, la mise en oeuvre du CICE en novembre 2012 est le résultat de la conjonction de multiples facteurs. Elle le produit d'une « fenêtre politique » -définie comme « *l'opportunité pour les défenseurs de propositions de pousser leurs solutions préférées, ou de porter l'attention sur leurs problèmes particuliers*²⁶⁴ - ouverte par la conjonction d'une préférence politique donnée par le chef de l'Etat à une politique de l'offre; d'une pression externe de certains économistes en lien avec l'exécutif; d'un agenda politique rythmé par les représentants patronaux qui rend nécessaire une action sur le coût du travail dès novembre 2012; et enfin, des dispositions d'une administration et de conseillers ministériels qui sont favorables à une politique de compétitivité axée sur la baisse des charges sur les salaires. Emmanuel Macron, étant à la croisée de ces trois logiques, aurait ensuite été le porteur « naturel » du Pacte de Responsabilité en 2013²⁶⁵.

C. Un personnel dirigeant porteur d'une vision dépolitisée de l'économie.

La principale caractéristique d'une telle configuration des entourages du pouvoir est qu'elle paraît éloignée des préoccupations politiques qui sont pourtant l'essence-même d'un gouvernement. En effet, les conseillers économiques des cabinets en 2012 présentent un profil très technique et semblent entretenir un rapport distant et distancié à la politique. Leur expertise rejoint la théorie économique dominante dans l'espace médiatique qui contribue à cloisonner la pensée de l'élite dirigeante, qu'elle soit économique, politique ou administrative. Ainsi, la politique de compétitivité de François Hollande est une politique produite par des experts, dont l'harmonisation des modes de pensée a permis le ralliement de la politique économique socialiste à la pensée libérale dominante.

²⁶⁴ Y.SUREL, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre » *Revue française de science politique*, 1997, n°2, pp. 147-172.

²⁶⁵ Ce dernier point nous est cependant impossible à affirmer au vu de notre matériaux.

1. Un profil particulier de conseillers.

Les argumentaires sur la politique de compétitivité développés au sein du ministère de l'Economie montrent le poids que les conseillers ministériels peuvent avoir dans les choix politiques défendus. Or, en 2012, ces conseillers présentent un profil particulier: très techniques, ils entretiennent un rapport distanciés à la politique mais également à l'Etat.

Les travaux d'histoire et de sociologie sur les cabinets ministériels, bien que peu nombreux, ont établi depuis longtemps que ces derniers, loin de n'être dédiés qu'à « assister » le ministre, participaient pleinement à la réflexion et à l'élaboration de la politique publique. Ils sont initialement apparus au XIXe siècle dans l'objectif de gérer les affaires personnelles du ministre, mais se sont peu à peu développés pour devenir de véritables organes de décision. Le phénomène s'est accentué sous la Ve République. Alors qu'en 1959 le gouvernement de Michel Debré comptait 262 personnes dans ses cabinets ministériels, ils étaient 565 sous le premier gouvernement de Jean-Marc Ayrault en 2013²⁶⁶. L'explosion du nombre de conseillers ministériels est due à deux facteurs principaux: la présidentialisation du régime de la Ve République, et la complexification de la décision et de l'exercice de la fonction politique.

Nous l'avons dit, la présidentialisation du régime, encore exacerbée avec la réforme de la durée de mandat, ramenée à cinq ans, et l'inversion du calendrier électoral, exclut progressivement le Parlement et l'appareil partisan de la sphère décisionnelle au profit d'un exécutif sur-dimensionné. Ainsi, le nombre officiel de membres de cabinets ministériels, qui s'élevait aux alentours de 400 avant 2000, passe à plus de 600 après 2002. Pour assumer la majeure partie de l'élaboration de la politique publique, l'exécutif a donc eu tendance à étendre sa capacité d'expertise et d'action par l'intermédiaire des cabinets. La complexification de la décision et de l'exercice de la fonction politique résultent, quant à elles, d'une part de la multiplication des échelles de gouvernement (locale, supra-nationale); d'autre part du profond changement de pratique qui s'est instauré avec l'ère de la communication²⁶⁷. L'un comme l'autre éloignent

²⁶⁶ J-M.EYMERI-DOUZANS, X.BIOY, « Introduction / Une République de conseillers ? », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po « Académique », 2015, p. 17-110. Le gouvernement de Michel Debré comptait 27 ministères et secrétariats d'Etat, celui de Jean-Marc Ayrault en compte 35.

²⁶⁷ *Ibid.*

souvent les ministres de leur fonction d'élaboration de la politique publique au profit de leurs conseillers.

Ces derniers sont relativement peu étudiés par la science politique. Nous pouvons toutefois rappeler quelques grands résultats de travaux menés sur la question. La thèse de la « fonctionnarisation » des cabinets, et surtout de leur « haute-fonctionnarisation », est bien connue et documentée. Les travaux de Luc Rouban, Pierre Birnbaum, Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot, ou encore le récent ouvrage de Jean-Michel Eymeri-Douzans²⁶⁸ montrent également que le recrutement dans les cabinets ministériels ne présente pas de particularité en fonction de la couleur politique du gouvernement: la gauche ne recrute pas moins d'énarques que la droite, ni plus de fonctionnaires, le tournant de 1981 n'est pas précédé de l'avènement d'un nouveau personnel plus « technocrate » en cabinet ²⁶⁹, et la présidence de Nicolas Sarkozy n'a pas consacré l'entreprise privée aux dépens de l'administration²⁷⁰. Mais ces travaux se heurtent à des difficultés méthodologiques majeures. Par exemple, certaines variables sont très difficiles à mesurer: c'est le cas du degré de politisation des entourages, qu'il est très compliqué d'apprécier au regard des seules biographies des acteurs et de comparer dans le temps. En outre, il n'existe pas de travaux consacrés à un profil particulier de conseiller - dans notre cas, les conseillers économiques. Bien que l'essentiel des travaux précédents soient quantitatifs, dresser un portrait statistique global de la population des cabinets sur le quinquennat n'aurait pas eu de sens ici, en ce que nous travaillons sur une politique précise, qui a mobilisé des acteurs précis au sein des cabinets en question. Dans une démarche plus qualitative, c'est le profil de ces acteurs que nous étudions et qui nous permettra de formuler des hypothèses sur la manière dont ce profil interfère dans l'élaboration de la politique.

²⁶⁸ F.SAWICKI, P.MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement. », *Revue française de science politique*, n°1, 1999. pp. 3-30.

P.BIRNBAUM, *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*, PUF, 1985.

L.ROUBAN, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, février 2012, p. 467-490.

J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po « Académique », 2015, p. 17-110.

²⁶⁹ F.SAWICKI, P.MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement. », *Revue française de science politique*, n°1, 1999. pp. 3-30.

²⁷⁰ T.ALAM *et al.*, « Chapitre 14 / Qui sont les collaborateurs de nos ministres ? Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015 (), p. 429-454.

Premièrement, les conseillers économiques présentent un profil très technique. Dans le cabinet de Pierre Moscovici en 2012 les énarques représentent la moitié des effectifs. Sur ce point, le recrutement ne présente aucune nouveauté par rapport aux mandats et aux majorités précédentes puisque Bercy a toujours eu un taux d'énarques en cabinet supérieur ou égal à 50%. Ceux qui n'ont pas fait l'ENA sortent de Polytechnique, ce qui en fait également des conseillers au profil principalement technique. Cet état de fait paraît logique au regard de l'importance qu'ont toujours eu les experts d'Etat en économie dans l'élaboration de la politique publique, notamment par le rôle qu'ils ont joué au sein du Commissariat général au plan ou au sein de la Prévision. Il s'agit toutefois d'une différence notable avec le cabinet qu'Arnaud Montebourg forme au même poste en 2014 et au sein duquel les experts publics en économie sont largement minoritaires. Mais au-delà de cet aspect « technocrate », le trait le plus marquant est que, si l'on excepte les conseillers en communication et les chargés de relation avec le Parlement, ils ne sont que 2, sur 19, à avoir un passé « politique ». Il nous a été impossible d'établir l'engagement politique ou partisan personnel des individus, mais nous avons estimé qu'un passage en cabinet, un travail auprès d'un élu, la participation à une campagne ou un engagement connu au PS pouvaient être les marqueurs d'une politisation des entourages. Dans le cas du cabinet de Pierre Moscovici, seuls deux de ses collaborateurs ont déjà travaillé dans un cabinet ministériel durant la mandature de Lionel Jospin, et aucun n'affiche une autre forme d'engagement. Il s'agit donc de conseillers très peu, voire pas, politisés.

En outre, il semble qu'il ne s'agisse pas d'une spécificité du ministère, mais des conseillers économiques eux-mêmes. En effet, leur profil est le même que celui des conseillers économiques à Matignon ou à l'Élysée. Dans le cabinet de François Hollande en 2012, le pôle économique et financier est dirigé par Emmanuel Macron, alors secrétaire général adjoint de l'Élysée, et compte 3 personnes: Sandrine Duchêne, Hervé Naerhuysen et Arnaud Oseredczuk. La première est diplômée de Polytechnique, les deux autres sont énarques. Aucun n'a d'expérience « politique ». A Matignon, les conseillers chargés de l'économie sont au nombre de trois: Julien Rencki, Nicolas Namias, et Fabien Dell. Le premier est issu de l'ENSAE, l'École nationale de la statistique et de l'administration économique, les deux autres sont énarques. Là encore, aucun n'a d'expérience politique passée.

Cette observation pourrait être le résultat de l'absence de la gauche au pouvoir pendant 10 ans, ou d'une « technocratisation » et une dépolitisation générales des entourages de l'exécutif en 2012. Cependant, au regard des entourages complets de l'Elysée et de Matignon, ces hypothèses ne se vérifient pas. Par exemple, la proportion d'énarques dans les entourages de l'Elysée et de Matignon n'est pas significativement supérieure à ce qu'elle était lors du quinquennat précédent²⁷¹. Surtout, la « dépolitisation » n'est pas un fait généralisé. A l'Elysée, sur les 32 membres hors pôle économique et financier, ils ne sont « que » 9 à n'avoir aucune expérience politique (telle que nous la définissons). A Matignon, le nombre est plus important mais il ne représente pas la majorité: ils sont 20 sur 46 membres hors conseillers économiques.

Ainsi l'aspect dépolitisé, s'il n'existe pas que chez les conseillers économiques, est majoritairement chez ces derniers. Ils tirent leur droit de participer au cabinet, et donc à l'élaboration de la politique publique, de leur seule compétence économique et non de leur vision politique. Leur recrutement se fait donc sur la base exclusive de la compétence technique qui leur est reconnue, et non dans l'optique d'une « rétribution du militantisme ».

Si les deux conseillers que nous avons rencontrés affirment avoir « participé » à la campagne de François Hollande, ils précisent également que leur rôle ne consistait qu'à « faire des fiches ». L'un des deux nous explique également avoir été recruté car il était « sur la liste que faisait circuler le Trésor aux différents ministres ». La direction générale du Trésor semble en effet pourvoir plusieurs postes au sein des cabinets impliqués dans l'élaboration de la politique de compétitivité. Dans celui de Pierre Moscovici, si l'on excepte les membres qui ne sont pas chargés des questions économiques (conseillers juridique, diplomatique, parlementaire, et en communication), soit 6 personnes, les membres de la DGT représentent la moitié des conseillers, dont les directeurs et directeurs adjoints de cabinet (Rémy Rioux et Alexis Kohler). Dans le cabinet d'Arnaud Montebourg, ils ne sont que trois à en être issus, dont la directrice adjointe de cabinet (Fanny Letier). A Matignon, la directrice adjointe (Odile Renaud-Basso, remplacée en 2013 par Claire Waysand également issue de Trésor) et les trois conseillers économiques sont sortis de la DGT. La première devient directrice générale du Trésor en juin 2016. Enfin, à l'Elysée, deux des trois conseillers économiques

²⁷¹ L.ROUBAN, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, février 2012, p. 467-490.

(Sandrine Duchêne et Hervé Naerhuysen) ont travaillé au sein de cette direction. Formés en son sein, les conseillers sont des « ingénieurs de l'économie », experts en prévisions et en économie mathématisée. Cette compétence supplante la rationalité politique dans leurs discours. Par exemple, lorsque D. rapporte la critique à la politique industrielle qu'envisageait Arnaud Montebourg:

« Ne serait-ce que si on met un tout petit peu, un tout petit peu de bouclage économique dans le raisonnement, on s'aperçoit que ça fait pas du tout plus de marge pour l'industrie, ça fait surtout plus de salaires pour les gens qui sont là parce que y a pas de... Enfin, le marché du travail à 2 fois le SMIC il est relativement efficace ! [...] En fait, quand on arrive à faire rentrer des gens peu qualifiés, au niveau du SMIC, dans le marché du travail, ça a un effet désinflationniste et c'est justement cette désinflation qui va nous aider après à gagner en compétitivité coût vis-à-vis de l'Allemagne. »

Majoritaires au cabinet de Pierre Moscovici, leur vision ne s'inscrit pas, contrairement à celle de membres du cabinet d'Arnaud Montebourg, dans un « projet » politique plus large. Elle repose sur une expertise chiffrée qui recherche avant tout l'efficacité économique.

Les conseillers économiques ont donc un rapport distant à la politique, mais également à l'Etat pour certains. Dans leur étude des cabinets ministériels des septennats de François Mitterrand, F.Sawicki et P.Mathiot avaient montré que le « tournant néolibéral » des années 1980 et 1990 ne s'était pas accompagné de départ massif de hauts fonctionnaires vers le privé²⁷². Ainsi, en 1997, la pratique du « pantouflage » (fait pour un haut fonctionnaire d'aller travailler dans une entreprise) concernait une personne sur cinq parmi celles qui avaient travaillé en cabinet pendant la présidence socialiste. Les auteurs notaient cependant que « l'attachement à l'Etat » concernait surtout les fonctionnaires « régaliens », notamment les préfets et les ambassadeurs, ainsi que les fonctionnaires des Affaires sociales. Les fonctionnaires du ministère de l'Economie quittaient en proportions plus massives le service de l'Etat après leur passage en cabinet. Sans pouvoir établir de comparaison avec les autres ministères, ni dresser de listes complète étant donné que beaucoup sont encore en

²⁷² F.SAWICKI, P.MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, n°2, 1999. pp. 231-264.

fonction, nous remarquons que plusieurs conseillers économiques, notamment ceux qui ont travaillé sur la politique de compétitivité en 2012, travaillent désormais pour des entreprises privées. C'est de cas du conseiller de l'Elysée que nous avons rencontré, qui a quitté son poste en avril 2016 pour intégrer Amundi, une filiale du Crédit agricole; de Pierre Maitrot, chef de cabinet de Pierre Moscovici en 2012 et aujourd'hui secrétaire général de la Fédération bancaire française; de Nicolas Namias, membre du directoire de Natixis depuis juin 2014; de Julien Rencki, qui a pris la tête d'un fonds de garantie en juillet 2016; de Sandrine Duchêne, directrice des « Affaires Publiques » chez Axa depuis juillet 2015; et de Hervé Naerhuysen, directeur général de la société d'assurance « Pro BTP » depuis janvier 2016. Outre ces conseillers, qui ont été directement impliqués dans l'élaboration de la politique de compétitivité de François Hollande, deux autres membres du cabinet de Pierre Moscovici ont également rejoint le privé (Blaise Rapior et Anne-Michelle Bastéri). C'est aussi le cas de quatre des quinze membres du cabinet d'Arnaud Montebourg, mais ils venaient déjà du privé à leur arrivée en cabinet. Deux de ces derniers sont toutefois hauts fonctionnaires et avaient « pantouflé » avant de revenir en cabinet: Stéphane Israël et Frédéric Rothenburger. A l'exception de Julien Rencki, tous avaient moins de 36 ans au moment de leur « pantouflage ». Il semble donc qu'ils n'aient envisagé leur passage en cabinet, et, plus généralement, le service de l'Etat que comme une étape de carrière et pas comme un engagement.

Ce rapport distancié à l'Etat et à la politique fait de leur compétence technique la seule assise de leur pouvoir dans l'élaboration de la politique. Or, leurs « connaissances » s'inscrivent dans un cadre de pensée qui est celui que partagent plusieurs franges de « l'élite dirigeante » économique, administrative ou politique.

2. Le cloisonnement de la pensée au sein de l'élite dirigeante.

La compétence économique des conseillers ministériels repose principalement sur « l'expertise légitime » établie par l'administration. Mais elle rejoint la théorie économique dominante dans l'espace médiatique, et montre un cloisonnement de la pensée au sein de « l'élite dirigeante ».

En 2012, les conseillers économiques sont très majoritairement issus de Bercy, et particulièrement de la DGT. Ils ont donc pratiqué, voire appris l'économie au sein de

l'administration qui dispose des outils de modélisation de l'économie qui permettent notamment d'évaluer l'impact des mesures prises par un gouvernement. Sur son site, il est ainsi écrit que: « *La direction générale du Trésor établit des prévisions économiques et conseille les ministres sur les politiques économiques et les politiques publiques dans les domaines financier, social et sectoriel.* »²⁷³. Même si les mécanismes économiques qu'ils « apprennent » et qu'ils intègrent, parce qu'ils sont quotidiennement amenés à les manier, s'appuient sur des modèles économétriques dont les résultats se veulent « scientifiques » - parce que mathématiquement établis -, ils reposent sur des postulats théoriques qui sont, comme toute théorie, discutables voire contestables.

A la DGT, l'outil le plus utilisé depuis 2002 est le « modèle Mésange »²⁷⁴. Selon une présentation du modèle faite par la direction du Trésor, il s'agit d'un « *modèle d'offre globale* » dans lequel « *l'équilibre de long terme peut donc être déduit du comportement des entreprises et du processus de négociation salariale entre les employeurs et les salariés* »²⁷⁵. Décrit comme « néo-keynésien », il intègre plusieurs postulats de la théorie néoclassique. Par exemple, la notion d'« équilibre » est inspirée de « l'équilibre général walrasien » qui postule le mécanisme de prix comme régulateur de l'économie, principe fondamental du néolibéralisme. Il présuppose surtout que le chômage est causé par des salaires trop élevés²⁷⁶, par une « rigidité » trop forte du « marché du travail » alors que dans la théorie keynésienne, le marché du travail n'existe pas: les entreprises embauchent si elles anticipent de la demande, pas en fonction du prix du travail. Ainsi, le modèle préconise une baisse des charges sociales sur les salaires pour réduire le chômage, notamment les bas salaires. Les résultats mathématiques produits par le Trésor sont donc le produit d'un positionnement théorique.

Certains ont conscience de l'ancrage théorique du Trésor, à l'image de B. qui nous explique: « *Moi j'ai appris l'éco plus sur le tas... Et puis au Trésor en fait, qui sont très mainstream d'ailleurs ! Il faut faire très gaffe, c'est une école de pensée très carrée.* ». Les discours des membres de cabinet sont d'ailleurs très marqués par le modèle de pensée de leur administration d'origine: le même conseiller nous explique l'absence

²⁷³ <http://www.tresor.economie.gouv.fr>, « Missions et organisation ».

²⁷⁴ Modèle Économétrique de Simulation et d'Analyse Générale de l'Économie

²⁷⁵ C.KLEIN et O.SIMON, « Le modèle MÉSANGE nouvelle version réestimée en base 2000 », *Les Cahiers de la DGTPE*, Mars 2010. La DGTPE est l'ancienne dénomination de la Direction générale du Trésor (jusqu'en 2010).

²⁷⁶ Mésange utilise le modèle « WS-PS », qui postule une « relation croissante entre le salaire et le taux de chômage ». Simplement dit: quand le salaire augmente, le chômage augmente, quand il diminue, le chômage diminue.

d'alternative à la baisse de charges sur les salaires pour améliorer la compétitivité. Il semble que, sur ce point, les énarques se retrouvent en position d'adhérer aux principes dominants dans l'administration économique plus qu'en position de les contester. C'est le cas de B., qui, comme Pierre-Emmanuel Thiard, nous affirme qu'ils « n'ont pas appris l'économie à l'ENA » parce que « à l'ENA on fait pas d'éco ». Ils intègrent donc d'autant plus facilement les connaissances économiques qui sont celles de l'administration pour laquelle ils travaillent. Toutefois, cette hypothèse supposerait un travail bien plus approfondi auprès de tous les conseillers concernés pour être confirmée.

Or, la théorie économique qui sous-tend les analyses du Trésor rejoint en large partie la théorie dominante dans le champ universitaire. Dans *Verbatim*, Jacques Attali relate l'entretien des économistes avec le Président de la République au moment de choisir de réorienter, ou pas, sa politique économique en faveur de la rigueur budgétaire. Il raconte une « cacophonie complète » d'avis tous aussi précis mais parfaitement contradictoires. François Mitterrand en aurait conclu que la réponse technique n'existait pas, et que son choix ne devait être que politique²⁷⁷. En 2012, le débat entre les économistes est bien plus policé, ou se donne à voir comme tel.

Ainsi, la préférence donnée à la « politique de l'offre » est presque unanime parmi les économistes qui s'expriment sur la compétitivité. Le rôle qu'ont joué les think tanks dans la structuration du débat sur la compétitivité est également une raison de l'apparente conformité des avis dans l'espace public: nous avons montré qu'ils étaient les vecteurs d'une uniformisation de la pensée économique en faveur des théories libérales²⁷⁸. Dans la presse, rares sont ceux qui contredisent l'idée libérale qui consiste à voir « dans les profits d'aujourd'hui les investissements de demain et les emplois d'après demain »²⁷⁹. Si l'on regarde les articles publiés dans *Le Monde* entre 2012 et 2014 sur le sujet, les économistes « hétérodoxes » (c'est-à-dire n'appartenant pas au courant de pensée néo-libéral) n'interviennent qu'à la marge. Par exemple, en janvier 2012, lorsque le quotidien demande aux économistes de se prononcer sur le sujet « Améliorer la compétitivité de l'industrie française a un coût », Michel Didier et Patrick

²⁷⁷ J. ATTALI, *Verbatim. 1981-1986*, Bouquins, 2011. (Première édition en 1993).

²⁷⁸ Voir notre précédent travail, *Les think tanks dans l'élaboration de la politique publique*.

²⁷⁹ Dit « théorème de Schmidt », il résume la vision libérale de la croissance. A l'inverse, une vision keynésienne prônerait la dépense pour favoriser la consommation, qui favorise la production, qui favorise l'emploi.

Artus, membres du cercle des économistes, se prononcent en faveur d'une baisse du coût du travail, face à Thomas Coutrot, membre d'Attac, qui plaide pour une vision de la compétitivité dégagée de la baisse du coût du travail. En mai 2013, le journal interroge 6 économistes sur « *les réformes les plus urgentes à mener en France* ». Henri Sterdyniak et Michel Aglietta se prononcent pour « revenir à une pensée stratégique » et « arrêter la rigueur »; les quatre autres déplorent des marges trop faibles pour les entreprises, une compétitivité à rétablir par la baisse des charges sur les salaires. La controverse existe, mais elle est minimisée par le poids conséquent accordé aux économistes libéraux.

Le même phénomène est à l'oeuvre dans le champ universitaire. Ainsi, dans le cadre de l'Association française de science politique, André Orléan déplorait dans un ouvrage de 2015 la sur-représentation de la théorie économique libérale dominante. Il montrait que, entre 2005 et 2011, seuls 5% des professeurs recrutés en économie s'inscrivaient dans un autre courant de pensée que le néo-libéralisme²⁸⁰. Lorsque les conseillers économiques nous parlent des économistes qu'ils consultent, ils nous parlent des « *économistes classiques de la place de Paris* », qui sont, pour une écrasante majorité, libéraux et favorables à une politique de l'offre. De même, à l'Élysée, le conseiller économique affirme « *recevoir le patron de l'Institut Montaigne et de Terra Nova une fois par mois* ». Or, si leurs propositions sur les sujets de société peuvent être différentes, ces deux think tanks portent la même vision de l'économie, et surtout la même vision d'une politique de compétitivité. En affichant ainsi leur accord, les économistes présentent leur diagnostic comme « indiscutable » et gagnent en crédibilité auprès des décideurs, qui semblent désormais avoir intégré la conception dominante de la théorie économique.

Cette vision de la « politique économique pertinente » ne s'arrête pas aux conseillers et aux économistes. Parce qu'elle fait de l'entreprise le coeur du fonctionnement de l'économie - et donc l'objet de toutes les politiques économiques - elle emporte également l'adhésion des chefs de grandes entreprises. Or, au regard du profil de plusieurs dirigeants de grandes entreprises en 2012, nous avançons que la frontière poreuse entre la haute administration et l'entreprise privée favorise une uniformisation de la pensée au sommet de la pyramide sociale, dont la politique de

²⁸⁰ A. ORLEAN (dir.), *A quoi servent les économistes s'ils disent tous la même chose ? Manifeste pour une économie pluraliste*, Les Liens qui Libèrent, 2015, p.17-18.

compétitivité de François Hollande est le produit. Louis Gallois en est un exemple type. En 2012, devant la commission des finances, il déclarait: « *Pour ma part, bien que nourri au keynésianisme, au point de le porter dans mes gènes, j'ai été obligé de virer ma cuti, parce que la France souffre d'un véritable problème d'offre* »²⁸¹. Louis Gallois est un homme de gauche, engagé pendant longtemps auprès de Jean-Pierre Chevènement, haut fonctionnaire formé dans les années 1970, à l'époque où la théorie keynésienne afférente au « référentiel modernisateur » est encore largement répandue dans les hautes sphères de l'Etat. Jusqu'en 2005, il est à la tête d'entreprises nationalisées (la Snecma puis la SNCF), puis prend la tête d'EADS en 2006. La transformation de sa pensée économique va de paire avec son parcours professionnel progressivement tourné vers l'entreprise privée; parcours similaire à celui de plusieurs dirigeants de grandes entreprises françaises. Ainsi, l'interpénétration des sphères économiques, administratives et politiques favorise une uniformisation des modes de pensée en faveur de la théorie économique libérale.

Faute de pouvoir être exhaustif, nous ne citerons ici que quelques exemples représentatifs de cette imbrication des sphères. François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France depuis 2015, est diplômé de l'ENA en 1984, en même temps que:

- Guillaume Pépy, PDG de la SNCF et ancien conseiller de Michel Charasse au ministère du Budget en 1988 et de Martine Aubry au ministère de l'Emploi de 1997 à 2000;
- Philippe Wahl, PDG du Groupe La Poste et ancien conseiller de Michel Rocard entre 1981 et 1989;
- Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances en 2012.

Il a conseillé Pierre Bérégovoy de 1990 à 1993, puis Dominique Strauss Kahn de 1997 à 1999, et Christian Sautter de 1999 à 2000. En 2003, il devient PDG de Cetelem, et directeur général délégué du groupe BNP Paribas en 2011. Il y côtoie:

- Jean-Luc Bonnafé, directeur général du groupe, sorti de Polytechnique en 1984 aussi, et membre du cabinet du ministre du redéploiement industriel de 1992 à 1993;

²⁸¹ Audition de Louis GALLOIS devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, 7 novembre 2012.

- Pierre Mariani, dirigeant de Dexia en 2012, conseiller de Nicolas Sarkozy de 1993 à 1995, et diplômé de l'ENA en 1982, avec Bruno Lafont, PDG de Lafarge de 2007 à 2015. Ce dernier est également administrateur d'EDF et d'Alcelor-Mittal.

On peut encore citer Jean-Charles Spinetta, diplômé de l'ENA en 1972, comme Louis Gallois, et membre de cabinets ministériels socialistes dans les années 1980. PDG de Air France KLM jusqu'en 2011, il cède le poste à Alexandre de Juniac, qui vient de passer 14 ans chez Thales -aujourd'hui dirigée par Patrice Caine, diplômé de Polytechnique en 1989 et conseiller de Laurent Fabius de 2000 à 2002 - après avoir été conseiller de Nicolas Sarkozy entre 1993 et 1994. Il intègre par la suite les cabinets de Christine Lagarde puis de François Baroin. Il est diplômé de l'ENA en 1988, comme:

- Marc-Antoine Jamet, secrétaire général de LVMH et ancien conseiller de Laurent Fabius au ministère de l'Economie de 2000 à 2002;

- Nicolas Baverez, économiste membre de l'Institut Montaigne et ancien membre du cabinet de Philippe Séguin à l'Assemblée nationale;

- Nicolas Dufourcq, aujourd'hui directeur général de la Banque publique d'investissement, membre de cabinet au ministère des Affaires sociales de 1992 à 1993, ancien directeur général de Wanadoo et directeur général adjoint de Capgemini. Cette dernière entreprise est dirigée par Pierre Hermelin depuis 2012, diplômé de l'ENA en 1978, conseiller de Jacques Delors entre 1981 et 1984 puis de Dominique Strauss Kahn entre 1991 et 1993.

Jean-Charles Spinetta siège encore aujourd'hui aux conseils d'administration d'Alcatel-Lucent, Saint-Gobain et Engie. La deuxième est dirigée depuis 2007 par Pierre-André de Chalendar, inspecteur des finances et diplômé de l'ENA en 1983, tandis qu'Engie est dirigée depuis 2007 par Gérard Mestrallet, diplômé de l'ENA en 1978 et conseiller de Jacques Delors de 1982 à 1984.

Un autre exemple est celui de Bernard Sptiz, président de la Fédération française des assurances depuis 2008 et membre du bureau du MEDEF, également ancien conseiller de Michel Rocard entre 1988 et 1991. Il est diplômé de l'ENA en 1986, la même année que:

- Augustin de Romanet, PDG des Aéroports de Paris depuis 2012, membre de cabinet de la droite au pouvoir dans les années 1990 et secrétaire général adjoint de l'Elysée de 2005 à 2006;

- Clara Gaymard, membre de cabinet du gouvernement de droite en 1995 et directrice générale de General Electric France depuis 2006;
- Dominique Lefebvre, député de la majorité socialiste, ancien conseiller de Michel Rocard à Matignon et défenseur de la politique de baisse des charges du gouvernement;
- Christophe Chantepy, directeur de cabinet de Jean-Marc Ayrault en 2012.

Ils ont côtoyé les diplômés de 1987, parmi lesquels:

- Stephane Richard, PDG de Orange en 2012, conseiller de D.Strauss Kahn de 1991 et 1992, numéro quatre de Veolia entre 2003 et 2007 puis directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo et Christine Lagarde;
- Bruno Deletré, conseiller d'Alain Madelin puis de Jean Arthuis de 1995 à 1997, avant d'entrer chez Dexia puis à la BPCE. Il est aujourd'hui directeur général du Crédit foncier de France.

Parmi les membres de cabinet de la droite entre 95 et 97, on compte également Patrick Pouyanné, diplômé de Polytechnique en 1986, qui a remplacé Christophe de Margerie à la tête de Total en 2014. Enfin, on peut noter que, depuis 2015, l'Association des entreprises privées, principal lobby patronal, est dirigée par Pierre Pringuet, polytechnicien et conseiller de Michel Rocard entre 1981 et 1985.

La liste pourrait être allongée. Entre 2012 et 2014, ce sont ainsi entre 30% et 40%²⁸² des présidents ou directeurs généraux d'entreprises du CAC40 qui ont fait l'ENA ou Polytechnique, sont passés en cabinet (de droite comme de gauche) puis ont intégré une grande entreprise privée. Nous n'avons pas eu le temps de nous intéresser aux conseils d'administration, mais les interconnexions sont connues depuis longtemps et montreraient sans doute une imbrication plus profonde encore. Il ne s'agit pas d'affirmer l'existence d'une connivence entre ces acteurs - que nous ne pouvons pas établir - mais de montrer que les parcours professionnels et les formations similaires accentuent l'uniformisation de la pensée au sommet de la pyramide sociale, et, *a minima*, entraînent une convergence des intérêts. Ces phénomènes sont sensibles lors d'événements comme les Rencontres économiques d'Aix en Provence. Par exemple, en 2015, le président du Cercle des économistes s'adresse publiquement au ministre de l'Economie en le tutoyant et en l'appelant « Emmanuel ». De même, en 2012, lorsque le modérateur de la table ronde demande à Pierre Moscovici de livrer au public le contenu

²⁸² Nous avons regardé sur deux ans. Nous donnons une fourchette en raison des changements de dirigeants ou des entrées et sorties d'entreprise du CAC40.

de ses échanges avec Mario Monti et que le ministre refuse, il insiste en déclarant : « *Mais nous sommes entre nous, Monsieur le Ministre* »²⁸³. La phrase, bien que prononcée sur le ton de l'humour, sous-tend l'existence d'un entre-soi, déjà décrit en 1989 par Pierre Bourdieu dans *La noblesse d'Etat*.

Le fonctionnement en vase clos d'une partie conséquente de l'élite dirigeante cloisonne ainsi la pensée économique de cette élite, d'autant plus que la situation de 2012 voit arriver au pouvoir un président et un ministre de l'économie qui ont un profil « économique » et une formation similaire à leurs propres conseillers, et à une partie des dirigeants français de grandes entreprises. Or, tous contribuent à faire de la question économique le monopole des experts.

3. L'économie, le domaine réservé des techniciens.

Delphine Dulong a montré que les acteurs qui ont oeuvré à la reconnaissance de la compétence économique comme une compétence « légitime » en politique l'ont fait au nom d'une technicité et d'une scientificité du savoir qui les rendaient, en tant qu' « initiés » à ce savoir, indispensables²⁸⁴. C'est cette conception de l'économie qui imprègne encore aujourd'hui les discours non seulement des conseillers, mais également des décideurs politiques. Ainsi, la politique de compétitivité de François Hollande est le fruit d'un travail d'experts, avant d'être une mesure politique.

Pour ceux qui se veulent les représentants de « l'économie » au sein de l'administration, du champ universitaire ou de l'espace social (comme les grands patrons), elle est un domaine qui relève de l'objectivité et non de l'opinion politique. Ainsi, les représentants du patronat axent leur critique du gouvernement autour de la « méconnaissance de la réalité économique » par les hommes politiques. Le président de l'Institut de l'entreprise, lorsque nous l'avons rencontré, a estimé qu'il y avait une « *vraie question de **compétence**²⁸⁵ et de **prise de conscience des manques** » de l'économie de la part des acteurs politiques²⁸⁶. Dans la presse, le PDG de LVMH*

²⁸³ Intervention de Pierre Moscovici aux Rencontre économiques d'Aix-en-Provence de 2012. Visionnée sur youtube.fr.

²⁸⁴ D.DULONG, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République », *op.cit.*

²⁸⁵ Tous les mots en gras sont soulignés par nous.

²⁸⁶ Entretien avec Frédéric Montlouis-Félicité, pré-cité.

déclarait également en 2012: « *Quand les responsables sont confrontés aux réalités, ou ils veulent se planter et ils font ce qu'ils ont annoncé, ou ils veulent réussir et ils sont obligés de faire autre chose.* »²⁸⁷. Ils sont soutenus dans cette conception par les économistes, dont les discours regorgent de « *nécessaires prises de consciences* » des hommes politiques. Ces deux extraits de déclarations que Philippe Aghion a faites à la presse en sont des exemples: « *Par contre, le président de la République a bien conscience de la nécessité de s'attaquer au problème du coût du travail. C'est en quelque sorte un retour à la réalité* »²⁸⁸, ou « *La France n'a pas d'autre choix que de mener une stratégie de compétitivité* ». Dans un article qu'il co-signe avec Gilbert Cette et Elie Cohen, l'économiste déclare encore: « *Au total, ce qu'on aurait aimé lire de la part d'élus socialistes qui se disent avertis des problèmes économiques, c'est une prise de conscience quant à la gravité de notre déclin économique et du délabrement de notre système productif* »²⁸⁹. De même, les conseillers que nous avons rencontrés, même s'ils nient l'absence d'alternative, ponctuent souvent leur discours de « *On n'a pas le choix* », de « *réalité économique* » ou encore de « *réalité des chiffres* ».

Or, l'alternance ne change pas la « *réalité* ». Les économistes peuvent donc participer aux campagnes électorales de la droite comme de la gauche, à l'image de Jean-Hervé Lorenzi qui intervenait épisodiquement dans le groupe de la Rotonde après avoir participé à la campagne de Nicolas Sarkozy en 2007. De même, les recommandations de l'administration ne varient pas en fonction de la couleur politique du gouvernement car ce sont des recommandations « *techniques* ». En effet, si l'économie peut être un objet d'exclusion du politique, nécessaire porteur d'une vision subjective et idéologique, c'est parce qu'elle s'est institutionnalisée en tant que discipline technique mathématisée, au sein de l'administration comme dans le champ universitaire. Ainsi, F.Bloch-Lainé affirmait que les hauts fonctionnaires apprenaient au ministère de l'économie « *le calcul précis, la prévision exacte, l'opinion robuste* »²⁹⁰; robuste en ce qu'elle repose sur des calculs mathématiques précis qui ne laissent que peu de place au doute quant à leur justesse. Les hauts fonctionnaires de Bercy sont donc

²⁸⁷ « Patrons : Hollande déjoue la cour des grands », *Libération*, 20/04/2012.

²⁸⁸ « Je sens que François Hollande est prêt à accepter le principe d'une CSG sociale », Entretien avec Philippe Aghion, *Les Echos*, 11/07/2012.

²⁸⁹ P.AGHION, G.CETTE, E.COHEN, « Refusons les recettes usées de la vieille gauche taxophile », *Le Monde*, 25/06/2014.

²⁹⁰ F.BLOCH-LAINÉ, « L'affirmation d'une puissance », *Pouvoir* n°53, avril 1990.

porteurs d'une vision très formalisée, voire formatée, de l'économie, que la direction générale du Trésor incarne parfaitement. En effet, le modèle Mésange, dont elle se sert pour évaluer les politiques publiques et pour conseiller les gouvernements est fait de 500 équations mathématiques, et son fonctionnement est parfaitement incompréhensible pour un profane en économétrie. Par exemple, dans un document de présentation de la direction du Trésor, il est expliqué que l'économie est décrite par l'équation suivante:

$Y_i = [a \cdot K_i^{1-1/\sigma} + (1-a) \cdot (EL)_i^{1-1/\sigma}]^{\sigma/(\sigma-1)}$ où « *Y est le niveau de la production, K le stock de capital physique et a un paramètre technique. Le progrès technique E porte sur le facteur travail L et est neutre au sens de Harrod, σ désigne l'élasticité de substitution, constante, entre le capital et le travail. Les producteurs sont en concurrence monopolistique et font face à une demande caractérisée par une élasticité de substitution (constante également) entre les différentes variétés de biens. Chaque producteur maximise son profit courant en tenant compte des réactions de la demande au prix qu'il détermine.* »²⁹¹. La technicité et la complexité de la chose disqualifient de fait tout acteur qui n'est pas expert en économie mathématisée, et donnent au chiffre la force de l'évidence en ce que son mode de production est difficilement contestable en dehors du cercle d'experts. Surtout, le modèle « cloisonne » la réalité économique dans les limites de ce qu'il théorise, et produit les mêmes raisonnements quelle que soit la couleur politique du gouvernement. C'est pourquoi les conseillers nous parlent de « *recommandations transpartisanes* » du Trésor. Ainsi, les recommandations de l'administration, dont les conseillers issus de Bercy et de la DGT se font les relais, reposent sur « l'efficacité » mesurée d'une action publique, et pas sur les valeurs politiques des gouvernements.

Ce fait n'est pas nouveau: l'administration a toujours cherché à s'extraire des logiques politiques. A l'origine, les cabinets ministériels ont d'ailleurs été créés pour « faire écran » entre le gouvernement et l'administration, pour contrôler cette dernière de manière à ce qu'elle n'impose pas son pouvoir aux décideurs politiques²⁹². En sus, elle est censée mettre en œuvre techniquement des orientations politiques décidées par les gouvernements. Son caractère technique est donc logique, et recherché. Or, étant donné le profil des conseillers économiques que nous avons décrit, ces derniers se font les

²⁹¹ C.KLEIN et O.SIMON, « Le modèle MÉSANGE nouvelle version réestimée en base 2000 », *op.cit.*

²⁹² J-R.CATTA, « Chapitre 2 / Généalogie des cabinets ministériels. Une approche constitutionnelle », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 129-140.

hérauts de cette vision au sein des gouvernements, quitte à annihiler la pensée politique. Alors que des questions de justice ou de société pourraient faire partie du débat sur le coût du travail, il s'agit pour eux de savoir ce qui est « économiquement » pertinent et « financièrement » faisable. Par exemple, le conseiller de Pierre Moscovici qui a eu en charge l'élaboration du CICE estime que le débat sur les modalités de la politique de compétitivité « *aurait dû rester un débat de techniciens* ». Il développe sa vision du problème de compétitivité en expliquant qu'il faut « *mettre du raisonnement économique là-dedans* ». Le discours des conseillers est donc principalement un discours d'experts en économie dont l'extrait suivant est une illustration:

*« Enfin aujourd'hui vous avez le pouvoir d'achat et la conso qui ont connu leur augmentation la plus forte depuis 10 ans ! Alors c'est lié à des tas de facteurs externes, on est d'accord, mais en pratique vous pouvez pas dire qu'il y avait un déficit massif de demande, et la meilleure preuve quand même c'est que dès que vous avez une augmentation assez forte du pouvoir d'achat ou de la consommation, comme c'est le cas en ce moment, vous avez quand même une fuite vers les importations qui est juste très forte. Même si la machine à exportation a redémarré l'année dernière, néanmoins vous avez quand même une augmentation des importations dans les 6 derniers mois qui est quand même substantielle. Ça c'est quand même la preuve d'une certaine manière que quand il y a une augmentation de la demande, quand il y a un appareil productif qui est pas capable de suivre, soit parce qu'il est mal positionné en termes de compétitivité coût, soit parce qu'il est mal positionné, pas à la bonne gamme ou tous ces trucs, ça marche pas quoi. »*²⁹³

Ainsi, pour les conseillers, la question économique est technique avant d'être politique.

Les acteurs politiques eux-mêmes font de l'économie un domaine d'experts, réservé aux « initiés ». Les députés que nous avons rencontrés ont, pour certains, été les exemples de la « dépolitisation » des enjeux économiques. Charles de Courson nous a ainsi expliqué la nécessité de connaître « *les mécanismes économiques* » pour pouvoir prendre des décisions pertinentes, tandis que son discours en appelle en permanence aux chiffres, aux taux de TVA, aux mécanismes fiscaux qui permettent le CICE... Dominique Lefebvre, élu de la majorité, justifie la politique du gouvernement en ayant recours à son expertise acquise à la Cour des Comptes et affirme qu'il faut « *des résultats pour convaincre* ». Jean-marc Germain, diplômé de Polytechnique, insiste également sur sa qualité « d'expert ». Pour critiquer l'argumentation des conseillers

²⁹³ Entretien avec B., pré-cité.

ministériels au moment de la mise en oeuvre du CICE, il nous dit par exemple « *Ils ne se disent même pas: on a Jean-Marc Germain en face de nous, on va faire attention à ce qu'on dit* ». Pour convaincre de la pertinence de ce qu'ils proposent, les « frondeurs » s'appuient sur l'expertise de Jean-Marc Germain, polytechnicien, Karine Berger, énarque, et Pierre-Alain Muet, professeur d'économie, qui développent tous trois des raisonnements économiques capables de contrer ceux du gouvernement. Ainsi, Pierre-Alain Muet explique que choisir une politique de l'offre n'est pas « *qu'un thème de politique industrielle* », mais également un enjeu macroéconomique: « *On ne transfère pas 1,5 point de PIB des entreprises sur les ménages sans un effet dépressif majeur à court terme sur la consommation, sur la demande et sur la croissance, dans une situation où l'économie ne s'est toujours pas relevée de l'effondrement de la demande* »²⁹⁴. De même, Jean-Marc Germain nous explique lors de l'entretien, en reprenant des termes « économiques », que « *Les taux de marges sont remontés à leur niveau de 2007 mais le problème de l'emploi persiste car les entreprises n'ont pas de carnets de commande. Nous ne sommes pas dans la situation de 1981. Aujourd'hui il n'y a pas de saturation de la demande, donc une relance n'entraînerait pas de hausse des importations* ». Le discours des acteurs politiques est donc saturé de technicité au même titre que celui des experts.

Les membres de l'exécutif ratifient également cette vision. François Hollande et Pierre Moscovici sont eux-mêmes énarques, membres de la Cour de Comptes, le premier est passé par HEC et le second est titulaire d'un DEA en économie. Ils ont enseigné ensemble l'économie à Sciences Po. Tous deux ont d'ailleurs participé personnellement à l'élaboration du CICE en 2012: l'idée du dispositif vient de François Hollande et Pierre Moscovici en avait vanté l'ingéniosité, affirmant qu'il n'était « *pas interdit d'être habile* » dans l'élaboration des mesures²⁹⁵. Ils ont donc un profil « économique » et technique. Il pourrait s'agir d'une des raisons pour lesquelles ils nous ont été décrits comme « très impliqués » dans l'élaboration de la politique de compétitivité, tandis que Jean-Marc Ayrault semble en être exclu. Les premiers s'inscrivent dans une perspective économique tandis que le second développe un projet politique plus global. Le conseiller de l'Élysée que nous avons rencontré décrit d'ailleurs le Président de la

²⁹⁴ P-A.MUET, « Le bon chemin. La politique économique de la gauche mise en perspective », Fondation Jean Jaurès, juin 2013.

²⁹⁵ Car le dispositif permet un effet immédiat sur les entreprises sans peser directement sur les finances publiques. Entretien avec B., pré-cité.

République comme quelqu'un qui « *depuis Giscard, connaît le mieux les questions économiques. Il a vraiment une grosse connaissance de... Il est très fort en fiscalité, il a vraiment une compréhension très profonde de comment ça marche* ». Ainsi, même pour les décideurs politiques du gouvernement, la rationalité économique du « comment ça marche » supplante la rationalité politique.

L'intervention de Pierre Moscovici aux Rencontres économiques d'Aix fournit une fois de plus un exemple intéressant. En effet, le ministre de l'Economie amenuise son caractère « politique » et témoigne de sa connaissance des théories économiques pour justifier le choix d'une politique gouvernementale axée sur la réduction des déficits et de la dette publics. Ainsi, il n'use pas d'arguments politiques (un projet de société dans lequel les générations présentes ne peuvent pas léguer aux générations futures un Etat défaillant économiquement qui ne pourrait plus assurer les dépenses sociales nécessaires dans une société basée sur la solidarité, par exemple), mais d'une démonstration économique. Il fait ainsi référence au travail de C.Reinhart et K.Rogoff publié en 2010: « Growth in Time of Debt ». Les deux auteurs y démontraient, modèle économétrique à l'appui, qu'une dette publique supérieure à 90% du PIB entraînait une forte chute de la croissance. C'est la raison - technique - qu'avance le ministre de l'économie pour justifier l'action du gouvernement, qui ne dépend donc pas de valeurs politiques mais d'impératifs économiques qui les dépassent. Par conséquent, la question économique ne peut être le monopole que des dirigeants politiques « initiés »²⁹⁶.

Ainsi, les « experts » de l'économie, ou, à défaut, les « initiés », qu'ils soient économistes, hauts fonctionnaires ou hommes politiques, portent au sein de l'Etat et de la sphère décisionnelle un discours qui fait de l'économie un domaine technique dépendant de contraintes objectives qui échappent aux catégories de pensée politiques. Aussi la politique de compétitivité mise en oeuvre en 2012 est-elle le fruit d'un travail d'experts avant d'être un projet politique qui devrait dépendre de promesses électorales. Or, tous ces « techniciens », ou presque, sont porteurs d'une « expertise » économique qui sous-tend une même théorie économique. Le ralliement de la politique économique socialiste s'explique donc en grande partie par leur sur-représentation dans les entourages du pouvoir et parmi les décideurs politiques.

²⁹⁶ D.DULONG, *op.cit.*

Ce chapitre nous a permis de montrer quelle configuration d'acteurs avait présidé à l'élaboration de la politique de compétitivité mise en œuvre par François Hollande. Ainsi, du fait de l'exclusion du parti et du Parlement de l'élaboration de la politique, la décision est le produit du seul exécutif. Circonscrire non seulement la décision, mais également l'élaboration à un cercle restreint nous a permis d'identifier des acteurs clés dans le processus. Ces acteurs sont les économistes, les représentants du monde patronal, et les conseillers ministériels dans le domaine économique. Or, chacun d'entre eux porte une vision dépolitisée de l'économie en faisant des sujets économiques des questions de techniciens, d'experts, d'initiés. Bien sûr, des logiques politiques ont joué dans la décision et notre absence de matériau sur la question ne nous permet pas de les mettre en avant. Cependant, nous pouvons établir que l'orientation décidée en 2012 s'insère dans un contexte de cloisonnement de la pensée économique à la fois dans l'espace social, universitaire, et administratif, mais aussi désormais dans l'espace politique. Ce sont les causes et les incidences de ce cloisonnement de la pensée dans l'espace politique que nous allons questionner dans un troisième chapitre.

Chapitre 3 : De l'absence de projet économique à la rupture politique.

Nous avons montré que la politique de compétitivité de François Hollande était le fruit d'un travail d'expert avant d'être un projet politique. Ainsi, elle témoigne d'une perte de pouvoir des acteurs politiques sur la question économique dont il s'agit d'identifier les conséquences sur les modes de décision. Si l'économie est un domaine qui occupe une place croissante dans le discours et l'action des gouvernements, elle est également une question sur laquelle le politique n'investit plus son rôle, à savoir porter un projet de société. Or, sans pensée politique, l'élaboration de la politique économique de François Hollande a été laissée aux prises avec les intérêts particuliers. Ainsi, élaborée par un personnel dirigeant qui se pense en terme de légitimité, mais peu en terme de responsabilité, la politique de compétitivité du gouvernement socialiste actuel constitue une véritable rupture avec les électeurs.

A. L'économie, une question omniprésente mais vidée de sens politique.

Depuis les années 1990, l'économie est devenue omniprésente dans le discours public et politique. Au même moment, une large partie de l'élaboration de la politique économique a été déléguée aux instances européennes, qui sont désormais à l'origine des grandes orientations de politique publique. Or, leur fonctionnement légitime la figure de l'expert comme acteur indispensable de la conception de la politique économique auprès du politique, voire avant le politique. Ainsi, en France, la vision politique s'est progressivement effacée du projet économique des gouvernants. Aussi l'économie est-elle devenue le domaine du « vide politique ».

1. L'économie, la nouvelle grammaire politique.

Depuis la fin des années 1980, la question économique a pris une ampleur croissante dans le débat politique et s'est assortie de ce que l'on pourrait appeler une « obsession pour la quantification ».

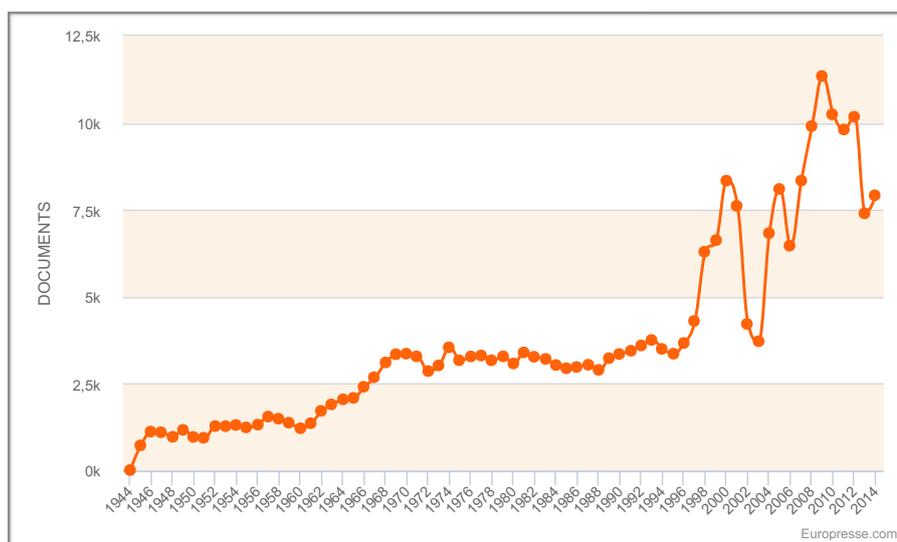
Depuis le début de la Ve République, la place de l'économie dans l'espace médiatique s'est considérablement élargie. Delphine Dulong a montré que, au début des années 1960, l'économie était un thème relativement peu abordé dans le débat public et politique. En effet, en 1963, un rapport du Conseil économique et social s'inquiétait du faible intérêt que les élites politiques portaient à l'économie. On pouvait par exemple y lire: « *Un honnête homme ne peut ignorer aujourd'hui ce qu'est la structure de la matière, la philosophie existentialiste ou la peinture abstraite, mais on ne lui fera pas grief de ne même pas connaître l'expression de revenu national* »²⁹⁷. Une étude d'André Lewin en 1961 montrait d'ailleurs que la presse consacre peu de ses articles à l'information économique. Il montrait que, sur douze journaux étudiés, cette dernière ne représentait pas plus de 10% de la « surface rédactionnelle ». Le journal qui y consacrait le plus de place en 1961 était également celui qui était, à l'époque, le moins lu de tous. Dans les années 1960, les journalistes politiques eux-mêmes n'accordent que peu d'importance à la question économique. Certains déclarent ainsi qu'il est difficile « *de se passionner pour la politique quand la discussion porte essentiellement sur le relèvement du salaire horaire des ouvriers de la métallurgie, la hausse du prix du lait ou l'extension du système des retraites* »²⁹⁸. Delphine Dulong écrit encore qu'on ne parle même pas de « responsabilité des gouvernements » sur des sujets économiques, qui ne sont pas considérés comme des questions politiques.

Mais l'institutionnalisation progressive de la compétence économique comme compétence politique accroît considérablement la place de la question économique dans le débat public et politique. Valéry Giscard d'Estaing y contribue largement en ce qu'il est le premier président de la République à incarner la compétence économique technique, et à en faire un pré-requis pour exercer la fonction présidentielle. Ainsi, en 1984, de grands quotidiens nationaux comme le *Monde* ou le *Figaro* consacrent respectivement 30% et 20% de leur surface rédactionnelle aux sujets « économiques et sociaux » selon l'étude de A.Lewin, soit près de deux fois plus qu'en 1961. Beaucoup plus approximative, notre méthode a consisté à évaluer, grâce à une recherche

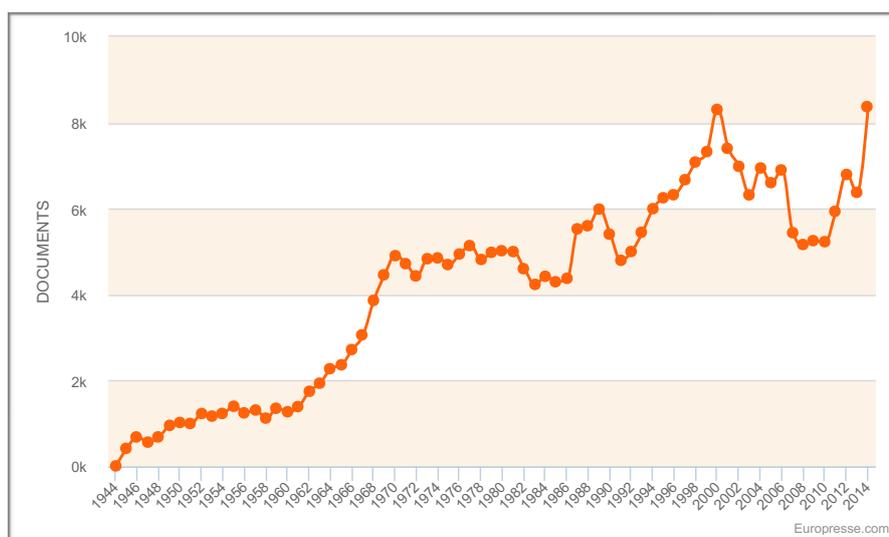
²⁹⁷ A.LEWIN, «La presse et l'information économique et financière en France» Promotions, 71, 1964, lu dans D.UDLONG, « Quand l'économie devient politique », *op.cit.*

²⁹⁸ Cité dans J.Meynaud, *Destin des idéologies*, Études de science politique, 1961, lu dans D.DULONG, *op.cit.*

Europresse, combien d'articles du *Monde*²⁹⁹ mentionnaient le terme « économie » depuis 1944. Bien que très imprécise étant donné les différentes facettes du mot, elle montre en effet que le traitement médiatique du terme s'est accru entre les années 1960 et 1980. Cependant, l'augmentation est sans commune mesure avec celle de la période qui va des années 1980 à aujourd'hui et que nous représentons dans le graphique suivant:

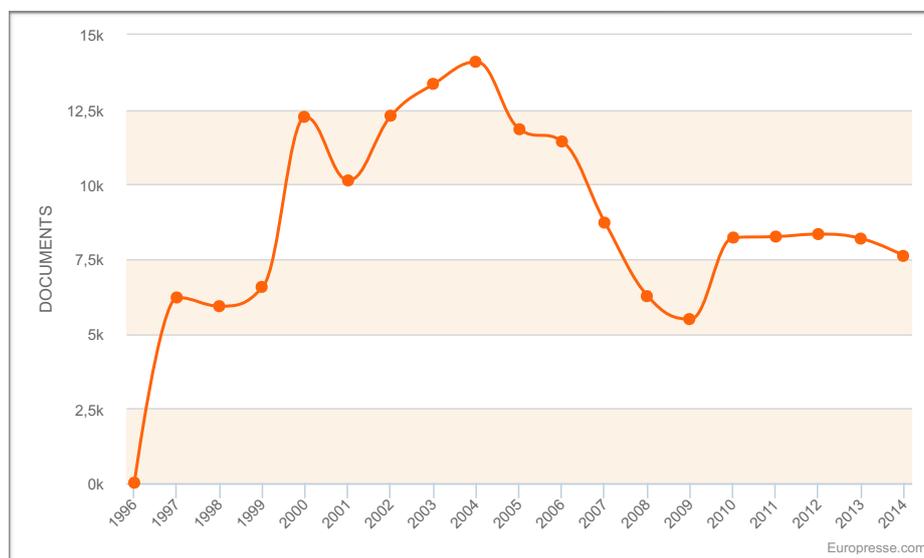


Cette brève évaluation montre une tendance à la hausse du traitement médiatique de la question économique. En comparaison, le terme « société », qui concernait davantage d'articles que le terme « économie » dans les années 1980, alors qu'il connaît un traitement médiatique croissant jusqu'en 2000, voit le nombre d'articles qui lui sont consacrés baisser jusqu'en 2013:

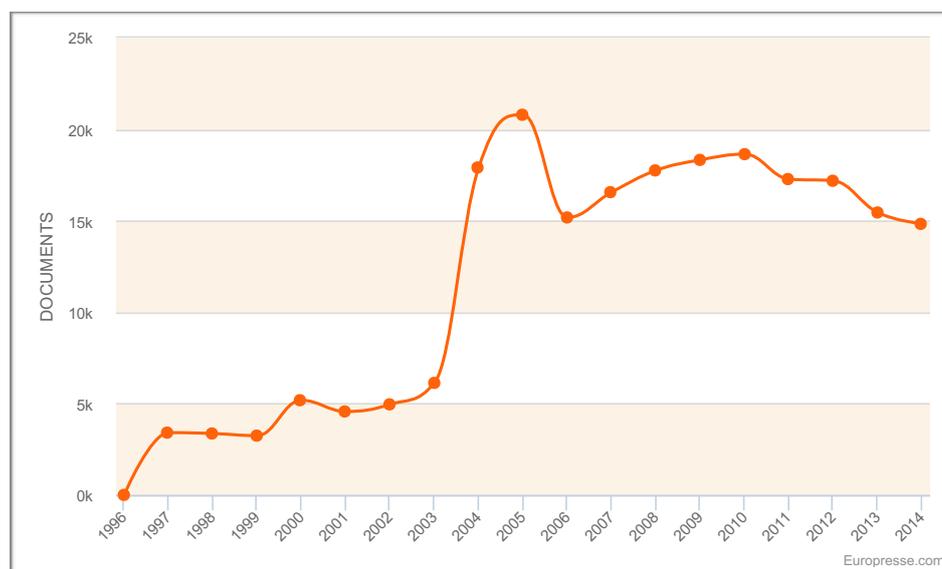


²⁹⁹ Nous avons choisi ce journal par facilité: il existe depuis 1944 et a numérisé toutes ses archives depuis cette date. Il nous est donc apparu comme le plus pertinent pour faire ressortir des tendances de long terme. Cependant, les mêmes tendances s'observent avec *Le Figaro* depuis 1996, et avec *Libération* depuis 1995, même si nous n'exposons pas ici les résultats pour ce dernier journal.

Entre 2000 et 2013, le terme « société » est présent dans deux fois moins d'articles que le terme « économie ». Une recherche dans les articles du *Figaro* aboutit aux mêmes résultats depuis 1996 (date à laquelle les premiers articles sont disponibles sur l'outil de recherche). Alors que le nombre d'articles mentionnant le terme « société » augmente jusqu'en 2004, il chute ensuite jusqu'en 2009 puis se stabilise:



Sur la même période, le terme « économie » apparaît en moyenne dans 5 000 articles par an jusqu'en 2003, après quoi il concerne en moyenne 17 000 articles par an jusqu'en 2015. Le graphique suivant montre cette évolution:



Cette brève comptabilité mériterait une analyse beaucoup plus approfondie du débat médiatique pour comprendre les ressorts du phénomène que nous esquissons, et pour le confirmer rigoureusement. Il serait notamment intéressant de travailler sur ce que recouvre la notion « d'économie » aujourd'hui par rapport aux années 1980. En effet,

les données que nous présentons ne signifient pas forcément que les articles en question ne traitent plus de « problèmes de société », mais peut-être que l'économie est devenue l'angle d'analyse de beaucoup de ces problèmes. Par exemple, le chômage, longtemps pensé comme un « mal social », est aujourd'hui analysé en termes purement économiques d'inefficacité du marché du travail et de conséquences sur les finances publiques. Nous pouvons cependant conclure que l'économie a pris une place croissante dans l'espace médiatique depuis les années 1980.

Le même phénomène s'observe dans le débat politique. Nous l'avons évalué en regardant la place de l'économie dans les programmes politiques des candidats présents au second tour de l'élection présidentielle depuis 1981 - lorsque les programmes étaient accessibles -, mais surtout la place des « questions économiques » dans les débats télévisés de l'entre-deux-tours à cette même élection. Ces derniers existent depuis 1974. Lors du premier, les questions économiques et sociales avaient été au coeur du débat et, comme l'écrit Delphine Dulong, Valéry Giscard d'Estaing avait « donné une leçon d'économie » à François Mitterrand³⁰⁰. Ce faisant, il avait contribué à faire de l'économie un thème incontournable pour un candidat à l'élection présidentielle. Cependant, les premières questions sur lesquelles débattent les candidats sont purement politiques, notamment sur le travail avec le Parlement et la composition du gouvernement. Même si la légitimation de la compétence économique en politique a rendu obligatoire une maîtrise du sujet pour les aspirants à la fonction présidentielle, elle n'a donc pas fait de l'économie l'alpha et l'oméga du discours politique en 1974.

Pour l'année 1981, nous n'avons retrouvé que le programme de François Mitterrand pour l'élection présidentielle. L'économie n'est pas abordée en tant que thème principal, ni de par l'ordre de présentation des mesures, ni de par leurs nombres. En effet, la première partie du programme s'intitule « La paix, une France ouverte sur le monde »; l'emploi et la croissance ne sont traités qu'en deuxième partie³⁰¹. Cette dernière, exclusivement consacrée à l'économie, comporte 29 propositions, tandis que la troisième, intitulée « La liberté, des femmes et des hommes responsables », en compte 40. Quant au débat de l'entre-deux-tours entre les deux candidats, il s'articule autour de trois thèmes, et la « vie quotidienne et les questions économiques » n'est que le deuxième. La première partie du débat concerne la « politique intérieure », et la

³⁰⁰ D.DULONG, *op.cit.*

³⁰¹ François MITTERRAND, *110 propositions pour la France*, 1981.

première demi-heure est également consacrée aux questions politiques: quelle majorité au parlement, l'éventuelle dissolution et quels choix dans la constitution du gouvernement etc.

En 1988, nous n'avons, là encore, retrouvé que le programme de François Mitterrand. Celui-ci s'organise en 6 parties, et « Moderniser l'économie » n'est que la cinquième, après « équilibrer les institutions », « construire l'Europe », la paix et la politique internationale³⁰². Le débat de l'entre-deux-tours est organisé autour de 4 thèmes: la politique intérieure et les institutions, l'Europe et les problèmes économiques et sociaux, les problèmes de société, la politique extérieure et la défense. Même si l'association d'idées a changé - l'économie n'est plus liée à la « vie quotidienne » mais aux questions européennes -, les questions économiques restent abordées dans un second temps. Les candidats ne respectent pas exactement cette partition, mais les sujets qu'ils anticipent sont, par exemple, l'immigration ou les « problèmes de société ». Les problèmes économiques (l'emploi, la consommation, les exportations, les entreprises) sont longuement abordés mais ne priment pas sur les questions institutionnelles (mode de scrutin, impartialité de l'Etat).

En 1995, le débat débute une nouvelle fois sur les « questions politiques et institutionnelles » tandis que les « questions sociales et les choix économiques » ne sont traités que dans un second temps. Ainsi, les candidats abordent longuement la réforme des institutions pour parer la « dérive monarchique » de la Ve République, leurs propositions pour assurer « l'impartialité de l'Etat », et engagent une réflexion sur la place de l'administration dans l'élaboration des politiques. Bien que discutées, les questions économiques ne sont pas prédominantes. Sur 2 heures de débat, elles occupent ainsi 50 minutes de discussion.

En 2002, aucun débat n'a eu lieu mais les candidats des deux principaux partis que sont le RPR et le PS présentent des programmes qui mettent principalement l'accent sur la sécurité. Jean-Marie Le Pen aborde, lui, prioritairement les questions relatives à l'économie. Au regard des articles de presse, il apparaît toutefois que l'enjeu de la campagne n'a pas été l'économie, mais l'insécurité. Ainsi, jusqu'en 2002, la « question économique » est présente, mais pas prédominante. En outre, lorsqu'elle est discutée, elle l'est en des termes « littéraires », en ce que les candidats font rarement état de

³⁰² François MITTERRAND, *Lettre à tous les Français*, 1988.

chiffres. Par exemple, en 1981, Valéry Giscard d'Estaing arrête un débat sur les chiffres de la production dans les différentes branches en affirmant « *Nous n'allons pas entrer dans le détail* »; en 1988, Jacques Chirac estime nécessaire de parler des privatisations mais se refuse à prolonger la question des « modalités » de privatisation, estimant que « *le débat est trop technique* »; ou encore en 1995, le journaliste entame le thème sur les choix économiques en prévenant « *Nous n'allons pas vous abreuver de chiffres* ». Des chiffres sont évidemment donnés à plusieurs reprises pour appuyer les argumentations. Mais ils sont souvent explicités, et il s'agit souvent d'exemples très incarnés: les candidats prennent des exemples de ménages avec un certain revenu, et calculent leurs impôts, ou d'un corps de métier et évaluent leurs salaires à une certaine étape de carrière. L'économie occupe donc une place centrale dans le débat politique, mais pas une place prédominante.

Une nette bascule s'opère en 2007. A l'image de ce que l'on observe dans les médias, l'économie devient omniprésente dans le discours politique, et l'explication ne réside pas dans la crise économique puisque celle-ci n'a pas encore eu lieu. Une des raisons que nous pouvons avancer à l'importance que prend le thème est que les deux candidats axent leurs discours sur la place de l'entreprise. En effet, jusqu'en 1995, les aspirants à la fonction présidentielle parlaient avant tout des « ménages », et associaient les « questions économiques » à la « vie quotidienne des Français ». La « vie économique » était liée à la vie des entreprises et aux grands agrégats, et n'était donc discutée qu'en termes « techniques ». En 2007, l'entreprise est devenue le coeur des mesures économiques des candidats. Ségolène Royal en fait la première partie de son programme et souhaite « *réconcilier la France avec les entreprises* ». Nicolas Sarkozy se veut le promoteur d'une nouvelle philosophie économique qui favoriserait l'entreprise et romprait avec « l'interventionnisme français ». Lors du débat, les journalistes prévoient de commencer par parler de la conception du pouvoir et des institutions, mais les candidats s'affranchissent vite de l'organisation prévue. Ils n'abordent aucune question relative à ce premier thème, et discutent presque immédiatement de la dette publique, du déficit de la sécurité sociale, du temps de travail et de l'emploi. A tel point que les journalistes sont amenés à demander aux candidats de ne pas insister davantage sur la relance de la croissance sans quoi ils n'auront pas le temps de « *parler des retraites, du logement et de la santé* ». En outre, leurs discours sur l'économie sont saturés d'estimations chiffrées. A chaque proposition de l'un des

candidats, la réponse de l'autre consiste à demander: « *Comment finance-t-on une telle mesure ?* ». La question ne se pose toutefois que pour les domaines « relatifs à l'économie ». En effet, lorsque Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy abordent la question de l'éducation, après presque 2 heures de débat, plus aucune question de financement ni d'estimation chiffrée ne trouve sa place dans la discussion.

La campagne de 2012 achève de faire de l'économie la préoccupation première dans le discours des candidats. Il est le premier thème de leurs programmes, et la première partie du débat concerne les « sujets économiques et sociaux ». François Hollande et Nicolas Sarkozy y consacrent plus de la moitié de leur discussion, qui concerne ainsi les chiffres du chômage, de la balance des paiements, des exportations, de la croissance, de la dette, du déficit, des comptes de la sécurité sociale... Les journalistes rappellent à plusieurs reprises aux candidats qu'il « *faudrait parler du pouvoir d'achat* », sans parvenir à réorienter le débat sur la question. Ils admettent finalement que les sujets de société seront abordés plus brièvement que prévu en raison du temps pris par le « chapitre économique ».

Depuis la fin des années 1990, l'économie est donc devenue centrale dans l'espace médiatique, première dans le discours politique, et particulièrement abordée dans sa dimension chiffrée. Or, depuis 1993, l'élaboration de la politique économique est indissociable des enjeux européens. Ainsi, ces évolutions interviennent au moment de la création de l'union économique et monétaire (UEM) qui fait des normes comptables une préoccupation politique.

2. L'Union européenne, matrice de la politique économique française.

Dans un article de 2013, Benjamin Lemoine montrait que les chiffres avaient irrigué le débat public dans les années 1990 tandis que s'accroissait l'attention publique portée aux statistiques³⁰³. En effet, l'entrée de la France dans l'Union économique et monétaire était conditionnée au respect des critères de Maastricht: un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB, qui sont, de ce fait, devenus primordiaux dans le discours et l'action des gouvernements. La signature

³⁰³ B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, janvier 2013, p. 61-81.

du traité de Maastricht en 1992 a ainsi profondément modifié la gouvernance française en matière économique.

La première transformation, et la plus visible, est la perte de souveraineté en matière économique du fait du transfert des compétences et des outils de politique économique aux institutions européennes. La politique économique comporte un volet monétaire et un volet budgétaire. Le premier est, depuis 1993, dans les mains de la Banque centrale européenne (BCE), tandis que le deuxième doit correspondre aux règles européennes d'encadrement de la dette et du déficit. Si la politique budgétaire reste, du point de vue du droit, à la discrétion des Etats membres, la Commission européenne et la BCE n'ont cessé d'accroître leurs recommandations en matière de « politiques structurelles » et ainsi de limiter la marge de manœuvre des États. Or, après 1945, l'État français avait sur-investi le domaine économique, mis au service de la puissance et du rayonnement du pays. La politique monétaire était confiée à la Banque de France nationalisée, et le budget était conçu comme un outil économique au service d'une politique élaborée dans le cadre du Commissariat général au Plan. Les deux disparaissent au moment de la création de l'Union européenne. Les gouvernants se sont donc trouvés dépossédés d'un des principaux outils au service de leur projet de société, et donc de leur projet politique. Au-delà d'amputer leurs marges de manœuvre, l'avènement de l'Union économique et monétaire a également contribué à promouvoir une vision économique libérale qui contrevenait à la tradition interventionniste et volontariste française en matière économique.

En effet, rappelons que la conception européenne de l'économie découle de la pensée ordo-libérale allemande³⁰⁴. Selon ce courant de pensée, ni l'État ni les acteurs économiques, notamment les entreprises, ne peuvent réguler seuls l'économie. Il considère que le « laisser-faire » aboutit à l'émergence de puissances privées qui modèlent le système économique selon leurs intérêts et faussent le fonctionnement du marché. Les entreprises ont tendance à s'organiser en monopole pour maximiser leurs profits, et les représentants politiques ont tendance à user de la puissance publique sur l'économie à des fins électorales. Or, l'optimum économique et social ne peut, selon cette doctrine, être atteint que dans le cadre d'une économie de marché où la concurrence s'exerce de manière libre et non faussée. En cela, elle est libérale. Le rôle

³⁰⁴ Nous nous appuyons ici sur un article d'Eric DEHAY, « La justification ordo-libérale de l'indépendance des banques centrales. », *Revue française d'économie*, n°1, 1995. pp. 27-53.

de l'Etat est donc de garantir le bon fonctionnement de l'économie de marché et de veiller au libre exercice de la concurrence: c'est un « Etat-ordonnateur »³⁰⁵. D'où le nom d'ordo-libéralisme. Ainsi, les institutions européennes ont créé une vaste économie de marché dans laquelle elles s'attachent à garantir la concurrence entre les acteurs économiques. C'est pourquoi la politique de la concurrence est une « compétence exclusive » de l'Union. En outre, les ordo-libéraux conçoivent la monnaie comme l'outil d'extinction des dettes, ce qui suppose qu'elle ait une valeur stable dans le temps afin que les acteurs économiques puissent échanger en confiance et garantir la fluidité du fonctionnement du système économique. Il faut donc assurer une stabilité des prix - autrement dit, une maîtrise de l'inflation - pour que la monnaie conserve sa valeur. Pour cela, la politique monétaire doit être confiée à un organe indépendant du pouvoir politique afin ne pas être soumise à la volatilité des intérêts électoraux. La politique économique doit être le fruit du travail des experts, considérés comme les seuls à pouvoir répondre à « l'intérêt général économique ».

La BCE a donc été créée en tant que banque centrale indépendante, à la fois des autres institutions européennes mais également des pouvoirs politiques des États membres, et a pour unique fonction de garantir la stabilité des prix dans la zone euro. Aucun pouvoir politique ne peut exercer un quelconque contrôle sur la politique monétaire de l'institution bancaire, qui est laissée à son entière discrétion. Quant à la politique budgétaire, elle est à la charge des États mais doit répondre à des règles strictes de limitation du déficit et de la dette publics. La Commission européenne veille au respect de ces normes budgétaires. Ce faisant, elle promeut une vision libérale des politiques économiques qui doivent être menées dans l'Union. Ainsi, en suivant ses recommandations, l'État doit se cantonner au rôle de régulateur et doit se garder de tout interventionnisme dans l'économie: il doit respecter l'orthodoxie budgétaire, il ne doit pas mener de politique industrielle, ni de politique salariale (la fixation des salaires dépendant des partenaires sociaux). Il doit simplement s'assurer du bon fonctionnement des mécanismes de marché. D'où des préconisations de la Commission européenne sur la « flexibilisation » du marché du travail pour le « libérer » des entraves à son libre fonctionnement (dans le cadre desquelles s'inscrit la « loi travail » dite loi « El-

³⁰⁵ E.DEHAY, *op.cit.*

Khomri » en 2016), ou encore sur la compétitivité pour s'assurer de l'efficacité du système concurrentiel.

La philosophie économique de l'Union européenne légitime la politique économique comme le fruit d'un travail d'experts dans lequel l'État et le politique ne peuvent représenter qu'un gendarme du libre jeu du marché, et rejoint en cela la pensée économique dominante dont nous avons dessiné les traits dans un précédent chapitre. Or, elle s'est distillée dans les modes de pensée nationaux du fait de la coopération économique croissante entre les membres de l'Union économique et monétaire (UEM). C'est en choisissant de rester dans le système monétaire européen (SME) en 1983 que François Mitterrand a décidé de réorienter sa politique économique vers la rigueur budgétaire et la maîtrise de l'inflation. C'est pour respecter les critères de Maastricht que la France, comme d'autres pays de l'Union, exerce une veille attentive sur l'évolution de ses finances publiques.

Or, au-delà des cas budgétaire et monétaire, prévus par les traités, les institutions européennes jouent un rôle croissant sur les choix de politiques économiques au sein des États membres, notamment depuis la crise des dettes souveraines en 2010. Par là, elles véhiculent un ordre de priorités économiques et politiques en formulant des recommandations sur le contenu même des mesures politiques nationales. À partir de 2012, la « compétitivité » est ainsi devenue le maître mot des recommandations européennes. Nous avons montré quelle configuration d'acteurs à l'échelle nationale rendait audible politiquement l'adoption d'une politique de compétitivité axée sur la baisse du coût du travail. Cette vision est également, et surtout, celle qui est portée à l'échelle supranationale par les institutions européennes qui ont, contrairement aux économistes ou aux acteurs économiques, un poids direct sur l'élaboration des politiques économiques nationales.

La notion de compétitivité a son origine dans la construction européenne, ce qui est cohérent avec le fait que le marché unique repose sur la libre concurrence des acteurs économiques. Aussi, lorsque Jacques Chirac l'invoque en 1988 lors du débat pour l'élection présidentielle, il le fait à l'occasion de la discussion sur l'Europe. Mais le concept laisse encore une marge d'interprétation qui permet aux États membres d'établir leur propres diagnostics sur les ressorts de la compétitivité de leur économie. En effet, en 2000, la stratégie de Lisbonne la définit comme la « *capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau*

d'emploi et de cohésion sociale »³⁰⁶. Cette définition ne précise pas de quelle manière cet objectif doit être atteint, ce qui relève donc des choix politiques de chaque Etat. En revanche, après la crise économique de 2008, et surtout la crise des dettes souveraines dans l'Union en 2010, les institutions cloisonnent les marges de manoeuvres nationales. Ainsi, la BCE, dépassant ses prérogatives institutionnelles, a rejoint la Commission pour recommander des « *réformes structurelles* »³⁰⁷ nationales axées sur l'assainissement des finances publiques, l'accroissement de la compétitivité et une meilleure « flexibilité » du marché du travail. Dans son *Bulletin mensuel* de juin 2011, la BCE exhorte ainsi les pays à « *mener d'urgence des réformes structurelles ambitieuses et de grande ampleur dans la zone euro afin de renforcer considérablement sa compétitivité, sa flexibilité et sa croissance potentielle à long terme.* ». Avant 2011, elle n'envisageait la compétitivité que dans sa dimension monétaire, c'est-à-dire dépendant du taux de change - dont elle a la maîtrise -, dont dépendent les prix des exportations. Après la crise économique, les institutions européennes, et notamment la BCE, mettent en cause les « *politiques structurelles* » nationales, c'est-à-dire celles qui dépendent des compétences économiques des États membres. En juin 2013, le *Bulletin mensuel* indique encore que « *Les réformes structurelles devraient, en particulier, avoir pour objectif la compétitivité et les capacités d'ajustement des marchés du travail et des biens et services, contribuant ainsi à créer des opportunités d'emploi dans le contexte d'un chômage se situant à des niveaux inacceptables* », et on peut lire dans celui de janvier 2014 que « *la poursuite des réformes structurelles, ainsi que de nouvelles améliorations en termes de compétitivité-prix et hors prix, sont par conséquent nécessaires pour que les pays en difficulté de la zone euro puissent renforcer leurs performances à l'exportation à long terme.* ».

Parallèlement, la Commission européenne, qui exerçait une veille sur la seule évolution des déficits et dettes publics jusqu'en 2011, acquiert cette année-là - par la volonté des États membres - la prérogative de « *surveiller les déséquilibres macroéconomiques* ». Cet accroissement des pouvoirs de la Commission sur l'élaboration des politiques

³⁰⁶ B.MULKAY, Professeur de Sciences Economiques Université de Montpellier 1, *La compétitivité d'un territoire*, Document pour le colloque du CRIES 9 et 10 octobre 2006.

³⁰⁷ Une « réforme structurelle » est une réforme des « structures » économiques nationales. Elle est ainsi désignée pour s'opposer aux « réformes conjoncturelles » qui consiste à prendre des mesures économiques pour contrer une crise, par exemple. La réforme structurelle se veut être une modification profonde des modes de fonctionnement des économies nationales: structures des prélèvements sociaux, fonctionnement du marché du travail, montant et nature des dépenses publiques...

économiques nationales résulte de la croyance que les déséquilibres macroéconomiques au sein des pays membres de l'Union ont aggravé les effets de la crise financière, et que les « *divergences de compétitivité* » empêchent les mesures de politique monétaire d'être efficaces³⁰⁸. Selon le rapport annuel de la Direction générale du Trésor, qui a participé à la mise en oeuvre du mécanisme de surveillance en France, la procédure « *repose sur un mécanisme d'alerte composé des principaux indicateurs de la dynamique de fonctionnement des économies européennes* », et parmi les trois cités: le développement des coûts de main d'oeuvre réels³⁰⁹. En cas de « *déséquilibre excessif* », il est prévu que les Etats soient soumis à des sanctions financières « *dissuasives* » et amenés à réaliser des réformes « *correctrices* ». Benjamin Lemoine a montré que l'institutionnalisation des « critères de Maastricht » en problème central des gouvernants avait eu pour effet de « *renforcer un mode spécifique de gouvernement en éliminant ou en excluant de fait des problématisations et des solutions alternatives* »³¹⁰. De la même manière, l'instauration d'une « surveillance macroéconomique » par les institutions européennes fondée sur la seule analyse d'indicateurs économiques disqualifie de fait toute solution politique alternative aux recommandations européennes en matière de compétitivité. Aussi les politiques économiques nationales sont-elles de plus en plus contraintes par les recommandations européennes.

Ainsi, la politique économique mise en oeuvre par François Hollande en 2012 s'inscrit largement dans un cadre de pensée européen. Des acteurs européens interviennent d'ailleurs à plusieurs reprises dans la conception de la politique de compétitivité entre 2012 et 2014. Fin mai 2012, trois semaines après l'élection de François Hollande, la Commission européenne délivre son premier diagnostic sur la situation macroéconomique de la France. Dans le document remis, elle juge que le pays souffre de « *déséquilibres macroéconomiques importants* » et émet plusieurs recommandations afin d'améliorer la situation française, notamment sa compétitivité. Jusqu'alors, ses recommandations se cantonnaient à la surveillance des comptes publics mais pas aux contenus des politiques économiques. Parmi les préconisations de la Commission, on trouve ainsi l'habituelle injonction à réduire les dépenses publiques dans l'optique de respecter les critères de Maastricht; mais également, et c'est un fait

³⁰⁸ Fiche de présentation de la « Surveillance macroéconomiques » sur le site du Parlement européen.

³⁰⁹ *Rapport annuel*, Direction générale du Trésor, année 2011, p.23.

³¹⁰ B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes », *op.cit.*

nouveau: « continuer de veiller à ce que toute évolution du salaire minimal soutienne la création d'emplois et la compétitivité » et « introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation »³¹¹. Il s'agit à nouveau d'une préfiguration des mesures qui seront présentées en novembre 2012 et janvier 2014 par le gouvernement français. Les 28 et 29 juin 2012, les chefs d'Etat de l'Union européenne s'engagent à respecter un « Pacte pour la croissance et l'emploi » dans lequel ils promettent de « mener des réformes structurelles destinées à améliorer la compétitivité ». En mars 2013, François Hollande rencontre Angela Merkel et José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, à Berlin pour présenter une « feuille de route » sur la compétitivité européenne lors du sommet européen de juin 2013³¹². En mai 2013, la Commission européenne conditionne l'octroi d'un délai de 2 ans supplémentaires pour ramener le déficit public dans les normes européennes au fait que la France « enrayer son déficit de compétitivité ». Le chef de l'Etat français s'engage donc devant la Commission à poursuivre la mise en oeuvre de « réformes structurelles pour la compétitivité » sur le modèle allemand en échange d'un délai pour réduire le déficit public³¹³. Cet engagement se traduit ensuite par le Pacte de Responsabilité pour améliorer la compétitivité en baissant le coût du travail (janvier 2014), la « loi Macron » pour encourager la concurrence (janvier 2015), puis la « loi Rebsamen » et la « loi El-Khomri » pour rendre le marché du travail plus « flexible » (mars 2016).

Les politiques économiques nationales, dans leur forme comme dans leur contenu, ne peuvent donc plus se penser sans l'Union européenne, qui s'est construite selon une philosophie libérale qu'elle porte encore aujourd'hui. Elle trouve des relais à l'échelle des pays dans les banques centrales nationales mais également chez les économistes ou hauts fonctionnaires, pour qui le respect des normes budgétaires européennes est devenu un dogme. Dans l'Union, la conceptualisation et la conception des recommandations économiques sont essentiellement, pour ne pas dire exclusivement, le fruit d'un travail d'expertise dans lequel le politique n'intervient pas.

³¹¹ Recommandation du conseil du 10 juillet 2012 concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 24/07/2012.

³¹² « Dîner de travail à Berlin sur la compétitivité européenne », *Le Monde*, 19/03/2013.

³¹³ « François Hollande anticipe une "croissance nulle en 2013 » », *L'OBS*, 15/05/2013.

Elle a ainsi contribué à légitimer le capital « scientifique » de l'expert en tant que capital politique³¹⁴. Autrement dit, dans l'Union européenne, c'est parce que l'expert n'est pas soupçonné d'instrumentaliser la politique au service d'intérêts électoraux qu'il est légitime à intervenir dans l'élaboration de la politique publique.

En cela, sa philosophie contribue également à faire des économistes français ou des hauts fonctionnaires détenteurs d'une compétence économique des acteurs de plus en plus légitimes à participer à l'élaboration de la politique publique. Or, cette conception dépolitisée de l'économie se heurte de moins en moins à de réels projets politiques élaborés par les acteurs politiques français.

3. La politique économique sans projet politique.

Eloi Laurent écrivait dans un récent ouvrage que seule une « *parole politisée* » pouvait s'opposer aux évidences économiques³¹⁵. Or, au regard des projets économiques développés par les candidats à l'élection présidentielle à l'occasion des débats de l'entre-deux-tours, il ressort que l'enjeu économique s'est progressivement affranchi du projet politique dans l'espace politique français.

Avant les années 2000, au-delà du fait que l'économie n'occupait pas la place centrale dans leur discours, les acteurs politiques présentaient des mesures économiques qui s'inscrivaient dans un projet politique. A l'image de De Gaulle qui déclarait en 1945: « *C'est à l'État, aujourd'hui comme toujours, qu'il incombe de bâtir la puissance nationale, laquelle, maintenant, dépend de l'économie* »³¹⁶, la conviction précède l'argument chiffré et sert un « projet de société » dans le discours des acteurs politiques. De Gaulle exprimait clairement l'ordre de ses priorités entre économie et politique en écrivant: « *Quelle direction dois-je donner à l'effort économique pour qu'il réponde à la politique où je vais engager la France ?* »³¹⁷. Les aspirants à la fonction présidentielle s'inscrivent dans cette tradition de pensée qui fait de l'économie un outil

³¹⁴ A.VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, Seuil, 2015. Chapitre 2: « L'Europe entre indépendance et expertise », p. 33-58.

³¹⁵ E.LAURENT, *Nos mythologies économiques*, Les Liens qui Libèrent, 2016, p.98.

³¹⁶ C.DE GAULLE, *Mémoires de guerre, Le Salut*, Gallimard, « Bibliothèque de La Pléiade », Paris, 2000, p. 684-685.

³¹⁷ C.DE GAULLE, *Mémoires d'espoir, Le Renouveau*, Gallimard, « Bibliothèque de La Pléiade », Paris, 2000, p. 996-997.

au service d'un projet politique, à une époque où l'Etat dispose encore de tous les outils qui lui permettent d'exercer son autorité sur l'économie. Les débats de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle en sont parfaitement représentatifs.

Ainsi, en 1981, les candidats ne font pratiquement pas état de chiffres lors de leur discussion sur les questions économiques et s'opposent sur les dimensions libérales et socialistes de leur projet respectif. La définition des « questions économiques » montre d'ailleurs que « l'économie » ne se pense pas sans la politique. Le deuxième thème du débat concerne la « vie quotidienne des Français et les questions économiques »: il s'agit de discuter du pouvoir d'achat, de la consommation, des revenus des ménages. « L'économie », au sens de la vie des entreprises et du fonctionnement de l'ensemble du système économique, est abordée dans la première partie: « politique intérieure ». C'est dans ce premier thème que les candidats discutent des nationalisations. François Mitterrand fait valoir que sa mesure est le résultat de la conviction profonde que « *pour conduire l'économie, la France a besoin d'un vaste secteur public* » qui puisse intervenir dans des secteurs économiques où « *le grand capital* » a « *dévoré toutes les petites et moyennes entreprises* », afin de rétablir la quête de l'intérêt général qui passe par l'intervention de l'Etat. Valéry Giscard d'Estaing ne répond pas à sa proposition en terme « *d'efficacité* ». Il explique qu'il s'agit d'une « *conception socialiste de l'économie* » et qu'il dépendra de chacun de rejoindre sa « *conception de la liberté dans la vie économique* »³¹⁸.

De même, en 1988, Jacques Chirac affirme qu'il souhaite mener une « *politique économique de droite, c'est-à-dire de liberté et de responsabilité* » et c'est pourquoi il est favorable aux privatisations, face à François Mitterrand qui affirme vouloir rechercher la justice sociale dans l'établissement de ses mesures économiques³¹⁹. En 1995, Lionel Jospin entame le débat en déclarant qu'il souhaite que celui-ci « *montre que nous [Jacques Chirac et lui] avons des visions de la société qui sont différentes* »³²⁰. Sur les questions économiques, Jacques Chirac commence par affirmer que l'emploi est une priorité, et qu'il souhaite « *changer d'approche sur la question* ». Il présente ainsi sa vision selon laquelle les entreprises constituent le coeur de l'économie et que c'est la raison pour laquelle il entend « *libérer les énergies* » en libéralisant davantage l'activité

³¹⁸ Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 5 mai 1981, Archives de l'Ina.

³¹⁹ Débat de l'entre-deux-tour à l'élection présidentielle, 28 avril 1988, visionné sur youtube.fr.

³²⁰ Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 2 mai 1995, Archives de l'Ina.

économique. Il ajoute que son projet consiste à « *créer des emplois plutôt qu'à indemniser le chômage* ». Lionel Jospin répond qu'il pense, à l'inverse du projet libéral de son adversaire, que l'Etat a un rôle à jouer dans l'économie et qu'une politique volontariste sur le chômage est nécessaire car il s'agit d'un « *mal social* » qui « *détruit des vies* ». Il présente la baisse du temps de travail comme une mesure à visée sociale permettant de « *partager* » le travail existant pour améliorer l'accès de tous à l'emploi, qui devra « *tenir compte des circonstances économiques* » et non pas en dépendre. Il refuse par ailleurs la poursuite des privatisations au nom d'une « *philosophie du service public* », qui assure à tous « *l'égalité des chances devant la maladie, le loisir, la santé, la culture, l'éducation, le sport* » et qui, plus largement, « *garantit l'intérêt général à côté des intérêts particuliers* ». Le journaliste conclut leurs interventions en disant: « *Vous avez chacun commencé par exposer les principes des politiques que vous envisagez, peut-être maintenant présentez les mesures que vous préconisez* ». Ainsi, même lorsqu'elle est libérale, c'est la vision politique qui justifie les mesures économiques, et non une rationalité purement économique qui reposerait sur des chiffres ou des mécanismes. On pense l'économie politiquement avant d'envisager la politique économiquement.

L'absence de débat en 2002 ne nous permet de pas de dater plus précisément le changement, mais la présidentielle de 2007 constitue une nette rupture. En effet, le débat entre les candidats témoigne d'une inversion des normes dans le discours politique. A la question de savoir quelle est sa conception de la fonction présidentielle, Ségolène Royal répond ainsi: « *Je veux sortir la France de la situation qui est la sienne. D'abord la dette, qui a augmenté de plus de 20 000 euros par Français, le nombre de travailleurs pauvres, 2,5 millions de travailleurs pauvres en France [...], la pauvreté, plus de 2,5 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté, dont 2 millions d'enfants, les retraites, le niveau moyen des retraites pour une femme est de 850 euros pour une carrière complète et de 622 euros pour une carrière incomplète, un déficit de la sécurité sociale qui s'élève à 11 milliards d'euros, un chômage qui touche près de 3 millions de personnes, des agressions qui ont augmenté depuis 2002 de plus de 30%, le nombre de faits de violences à l'école a augmenté de 26% [...]* »³²¹. Le débat s'enchaîne ensuite autour de l' « *exactitude des chiffres* » sans que les candidats n'exposent la

³²¹ Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 1er mai 2007, visionné sur daylimotion.fr

vision politique qui est la leur. Or, comme l'écrit Benjamin Lemoine, l'obsession pour les statistiques concentre la controverse autour de leur usage tout en évacuant de la discussion politique la réflexion sur le cadre de leur élaboration³²²; réflexion qui est la seule à laisser transparaître un projet politique. Cela est particulièrement visible pour les sujets « économiques ». En 2007, beaucoup de propositions économiques des candidats sont contrées par l'adversaire au nom d'un impératif comptable ou chiffré qui annihile la parole politique. Par exemple, lorsque Nicolas Sarkozy présente ses projets pour les retraites, la santé et le logement, Ségolène Royal lui répond « *Vous n'avez pas dit comment vous financeriez tout cela, alors qu'en parallèle vous avez annoncé une baisse de 4% des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire 72 milliards d'euros...* » avant d'être coupé par son adversaire qui précise « *Non, 68.* ». Là encore, le débat se poursuit sur les estimations chiffrées et non sur les visions politiques des candidats.

Le phénomène est encore plus prégnant lors du débat de 2012. Le premier thème du débat est consacré aux sujets économiques. François Hollande l'engage en présentant les chiffres du chômage selon les différentes catégories en précisant leurs augmentations respectives tout en les comparant avec les autres pays européens. Nicolas Sarkozy lui répond en contestant les chiffres et en affirmant: « *Je vais me référer au chiffre du bureau international du travail, c'est un chiffre incontestable* ». S'en suit l'exposé des chiffres du déficit commercial et de la formation professionnelle. Les candidats engagent ensuite une discussion sur la « TVA sociale » ou « TVA anti-délocalisation » que Nicolas Sarkozy a fait voter trois mois plus tôt. A défaut d'en discuter le principe, les deux hommes se disputent encore une fois l'exactitude des chiffres. Nicolas Sarkozy affirme que l'Allemagne a mis en place une « *TVA anti-délocalisation de 3 points* », François Hollande l'interrompt pour préciser « *ce n'est pas vrai, elle n'a été que d'un point* », et son adversaire de renchérir « *non, 3 points, 1 affecté à la baisse de charges, 2 affectés à la réduction du déficit* ». Au sujet du nucléaire, sans expliquer la raison pour laquelle l'un souhaite s'en défaire quand l'autre veut l'encourager, ils engagent le débat sur les chiffres du déficit extérieur. Nicolas Sarkozy tance François Hollande qui « *s'est trompé* » sur la part de l'énergie fossile dans le déficit extérieur et justifie sa politique d'encouragement du nucléaire par le fait qu'il serait « *économiquement inconséquent* » et « *dommageable pour notre compétitivité* » de vouloir casser la filière au regard de la

³²² B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni* 2013/1 (n° 80), p. 61-81.

part qu'occupent les importations de pétrole dans la balance des paiements. Alors que les journalistes souhaitent aborder le pouvoir d'achat, les candidats s'adonnent à nouveau à un débat sur les chiffres de la croissance:

« Nicolas Sarkozy: *Après la crise, aucun pays de l'OCDE n'a fait mieux que nous en termes de croissance...*

François Hollande: *C'est faux. Les Etats-Unis ont fait mieux, l'Allemagne a fait mieux. Sur l'ensemble de la période...*

NS: *Sur l'ensemble de la période oui mais pas depuis 2009.*

FH: *L'Allemagne a fait 3% sur l'ensemble de la période. Les Etats-Unis sont à 2% cette année, l'Allemagne à 1%, nous à 0,7% ».*

NS: *L'an dernier nous étions à 1,7%.*

FS: *Mais vous aviez évalué 2%, moi 1,6%. »*

Nicolas Sarkozy conclut à l'adresse de François Hollande: « *Décidément, vous êtes fâchés avec les chiffres* » avant de relancer la discussion sur la précision des prévisions de croissance de chaque candidat. Ainsi, pendant plus d'une heure et demi, les deux hommes s'opposent sur des données chiffrées sans jamais développer de vision ou de projet politique. La lutte de légitimité pour la victoire à l'élection présidentielle passe donc par la lutte pour l'analyse économique - technique - la plus juste, qui elle-même se résume à la lutte pour le monopole du chiffre exact. Éloi Laurent décrit ainsi l'économie comme une « *mythologie qui désenchant le monde* » et dans laquelle le politique, en tant que vision du monde, perd sa légitimité³²³.

L'économie est donc réduite à ses indicateurs dans le débat politique. En outre, les acteurs politiques s'attachent à retirer toute dimension politique à la discussion. Lionel Jospin fait déjà valoir un argument de cet ordre en 1995 lorsqu'il recommande une baisse de charges sur les bas salaires, arguant que la mesure est recommandée par « *des économistes de gauche comme de droite* »³²⁴. Mais la remarque reste anecdotique dans le discours du candidat. En revanche, en 2007, Nicolas Sarkozy utilise l'argument à plusieurs reprises. Sur la fiscalité, il affirme que « *ce n'est pas une question de gauche ou de droite, pas une question de socialisme et de libéralisme, c'est une question d'efficacité* ». L'efficacité n'est pas pensée en termes de justice, ou en termes sociaux, mais bien en termes économiques. Il réitère

³²³ E.LAURENT, *Nos mythologies économiques*, Les Liens qui Libèrent, 2016.

³²⁴ Débat de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, 2 mai 1995, visionné sur ina.fr.

l'affirmation au sujet du système des retraites et de son financement. En 2012, François Hollande comme Nicolas Sarkozy soutiennent à plusieurs reprises que le débat ne peut pas avoir lieu sur des sujets pour lesquels ils estiment les chiffres « *incontestables* ». Les programmes économiques des gouvernants ont ainsi tendance à se rapprocher, voire à se confondre, et le clivage politique à disparaître.

L'idée d'un transfert du financement de la protection sociale sur l'impôt, notamment la TVA, est proposée pour la première fois en 1995 par Jacques Chirac. Elle est reprise 12 ans après dans la campagne de Nicolas Sarkozy, puis mise en œuvre par le gouvernement Fillon en mars 2012 au nom de la compétitivité. Le concept est lui-même au cœur du programme socialiste de 2012 et François Hollande en fait le cœur de sa politique en 2012 et 2014. Nicolas Sarkozy propose pour 2017 d'encore amplifier les mesures prises par l'actuel chef de l'Etat pour la compétitivité, la réduction des dépenses publiques, l'assouplissement des 35 heures... Les propositions économiques se résument à des mesures semblables car élaborées sans élan politique: elles visent l'efficacité plus que le projet de société.

Pourtant, l'« efficacité » économique est mesurée à l'aune de chiffres dont on oublie qu'ils ont été produits à partir de postulats théoriques. Benjamin Lemoine explique ainsi que les gouvernants orientent leurs décisions en fonction des objectifs européens de finances publiques, sans discuter du fait que ces objectifs comptables sont porteurs d'un projet d'alignement sur le modèle économique allemand; à savoir une inflation faible, des finances publiques équilibrées, et une dépense publique maîtrisée indépendamment de la conjoncture³²⁵. Accorder aux chiffres une place centrale dans le débat économique donne aux partis pris idéologiques l'apparence de l'évidence mathématique, et devient par là une mystification politique. Or, en politique, une théorie ne peut être démentie que par une autre théorie. Mais parce que le politique ne pense plus l'économie sans penser économiquement, ce sont précisément les questions sur lesquelles les gouvernants n'ont plus de projets politiques, et donc plus d'opposition. En saturant la discussion de chiffres en 2012, les candidats ont ainsi évité le débat d'idées sur les questions économiques et ont davantage passé sous silence que mis en lumière. C'est ce qui a permis à François Hollande de ne pas clairement exposer sa vision économique dans l'espace public.

³²⁵ B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes », *op.cit.*

Dans les années 1960, les professionnels de l'économie critiquaient le « vide économique » dans la pensée politique. A l'inverse, l'apparent « tournant » pris par François Hollande sur la compétitivité lors de son arrivée au pouvoir résulte en grande partie d'un vide politique dans la pensée économique. Or, si le projet économique n'est plus pensé politiquement, il faut en analyser l'élaboration au regard de rationalités qui ne sont pas, elles non plus, politiques.

B. La politique de compétitivité: la décision publique aux prises avec les intérêts particuliers.

Pour justifier leurs politiques, les acteurs politiques mettent en avant la « rationalité économique ». Mais celle-ci tient davantage de la croyance que de la connaissance. Elle masque en réalité l'agrégation d'intérêts particuliers autour de la décision politique et de l'élaboration de la politique. Or, si le fait que « l'élite économique » promeuve ses intérêts paraît logique, il est en revanche plus problématique que les acteurs politiques et administratifs fassent également prévaloir les leurs.

1. Le mythe du « savoir » économique.

La rationalité qui préside à toutes les justifications des dirigeants est la rationalité économique. Les politiques publiques seraient l'unique réponse logique à des « problèmes » scientifiquement solutionnés. Pourtant, ce « savoir » relève de la croyance à laquelle les acteurs donnent des allures d'évidence, et à laquelle le politique consent.

« *L'alternance change le pouvoir, elle ne change pas la réalité* ». En justifiant ainsi la mise en oeuvre de sa politique de compétitivité, François Hollande sous-entend que la réalité impose des mesures sur lesquelles l'alternance n'a pas de pouvoir. De même, les discours politiques sont empreints d'affirmations péremptoires qui effacent l'origine idéologique de leur formulation. Lors de sa conférence de presse de janvier 2014, il affirme sans ambages que la remontée du taux de marge des entreprises « *est la condition* » de l'investissement. Son discours s'apparente à une démonstration économique. Le chef de l'Etat identifie la production comme principal problème de la

France, et en déduit qu'il *faut* agir sur l'offre, autrement dit sur les entreprises, lever « *les contraintes qui pèsent sur leurs activités* » et baisser le coût du travail pour qu'en contrepartie les entreprises puissent embaucher. Il soutient que cette politique n'est pas « *contradictoire avec la demande* » puisque « *c'est l'offre qui crée la demande* », reprenant ainsi une théorie économique libérale formulée par Jean-Baptiste Say. De même, en avril 2014, à l'occasion de sa déclaration de politique générale, Manuel Valls explique que « *l'heure de la décision est venue* » avant d'ajouter que le coût du travail *doit* baisser. Nous avons déjà cité la présentation de Pierre Moscovici lors des Rencontres économiques d'Aix, à l'occasion de laquelle il a justifié la politique de réduction de la dette publique en s'appuyant sur l'étude de deux économistes du FMI qui montrait qu'une dette représentant 90% du PIB d'un pays était économiquement dommageable.

Les conseillers ministériels placent eux-aussi la « rationalité économique » au premier rang de leurs justifications. Par exemple, l'un des conseillers de Pierre Moscovici nous explique que: « *C'est aussi un constat un peu empirique, enfin en pratique à partir du moment où - et là je m'exprime plutôt à titre « d'économiste » - vous avez un niveau du SMIC déterminé, qu'il est évidemment hors de question d'y toucher pour tout un tas de raisons, politiques, économiques, sociales... Mécaniquement, si vous voulez avoir une politique de compétitivité qui fonctionne il faut faire baisser le coût du travail, donc il faut aller le chercher dans les charges quoi. Il n'y a pas trop de choix.* ». Lors de notre entretien, Jean-Marc Germain a également spontanément affirmé que la principale question qui préside à l'élaboration des politiques économiques « *c'est pas de savoir si c'est de droite ou de gauche, c'est de savoir si ça marche ou pas* ».

Pour l'exécutif, la « connaissance économique » apportait d'elle-même la solution « efficace » aux « problèmes de la France ». Le conseiller économique de François Hollande nous explique ainsi:

« Enfin aujourd'hui vous avez le pouvoir d'achat et la conso qui ont connu leur augmentation la plus forte depuis 10 ans ! Alors c'est lié à des tas de facteurs externes, on est d'accord, mais en pratique vous pouvez pas dire qu'il y avait un déficit massif de demande, et la meilleure preuve quand même c'est que dès que vous avez une augmentation assez forte du pouvoir d'achat ou de la consommation, comme c'est le cas en ce moment, vous avez quand même une fuite vers le importations qui est juste très forte. [...] Ça c'est quand même la preuve d'une certaine manière que quand il y a augmentation de la demande, quand il y a

un appareil productif qui est pas capable de suivre, soit parce qu'il est mal positionné en termes de compétitivité coût, soit parce qu'il est mal positionné, pas à la bonne gamme ou tous ces trucs, ben ça marche pas quoi. C'est une politique qui produit pas de croissance, enfin qui en produit pour partie mais qui en produit moins que si vous avez mis votre appareil productif à niveau. Donc à partir de ce moment là, et ça c'est vraiment une question de diagnostic, c'est est-ce qu'il y a un problème de compétitivité de fond ou est-ce qu'il y a un problème de demande ? »

L'exécutif a diagnostiqué un problème d'offre. Le discours « d'expert », dont l'extrait précédent est un exemple, joue alors le rôle de « neutralisation idéologique »³²⁶ du raisonnement.

Or, même si les décideurs politiques s'attachent à revendiquer la « nécessité » de leur action et sous-entendent l'unicité de la solution « efficace », le prétendu « savoir économique » n'apporte pas de réponse unique aux problèmes économiques auxquels font face les Etats. Comme l'écrivent F.Bardet et F.Jany-Catrice, « *tout se passe comme si chacun espérait qu'il pourrait exister une véritable science de la quantification, dégagée des conditions sociales et politiques de sa conception* »³²⁷. Le « chiffre », la mesure, n'est pourtant pas dissociable de sa méthode de conception, et de son contexte d'utilisation. Aussi l'argument économique qui justifie la politique de 2012 est-il le produit d'un agencement d'arguments dont la sélection dépend des croyances de ceux qui les portent.

Ainsi, en 2012, la politique de baisse des charges sur le travail et de réduction des dépenses publiques repose sur l'idée qu'il est nécessaire de réduire les impôts qui pèsent sur la production au motif que ce sont ces contraintes financières, induites par l'Etat, qui entravent la compétitivité du pays. Elle est indissociable d'un « référentiel libéral » plus large dans lequel l'entreprise est un modèle de gestion, même pour la puissance publique, où l'Etat est synonyme d'inefficacité économique et de poids pour le bon fonctionnement du marché. Le raisonnement économique au fondement de la politique économique de François Hollande est résumé par le « théorème de Schmidt »³²⁸: « Les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain, et les emplois d'après-demain ». Il transparait bien, par exemple, dans cette déclaration de Michel Sapin à

³²⁶ P.DARDOT, C.LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2010, p.315.

³²⁷ F.BARDET, F.JANY-CATRICE, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Économie*, janvier 2010, p. 9-17.

³²⁸ Formulé par le chancelier allemand Helmut Schmidt en 1979.

l'Assemblée nationale en juin 2014: « *La croissance doit accélérer. Et pour ce faire, il faut d'abord se tourner vers nos entreprises car c'est dans nos entreprises, grâce à davantage d'investissements, qu'il y aura plus d'emplois et que nous pourrons répondre à l'un des principaux dégâts causés par la crise : le chômage.* »³²⁹. On peut encore citer cette phrase du conseiller économique de François Hollande: « *Parce que ce que vous cherchez avec le CICE c'est deux trucs: c'est faire baisser le coût du travail pour augmenter le taux de marge pour susciter de la décision d'investissement et de l'embauche* »³³⁰. Ce raisonnement sous-tend l'idée que l'investissement économiquement efficace ne peut être que l'investissement privé, qui ne dépend que du taux de profit des entreprises. Il s'agit d'une idée, d'une vision de l'économie qui laisse de côté, par exemple, la croyance en la nécessité sociale et économique d'un investissement public (qualifié de « dépense publique ») dans l'éducation, ou la santé. Mais la pensée libérale n'est pas la seule à proposer un projet économique.

Dans un article daté de 2014, l'économiste et ancien député européen socialiste Liêm Hoang-Ngoc rappelle l'existence de différents diagnostics économiques au sujet de la dette, de la compétitivité, du coût du travail en 2012³³¹. Comme Eloi Laurent, également économiste, dans *Nos mythologies économiques*³³², il expose ainsi la diversité des options techniques qui s'offrent au politique dans l'élaboration des politiques publiques. Par là, tous deux tentent donc de renverser les « mythes économiques » qui guident l'action des gouvernements. Aussi ces économistes soulignent-ils l'existence de théories économiques qui s'opposent à l'impérative nécessité de réduire la dette publique et se refusent à évaluer « l'efficacité économique » des dépenses de santé, d'éducation ou de recherche car elles sont avant tout « socialement utiles ». En outre, la démonstration de Liêm Hoang-Ngoc témoigne de l'existence d'une controverse économique sur la politique pertinente à mener en 2012. Là où les acteurs proches de l'exécutif ont avancé que la hausse des prélèvements obligatoires sur les entreprises, due à une intervention trop massive de l'Etat dans l'économie, pesait sur leurs capacités à dégager des profits et donc à investir et à créer de l'emploi, d'autres économistes ont identifié un problème

³²⁹ Réponse de Michel Sapin, Ministre des finances et des comptes publics, à Y.Blein, député SRC, sur une question sur le financement du pacte de responsabilité, 18/06/2014, Assemblée nationale.

³³⁰ Entretien avec B., pré-cité.

³³¹ L.HOANG-NGOC, « Il y avait une alternative », *L'Économie politique*, mars 2014, p. 25-34.

³³² E.LAURENT, *Nos mythologies économiques*, op.cit.

de demande. Jean-Marc Germain nous soutient par exemple que « *les marges des entreprises ont été rétablies mais les entreprises n'investissent pas parce qu'il y a un problème de carnet de commandes* ». Il développe l'argument dans son livre en s'appuyant sur une « *étude de l'INSEE* » qui « *montre que 50% des entreprises déclarent des problèmes liés à la demande, 15% des problèmes liés à l'offre* »³³³. Liêm Hoang-Ngoc explique, quant à lui, que le théorème de Schmidt « *est faux* »³³⁴. Selon l'économiste, les données statistiques françaises ne permettent pas d'établir un lien entre accroissement du profit et investissement. Au contraire, il montre que l'accroissement de la part des profits dans la valeur ajoutée s'est accompagné d'une baisse de l'investissement et d'une hausse des dividendes. Il ajoute que si les marges ont diminué en 2008, c'est en conséquence de la crise financière et de la contraction de la demande et non d'une « *tension sur les salaires ou les cotisations sociales* » qui sont, selon lui, restés relativement stables³³⁵. De même, dans un rapport de 2012³³⁶, des économistes d'Attac et de la fondation Copernic démentaient le diagnostic sur la compétitivité établi par les pouvoirs publics et la plupart des économistes audibles dans le débat public. Le document démontre, en s'appuyant sur des travaux économiques, que la compétitivité et l'accroissement des parts de marché (mesurées par les exportations) ne sont pas corrélés. En outre, il établit que l'augmentation du coût du travail s'est faite dans la moyenne européenne, il explique que la part salariale dans la valeur ajoutée ne dépend pas des cotisations sociales, ou enfin que les taux de marge ont certes baissé depuis la crise, mais pas avant si l'on considère l'ensemble des entreprises françaises. Il contredit donc l'ensemble des arguments avancés pour légitimer la mise en oeuvre d'une politique économique axée sur la stimulation de la compétitivité par la baisse du coût du travail.

Sans discuter la validité de l'une ou l'autre des thèses, il s'agit de montrer que, à l'image de ce qu'avait conclu François Mitterrand en 1983, la « *solution technique n'existe pas* »³³⁷. Plus exactement, que le « *savoir économique* » n'est que l'apparence

³³³ J.-M. GERMAIN, *Journal d'un frondeur*, *op.cit.*

³³⁴ L. HOANG-NGOC, « Il y avait une alternative », *op.cit.*

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Fondation Copernic & Attac, *En finir avec la compétitivité*, Octobre 2012.

³³⁷ J. ATTALI, *Verbatim*, *op.cit.*

d'une croyance érigée en évidence commune³³⁸. Jean-Marc Germain nous a affirmé à plusieurs reprises qu'il n'y avait « *pas de rationalité économique* » derrière la politique menée par François Hollande. Plus précisément, Philippe Askénazy, économiste membre du comité de suivi du CICE et du Pacte de responsabilité, nous a justifié l'existence de ce comité en affirmant qu'il était nécessaire d'« *évaluer les conséquences d'une baisse de charges massive* » car « *à l'heure actuelle, l'impact que ça a sur l'emploi, on n'en sait rien* ». Selon ses explications, il ne s'agit pas seulement de savoir dans quelle mesure une politique de baisse du coût du travail a un impact sur l'emploi, mais bien de savoir *si* elle en a un. L'économiste explique qu'aucune étude économique n'établit clairement un lien entre la baisse de charges sur le travail et la baisse du chômage, et, d'après son discours, si certains *croient* en l'efficacité de la baisse des charges, aucun acteur (administratif, universitaire, patronal ou politique) ne *sait* véritablement si la politique mise en oeuvre peut atteindre son objectif.

Son explication sur la sélection des méthodes d'évaluation montre également la relativité qui peut entourer la « scientificité économique ». En effet, P. Askénazy nous raconte que « *des économistes* » ont proposé des projets de recherche pour évaluer l'impact du CICE, et que « *l'administration économique a fait son choix* » en recherchant avant tout des « *méthodologies carrées* », mais qui « *pouvaient donner des résultats rapidement* », et « *faisables selon les données qu'elle [l'administration] était prête à communiquer dans les temps* »³³⁹. Il s'agira donc d'un résultat qui aurait pu être différent avec une méthodologie différente, et d'autres données statistiques.

De la même manière, l'étude des économistes du FMI sur laquelle Pierre Moscovici appuyait la légitimité de la politique française de réduction de la dette (et en vertu de laquelle le FMI justifiait les politiques d'« *ajustement budgétaire* » après la crise des dettes souveraines dans l'Union) a été invalidée en 2013, après que d'autres économistes se sont rendus compte que les calculs de cette étude excluaient des pays qui représentaient des contre-exemples à la théorie avancée³⁴⁰. En outre, les deux auteurs partageaient du postulat que la baisse de la dépense publique n'avait qu'un très

³³⁸ F.LEBARON, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, 2000. Deuxième partie: « La diffusion des croyances économiques ».

³³⁹ Entretien avec Philippe Askénazy, économiste, membre du Comité de suivi du CICE et du Pacte de responsabilité, 4 mai 2016.

³⁴⁰ M.BOSKIN, professeur d'économie à Stanford, « La controverse "Reinhart-Rogoff" est loin de mettre fin au débat dette/croissance », *La Tribune*, 28/05/2013.

faible impact sur la croissance. Or, les politiques d'austérité budgétaire menées en Europe depuis 2011 ont démenti ce dernier point en ce qu'elles se sont accompagnées d'un profond ralentissement de l'activité économique.

Aussi la « rationalité économique » présentée comme fondement scientifique des choix politiques n'est-elle qu'une croyance à l'apparence d'une connaissance, et n'a-t-elle rien « *d'indiscutable* ». Les conseillers ministériels nous le concèdent lors de nos entretiens. L'un d'eux nous affirme ainsi que:

« Poser un diagnostic c'est aussi un acte politique. Enfin je veux dire c'est aussi un choix. Moi je me méfie énormément de gens qui disent avoir la « vérité » en matière économique, c'est une connerie absolue. L'économie c'est vraiment une science sociale, dans toute sa splendeur, donc je me méfie beaucoup des mathématiques économiques et à un moment le « consensus » économique sur un sujet, là pour le coup pour raisonner en termes tout à fait marxistes, il reflète quand même le rapport de forces à un moment donné. Traditionnellement, que ce soit l'idéologie mainstream ou autre, ça correspond à un rapport de forces social donné. Poser un diagnostic économique, c'est prendre parti. »

La décision reste donc, comme le diagnostic, un choix politique, mais qui ne repose pas sur une rationalité politique, ni, comme nous venons de le montrer, sur une rationalité scientifique. Or, ce sont les deux « rationalités » qui prétendent, chacune à leur manière, poursuivre l'intérêt général.

La politique économique de François Hollande illustre le fait que l'absence de l'une et la fragilité de l'autre permettent à des intérêts particuliers de s'agréger autour de la décision politique en économie.

2. Accepter les intérêts de « l'élite économique » .

Depuis les années 1990, l'émergence de la notion de « gouvernance » décrit un phénomène de morcellement de l'élaboration des politiques publiques dans lesquelles les groupes d'intérêts interviennent auprès des acteurs étatiques. Or, en l'absence de projet politique qui justifierait les politiques économiques, ces groupes orientent les politiques publiques vers les intérêts particuliers qu'ils défendent.

Contrairement à la tradition anglo-saxonne qui considère l'intérêt général comme la somme des intérêts particuliers, la culture politique française conçoit l'intérêt général comme sublimant les intérêts particuliers: l'instance qui l'incarne ne peut donc être que celle qui transcende la société, à savoir l'Etat. Jusque dans les années 1980,

celui-ci a le monopole de l'autorité politique. Elle est définie comme la capacité à prendre les décisions qui s'imposent à la collectivité, à les mettre en oeuvre par des moyens appropriés et à leur donner une justification qui amène autant que possible les sujets de l'autorité à y consentir³⁴¹. Elle consiste ainsi en la réunion de trois compétences: une compétence décisionnelle, une compétence organisationnelle et un pouvoir de légitimation. La construction de l'Etat est passée par la « nationalisation de l'autorité politique », c'est-à-dire la monopolisation de ces trois compétences avec la centralisation de la compétence décisionnelle retirée des mains de l'Eglise ou de la noblesse, des compétences organisationnelles avec l'élargissement de la structure administrative à partir du XVIIe siècle, et du pouvoir de légitimation. L'Etat français moderne est ainsi le seul détenteur de l'autorité à l'intérieur de ses frontières et le seul légitime à agir en vertu de l'intérêt général, même en économie.

Dans les années 1990, un processus inverse s'engage: celui de la « dénationalisation de l'autorité politique »³⁴² avec la multiplication des échelles de gouvernement, notamment en matière économique. En effet, la construction européenne modifie les échelles de pensée, de décision et d'application de la politique économique, tandis que la mondialisation étend la notion « d'économie » au-delà du territoire national. Ainsi, depuis les années 1990, nous assistons à un processus de morcellement de l'élaboration de la politique publique, particulièrement de la politique économique. L'Etat a perdu le monopole sur la capacité et la légitimité à élaborer la politique économique, ce qui constitue une rupture dans la tradition centralisatrice française et interventionniste de la Ve République. Ces évolutions sont souvent caractérisées par le concept de gouvernance. Cette dernière se définit comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux (la société civile), et d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La détermination de l'intérêt général se trouve donc complexifiée par le nombre d'acteurs désormais impliqués dans la décision.

E.Grossman et S.Saurugger identifient le développement des groupes d'intérêts comme la principale conséquence de ces évolutions. En effet, du fait du morcellement de la décision, ces groupes s'organisent de manière à être audibles dans le débat public et

³⁴¹ M.LEVI, *Of rule and revenue*, University of California Press, 1988, cité dans P.GENSCHER & B.ZANGL, « L'Etat et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, Mars 2011, n°52, p. 509-535.

³⁴² P.GENSCHER & B.ZANGL, « L'Etat et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, Mars 2011, n°52, p. 509-535.

auprès des décideurs pour faire valoir les intérêts de sections spécifiques de la société dans l'espace public³⁴³. Une forme particulière de groupe d'intérêts est le groupe de pression, qui correspond, selon Sabine Saurugger, à « *une organisation qui cherche à influencer le pouvoir politique dans un sens favorable à son intérêt* »³⁴⁴. Leur implication dans l'élaboration des politiques publiques fait tendre la définition de l'intérêt général vers la somme ou la confrontation des intérêts particuliers, non plus comme la transcendance de ces derniers. Or, comme le soulignent ces auteurs, tous n'ont pas les mêmes possibilités d'accès au débat et de participation à la décision politique; possibilités qui reposent sur leurs capacités d'expertise et d'accès aux décideurs publics. La confrontation des intérêts particuliers se limite donc parfois à quelques uns d'entre eux. Le cas de la politique de compétitivité de François Hollande est l'illustration d'une situation où les intérêts de groupes très spécifiques sont pris en compte.

En effet, les organisations et représentants patronaux ont eu un poids certain dans l'élaboration de la politique de compétitivité. Les représentants du monde patronal, particulièrement les membres du MEDEF et de l'AFEP dans le cas de la politique de compétitivité, disposent de ressources particulières du fait de leur proximité sociale, souvent professionnelle (comme nous l'avons montré), et géographique avec les acteurs politiques et administratifs. Rappelons que le président de l'AFEP est un haut fonctionnaire du corps des Mines et ancien membre du cabinet de Michel Rocard entre 1981 et 1985. Les deux organisations ont en outre développé leurs capacités d'expertise par le développement de services internes dédiés à l'expertise économique et juridique, et l'association avec des économistes qui apportent un gage de « scientificité » à leurs revendications. En février 2013, Emmanuel Macron, encore secrétaire général adjoint de l'Elysée, se rend à Berlin avec Laurence Parisot, présidente du MEDEF, Pierre Pringuet, membre de l'AFEP, et Jean-Louis Beffa, ancien PDG de Saint-Gobain, pour « *discuter de la compétitivité* » dans une perspective franco-allemande³⁴⁵. Cette réunion témoigne de l'interdépendance des acteurs et de leurs interactions à l'échelle nationale

³⁴³ E.GROSSMAN ET S.SAURUGGER, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, février 2006, p. 299-321.

³⁴⁴ S. SAURUGGER, « Groupe d'intérêt », dans L. BOUSSAGUET et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 309-316

³⁴⁵ « Laurence Parisot et Emmanuel Macron à Berlin pour discuter compétitivité avec les Allemands », *Les Echos*, 07/02/2013.

et supranationale. Elle illustre surtout la capacité du MEDEF, de l'AFEP et des grandes entreprises à intervenir au niveau national comme niveau communautaire au même plan que les acteurs politiques; ainsi que de celle à peser sur les recommandations communautaires au sujet des politiques économiques autant qu'à les relayer dans l'espace public et politique français³⁴⁶.

Cette situation est relativement récente. Dans un ouvrage sur la relation du Général De Gaulle aux élites, Serge Bernstein expliquait que celui-ci était resté hermétique aux revendications des élites économiques car sa profonde conviction politique et le réel projet qu'il portait pour la France avaient constitué des remparts à l'emprise de tout autre intérêt sur l'élaboration des politiques publiques³⁴⁷. La « tradition française », ainsi créée par le Général de Gaulle après la Seconde guerre mondiale, faisait de l'économie un outil au service du politique, et niait toute instrumentalisation du politique par l'économie. Les acteurs économiques - l'entreprise et ses dirigeants, principalement -, avaient donc relativement peu de place dans la définition des priorités politiques. Encore en 1997, la mise en oeuvre des 35 heures répond à un projet politique du gouvernement et se fait malgré la franche opposition du patronat, qui décide la rupture avec le gouvernement socialiste à l'issue de la conférence sociale du 10 octobre 1997. En revanche, depuis 2007, « l'entreprise » est au coeur des programmes économiques des candidats à l'élection présidentielle. Jacques Chirac affirmait déjà en 1995 que les entreprises étaient les « *forces vives* » du pays, que la santé de l'économie reposait sur leur dynamisme, et que ce dynamisme impliquait une baisse des charges fiscales auxquelles elles étaient soumises³⁴⁸. Mais son opinion ne faisait pas consensus. En 2007, les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle adoptent cette vision, tout comme en 2012. De manière symbolique, Nicolas Sarkozy était, en 2007, le premier président de la République à s'exprimer lors de l'université d'été du MEDEF³⁴⁹.

En faisant de l'entreprise le coeur de leurs politiques économiques, les décideurs politiques ont fait des représentants de celle-ci des acteurs incontournables dans

³⁴⁶ E.GROSSMAN et S.SAURUGGER, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, avril 2004, p. 507-529.

³⁴⁷ S.BERNSTEIN *et al.*, « De Gaulle et les élites économiques », dans S.BERNSTEIN *et al.*, *De Gaulle et les élites*, La Découverte « Hors collection Sciences Humaines », 2008, p. 289-299.

³⁴⁸ Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 2 mai 1995, Archives de l'INA.

³⁴⁹ S.BERNSTEIN *et al.*, « De Gaulle et les élites économiques », *op.cit.*

l'élaboration des politiques économiques. Les organisations patronales ne représentent évidemment pas « le patronat », notion floue et très difficile à définir étant donné les réalités extrêmement diverses que recouvre le terme de « patron », en fonction des secteurs ou de la taille des entreprises. Mais, comme le souligne Michel Offerlé, ces divisions n'effacent pas un important fonds commun entre les différentes entreprises. Le chercheur définit ainsi ce « fonds commun », défendu par les représentants patronaux: « *les charges sont trop lourdes, l'économie française n'est pas assez compétitive, on ne travaille pas assez en France, nous sommes dans la mondialisation et il faut laisser les chefs d'entreprise agir, il faut laisser faire le marché* »³⁵⁰.

Ainsi, en 2012, l'objectif du MEDEF est de promouvoir une politique de baisse des charges qui permettra aux entreprises d'accroître leurs profits. En juillet 2012, la président de l'organisation affirme: « *Il faut avoir une politique économique et sociale qui permette de restaurer les marges des entreprises* »³⁵¹. Pour ce faire, le MEDEF, l'AFEP et plusieurs grands patrons se mobilisent dans la presse en 2012 pour exhorter le gouvernement à prendre des mesures sur le coût du travail. Depuis 2010, le MEDEF défend l'idée d'un transfert des cotisations sociales sur la TVA ou la CSG et réaffirme la nécessité de baisser le coût du travail dans plusieurs de ses conférences de presse de 2012³⁵². De même, l'AFEP se prononce à plusieurs reprises en 2012 pour « *une baisse rapide et conséquente du coût du travail pour redonner des marges aux entreprises* »³⁵³. Dans une note de travail intitulée « Compétitivité et attractivité de la France » l'association réclame la suppression de la C3S (Contribution sociale de solidarité des sociétés), ainsi qu'une « *baisse du coût du travail par réduction des cotisations sociales (par exemple de la branche famille) pour un montant d'au moins 30Md€ afin de redonner des marges aux entreprises* ». Individuellement, plusieurs patrons de grandes entreprises françaises s'adressent également au gouvernement dans ce sens. Par exemple, en septembre 2012, Carlos Ghosn, PDG de Renault, et Philippe Varin, PDG de PSA Peugeot Citroën, écrivent respectivement dans le *Figaro* et *Les Echos* pour réclamer une baisse du coût du travail afin d'améliorer la compétitivité de

³⁵⁰ Offerlé Michel *et al.*, « Un patronat entre unité et divisions. Une cartographie de la représentation patronale en France », *Savoir/Agir*, avril 2009, p. 73-84.

³⁵¹ « François Hollande ouvre la voie à une hausse de la CSG », *Le Monde*, 11/07/2012.

³⁵² Voir notamment les conférences de presse de Laurence Parisot de juin, septembre et octobre 2012.

³⁵³ Voir sur ce point le *Rapport d'activité 2012* de l'association, et la synthèse du groupe de travail sur la compétitivité et l'attractivité de la France présenté en décembre 2012.

l'industrie. En octobre 2012, 98 patrons de grandes entreprises françaises publient dans le Journal du Dimanche: "Nous, dirigeants des plus grandes entreprises... », une tribune dans laquelle ils écrivent que « *Pour les entreprises, il faut baisser le coût du travail d'au moins 30 milliards d'euros sur deux ans, en réduisant les cotisations sociales qui pèsent sur les salaires moyens (2 SMIC et plus). Un transfert financé pour moitié par un relèvement de la TVA de 19,6% à 21% (la moyenne européenne) et l'autre moitié par une baisse des dépenses publiques.* »³⁵⁴. Or, force est de constater que les mesures politiques proposées par le gouvernement sont presque conformes à ces revendications. En effet, le CICE et le Pacte de responsabilité permettent une baisse de charges sur les salaires, avec l'ambition affichée de rétablir les marges des entreprises³⁵⁵. En outre, le Pacte de responsabilité prévoit l'abaissement puis la suppression de la C3S, qui avait été appelée de ses vœux par l'AFEP et le MEDEF. Il s'agit d'un impôt qui concerne les entreprises ayant un chiffre d'affaire supérieur à 760 000€, soit moins de 10% des entreprises en 2007 selon les chiffres de l'INSEE. Lors de la présentation à la commission des affaires sociales du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif 2014 par le gouvernement, Bernard Accoyer s'exclame ainsi: « *Nous constatons que le gouvernement a cédé aux lobbies !* »³⁵⁶. De même, lors de notre entretien, Charles de Courson nous dit: « *Et puis ils ont obtenu la suppression de l'incroyable C3S [...] C'est un impôt qui frappe surtout les très grandes boîtes. Un jour je dis à Sapin « Vous avez le don pour faire des choses illisibles, incohérentes », qui me répond « Mais c'est pas moi, c'est le patronat qui a demandé ! ». [...] Bon c'est vrai que Gattaz dans les arbitrages internes au patronat a demandé l'abrogation de la C3S, qui frappait surtout la grande distribution, les compagnies d'assurance etc. Ce qui est une connerie économique ! C'est une imbécilité cet impôt mais bon c'était quand même pas la priorité ! Le problème de la compétitivité il est quand même plus dans le secteur industriel, dans le secteur disons exposé, qui concerne aussi les services mais pas le secteur banque/assurance etc* »³⁵⁷. Ces déclarations sont le fait de députés de

³⁵⁴ "Nous, dirigeants des plus grandes entreprises... », *Le Journal du Dimanche*, 28/10/2012.

³⁵⁵ Conférence de presse de François Hollande, 14 janvier 2014.

³⁵⁶ Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget auprès du ministre des finances et des comptes publics sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014. Commission des affaires sociales, Mercredi 18 juin 2014, *Compte rendu n° 51*

³⁵⁷ Entretien avec Charles de Courson, pré-cité.

l'opposition, et pourraient relever de la simple critique du gouvernement. Cependant, elles concordent avec les témoignages tant des représentants patronaux eux-mêmes que des acteurs de l'exécutif. Ainsi, l'AFEP écrivait en 2012 que plusieurs mesures prises par le gouvernement en 2012 « *visaient à répondre [à ses] demandes* »³⁵⁸. Le discours des conseillers que nous avons rencontrés va également dans ce sens. Par exemple, l'un des conseillers de Pierre Moscovici nous répète à plusieurs reprises que le président de la République « *écoute beaucoup les industriels* ». Le conseiller de François Hollande à l'Elysée nous confirme également le choix du gouvernement d'être particulièrement attentifs aux revendications patronales: « *Ce qui est certain c'est que les organisations patronales, quand vous concevez ce type de politique, sont consultées. Vous discutez avec. Mais c'est très classique ! Je veux dire, de toute façon comme l'objectif c'est pas de faire le bonheur des gens contre leur volonté, il faut quand même avoir une vague idée de ce qui correspond aux attentes de leurs mandants.* »³⁵⁹. Nous avons montré dans le deuxième chapitre que les représentants patronaux avaient pesé sur l'agenda des réformes en 2012. Ces multiples exemples vont dans le sens d'une attention particulière portée aux intérêts défendus par les représentants patronaux dans la conception-même de la politique de compétitivité.

Or, la vocation des syndicats patronaux n'est pas de poursuivre l'intérêt général, mais de répondre aux intérêts de leurs adhérents, et, à défaut de pouvoir tous les représenter, du plus grand nombre ou des plus puissants d'entre eux. Comme tout autre intérêt particulier, il peut difficilement concorder à lui seul avec l'intérêt général. Lorsque nous avons rencontré Philippe Askénazy, qui travaille avec les partenaires sociaux au sein du comité de suivi du CICE, il nous a ainsi affirmé: « *Je le vis de l'intérieur: l'objectif premier du Medef c'est de restaurer les marges des entreprises. À la limite, l'emploi en France c'est pas son problème* ».

La transformation des modes de gouvernement modifie le mode de définition de l'intérêt général, de plus en plus assimilé en pratique à la prise en compte des demandes de chaque groupe dans la société; ce qui constitue en soi une rupture politique dans la tradition française. La politique de compétitivité décidée par François Hollande et le gouvernement socialiste en 2012 l'a encore accentuée en choisissant de

³⁵⁸ AFEP, Compétitivité et attractivité de la France, Décembre 2012, p.4

³⁵⁹ Entretien avec B., *pré-cité*.

ne prendre en compte les demandes que d'une frange très spécifique de la société, peu importe sa base électorale.

3. Abdiquer la vision politique.

Si la fonction des groupes d'intérêts est précisément de faire valoir les intérêts de ceux qu'ils représentent, celle des acteurs politiques ou des hauts fonctionnaires est de défendre l'intérêt général. G.Allison a montré qu'une décision politique était une superposition et une imbrication de logiques hétérogènes. La politique de compétitivité de François Hollande n'est évidemment pas le seul produit d'une satisfaction des intérêts patronaux. Elle répond également à des attentes ou des intérêts des acteurs politiques et administratifs. Ces derniers incarnent un État que De Gaulle voulait différent d'« *une juxtaposition d'intérêts particuliers d'où ne peuvent sortir jamais que de faibles compromis, mais [qui soit] une institution de décision, d'action, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national* ». Or, les responsables politiques et administratifs ont également fait primer des intérêts particuliers sur l'intérêt général.

Le gouvernement et le Président de la République sont les figures politiques qui incarnent l'Etat et sont supposés se vouer à la recherche de l'intérêt général selon le projet politique sur lequel ils ont été élus. Même si, comme nous l'avons montré, le projet politique est absent de la politique économique, les dirigeants politiques n'en perdent pas pour autant leur responsabilité envers leurs mandants: c'est le principe de la délégation de souveraineté. Or, la décision de mettre en oeuvre une politique de compétitivité axée sur la baisse du coût du travail en 2012 semble également relever d'intérêts particuliers de l'élite politique. Par manque de matériau sur ce point, notre étude ne peut fournir aucun élément tangible sur la rationalité « politique », c'est-à-dire les éléments de choix des responsables politiques, qui ont motivé la décision. Nous ne disposons que d'un témoignage qui suggère la nature des préoccupations des décideurs en 2012, et qui montre que les acteurs politiques ont réfléchi en fonction de logiques personnelles et électorales qui ne font pas remparts aux intérêts particuliers par ailleurs présents dans la sphère décisionnelle. Selon le récit de Philippe Askénazy, au-delà de donner des « gages » à Bruxelles, la politique de baisse des charges était destinée à « *créer un timing politique favorable à la réélection de la majorité en 2017* »³⁶⁰.

³⁶⁰ Entretien avec Philippe Askénazy, pré-cité.

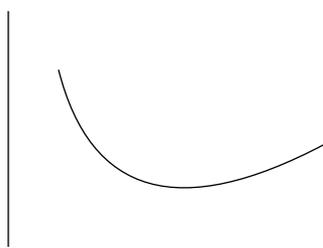
L'économiste nous explique que les prévisions économiques montraient que l'impact du CICE serait inverse à celui de la politique économique menée par la gauche entre 1997 et 2002 (35 heures et emplois jeunes notamment). Membre de la Fondation Jean Jaurès, le *think tank* du Partis socialiste, il affirme que, selon « *l'analyse dominante au PS* », cette politique a eu des conséquences bénéfiques sur le chômage dès sa mise en oeuvre, mais que ses effets se sont essouffés à l'approche de l'élection présidentielle. En effet, entre 1997 et 2001, le chômage diminue de 11,8% de la population active à 8,9%, et augmente à nouveau jusqu'à 9,4% en 2002³⁶¹. Avec un chômage en augmentation, bien que le nombre de demandeurs d'emploi eût baissé depuis 1997, Lionel Jospin n'a pas passé le premier tour de l'élection présidentielle de 2002. L'économiste nous explique que le PS en a conclu à une « *erreur politique* ». Aussi les responsables socialistes n'ont-ils pas voulu reproduire le même schéma au moment d'arbitrer la nature de la politique économique du gouvernement en 2012.

Or, les modélisations de l'administration montraient qu'une politique de baisse des charges commencerait par augmenter le chômage « *à cause de l'effet récessif d'un transfert de 20 milliards d'euros de fiscalité des entreprises aux ménages* »³⁶², mais que le nombre de demandeurs d'emplois amorcerait une décrue à l'approche de l'élection de 2017. En revanche - preuve, encore une fois, que la « rationalité économique » ne repose pas sur des savoirs établis -, les modèles n'établissaient pas si elle viendrait d'une augmentation des embauches due à un coût du travail plus faible, à une hausse de l'investissement, ou à une hausse de la consommation en raison d'une distribution plus importante de dividendes. Ainsi, Philippe Askénazy nous présente comme suit l'argumentaire en faveur de la politique de baisse des charges:

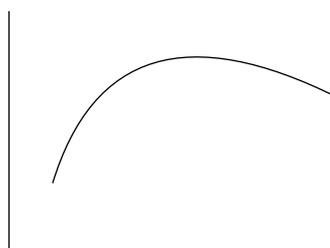
³⁶¹ L'évolution du chômage en France au cours des 40 dernières années, Chiffres clés, ladocumentationfrancaise.fr.

³⁶² Entretien avec P.Askénazy, *pré-cité*.

Schématisation de l'impact des politiques économiques de 1997 et 2012 sur le taux de chômage en France.



Schématisation de l'impact de la politique de Lionel Jospin sur le taux de chômage en France entre 1997 et 2002.



Schématisation de l'impact de la politique de baisse du coût du travail sur le taux de chômage en France entre 2012 et 2017³⁶³.

Au regard de ces courbes - et Philippe Askénazy affirme que cet élément était anticipé -, le chômage en 2017, malgré sa baisse, était tout de même prévu pour être plus élevé qu'en 2012. L'effet recherché réside dans l'inversion de la courbe à l'approche de 2017. Il faudrait une étude plus approfondie et un travail sur les entourages très directs du chef de l'Etat pour établir si ce témoignage décrit une réalité; étude qui ne pourrait pas être menée dans l'immédiat étant donné l'actualité de l'objet d'étude. Nous pouvons seulement dire que l'argument paraît cohérent dans la mesure où François Hollande a conditionné sa candidature de 2017 à « l'inversion de la courbe du chômage », et non à un nombre plus faible de demandeurs d'emploi que lors de son élection. Ainsi, la politique de compétitivité répond à un intérêt particulier des acteurs politiques, et c'est parce que les intérêts des acteurs économiques y étaient conformes qu'elle a pu être adoptée.

En 2012, le politique ne constituait donc pas un rempart à l'emprise des intérêts particuliers sur la décision. Or, c'est également le rôle de l'administration que de défendre l'intérêt général. Sur ce point, F.Bloch-Lainé expliquait que les hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie étaient habités d'une « *supériorité professionnelle* » en ce qu'ils se considéraient comme les seuls à ne pas défendre des intérêts économiques particuliers³⁶⁴. Pourtant, dans « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », Philippe Bezes montre que le soutien des hauts fonctionnaires à une politique ou une réforme dépend en partie des intérêts qu'ils peuvent y trouver en termes d'extension de leur sphère d'influence. Par exemple, selon lui, le soutien des

³⁶³ Ces schéma nous ont été fait par Philippe Askénazy lors de notre entretien.

³⁶⁴ F.BLOCH-LAINÉ, « L'affirmation d'une puissance », *Pouvoir* n°53, avril 1990.

fonctionnaires issus des Grands corps à la réforme de l'Etat dans les années 1990 reflétait leur volonté de renforcer les fonctions stratégiques de l'Etat central qu'ils incarnaient à un moment où ils se trouvaient confrontés à une baisse de leur pouvoir d'intervention dans les politiques publiques et à une crise des perspectives de carrière de la haute administration. A l'inverse, les fonctionnaires de la direction du Budget étaient hostiles à la réforme de l'Etat en ce qu'elle réduisait leur capacité d'agir sur les flux budgétaires, et donc leur sphère d'influence³⁶⁵. Aussi les hauts fonctionnaires ont-ils également des intérêts particuliers qui interfèrent dans la décision publique.

En effet, et comme nous l'avons déjà établi, après 1945, les hauts fonctionnaires des directions centrales de Bercy sont les maîtres d'oeuvre de l'élaboration des politiques économiques en ce qu'ils disposent du monopole de l'expertise politiquement reconnue, et des outils pertinents pour agir sur l'économie. Mais depuis les années 1990, ils perdent considérablement de leur pouvoir d'influence. La construction européenne, la décentralisation, les privatisations et la réforme de l'Etat réduisent leurs domaines d'exercice, leurs capacités d'action mais également leurs perspectives de carrière. La direction du Trésor, par exemple, a perdu sa capacité d'action sur le financement de l'économie avec la déréglementation financière des années 1980 et ses outils de participation à l'élaboration de la politique économique avec la création de l'union économique et monétaire dans les années 1990. Par ailleurs, la réforme de l'Etat a réduit le périmètre de la puissance publique. Ainsi, à Bercy, le nombre de directions centrales est amené à diminuer, et avec lui, le nombre de postes de direction. Or, nos entretiens confirment l'importance accordée par les hauts fonctionnaires de Bercy à leur « sphère d'influence ». Par exemple, Pierre-Emmanuel Thiard nous explique que « *Le haut fonctionnaire a le blues aujourd'hui. Ils sont hyper privilégiés mais ils sont malheureux: leur terrain de jeu s'est considérablement réduit.* » avant d'ajouter: « *Donc [ils] cherchent d'autant plus à réinvestir les espaces de pouvoir qu'il leur reste. Donc ils prisent d'autant plus la case politique, et ils essayent d'exister par là* »³⁶⁶.

Ainsi, pour conserver ou accroître leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques, les hauts fonctionnaires de Bercy sur-investissent les compétences qui sont les leurs. La satisfaction des critères européens constitue un de leurs « vecteurs de pouvoir ».

³⁶⁵ P.BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, n°2, 2000. pp. 307-332.

³⁶⁶ Entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard, pré-cité.

S'agissant des directions centrales de l'administration, et particulièrement de la direction du Trésor, Benjamin Lemoine a montré que l'attention portée au respect des critères de Maastricht avait profondément changé le travail des hauts fonctionnaires de Bercy, désormais garants de la « gestion des risques » et de la surveillance des finances publiques³⁶⁷. Cet élément est confirmé dans nos entretiens. Par exemple, l'un des conseillers de Pierre Moscovici en 2012 nous explique que :

« Une partie de son administration, en l'occurrence pas moi, mais les gens, beaucoup de personnes, expliquent que si on fait pas 3% c'est la fin du monde, c'est-la-fin-du-monde. C'est comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal. C'est « on se fait attaquer sur les marchés » etc. Donc il faut faire 3%. Et c'est pas... Enfin on a une cible nominale donc il faut faire 3%. »

De même, l'attention de la DGT au « problème » de la compétitivité en 2011 découle directement de la mise en oeuvre par l'Union européenne de la « surveillance des déséquilibres macroéconomiques ». Les préoccupations européennes sont donc un large pan du pouvoir du Trésor dans l'administration et auprès du politique. Par conséquent, les fonctionnaires qui y travaillent peuvent être moins poussés à défendre une vision de la politique économique conforme aux recommandations européennes par conviction que parce que celles-ci leur assurent un rôle dans la décision politique.

Cette compétence leur permet de conserver leur place dans l'« espace de pouvoir » qu'est le cabinet ministériel. Les hauts fonctionnaires de Bercy y sont encore prisés, pour leur expertise et pour leurs connaissances des rouages de l'administration. Cependant, le passage en cabinet ne semble pas être, pour tous les hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie, le fruit d'un engagement politique ni d'une volonté de « servir l'Etat ». Pour certains, dont font partie beaucoup de ceux qui ont participé à l'élaboration de la politique de compétitivité, c'est un intérêt personnel de carrière qui prime. Comme nous le dit Pierre-Emmanuel Thiard, le cabinet est surtout un « formidable accélérateur de carrières » car « c'est déterminant pour les nominations. Vous avez un avancement naturel mais historiquement le passage en cabinet est un accélérateur surpuissant. C'est même un passage obligé pour accéder aux grandes directions des administrations ou entreprises publiques. »³⁶⁸.

³⁶⁷ B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes », *op.cit.*

³⁶⁸ *Ibid.*

Au-delà de la carrière au sein de la fonction publique ou para-publique, le cabinet ministériel est également un tremplin privilégié vers la grande entreprise privée. Nous avons déjà dressé une liste, même incomplète, d'actuels dirigeants de grandes entreprises qui sont entrés dans le privé après leur passage en cabinet. Nous avons également montré que, en 2012, les conseillers du ministre de l'Economie et des finances et les conseillers économiques à l'Elysée et à Matignon présentaient presque tous le même profil dépolitisé et technique. Nous avons enfin souligné que 6 conseillers économiques qui avaient directement participé à l'élaboration de la politique de compétitivité en 2012 étaient ensuite partis vers le privé. Aussi leur passage en cabinet, et donc leur participation étroite à l'élaboration de la loi et de la politique publique, n'ont-ils été pensés que comme des étapes de carrière qui pouvaient leur servir de tremplin. Pour certains, la volonté de quitter la fonction publique intervient même avant l'entrée en cabinet. L'un des conseillers que nous avons rencontrés, aujourd'hui dans le privé, nous a déclaré: « *En mai 2012 j'étais plutôt parti pour aller dans le privé, parce que j'avais pas particulièrement prévu d'aller en cabinet ministériel... Et puis Pierre Moscovici est arrivé donc à Bercy et là m'a proposé de le rejoindre.* ». Il s'agit d'une hypothèse que nous ne pouvons pas démontrer davantage, mais la question se pose de savoir comment un haut fonctionnaire sans engagement politique qui envisage sa carrière dans le privé peut être amené à défendre des options politiques défavorables aux intérêts économiques qu'il espère bientôt être les siens.

Cette conclusion mériterait des études ultérieures, mais, en 2012, la présence de hauts fonctionnaires de Bercy en cabinet, *a priori* garants de l'intérêt de l'Etat, ne garantit donc pas la recherche de l'intérêt général dans l'élaboration de la politique économique.

L'absence de projet politique dans un domaine qui occupe une place centrale dans l'action des gouvernements laisse donc la place aux intérêts particuliers dans la définition des politiques économiques. Ainsi, les acteurs déterminants dans l'élaboration de la politique de compétitivité ont fait primer un intérêt particulier dans la décision, y compris les acteurs qui devaient y faire rempart. C'est donc la faillite des gouvernants dans le rôle qui est le leur qui explique l'éloignement si net et si rapide des promesses de campagne du « candidat Hollande ». Aussi, la politique économique du

gouvernement socialiste témoigne d'une rupture entre « gouvernants et gouvernés »³⁶⁹ qui naît d'une posture des gouvernants vis-à-vis de l'action politique.

C. La légitimité technique avant la légitimité électorale.

Les acteurs du monde économique ont acquis une place centrale dans le débat public et politique, mais ne sont pas en capacité d'agir directement sur l'action publique. La responsabilité de la rupture politique entre gouvernants et gouvernés, dont témoigne la politique économique de François Hollande, incombe donc pleinement aux « professionnels de l'action gouvernementale »³⁷⁰: les acteurs politiques et les hauts fonctionnaires. Les seconds gagnent en légitimité du fait de l'affaiblissement du projet politique en économie, mais une partie d'entre eux néglige de plus en plus le « service de l'Etat ». Devenus déterminants dans la décision, ils contribuent à annihiler la marge de manoeuvre politique et donc à déposséder les électeurs du choix de leur projet de société.

1. Diriger l'Etat, mais sans forcément le servir.

Acteurs politiques et hauts fonctionnaires collaborent à l'élaboration des politiques publiques. Mais la faiblesse du politique dans le domaine économique accroît la place et l'importance des hauts fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances dans l'élaboration des politiques économiques. Or, ceux-ci présentent les profils les moins engagés de l'administration.

Nous avons montré la place centrale que l'économie avait acquise dans le débat politique. Le poids du « prisme économique » est également prégnant au sein de l'administration par la prédominance du ministère de l'Economie et des finances dans la définition des politiques publiques. En avril 1990, la revue *Pouvoir* consacrait un numéro au Ministère des finances. Dans l'introduction, ce dernier était décrit comme une « *puissance imposante, omniprésente* ». Plus récemment, Thomas Bronnec et

³⁶⁹ P.ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015.

³⁷⁰ J-M.EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », chapitre dans J.LAGROYE(dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

Laurent Fargues ont écrit *Bercy au coeur du pouvoir*, un ouvrage dans lequel ils montrent le poids qu'a Bercy dans la définition des politiques publiques françaises. Ainsi, P.Bezes, dans son analyse de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP), montre que, telle qu'elle a été mise en oeuvre en 2007 par Nicolas Sarkozy, cette politique a consacré la prédominance de Bercy dans la réforme de l'Etat. En effet, alors que celle-ci était gérée par le ministère de la fonction publique depuis 1989, elle passe aux mains du ministère de l'Economie - en l'espèce, de la direction du Budget - et prend un tournant résolument économique³⁷¹. De même, la politique de compétitivité de François Hollande s'articule autour d'une réforme du financement de la protection sociale, mais n'est pas gérée par le Ministère des affaires sociales et de la santé, alors même que ce dernier a en charge la gestion de la sécurité sociale. Elle est décidée et élaborée essentiellement avec Bercy, et est donc étiquetée comme une réforme « économique » et non pas sociale.

Par ailleurs, le ministère de l'Economie et des finances a pour réputation de pouvoir intervenir sur toutes les réformes politiques. Ainsi, l'un des conseillers économiques de Pierre Moscovici nous en parle en ces termes: « *Bercy a un poids... [...] En interne, Bercy, même dans la manière dont il est structuré est en situation de traiter toutes les politiques publiques. Et vous avez des directions qui ont une puissance de feu incroyable dans le paysage administratif. C'est un endroit qui produit beaucoup d'expertises, qui sont très légitimes, qui ont un poids très important dans la machine. Au budget par exemple vous avez deux gars qui font du logement, deux gars qui font du logement au Trésor, face à un ministère du logement. Ce qui fait qu'à l'intérieur de Bercy vous avez quasiment une duplication des politiques sectorielles qui sont organisées, ce qui fait que la machine a la capacité de donner son avis sur à peu près tout ce qui relève du national. Oui tout.* ». De même, Pierre-Emmanuel Thiard nous explique qu'« *il y a 3 directions sur-puissantes: la direction du Budget, du Trésor, et de la législation fiscale. Les 3 vrais lieux de pouvoir* » qui « *trustent toutes les places en cabinet* ». En effet, on constate qu'en 2012, tous les conseillers économiques de l'Elysée, de Matignon ou du cabinet de Pierre Moscovici, sont passés par une direction centrale de Bercy ou par l'Inspection générale des finances. Le fait n'est pas nouveau: l'expertise économique en cabinet a toujours été le fait de hauts fonctionnaires du

³⁷¹ P.BEZES, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, avril 2010, p. 775-802.

ministère de l'Economie et des finances. Pourtant, leur place sous le quinquennat de François Hollande semble avoir gagné en importance par rapport aux gouvernements précédents.

Il faut tout d'abord noter que Nicolas Sarkozy était profondément méfiant à l'égard de Bercy, dont il a tenté de circonscrire le pouvoir³⁷². Ainsi, il a rompu avec la tradition qui consistait à ne nommer qu'un seul ministre à Bercy, et a divisé le pouvoir du ministère entre deux ministres de plein exercice: un ministre de l'Economie et un ministre du Budget. Dissociés et rivaux sur beaucoup de dossiers, les deux ministères affaiblissaient le pouvoir de Bercy dans la définition des politiques publiques. En 2012, François Hollande a aboli cette division, redonnant ainsi du pouvoir au ministère, avant de la rétablir en 2014. Le pouvoir de la haute fonction publique était également borné par la morphologie d'un exécutif qui consacrait davantage le secteur privé ou les professionnels de la politique que la fonction publique³⁷³. Sur un gouvernement de 32 ministres et secrétaires d'Etat, on ne compte que 4 énarques en 2007. La proportion est proche de celle du gouvernement de 2012, qui compte 4 énarques sur 35 ministres et ministres délégués. En revanche, en 2007, aucun n'occupe un ministère régalien alors qu'en 2012, le président de la République, le ministre de l'Economie, le ministre du travail, et le ministre des affaires étrangères sont énarques.

Le ministère des finances retrouve un pouvoir renforcé à l'arrivée de François Hollande à la tête de l'Etat. Selon T.Bronnec et L.Fargues, le recrutement de fonctionnaires issus de Bercy dans les cabinets est indispensable pour « contrôler » le pouvoir de cette administration. Or, même si les conseillers issus des directions centrales de Bercy ne sont pas plus nombreux en 2012 qu'auparavant, ils ont deux particularités. Contrairement au quinquennat précédent, ils arrivent directement de l'administration et n'entretiennent donc pas de rapports « distants » avec elle³⁷⁴. Ils sont donc très marqués par son mode de pensée. Ensuite, ils collaborent avec des acteurs politiques qui ne sont pas fervents d'une nette distinction entre la sphère politique et la sphère technique et administrative, d'autant moins qu'ils n'investissent pas leur rôle « politique » en matière

³⁷² T.BRONNEC, L.FARGUES, *Bercy au coeur du pouvoir. Enquête sur le ministère des finances*, Denoël, 2011.

³⁷³ S.BERNSTEIN *et al.*, « 18. D'hier à aujourd'hui : la remise en question de l'État fort ? », dans S.BERNSTEIN *et al.*, *De Gaulle et les élites*, La Découverte « Hors collection Sciences Humaines », 2008, p. 316-325.

³⁷⁴ *Ibid.* Les auteurs expliquent que les ministres et le Président de la République s'étaient entouré d'acteurs connaissant l'administration de Bercy mais qui s'en était éloigné depuis suffisamment longtemps pour livrer un regard critique sur ses propositions.

économique. J-M.Eymeri-Douzans a montré que les hauts fonctionnaires collaboraient à l'élaboration de la politique publique plus qu'ils n'obéissaient aux exigences des ministres³⁷⁵. Il rapporte ainsi les propos de Michel Sapin lorsqu'il était ministre de l'Economie et des finances entre 1992 et 1993: « *Un ministre impulse 10% des décisions et en ratifie 90%* »³⁷⁶.

Thomas Bronnec et Laurent Fargues montrent cependant que seule l'autorité politique peut contenir ou contrevenir à la puissance de Bercy. Or, à la prise de fonction du gouvernement en 2012, l'un des conseillers que nous avons rencontrés admet qu'après l'élection, « *il n'y a pas de vision, y a pas d'idée parfaitement précise à ce moment là dans la tête des responsables politiques de « on va faire ça, ça, et ça »* »³⁷⁷ sur la compétitivité. Benoît Hamon témoignait également dans *Le Monde* du fait que: « *Sauf dans certains domaines, comme l'éducation nationale, où on avait vraiment bossé sur des idées précises, tout ou presque était à inventer* »³⁷⁸. Sans projet ou directives politiques, l'administration, et ses représentants en cabinets, prennent donc une place prédominante en 2012.

Jean-Marc Germain nous identifie cette importance des hauts fonctionnaires dans l'élaboration de la politique publique comme une nouveauté, en tout cas pour la gauche au pouvoir. Conseiller de Lionel Jospin entre 2000 et 2002, le député affirme que le premier ministre de l'époque avait à coeur de distinguer les sphères politique et administrative. Selon lui, Lionel Jospin excluait les directeurs de cabinet lors des réunions des ministres et refusait de prendre en compte leurs notes lorsqu'elles « *assén[aient] des solutions sans passer en revue toutes les options* »³⁷⁹. Son cabinet en 1997 était constitué de 23 personnes, 12 d'entre elles étaient énarques mais elles n'étaient que 5 à ne pas avoir travaillé en cabinet, auprès d'un élu ou à être engagées au Parti socialiste. Ainsi, J-M.Germain nous explique que le premier ministre de l'époque n'envisageait pas de faire primer la solution technocratique sur la décision politique. Le

³⁷⁵ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « *Chapitre 19 / Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle* », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans et al., *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015 (), p. 553-598.

³⁷⁶ J-M.EYMERI-DOUZANS, « *Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique* », chapitre dans J.LAGROYE(dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

³⁷⁷ Entretien avec B., pré-cité.

³⁷⁸ « *François Hollande vu par ses ex-ministres* », *Le Monde*, 19/05/2016.

³⁷⁹ Entretien avec J-M.Germain, pré-cité et l'ouvrage écrit par le député: *Tout avait si bien commencé*, op.cit.

poids des hauts fonctionnaires était donc limité par une volonté politique encore affirmée en économie; volonté qui a disparu en 2012. En outre, l'exécutif n'avait pas encore pris l'importance qui est la sienne dix ans plus tard. L'inversion du calendrier électoral date de 2000, avant quoi l'exécutif ne pouvait envisager de gouverner sans le Parlement. Ainsi, Jean-Marc Germain nous raconte que, sous le gouvernement de Lionel Jospin, l'élaboration de la loi se faisait en collaboration avec le Parlement car le premier ministre voulait systématiquement obtenir la majorité à l'Assemblée nationale. Or, les hauts fonctionnaires de Bercy n'intervenaient pas dans le travail des parlementaires. En 2012, ils ont donc acquis une légitimité et un pouvoir accru - mais pas nouveaux - dans l'élaboration des politiques économiques.

Mais dans le même temps, et c'est là une hypothèse que seule une étude approfondie dans le temps du profil des énarques et hauts fonctionnaires pourrait confirmer, un nombre conséquent d'entre eux semble s'être éloigné de l'engagement politique et du service de l'Etat. Les études sociologiques montrent que, quantitativement, les hauts fonctionnaires n'étaient pas plus nombreux à quitter le service de l'Etat après un passage en cabinet en 2011 qu'en 1990. Pourtant, nous émettons l'hypothèse que si l'on regarde un profil particulier de hauts fonctionnaires, à savoir ceux des services du ministère de l'Economie, ces derniers entretiennent un rapport plus distancié qu'auparavant à la mission qui est la leur. L'exemple est quelque peu anecdotique mais tout de même révélateur: la présentation de la préparation au concours de l'ENA à l'Ecole normale supérieure de la rue d'Ulm a été faite en 2015 par un inspecteur des finances et un inspecteur de l'administration. Alors que le premier a débuté la présentation de l'école en parlant des « *carrières très intéressantes* » qu'elle offrait, le second l'a finalement interrompu pour souligner l'importance de l'engagement que représentait une entrée à l'ENA et insister sur la nécessité de vouloir servir l'intérêt général pour l'intégrer. Il rejoignait ainsi la vision du Général de Gaulle, qui a pensé l'ENA en 1945 comme l'école du service public, au sein de laquelle les hauts fonctionnaires développaient leur « sens de l'Etat » et de « l'intérêt national ». Les énarques que nous avons rencontrés, même s'ils ne peuvent pas être assimilés à l'ensemble des hauts fonctionnaires, ont tout de même été représentatifs de la banalisation de l'idée que l'ENA ne serait que la promesse d'une carrière « *intéressante* » ou un « gage de qualification » pour une future carrière en dehors de la

sphère publique. Or, leur point commun est d'être tous des hauts fonctionnaire d'un des services de Bercy.

Notre entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard témoigne du fait que le passage par l'ENA est ouvertement instrumentalisé par certains dans une optique « carriériste ». Inspecteur des finances parti dans le privé après ses quatre années de « tournée », il nous raconte de quelle manière se passe l'affectation des élèves à la fin de la scolarité. Il nous explique qu'à la publication du classement, les 15 premiers sont isolés du reste de la promotion. Durant deux semaines, ils sont conviés à de multiples réceptions, conférences, réunions lors desquelles ils sont amenés à rencontrer les hauts fonctionnaires des grands corps et « *la bonne société parisienne* » pour être « *courtisés* ». A l'inverse, selon lui, les autres diplômés doivent « *se vendre* » dans les ministères. Au moment de l'affectation, il nous décrit l'obligation qui s'impose à tous les mieux classés de choisir un grand corps au risque d'être stigmatisés voire entravés dans leur carrière pour ne pas s'être soumis à la règle. Lorsque nous l'interrogeons sur les raisons qui font que personne ou presque n'ait l'envie d'y déroger, sa réponse est spontanée: « *Il faut surtout dire qu'en termes de salaires, c'est du simple au double entre les grands corps et les autres* », et ajoute que les perspectives de carrières sont nettement supérieures dans un grands corps. La fonction initiale de l'ENA comme apprentissage du service de l'Etat est ainsi dévoyée par certains.

Il serait évidemment exagéré et erroné de croire qu'elle ne forme plus de « commis de l'Etat ». Les études statistiques montrent d'ailleurs que le nombre de départs vers le privé au sortir d'un cabinet ministériel n'est pas plus élevé entre 2007 et 2012 que dans les années 1980 ou 1990, et n'a jamais concerné la majorité³⁸⁰. En revanche, une étude plus qualitative pourrait montrer une nouvelle posture vis-à-vis de l'engagement au service du l'Etat du haut fonctionnaire spécialisé en économie. T.Alam identifie une proportion plus importante de « pantoufleurs » au ministère de l'Economie et des finances que dans les autres administrations³⁸¹, tout comme F.Sawicki et P.Mathiot en 1999. Par ailleurs, Luc Rouban montre qu'entre 1998 et 2008, le départ vers le privé des

³⁸⁰ Voir sur ce point l'étude la plus récente: le chapitre de T.ALAM *et al.*, « *Chapitre 16 / Que devient-on au sortir d'un cabinet ministériel ?* », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 485-502.

³⁸¹ *Ibid.*

inspecteurs des finances intervient de plus en plus tôt dans la carrière³⁸². Selon lui, c'est là le signe de la volonté croissante de faire carrière dans le privé dès la sortie de l'ENA et non plus en fin de carrière, comme « récompense » après des années de service de l'Etat³⁸³. Deux de nos interlocuteurs sont représentatifs de cette posture. Pierre-Emmanuel Thiard nous a expliqué avoir toujours voulu travailler dans le privé, même avant son entrée à l'ENA. Le conseiller de François Hollande, administrateur civil au ministère de l'Economie et aujourd'hui dans le privé nous a également affirmé vouloir quitter la fonction publique dès 2012, après y avoir passé seulement 4 ans. Comme eux, 9 conseillers économiques des cabinets de Bercy, de Matignon et de l'Elysée de 2012 (que nous avons déjà cités) ont quitté la fonction publique après moins de 10 ans d'exercice. A l'occasion d'un cours à l'Ecole normale supérieure, un haut fonctionnaire de la direction de la législation fiscale est intervenu au côté d'un inspecteur des finances, tous deux sortis de l'ENA en 2012. Ce dernier a conclu la présentation du premier en disant « *Et dans quelques années, X. pourra devenir avocat fiscaliste et intégrer un grand cabinet privé* ». L'exemple relève, là encore, de l'anecdote. Mais il témoigne de la banalisation de ce type de discours et d'ambition au sein de la fonction publique du ministère de l'Economie. La situation est radicalement différente de celle des années 1970. Durant notre entretien, les propos de Pierre-Emmanuel Thiard témoignent à la fois de la nouveauté de la posture de l'élite administrative, et du mépris dont certains peuvent faire preuve à l'égard de l'idéal du « service de l'Etat ». Par exemple: « *Alain Minc raconte que quand il est parti chez Saint Gobain, il s'est fait convoqué par Giscard en personne, qui n'avait manifestement rien d'autre à foutre que de casser la gueule à un inspecteur des finances parce qu'il quittait la fonction publique, sur le mode « et le service de l'Etat » etc.* », ou encore « *L'ENA essaye plus que jamais de réhabiliter le sens de l'Etat, elle revoit même ses critères de recrutement pour ça. Ils ont vraiment une culture de l'aversion au risque qui est malade.* ».

Ainsi, l'absence de projet de politique économique en 2012 accroît la légitimité technique des hauts fonctionnaires de Bercy à intervenir dans l'élaboration de la politique de compétitivité. Or, au regard du parcours d'un nombre conséquent d'entre eux et des discours qui nous ont été délivrés, ces acteurs entretiennent un rapport

³⁸² L.ROUBAN, « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, février 2010, p. 19-34.

³⁸³ L.ROUBAN, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique* 2012/2 (n° 142), p. 467-490.

distancié au service de l'État et à leurs responsabilités publiques. S'ils envisagent de diriger l'État, ils envisagent moins de le servir. Aussi font-ils primer dans la décision des éléments qui éloignent la préoccupation « politique » de l'action publique.

2. Des entourages ministériels qui négligent le rôle du politique.

Comme précisément établi, dans l'élaboration des politiques économiques, le vide de la pensée politique en économie accroît la place et la légitimité des entourages ministériels - principalement des hauts fonctionnaires de Bercy - qui entretiennent un rapport parfois distant au service de l'Etat, mais également au politique. Ainsi, « l'idée politique » est instrumentalisée, voire disqualifiée dans l'élaboration de la politique publique.

Nous l'avons dit, très peu des conseillers économiques ou des conseillers du ministre de l'Economie ont un engagement « politique » dans leur parcours antérieur. Aussi leur présence en cabinet aboutit-elle moins à une politisation de l'expertise qu'à une « expertisation » de la politique. Les deux conseillers que nous avons rencontrés nous ont dit être entrés en cabinet « presque par hasard ». Tous deux étaient intervenus durant la campagne, mais au titre d'expert. Ils n'apportent donc pas d'idées « politiques » - au sens de situés idéologiquement - dans les campagnes mais un habillage technique au projet des acteurs politiques. Ainsi, Pierre-Emmanuel Thiard nous décrit le rôle de la plupart des hauts fonctionnaires dans les campagnes présidentielles en disant:

« D'ailleurs si on revient à la contribution des hauts fonctionnaires dans les équipes de campagne, c'est fascinant. C'est beaucoup de gens, c'est un bon tiers d'une promo qui vont s'impliquer dans les équipes de campagne mais avec une forme de plasticité, et les mêmes éléments techniques dont vous disposez vont être mis au service d'un candidat, et d'une version opposée pour le candidat d'en face. Mais du coup dans les équipes de campagne c'est comme ça que ça se passe. Y a des groupes de travail par sujet, et les énarques mettent en forme les fiches. Quand c'est bien fait, il y a un encadrement: quelqu'un va demander à ce que l'énarque mette en forme une idée venue de dehors. Sinon c'est juste du packaging pour avoir un programme qui fait bien, qui est beau, avec des chiffres en fait. »

L'idée politique n'est donc pas le fait des acteurs techniques, qui ne peuvent intervenir qu'en aval des propositions. C'est d'ailleurs le rôle de l'administration dans les politiques publiques tel que le prévoit le droit. En effet, l'ordonnance du 9 octobre 1945 stipule que: « *Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du gouvernement* »³⁸⁴. Pierre-Emmanuel Thiard poursuit en affirmant: « *Le problème [de l'administration] c'est qu'elle est pas imaginative ou conceptuelle. Elle sait donner des chiffres et du cadrage juridique. Elle sait mettre en forme les idées des autres mais c'est pas elle, sauf exception, qui propose des éléments nouveaux.* ». Effectivement, les hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés sont porteurs de « solutions techniques » mais pas « d'idées politiques ». Par exemple, lorsque nous avons interrogé le conseiller économique de François Hollande sur la contradiction politique qu'avait constitué la mise en oeuvre du CICE, il nous a répondu, au sujet de l'opposition du chef de l'Etat à la TVA sociale: « *Non mais c'était une question de méthode [technique] en fait.* »; et donc pas de positionnement politique. Lorsqu'il nous présente le CICE, il conclut ensuite son « exposé » en déclarant: « *Donc c'est pour ça que le système était vraiment économiquement et financièrement intelligent.* ». Ainsi, leur rôle n'est pas de penser la *politique* publique mais de la traduire en *action* publique.

Pourtant, au sein des cabinets, ils se consacrent essentiellement à « *l'habillage politique* » des propositions techniques³⁸⁵. Ainsi, leur rapport à la politique n'est qu'instrumental. L'exemple de l'élaboration du CICE en est révélateur. Durant sa campagne, François Hollande avait promis d'abroger la « TVA sociale » votée sous la présidence de Nicolas Sarkozy car elle représentait, selon ses dires, un impôt « *socialement injuste* ». L'un des conseillers de Pierre Moscovici nous explique ainsi, presque amusé, que le gouvernement a fourni un document annexe au projet de loi de finances rectificatif de 2012 dans lequel « *on explique clairement pourquoi on fait ça, pourquoi c'est pas bien de faire de la TVA sociale !* ». Au nom, à l'époque, d'une promesse politique du chef de l'Etat. Les hauts fonctionnaires du cabinet du ministre de l'Economie et des Finances justifient donc techniquement le choix politique du

³⁸⁴ Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, legifrance.fr.

³⁸⁵ J-M.EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », chapitre dans J.LAGROYE(dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

gouvernement pour lequel ils travaillent. Mais 4 mois plus tard, lorsque se pose la question du financement du CICE, l'administration propose une hausse de la TVA, à laquelle François Hollande ne semble plus opposé sur le principe. Ainsi, le même conseiller nous dit: « *Alors si on avait fait tout la TVA, ben là c'était comme Sarko donc ça n'allait pas. Le Président, lui, ça le dérangeait pas trop la TVA. Fallait pas que ce soit comme Sarko mais ça le dérangeait pas.* ». Les hauts fonctionnaires redonnent alors un habillage politique différent à une mesure technique similaire. Selon D., « *ce qui a emporté la décision c'est le jeu sur les taux [de TVA], parce que ça pouvait être présenté³⁸⁶ comme une mesure de simplification.* ». Le même conseiller ajoute « *Et puis, parce que ça fait toujours bien³⁸⁷, un peu de taxe environnementale, sans dire ce que c'est.* ». La TVA augmente pour financer une partie du CICE (et encore plus en 2014 pour le Pacte de Responsabilité), mais l'enjeu est de pouvoir affirmer que la mesure est différente de celle de Nicolas Sarkozy. Le rôle des hauts fonctionnaires est donc de trouver un « ornement politique » qui permettra de faire accepter la décision aux yeux de l'opinion et des commentateurs. La mesure technique prime sur la justification politique, qui n'est pas à l'origine de la décision mais en aval de celle-ci, et n'intervient que comme condition nécessaire à l'étouffement d'une possible contestation publique.

Encadré 2: Emmanuel Macron, la compétence avant l'engagement.

La figure d'Emmanuel Macron incarne bien le rapport que les hauts fonctionnaires spécialisés en économie ont à l'égard de la politique. Conseiller économique à l'Élysée en 2012, entré au gouvernement en août 2014, il n'a aucun passé politique à son actif. Il n'est pas adhérent au Parti socialiste, n'a jamais eu de mandat électif, il « *assume d'être libéral* » et revendique de « *ne pas être socialiste* ». Inspecteur des finances passé par la banque Rothschild, il a le profil technique de tous les conseillers économiques en 2012. Son conseiller en communication le décrit comme « *un ministre qui est quand même naturellement techniquement très fort* », qui « *connait très bien les sujets, c'était son boulot avant* ». Symboliquement, il remplace Arnaud Montebourg au ministère de l'Économie, et consacre la suprématie de la compétence technique sur l'engagement politique qui était celui de son prédécesseur. Il est également au croisement des intérêts politiques, économiques et administratifs. La loi dite « Macron », qu'il a élaborée et portée, est représentative de l'absence de vision politique derrière la conception de la politique économique. Son conseiller en communication nous en raconte l'élaboration en expliquant que les propositions sont venues de l'administration par l'intermédiaire des conseillers ministériels, et que le travail du ministre a consisté à arbitrer l'adoption de chacune d'entre elles. Il décrit ainsi un amoncellement de « *micro-propositions* » qu'il fallait ensuite, et non préalablement, essayer de mettre en cohérence politiquement.

³⁸⁶ Souligné par nous.

³⁸⁷ Souligné par nous.

Au-delà de ce rapport « instrumental » à l'idée politique, les hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés négligent et disqualifient le débat idéologique en économie. En effet, certaines expressions dans les entretiens témoignent de l'indifférence ou du mépris à l'égard des décisions du politique. Par exemple: « *Vous savez on arrive en 2012, il y a un certain nombre de campagnes à mettre en place très vite, des promesses **qui passent très très mal** au niveau de la Commission européenne ou de nos partenaires, du genre augmentation du SMIC, rétablissement de la retraite à 60 ans pour les travailleurs qui ont commencé très tôt... **Qu'est-ce qu'on a fait d'autre dans le même genre ? Ah oui les heures sup'**. ».* Ainsi, les conseillers ministériels et les hauts fonctionnaires agissent parfois en dépit de la légitimité qui est celle des acteurs politiques. Dans l'introduction du *Règne des entourages*, les auteurs présentent le témoignage d'un membre de cabinet qui déclare: « *N'importe quel amendement de n'importe quel député, il suffit qu'en tant que membre de cabinet qui suit ce dossier-là vous décidiez que vous n'en voulez pas, et vous le rayez, en prévenant le conseiller parlementaire de Matignon pour avoir son aval. Et si vous avez son accord, c'est fini. L'amendement est retoqué. Un point c'est tout.*»³⁸⁸. Nous pouvons également citer le haut fonctionnaire de la direction de la législation fiscale - déjà évoqué plus haut - qui exposait la réussite de son travail lorsque qu'il parvenait à éliminer la quasi totalité des « *3 000 amendements* » qui lui parvenaient du Parlement dans le processus d'élaboration d'une loi.

Même dans le travail de l'exécutif, les conseillers ont tendance à donner la prééminence au raisonnement technique et à négliger le débat politique. Par exemple, l'un des conseillers de Pierre Moscovici nous raconte le débat qui a opposé ce dernier à Arnaud Montebourg dans l'élaboration de la politique de compétitivité comme une entrave au bon déroulé de la conception technique de la mesure: « *Donc bon ce débat [le ciblage des allègements de charges] c'est des joutes, ça monte parce que de suite quand 2 ministres sont pas d'accord ça prend des proportions très importantes alors que ça pourrait rester un débat de techniciens, non, de suite ça devient...* ». Pour critiquer la vision d'Arnaud Montebourg il affirme qu'elle n'était pas efficace « *si on [mettait] ne serait-ce qu'un peu de bouclage économique dans le raisonnement* ». De même, lorsque nous abordons la contestation politique qui est née à l'Assemblée nationale autour de la

³⁸⁸ J-M.EYMERI-DOUZANS, X.BIOY, « Introduction / Une République de conseillers ? », dans J-M. EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po « Académique », 2015, p. 17-110.

politique économique du gouvernement, le conseiller économique de François Hollande à l'Élysée nous répond dans un registre technique qui disqualifie les positions politiques: « *C'est beaucoup une question de diagnostic et d'appréciation de la situation. Est-ce que à ce moment là, d'ailleurs la question se pose encore aujourd'hui, est-ce que fondamentalement le problème de la France, et là il faut prendre une dimension un tout petit peu supérieure [au débat politique] pour répondre à la question, c'était un sujet de demande ? Au niveau national moi j'en suis pas du tout convaincu. Et je continue à pas en être convaincu.* ».

Placer le débat sur un plan technique, que les conseillers considèrent en outre comme « supérieur » au niveau politique, évite ainsi la controverse. Il permet surtout de faire de l'élaboration de la politique économique le « monopole d'une aristocratie »³⁸⁹ et d'en exclure les « profanes », soit tous ceux qui n'ont pas la maîtrise de la « théorie » ou des « mécanismes » économiques.

Pierre Rosanvallon identifie dans notre société une rupture entre les « *gouvernants et les gouvernés* »³⁹⁰. A notre sens, la négation du rôle du politique dans la définition des politiques économiques, alors même qu'elles sont, comme nous l'avons montré, au coeur de l'action des gouvernements, contribue nécessairement à cette rupture. Mais au-delà de la négation du choix politique, la politique de compétitivité montre également que les « gouvernants » négligent leur responsabilité vis-à-vis de leurs mandants.

3. Faire de la politique sans être politique: le « citoyen » oublié.

Le « citoyen » est le grand absent de chacun des discours qui nous ont été livrés. Or, les responsables politiques ont adopté la même posture disqualifiante que leurs conseillers sur l'alternative politique à leurs mesures économiques. Ce faisant, les gouvernants ont négligé le lien de responsabilité qui les unit aux électeurs. Ainsi, la politique de compétitivité mise en œuvre par le gouvernement socialiste témoigne d'une rupture entre les dirigeants politiques et leurs mandants autant qu'elle l'approfondie.

³⁸⁹ D.DULONG, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République », *op.cit.*

³⁹⁰ P.ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015.

Si le politique tire sa légitimité de l'acte électoral des citoyens, il n'en va pas de même des conseillers ministériels, principalement des hauts fonctionnaires. Ils dépendent d'autant moins du vote citoyen qu'ils sont experts d'un domaine où la compétence prime sur la croyance, comme c'est le cas en économie. Dans la mesure où les dirigeants politiques revendiquent eux-mêmes l'absence d'alternative politique en économie, plus l'expert en économie s'éloigne des catégories politiques, plus il est légitime à « conseiller le prince ». C'est le cas des économistes qui, à l'image de Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes, conseillent les candidats et les gouvernements de droite comme de gauche. Mais c'est également le fait de hauts fonctionnaires experts en économie qui participent à des gouvernements de couleur politique différentes. A ce titre, l'exemple de Jean-Pierre Jouyet est fréquemment cité³⁹¹. Diplômé de la promotion Voltaire avec François Hollande et inspecteur des finances, il est conseiller de Jacques Delors à la Commission européenne de 1994 à 1995 puis de Lionel Jospin à Matignon de 1997 à 2000. Après un passage dans le privé, il devient Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes du gouvernement Fillon en 2007. En 2014, il est nommé secrétaire général de la Présidence de la République par François Hollande. De même, Jacques Attali a été un proche conseiller de François Mitterrand mais a rédigé deux rapports en 2008 et 2010 à la demande de Nicolas Sarkozy qui ont servi de fondement à certaines mesures économiques votées par ce dernier. On peut encore parler d'Emmanuel Macron, qui a intégré le gouvernement socialiste en 2014 après avoir été rapporteur adjoint du rapport Attali en 2010. Aussi leur carrière ne dépend-elle pas forcément de la couleur politique du vainqueur des élections présidentielles ou législatives mais de leur capacité à se détacher des catégories politiques. Ils sont donc plus dépendants des acteurs politiques que de leurs idées. En effet, il s'est créé au sein de l'élite dirigeante une interdépendance des intérêts particuliers qui, nous l'avons vu, priment dans la décision. Ainsi, le passage en cabinet est la garantie d'une accélération de carrière, voire la condition nécessaire pour accéder à des postes prestigieux dans l'administration. En effet, les nominations sont faites par arrêté du Président de la République, et celui-ci consacrent souvent des hauts fonctionnaires qui ont servi en cabinet. C'est le cas de Ramon Fernandez, nommé directeur du Trésor en 2009 après avoir été conseiller économique de Nicolas Sarkozy à

³⁹¹ Voir l'ouvrage de M.FULLA, *Les socialistes et l'économie, op.cit.*

l'Elysée, ou de Odile Renaud-Basso, nommée au même poste en 2016 après avoir été directrice adjointe de cabinet de Jean-Marc Ayrault jusqu'en 2014. De ce fait, le respect d'un engagement politique ou d'une promesse de campagne n'est pas la préoccupation d'un haut fonctionnaire sans engagement politique qui privilégie son évolution de carrière. Son intérêt est de participer à un gouvernement et à la mise en oeuvre d'une politique publique pour faire valoir cette expérience dans son avancement de carrière. Pierre-Emmanuel Thiard nous explique ainsi que la « *population des hauts fonctionnaires est en fait très heureuse de la politique mise en oeuvre par le gouvernement. Pourquoi ? Parce qu'un haut fonctionnaire doit sa carrière à son passage en cabinet ministériel pour mettre en oeuvre la politique du gouvernement. Donc, là, la technocratie de gauche va être solidaire du gouvernement parce que sa carrière en dépend. De la même manière qu'à droite ils font pareil parce qu'il y a une imbrications avec leurs intérêts personnels. C'est déterminant pour les nominations* »³⁹². Les hauts fonctionnaires dépendent donc, ou croient dépendre, du politique pour leur carrière. Par conséquent, puisque nous avons montré le rapport distant que les experts publics en économie entretenaient au service de l'Etat, ils cherchent à satisfaire les acteurs politiques en responsabilité même si ces derniers décident des politiques publiques contraires à leurs engagements de campagne. L'interdépendance des intérêts entre sphère administrative et sphère politique éloigne donc des gouvernants de leurs préoccupations pour les gouvernés.

Lorsque nous les avons rencontrés, le discours des conseillers n'était d'ailleurs pas destiné à être « accessible ». Tout en sachant pertinemment qu'ils ne s'adressaient pas à un membre de « l'élite gouvernante », ils imposaient une forme de familiarité dans l'évocation des acteurs du gouvernement. Si le « chef de l'Etat » est désigné par sa fonction, aucun ne parle du « Ministre de l'économie », ni même de « Pierre Moscovici » ou « Emmanuel Macron » mais de « Pierre », « Mosco », ou « Emmanuel ». De même, le discours reste empreint de technicité malgré le profil « profane » de leur interlocuteur. On nous parle ainsi de la « *compét'* » (pour la « *compétitivité* »), de « *spread* », « *d'effet de décaissement* », d'investissement « *complètement flat* », « *pragmatique ça veut pas dire social-trade* », « *d'effet compta immédiat* ». L'extrait suivant en est un exemple:

³⁹² Entretien avec Pierre-Emmanuel Thiard, pré-cité.

« Donc y a un effet qui est un effet de décaissement à un an alors que ça a un effet en compta immédiat. Vous avez un effet de trésor potentiel avec le dispositif de préfinancement qu'on a mis en place, qui était un truc pas forcément très facile à faire, mais qui aujourd'hui marche encore très bien. C'est un truc qui crache 5 milliards, ce qui est énorme. Donc premier intérêt très clair c'est un an de décalage en enregistrant le bénéfice sur le coût du travail immédiatement. Deuxième intérêt c'est que à partir du moment où c'est un crédit d'impôt assis sur la masse salariale ça vous permet effectivement de faire baisser les charges très fortement au niveau du SMIC, à des endroits où vous avez en fait plus beaucoup de « place » de charges sociales à baisser. C'est à dire que au bout d'un moment en fait, vous arrivez à un truc où en fait y a plus grand chose, et maintenant entre CICE et pacte, y a quasiment plus rien. [...]. Le CICE donc il avait aussi cet avantage là, il permettait une baisse du coût du travail assez massive, de manière techniquement on va dire « propre ». »

En plaçant ainsi systématiquement leur réponse sur un plan technique, aucun n'a explicité les raisons politiques du choix qui avait été fait en 2012. Il s'agissait de « répondre à une réalité » qu'ils avaient « constatée ». Ainsi, les justifications qui nous ont été données évacuent la dimension délibérée, et politique, de la décision prise par François Hollande et son gouvernement. Ce faisant, les conseillers ministériels affranchissent les gouvernants de leur devoir de rendre des comptes aux gouvernés.

En outre, leurs discours témoignent du fait que les attentes de l'électorat sont absentes de leurs raisonnements. Du fait de la multiplication des autorités qui pèsent sur l'élaboration de la politique économique, il semble que les gouvernants cherchent, sur les sujets économiques, à être responsables devant les acteurs de l'économie (Commission européenne, entreprises, marchés financiers) avant de l'être devant leurs mandants. Lorsque nous interrogeons le conseiller de François Hollande à l'Élysée sur son sentiment vis-à-vis des critiques adressées au gouvernement en termes de « trahison des idées de gauche » et des promesses électorales, ce dernier nous répond: « Alors ça j'en sais rien. Je peux pas vous répondre. J'en sais vraiment rien. ». Cette non-réponse peut être expliquée soit par un refus d'aborder un sujet politiquement délicat, soit par le peu de cas qui a été fait à cette question parmi les décideurs. Le deuxième témoignage recueilli auprès d'un conseiller de Pierre Moscovici nous amène à privilégier la deuxième possibilité. En effet, il nous fait le récit des premiers mois de mandat en décrivant des « erreurs politiques massives » qu'ils ont ignorées car ils étaient « rivés sur les objectifs chiffrés ». Lorsqu'il aborde la promesse de François Hollande de

réduire le déficit à 3% du PIB, il s'agit pour lui d'un « *engagement* »: il avait été pris devant les marchés. En revanche, les promesses concernant le coût du travail, faites aux électeurs, ne faisaient pas l'objet du même raisonnement. La promesse économique est ainsi faite aux marchés ou aux acteurs économiques plus qu'à l'électorat.

Pierre-Emmanuel Thiard affirme, lui, que la « conversion » à l'impératif politique de compétitivité est désormais largement partagée dans la classe dirigeante. Mais il admet que: « *Le gouvernement et son appareil, sa technostucture a adopté ce raisonnement, mais je suis pas du tout sûr que l'électorat... Je connais des militants PS, j'ai pas le sentiment que l'électorat soit en phase. Même en fait il ne l'est pas du tout ! L'unanimité du petit milieu médiatico-parisien est consensuelle là-dessus mais pas le reste de la population qui a un point de vue opposé.* ». Enfin, l'un des conseillers de Pierre Moscovici que nous avons rencontrés nous a affirmé: « *Par ailleurs, même si on n'a pas du tout fait 3%, il n'y a eu aucun incident de marché. C'est-à-dire que la gestion, l'atterrissage sur les finances publiques a été fait en douceur. Le seul coût de cet atterrissage finalement c'est un coût politique, il est massif, c'est-à-dire qu'on a perdu toute crédibilité sur des projections économiques et financières. Mais on a certes perdu notre crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique, mais on a absolument géré la relation aux marchés* ». Ces témoignages montrent que les gouvernants ont conscience d'être en décalage avec les attentes des électeurs, et n'en ont cure.

Nos interlocuteurs ont multiplié les mises en garde sur l'utilisation que nous ferions de leurs propos. A plusieurs reprises, ils nous ont ainsi signalé que « *ça c'est off* ». Mais jamais sur les propos que nous citons ici au sujet du rapport aux « gouvernés ». Nous pouvons donc en conclure que cette posture leur est naturelle et ne leur semble pas problématique. Elle est la posture d'un personnel dirigeant qui se pense légitime économiquement, du fait de sa compétence technique, à seconder le politique, mais qui s'estime irresponsable politiquement, au sens où il n'est pas sanctionné par le vote des citoyens.

Si la responsabilité politique n'incombe pas aux personnels des cabinets, elle doit en revanche être assumée par le personnel politique gouvernement, qui a l'apanage de la légitimité électorale. Mais, en 2012, les responsables politiques ont repris la posture sur l'économie qui est celle de leurs conseillers et nié, eux aussi, leur rôle politique, mais surtout celui de leurs détracteurs. Or, Pierre Rosanvallon écrit dans son dernier ouvrage que la notion de responsabilité est indissociable de celle de pouvoir, c'est-à-dire

de capacité d'agir³⁹³. Ce faisant, ils se soustraient donc à leur responsabilité politique. En effet, même si le conseiller de François Hollande à l'Élysée nous a affirmé à plusieurs reprises qu'un choix avait été fait, les responsables politiques ont réinvesti le discours d'autorité de la « science économique » pour justifier leurs politiques. Aucun n'a dit « *nous avons choisi de... car notre vision est la suivante...* ». Tous ont affirmé sur un ton péremptoire que les marges *devaient* être rétablies, que le coût du travail *devait* baisser car c'était là *la condition* au rétablissement économique de la France. Ils donnent à leur discours la force de l'évidence en « *substituant un cadre naturel au cadre piloté où les hommes et leurs choix économiques interviennent* »³⁹⁴. Ainsi, ils disqualifient, au même titre que les experts, la possibilité d'une alternative politique dans l'action économique.

Le débat qui est né de l'action des députés « frondeurs » est représentatif de cette disqualification du politique par le politique. Leur mouvement s'est explicitement ancré sur la critique de la politique économique et sociale du gouvernement, par laquelle ils estimaient que ce dernier reniait ses promesses et l'alternative politique proposée par le PS en 2012. Les députés frondeurs que nous avons rencontrés exprimaient leur rejet d'un « *ralliement aux principes libéraux* » alors qu'une autre voie était possible dans la mise en place d'une politique économique³⁹⁵. Ils revendiquent une contestation par « *fidélité au programme de 2012* », au projet électoral, et souhaitent porter une « *alternative politique* ». Or, les partisans de la politique économique du gouvernement disqualifient le mouvement non pas au nom d'un projet politique antagoniste, mais d'une nécessité économique. Ainsi, ils vident la contestation de sens en la réduisant à de l'incompréhension. Par exemple, lorsque nous nous sommes entretenus avec Yves Blein, rapporteur de la mission d'information sur le CICE, celui-ci nous a expliqué que les frondeurs usaient de « *démagogie* » en faisant croire qu'une alternative était possible. Il a ajouté qu'il s'agissait, pour une partie de la gauche de « *comprendre que les entreprises doivent reconstituer leurs marges pour investir et créer de l'emploi* », et que les contestations naissaient donc de la difficulté, pour certains, à comprendre cette

³⁹³ P.ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015.

³⁹⁴ T.GUILBERT, *L'évidence du discours néolibéral. Analyse de la presse écrite*, Editions du Croquant, collection *Savoir/Agir*, 2011.

³⁹⁵ Entretiens avec Jean-Pierre Blazy et Fanélie Carrey-Comte, deux députés socialistes, tous deux à l'Assemblée nationale, respectivement le 13/01/2015 et le 17/12/2014.

nécessité³⁹⁶. Dominique Lefebvre les a qualifiés « *d'irresponsables* », arguant que le débat pouvait exister mais que lorsque l'on était en responsabilité « *il n'y [avait] que des états de fait* »³⁹⁷. A l'Université d'été du PS à la Rochelle en 2014, Manuel Valls avait répondu aux critiques des frondeurs en assurant: « *Il n'y a ni virage, ni tournant, il y a une ligne, celle de la vérité, de la réforme, de l'efficacité* »³⁹⁸, faisant de toute proposition contraire un mensonge et un projet inefficace. Jean-Marc Germain déplore, lui, que le débat se soit amarré sur des questions de compétences économiques et structuré autour des catégories de « modernes » et d'« archaïques ». Dominique Lefebvre incarnait cette posture lors de notre entretien en déclarant que: « *Les frondeurs ont des repères dépassés qui ne correspondent plus à la réalité économique* ». Ainsi, à l'image de leurs conseillers ministériels, les acteurs politiques disqualifient toute possibilité de contestation.

Les gouvernants, en faisant dépendre leur politique d'impératifs économiques supérieurs, abdiquent leur responsabilité politique. Plus encore, ils nient aux gouvernés toute possibilité de choix dans la conduite de la politique économique du pays, alors que c'est le sens-même du vote. En effet, en saturant leurs discours de « nécessités », ils s'affranchissent du devoir de respecter leurs engagements électoraux. Bien sûr, les gouvernants ne reçoivent pas un mandat impératif qui les obligerait à mettre en oeuvre coûte que coûte les mesures d'un programme. Ainsi, en 1983, le gouvernement Mauroy a mis en oeuvre une politique de rigueur qui contrevenait à la vision politique qui avait été portée par François Mitterrand lors de sa campagne électorale. Mais, au nom des « impératifs économiques », elle aurait pu intervenir deux ans plus tôt: la « nécessité » de réorienter les politiques économiques était évoquée au sein du gouvernement dès 1981, notamment par Jacques Delors. Cependant, les acteurs politiques ont choisi de mettre en oeuvre les promesses de campagne car ils se devaient d'accorder sa « part de rêve » à l'électorat³⁹⁹, qui s'était exprimé en faveur d'un projet politique et dont ils savaient tirer leur légitimité à gouverner. En 2012, les gouvernants ont usé d'une

³⁹⁶ Entretien téléphonique avec Yves Blein, député socialiste et rapporteur de la mission d'information sur le CICE, 12/04/2012.

³⁹⁷ Entretien avec Dominique Lefebvre, pré-cité.

³⁹⁸ « Manuel Valls à La Rochelle : "J'aime les socialistes" », *Sud Ouest*, 01/09/2014.

³⁹⁹ M.FULLA, *Les socialistes et l'économie*, op.cit.

*mythologie économique*⁴⁰⁰ pour obtenir la légitimité électorale, mais sans l'accompagner de la responsabilité politique vis-à-vis de leurs gouvernés. Annie Collovald analysait déjà la campagne électorale de 2007 comme une rupture: les acteurs politiques y avaient dissocié les mots des convictions à des fins électorales. Dans la droite ligne de cette analyse, la politique économique de François Hollande incarne une rupture politique entre gouvernants et gouvernés car elle témoigne du fait que les premiers estiment que les promesses électorales engagent ceux qui les croient, et non ceux qui les prononcent⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ E.LAURENT, *op.cit.*

⁴⁰¹ A.COLLOVALD, « Retour sur la campagne présidentielle: le temps des calculs électoraux », *Savoir/Agir*, janvier 2007, p.29-35.

Conclusion

L'étude de la politique de compétitivité de François Hollande nous a permis de mettre en évidence de nombreuses évolutions politiques, tant à l'échelle du parti socialiste que des modes de gouvernement nationaux. Notre travail laisse de nombreuses zones d'ombre sur l'élaboration de la politique de compétitivité de l'actuel gouvernement socialiste, qui ne pourront être comblées qu'avec des témoignages plus nombreux et un accès aux documents des cabinets ministériels. Cela permettrait de confirmer, ou non, un certain nombre d'hypothèses que nous avons ici simplement avancées et étayées. Cette recherche a cependant permis la description et l'analyse d'un mode de décision qui apportent à la connaissance scientifique de la pratique du pouvoir autant qu'elles peuvent répondre à des intérêts citoyens.

Edifiée en « tournant » majeur de la pensée socialiste, la décision du gouvernement de mettre en oeuvre cette politique en 2012 masque les tendances profondes dans lesquelles elle a pris racine. Elle n'est incontestablement pas le « tournant » que l'espace médiatique en a fait. Même si elle marque une nouvelle étape dans l'effacement de l'identité économique socialiste, elle s'inscrit dans une transformation - ou plutôt, une extinction - progressive du socialisme économique, et dans la parfaite continuité de la pensée de l'homme qui a porté cette décision, à savoir François Hollande. En revanche, la politique décidée en 2012 montre une dissociation - que l'on ne pourrait qualifier de « croissante » qu'après d'autres études comparatives - entre le moment électoral et le moment de gouvernement. En 2012, la campagne électorale a été une parenthèse plus qu'un engagement pris devant l'électorat. Le vide idéologique du Parti socialiste n'enlève rien à la capacité mobilisatrice de l'identité qu'il revendique: le début du quinquennat de François Hollande montre que cette identité socialiste peut être affichée sans pour autant être adoptée. En cela, la politique économique menée par le chef de l'Etat témoigne d'un profond affaiblissement de la capacité du PS à penser un projet de société, et ainsi de son incapacité à empêcher l'instrumentalisation des idées politiques qu'il représente.

Mais l'analyse en terme de « trahison électorale » est trop réductrice. Ce que ce travail nous a permis de montrer, c'est avant tout que la décision prise par François Hollande est révélatrice d'une transformation des modes de gouvernement de

l'économie, qui a un impact certain sur le fonctionnement démocratique de notre société. Le premier résultat est celui de la quasi disparition des projets politiques de la pensée économique, qui s'institutionnalise en force autonome, première et totalisante pour penser le monde social. Or, en s'extrayant des logiques politiques, elle retire toute prise aux citoyens sur le choix d'un projet de société auquel ils pourraient trouver du sens. Des études sur l'évolution de la pensée économique des partis politiques français, ou des candidats à l'élection présidentielle; et sur les experts en économie qui peuplent les partis ou entourent les candidats, permettraient d'établir rigoureusement les ressorts de l'harmonisation politique de la pensée économique. Plus largement, cela revient à se demander si le projet économique peut toujours être clivant dans l'espace politique français. En 2012, la configuration des acteurs qui ont façonné la décision politique montre un éloignement des préoccupations politiques - c'est-à-dire porteuses d'un projet de société - du processus décisionnel. Selon nous, cette « dépolitisation » de la décision en économie est à l'origine de la rupture qu'a créé la politique économique de François Hollande.

Dès lors, il s'agit de qualifier cette rupture. Elle n'est pas idéologique: le libéralisme a gagné du terrain, même dans les rangs socialistes, depuis longtemps. C'est pourquoi la décision de 2012 n'est pas un tournant. La rupture ne concerne pas non plus la place et la puissance de l'État. Malgré le discours dominant qui disqualifie l'État dans la conduite des affaires économiques, la littérature philosophique ou sociologique montre que, loin de disparaître, il reste plus que jamais le noeud central d'une structure d'autorité de plus en plus morcelée⁴⁰². Il partage, certes, l'autorité politique avec d'autres acteurs, mais tous dépendent de lui. En effet, Éloi Laurent rappelle que même l'idéologie économique libérale ne peut s'appliquer dans une société dans laquelle l'État ne garantit pas la propriété privée, ou n'institutionnalise pas un système économique et financier dont il garantit légalement le fonctionnement⁴⁰³. Ainsi, c'est le gouvernement socialiste qui a décidé en 1984 la libéralisation du système bancaire. De même, l'Union européenne ne fonctionne qu'en vertu des pouvoirs que les États membres lui confèrent. Quant aux syndicats salariés et patronaux, c'est également l'État qui leur donne leur pouvoir de négociation; en témoigne, sur ce point, l'importance de la décision de

⁴⁰² P.GENSCHÉL & B.ZANGL, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, Mars 2011, n°52, p. 509-535.

⁴⁰³ E.LAURENT, *Nos mythologies économiques*, *op.cit.*

François Hollande de faire du dialogue social la pierre angulaire de sa méthode de réforme. Ainsi, la politique de compétitivité de François Hollande ne montre pas le recul de la puissance étatique face aux intérêts économiques (puisque nous sommes dans le cadre d'une politique économique). D'un montant de 41 milliards d'euros à l'heure où l'État cherche à faire passer le déficit public de 77,4 milliards d'euros⁴⁰⁴ à 66,3 milliards d'euros pour correspondre aux critères de Maastricht, elle montre au contraire la puissance financière qui est encore celle de l'État pour agir sur le monde social.

En revanche, elle est une rupture politique dans le lien qui unit les gouvernants aux gouvernés. La décision politique reste l'apanage du politique, et son élaboration dépend étroitement des conseillers de ce dernier: ils constituent l'élite gouvernante. Ils sont donc les premiers responsables des choix effectués, mais également les acteurs qui incarnent l'intérêt général. Ainsi, la décision de mettre en oeuvre une politique de compétitivité en 2012 témoigne d'une posture - que nous estimons nouvelle sans pouvoir dater cette nouveauté - de l'élite gouvernante vis-à-vis de sa fonction, et de sa responsabilité. Celle des acteurs politiques est de mettre en oeuvre le projet politique qui leur a donné accès, par l'acte électoral, à la tête de l'État; et, à défaut de pouvoir le faire, de s'en justifier auprès de leurs mandants. Celle des responsables administratifs et des conseillers ministériels est d'aider le politique dans cette tâche. Notre travail ouvre, sur ce point, des pistes de recherche. L'évolution des profils de l'élite administrative de Bercy et son poids dans la décision publique peut faire l'objet de travaux: il s'agirait de saisir l'évolution de son rapport à l'Etat et à la politique que nous avons esquissé ici. Il serait nécessaire de pouvoir comparer l'élaboration de plusieurs politiques sous différents gouvernements afin d'établir si, comme nous le croyons et avons tenté de le montrer, le phénomène observé en 2012 est dû à des éléments plus structurels que conjoncturels (impréparation des équipes arrivées au pouvoir en 2012, conjoncture de crise économique, faiblesse politique des gouvernants...).

En effet, nous pourrions conclure que l'élaboration de la politique économique est réduite à une confrontation de préoccupations techniques, voire d'intérêts particuliers, en raison de l'absence d'idées politiques en économie du fait du délabrement idéologique actuel des socialistes. Ce serait oublier que les idées n'existent pas en dehors de ceux qui les portent, les nourrissent, et les relaient. Nous l'avons vu, la

⁴⁰⁴ Chiffre du déficit public pour l'année 2015. Source: Insee.

controverse économique existe. Ce sont les acteurs qui structurent le débat et la décision politiques, qu'ils soient économiques, mais aussi administratifs ou politiques, qui ne s'en saisissent pas, ou plus. Si la compétence économique est un pilier de leur légitimité, la « *nécessité* » économique leur permet également de se défaire de la responsabilité dont est indissociable le mandat politique qui a été confié aux gouvernants.

C'est donc la posture qu'ils adoptent vis-à-vis de leur fonction qui est directement responsable de la rupture créée par la décision de François Hollande en 2012. En définitive, la politique de compétitivité du pouvoir socialiste depuis 2012 reflète un profond déséquilibre entre légitimité et responsabilité des gouvernants; pour qui gouverner revient à administrer et à gérer plutôt qu'à représenter ceux qui les ont élus.

Bibliographie

Ouvrages:

J-J.BECKER et G.CANDAR dir., *Histoire des gauches en France, II : XXe siècle*, La Découverte, 2004, p. 27-50

P.BIRNBAUM, *Les élites socialistes au pouvoir*, PUF, 1985.

B.COLLOMBAT et D.SERVENAY dir., *Histoire secrète du patronat de 1945 à nos jours*, La Découverte, 2009.

P.DARDOT, C.LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2010, p.315.

C.DELMAS, *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, 2011.

F.DENORD, *Néo-libéralisme, version française. Histoire d'une idéologie politique.*, Chapitre 6: « A la conquête du pouvoir politique », Demopolis, 2007.

M.FULLA, *Les socialistes français et l'économie (1944-1981)*, Presse de Sciences Po, 2016.

G.GRUNBERG, et A.BERGOUNIOUX, *Les socialistes français et le pouvoir. L'ambition et le remords*, nouvelle édition revue et augmentée, Paris, Hachette Littératures, 2007.

T.GUILBERT, *L'évidence du discours néolibéral. Analyse de la presse écrite*, Editions du Croquant, collection *Savoir/Agir*, 2011.

F.LEBARON, *La Crise de la croyance économique*, Le Croquant, 2010.

F.LEBARON, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, 2000.

G.LESCUYER et M.PRÉLAT, *Histoire des idées politiques*, Chapitre X: « Le socialisme », Dalloz, 1997.

L.MAUDUIT, *L'Étrange capitulation*, Editions Gawsewitch, 2013.

MULLER Pierre, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, 2008.

A.ORLEAN (dir.), *A quoi servent les économistes s'ils disent tous la même chose ? Manifeste pour une économie pluraliste*, Les Liens qui Libèrent, 2015.

P.ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015.

N.ROUSSELLIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XXe-XXIe siècles*, Gallimard, 2015.

A.VAUCHEZ, *Démocratiser l'Europe*, Seuil, 2015.

Articles et chapitres d'ouvrages:

T.ALAM *et al.*, « Chapitre 14 / Qui sont les collaborateurs de nos ministres ? Ruptures et continuités dans la sociographie des cabinets sous les présidents Chirac et Sarkozy », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015, p. 429-454.

G.ALLISON et P.ZELIKOW, « L'essence de la décision. Le modèle de l'acteur rationnel », *Cultures & Conflits*, 2000.

- G.ALLISON, *The Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1971, Little Brown, 1971.
- T.BARBONI, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, février 2009, p. 144-156.
- F.BARDET, F.JANY-CATRICE, « Les politiques de quantification. Introduction au dossier », *Revue Française de Socio-Économie*, janvier 2010, p. 9-17.
- A.BERGOUNIOUX, « Les incertitudes du socialisme français », *Commentaires*, avril 2015, p. 725-732.
- A.BERGOUNIOUX, « Socialisme français et social-démocratie européenne », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, janvier- mars 2000. pp. 97-108.
- S.BERNSTEIN *et al.*, « De Gaulle et les élites économiques », dans S.BERNSTEIN *et al.*, *De Gaulle et les élites*, La Découverte « Hors collection Sciences Humaines », 2008, p. 289-299.
- S.BERNSTEIN *et al.*, « D'hier à aujourd'hui : la remise en question de l'État fort ? », dans S.BERNSTEIN *et al.*, *De Gaulle et les élites*, La Découverte « Hors collection Sciences Humaines », 2008, p. 316-325.
- P.BEZES, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). », *Revue française de science politique*, n°2, 2000. pp. 307-332.
- P.BEZES, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, avril 2010, p. 775-802.
- F.BLOCH-LAINÉ, « L'affirmation d'une puissance », *Pouvoir n°53*, avril 1990.
- T.BRONNEC, L.FARGUES, *Bercy au coeur du pouvoir. Enquête sur le ministère des finances*, Denoël, 2011.
- J-R.CATTA, « Chapitre 2 / Généalogie des cabinets ministériels. Une approche constitutionnelle », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 129-140.
- C.CHAVAGNEUX *et al.*, « Quelle politique économique pour la gauche ? », *L'Économie politique*, avril 2008, Entretien avec François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste, p. 10-17.
- B.CLIFT, « Chapitre 13. Les politiques économiques sous Sarkozy. Un patriotisme économique néolibéral ? », dans Jacques DE MAILLARD *et al.*, *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2012, p. 299-320.
- A.COLLOVALD, « Retour sur la campagne présidentielle : le temps des calculs électoraux », *Savoir/Agir*, janvier 2007, p. 29-35.
- F.DEDIEU *et al.*, « Mars 1983 - mars 2013 : *bis repetita* ? », *Le Débat*, février 2013, p. 30-39.
- Eric DEHAY, « La justification ordo-libérale de l'indépendance des banques centrales. », *Revue française d'économie*, n°1, 1995. pp. 27-53.
- M.DOBRY, « Ce dont sont faites les logiques de situation », dans Pierre Favre *et al.*, *L'atelier du politiste*, La Découverte « Recherches/Territoires du politique », 2007, p. 119-148.
- V.DUCHAUSSOY, « Les socialistes, la Banque de France et le « mur d'argent » (1981-1984) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, février 2011, p. 111-122.

- J-M.EYMERI-DOUZANS, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », chapitre dans J.LAGROYE(dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.
- J-M.EYMERI-DOUZANS, X.BIOY, « Introduction / Une République de conseillers ? », in J-M.EYMERI-DOUZANS, *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015, p. 17-110.
- J-M.EYMERI-DOUZANS, « Chapitre 15 / Quel entourage élyséen pour François Hollande ? », in J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015, p. 455-484.
- J-M.EYMERI-DOUZANS, « Chapitre 19 / Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », dans J-M.EYMERI-DOUZANS *et al.*, *Le règne des entourages*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015 (), p. 553-598.
- D.DULONG, « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République », *Politix*, Troisième trimestre 1996, pp. 109-130.
- P.GENSCHER & B.ZANGL, « L'État et l'exercice de l'autorité politique Dénationalisation et administration », *Revue française de sociologie*, Mars 2011, n °52, p. 509-535.
- E.GROSSMAN ET S.SAURUGGER, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, février 2006, p. 299-321.
- G.GRUNBERG, « Le parti d'Épinay : d'une rupture fantasmée à un réformisme mal assumé », *Histoire@Politique*, janvier 2011, p. 99-111.
- L.HOANG-NGOC, « Il y avait une alternative », *L'Économie politique*, mars 2014, p. 25-34.
- S.LAURENS, « « 1974 » et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, février 2008, p. 69-94.
- E.LAURENT, *Nos mythologies économiques*, Les Liens qui Libèrent, 2016, p.98.
- R.LEFEBVRE, F.SAWICKI, « Défaite de la gauche : le 21 avril 2002 n'était pas un accident », *Savoir/Agir*, janvier 2007, p. 23-28.
- B.LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, janvier 2013, p. 61-81.
- F.LORDON, « The Logic and Limits of Désinflation Compétitive », *Oxford Review of Economic Policy*, 1998, p.96-113.
- P.MARLIÈRE, « De Lionel Jospin à Ségolène Royal : l'introuvable troisième voie du socialisme français », *Mouvements*, février 2007, p. 14-23.
- B.MULKAY, *La compétitivité d'un territoire*, Document pour le colloque du CRIES 9 et 10 octobre 2006.
- P.MULLER. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.
- M.OFFERLÉ *et al.*, « Un patronat entre unité et divisions. Une cartographie de la représentation patronale en France », *Savoir/Agir*, avril 2009, p. 73-84.

T. PFIZER, « L'usurpation de pouvoir des cabinets ministériels. La politisation ambiguë de la fonction publique », *Le Débat*, mai 1988, p. 32-40.

P.ROSANVALLON, « A-t-il converti le PS au capitalisme ? » *L'Histoire*, Hors-série, 2001.

P.ROSANVALLON, « Un Pays de fonctionnaires », *L'Histoire*, octobre 2004.

L.ROUBAN, « L'État à l'épreuve du libéralisme : les entourages du pouvoir exécutif de 1974 à 2012 », *Revue française d'administration publique*, février 2012, p. 467-490.

L.ROUBAN, « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, février 2010, p. 19-34.

S. SAURUGGER, « Groupe d'intérêt », dans L. BOUSSAGUET et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 309-316

F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

F.SAWICKI, « PS : un parti en ordre de bataille, mais sans bataillons », *Esprit*, juillet 2015, p. 75-82.

F. SAWICKI, P.MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, 1999, n°1, pp. 3-30.

F. SAWICKI, P.MATHIOT, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles. », *Revue française de science politique*, 1999, n°2, pp. 231-264.

L.SCHMID, « Pourquoi les partis ne sont pas producteurs d'idées », *Esprit*, août-septembre 2013, p. 40-42.

Y.SUREL, « Le poids des organisations internationales dans les réformes des politiques sociales », *Informations sociales*, 2010, n°157.

Y.SUREL, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre » *Revue française de science politique*, 1997, n°2, pp. 147-172.

M.WINOCK, « Le parti socialiste dans le système politique français. Rupture et intégration », *Vingtième siècle, Revu d'histoire*, avril 2007, p.11-21.

M.WINOCK, « Pour une histoire du socialisme en France », *Commentaire*, janvier 1988, p. 166-175.

Mémoires universitaires:

D.LECOMTE, *Le socialisme parlementaire à l'épreuve du fait majoritaire de la Ve République. Des relations du groupe majoritaire avec le pouvoir gouvernant et de la discipline parlementaire à l'Assemblée nationale les deux premières années de la XIV^e législature*, Mémoire de recherche de Master 2 sous la direction de F.SAWICKI, 2013-2014.

A.BURLAUD, *Les socialistes et la rigueur (1981-1983)*, Mémoire de recherche de Master 2, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, sous la direction de F.SAWICKI, 2010-2011.

Témoignages:

J.ATTALI, *Verbatim. 1981-1986*, Bouquins, 2011. (Première édition en 1993).

L.BAUMEL, *Quand le Parlement s'éveillera...*, Le Bord de l'eau, 2015.

J-M.GERMAIN, *Tout avait si bien commencé. Journal d'un frondeur*, Les Editions de l'Atelier, 2015

F.HOLLANDE, *Devoir de vérité. Entretien avec Edwy Plenel*, Stock, 2006, p.35.

F.HOLLANDE, *Le Rêve français. Discours et entretien (2009-2011)*, Privat, 2011, p.14.

F.HOLLANDE et P.MOSCOVICI, *L'Heure des choix. Pour une économie politique*, Odile Jacob, 1991.

P-A.MUET, « Le bon chemin. La politique économique de la gauche mise en perspective », Fondation Jean Jaurès, juin 2013.

Rapports d'expertise et documents administratifs:

J. ATTALI (Prés.), *Une ambition pour dix ans*, Commission pour la libération de la croissance française, Octobre 2010, p.38.

L.GALLOIS, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport remis au Premier Ministre, Novembre 2012.

C.KLEIN et O.SIMON, « Le modèle MÉSANGE nouvelle version réestimée en base 2000 », *Les Cahiers de la DGTPE*, Mars 2010. La DGTPE est l'ancienne dénomination de la Direction générale du Trésor (jusqu'en 2010).

« C.NOUVEAU, B.OURLIAC, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Lettre Trésor éco*, janvier 2012.

Commission des Communautés européennes, *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle*, Livre Blanc, 1993.

Rapport annuel 2011, Direction générale du Trésor, consulté sur le site internet du la DGT.

Projet de loi de finances 2012, Rapport économique, social et financier, Tome I Perspectives économiques 2011-2012 et évolution des finances publiques, Dossier : « Compétitivité de l'économie française », Direction générale du Trésor.

Fondation Concorde, *Redressement des comptes, retour à la compétitivité*, Mai 2012, 58 pages.

Fondation IFRAP, *Compétitivité, et si on commençait par la fiscalité ?*, Société Civile, n°28, Octobre 2012, 32 pages.

Institut de l'entreprise, *Quel « choc de compétitivité » pour la France ?*, Octobre 2012, 14 pages.

Institut Montaigne, *Restaurer la compétitivité de l'économie française*, Novembre 2012, 14 pages.

Terra Nova, *Une politique globale de compétitivité pour la France*, Juillet 2012, 29 pages.

Vidéos et sites internet:

Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 5 mai 1981, Archives de l'Ina.

Débat de l'entre-deux-tour à l'élection présidentielle, 28 avril 1988, visionné sur youtube.fr.

Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 2 mai 1995, Archives de l'Ina.

Débat de l'entre-deux-tours à l'élection présidentielle, 1er mai 2007, visionné sur daylimotion.fr

Débat de l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, 2 mai 1995, visionné sur ina.fr.

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.gouvernement.fr>

<http://www.lemonde.fr>

<http://www.liberation.fr>

<http://www.lesechos.fr>

<http://www.lefigaro.fr>