

B i b l i o t h è q u e
des
**SCIENCES
HUMAINES**

Entre l'État et le marché

**L'économie française
des années 1880 à nos jours**

sous la direction de

MAURICE LÉVY-LEBOYER

et

JEAN-CLAUDE CASANOVA

nrf
Éditions Gallimard

© *Éditions Gallimard, 1991.*

Extrait de la publication

PRÉFACE

LA FIN DE LA SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE ?

Maurice Lévy-Leboyer

Les inquiétudes que provoquait, autrefois, le problème du retard français, et, concrètement, celui de la capacité d'expansion et de réinsertion du pays sur les marchés internationaux, ont largement perdu de leur signification. Ceci, de toute évidence, parce que le redressement de l'économie a montré qu'elles n'étaient pas fondées. Il est à peine besoin de rappeler, en effet, que, dans les trente années qui ont suivi la guerre, le produit national a bénéficié d'une progression équivalente à celle du XIX^e siècle pris dans son ensemble. Et que les obstacles qui avaient entravé la croissance ont été levés. La multiplication par cinq du pouvoir d'achat a permis aux consommateurs de diversifier leur demande, et de réserver une plus forte partie de leurs dépenses — la moitié du budget des ménages, le double de la proportion d'avant guerre — à des articles ou des services qui avaient dû être sacrifiés jusque-là. Les investissements se sont développés sur un très large front, une fois les infrastructures reconstruites et l'inflation maîtrisée ; près du quart des ressources leur étaient consacrées en 1969-1973, contre 17 % en 1957-1959, et moins de 10 % dans les années 1930. Enfin, les exportations ont repris, favorisées par l'ouverture du Marché commun et l'intensification des échanges ; elles sont passées de 9 % du P.I.B. en 1957, année du traité de Rome, à 20-24 %, après 1974, facilitant ainsi le rétablissement de la position extérieure du pays. Bien plus, la période a été mise à profit pour dédoubler les centres d'impulsion et stabiliser la croissance. Les grandes entreprises se sont renforcées en nombre et en moyens, la plupart d'entre elles ayant procédé à des fusions, au cours des années 1960, dans le but d'acquérir une taille critique et de réaliser, de manière irréversible, des économies d'échelle sur leurs prix de revient. Et, dans le même temps,

l'État a étendu ses contrôles, afin d'engager et d'animer des projets d'intérêt national, tout en assurant la contrepartie du marché, en cas de ralentissement de la demande. Plus encore, peut-être, que la modification des structures, c'est ce nouvel équilibre entre l'État et les principaux groupes industriels qui a fait l'originalité de l'expérience française et qui en a expliqué, en partie, le succès.

Mais, en dépit de cette mutation, il n'est pas certain que l'opinion ait pu prendre la mesure des progrès accomplis. Il devait suffire, en effet, d'une rechute de la croissance, après 1974, et d'une moindre réussite de plusieurs industries, face à la concurrence étrangère, pour que les craintes exprimées au lendemain de la guerre retrouvent leur actualité. La situation aurait sans doute exigé d'aider les entreprises à se désendetter, à gagner en capacité d'initiative et en flexibilité pour mieux répondre aux contraintes nouvelles que représentaient la délocalisation des industries, le renchérissement du coût de l'énergie, les avancées techniques dans le domaine des communications et l'intégration des tâches, ainsi que la plus forte amplitude des cycles. Mais c'est finalement une politique visant à renforcer les pouvoirs de l'État qui devait être adoptée, ceci, afin de hâter la réalisation d'équipements jugés prioritaires, en 1974-1976, d'étendre, en 1981-1982, les secteurs sous contrôle public, d'accroître les transferts sociaux, etc. Par souci de relancer l'activité et d'améliorer l'emploi. Mais aussi par pesantier idéologique, des réserves continuant d'être exprimées concernant la taille, la compétitivité des entreprises, leur aptitude à renouveler leurs gammes de production et à s'ouvrir des marchés; soit des critiques déjà anciennes, mais qui devaient retrouver une audience, en raison des difficultés du moment. Et, de plus, parce que certains débats et témoignages datant de l'entre-deux-guerres, les rapports d'enquête officiels publiés à l'époque du gouvernement de Vichy, de nombreux cours professés dans les années 1950 et 1960, avaient créé un courant de pensée hostile à toute forme de régulation par le marché, et que les auteurs étaient donc nombreux à stigmatiser les mouvements spéculatifs auxquels on attribuait la crise et la régression des années 1930, et à prévoir de nouveaux excès en cas de levée des contrôles. En bref, même si un nouveau partage État-entreprises était devenu objectivement nécessaire, puisque les moyens utilisés à l'époque de la reconstruction n'étaient plus adaptés, l'environnement international étant plus ouvert à la concurrence et se trouvant soumis à l'accélération du progrès technique, une réforme semblait exclue, par crainte d'avoir à sacrifier des institutions qui avaient fait leurs preuves

et de renouer avec un système que l'on tenait pour responsable des retards antérieurs.

Ce blocage institutionnel — le fait que le rétablissement de l'économie ait conduit, non pas à un allègement de la tutelle de l'État, mais à sa consolidation, près d'un demi-siècle après la fin de la guerre — s'explique donc par le legs affectif des années de crise. Mais les conclusions qu'on en tire étaient-elles fondées ? Et peuvent-elles être généralisées à d'autres périodes ? Ceci paraît douteux, dans la mesure où les initiatives de l'État avaient été à plusieurs reprises, dans le passé, une source majeure de déstabilisation. On peut citer, sur ce point, le fait que le pays a connu, tous les vingt-vingt-cinq ans, des cycles longs, sous l'influence des migrations intérieures et des travaux d'infrastructure. Et que les aides publiques — accordées pour la construction des axes ferroviaires dans les années 1850, pour celle du réseau Freycinet en 1878-1882, pour les plans Tardieu-Loucheur de 1928-1932, etc. — ont été décidées à des époques relativement proches du retournement du cycle. Donc, avec pour résultat d'en aggraver le cours, en donnant plus d'amplitude au flux des investissements, dans la phase d'expansion, et en provoquant un arrêt brutal de l'activité et des liquidations forcées, une fois la conjoncture inversée. La profondeur de la dépression des années 1880, et, de nouveau, celle des années 1930, sont à mettre au compte de ce processus. De même, les contributions de l'État au progrès technique ont été multiples. Mais certaines se sont faites à contre-courant. On en veut pour preuve les aides apportées à la navigation à voile et au petit commerce, en 1889-1893, les secours réservés à des branches attardées de la distribution et de l'artisanat, en 1934-1935. Et, plus encore, les relèvements du tarif douanier et les dégrèvements fiscaux utilisés, à diverses époques, pour maintenir en place la population des campagnes : les villages et les villes de moins de 5 000 habitants abritaient ainsi plus de 70 % de l'effectif global en 1910 et encore 56 % en 1954 ; ce qui a déprimé les revenus moyens par tête dans l'agriculture et pénalisé l'industrie, en la privant de main-d'œuvre et de marché. Quant à la redistribution des subventions publiques et du trafic, réclamées par les Chemins de fer de l'État, au nom de la profession, et mises en application en 1935-1937 — afin de protéger « un patrimoine de 130 milliards et 850 000 emplois » —, on sait qu'elles ont eu les mêmes effets négatifs, dans la mesure où elles ont arrêté la progression de l'industrie aéronautique et de l'automobile, et limité la capacité militaire du pays à la veille de la guerre. Au surplus, il est à peine besoin de souligner que les bureaux n'ont pas tou-

jours eu la cohérence voulue, lorsqu'ils ont eu mission de définir des programmes d'action politique à conseiller aux gouvernements. En témoignent, dans l'entre-deux-guerres, les conflits qui ont opposé les fonctionnaires du Trésor et de la Banque de France, avec pour conséquences la perte d'autonomie des gouverneurs de la Banque, l'accroissement de la masse monétaire (de quatre à six, puis à dix-huit mois de revenu national, à l'époque de la guerre), sa dépréciation quasi continue, le désendettement des débiteurs, au premier rang desquels figurait l'État. Et, en contrepartie, la ruine de l'épargne, la hausse des taux d'intérêt et un arrêt des investissements, qui a fini par bloquer la croissance. Même si l'on tend à les passer sous silence, ce sont là des fautes qui mériteraient d'être placées au premier rang parmi les causes de la stagnation des années 1930 et 1940.

On retrouve, en somme, dans cette analyse, la vieille idée, devenue classique, de la dualité française, puisque le pays a dû compter avec les contraintes du marché, donc avec les progrès, les redistributions, les refontes, auxquels tous les pays industriels ont dû faire face, mais aussi avec les multiples interventions de l'État, qu'elles aient été engagées à l'initiative de minorités éclairées, des saint-simoniens au patronat technocrate des années 1920 et à leurs épigones, ou de groupes moins soucieux du sort commun ou simplement moins avertis des besoins collectifs. C'est le jeu réciproque de ces deux forces et les guerres qui ont fait que les voies et les étapes suivies par l'économie française lui sont spécifiques, et que le pays a pu donner à plusieurs reprises l'impression d'un retard, le maintien de la synchronisation entre son développement et ceux de ses concurrents immédiats n'ayant pas toujours été respecté. Le présent ouvrage, de ce fait, pose trois problèmes. Celui de la capacité d'innovation du pays, de ses disponibilités en main-d'œuvre et en capital, du niveau et de la dispersion de ses revenus, parce que ce sont les bases mêmes de la croissance et que l'État a cru pouvoir agir en vue de les améliorer. Celui de la mise en place, avant 1945, des premières grandes organisations, de leur coexistence avec les structures héritées du XIX^e siècle, des conflits sociaux et des résultats souvent dramatiques qui en ont été la conséquence. Et celui de la modernisation finale du pays, sous la triple impulsion des nouvelles technologies, des besoins en infrastructures, des progrès réalisés dans la protection sociale et la planification. Mais, tout autant, grâce à la résorption des poches de misère et de sous-emploi que représentaient les secteurs attardés : les transferts hors de l'agriculture, entre 1950 et 1980, ont entraîné vers les villes plus du cin-

quième de la main-d'œuvre, avec des effets induits sur la reprise du bâtiment, la réduction des inégalités sociales, une vision plus réaliste de l'avenir. Ce qui peut expliquer qu'avec le second après-guerre l'histoire française ait eu tendance à se banaliser. En un sens, le pays aurait dû rentrer dans le rang.

I

*Le bilan : croissance
ou blocages ?*

LA CAPACITÉ D'INNOVATION

Jean-Jacques Salomon

La France a toujours su s'adapter aux transformations scientifiques et techniques, malgré ses temps de latence, ses retards et l'angoisse toujours récurrente de la décadence. D'étape en étape de la révolution industrielle, elle n'a manqué ni de grands savants ni de grands inventeurs ni de grands entrepreneurs. À l'âge scientifique de la technique, elle compte aujourd'hui parmi les puissances industrielles « avancées » dont l'avenir se décide dans les concurrences mondiales de l'innovation. Sur le long terme, pourtant, les contrastes dominent autant que la continuité : les avancées, les conquêtes, les performances remarquables — remarquées et souvent enviées — voisinent avec les rigidités, compromettant le rythme d'ensemble du processus de modernisation et donc la diffusion rapide de ses effets dans tout le tissu social. Ces contrastes appellent l'attention sur la *constance* des décalages qui séparent le pays de ses concurrents — hier en Europe, naguère aux États-Unis, de nos jours dans l'Asie du Sud-Est. Pour parler comme Schumpeter, ni la découverte scientifique ni l'invention technique ne sont encore l'innovation : celle-ci est d'abord l'affaire des entrepreneurs, et le rôle qu'ils peuvent jouer est étroitement lié à l'environnement économique, au système social, aux structures d'apprentissage, de formation et de mobilité des compétences, tout autant qu'au mode d'organisation et de gestion des entreprises. Il n'y a aucune raison de douter de notre capacité de découvrir et d'inventer, mais l'on peut se demander pourquoi les talents scientifiques et techniques français n'obtiennent pas la même sanction du marché — ni surtout à la même échelle — que ceux de nos concurrents.

Car qu'est-ce que la capacité d'innovation ? Il n'est pas aisé de la définir ; je dirai, faute de mieux, que *c'est le pouvoir des entre-*

prises en particulier et d'une société en général de tirer parti sur le marché, national et international, des connaissances et des savoir-faire disponibles. Le « Manuel de Frascati » nous dit que « l'innovation est la transformation d'une *idée* en un produit vendable nouveau ou amélioré, ou en un processus opérationnel dans l'industrie ou le commerce, ou en une nouvelle méthode de service social »¹. Mais il ne suffit pas de lancer une idée sur le marché pour qu'elle devienne une innovation, il faut encore qu'elle trouve des clients et soit diffusée. Comme au rugby, c'est seulement en transformant les « essais » qu'on se donne des chances de creuser l'écart et de gagner la partie. En ce sens, bien sûr, l'innovation ne se limite ni à la recherche ni à la technique en tant que telle, et les astuces (aussi bien que les méthodes les plus scientifiques) de gestion, d'organisation et de vente peuvent jouer un rôle plus grand dans le succès de l'innovation que la perfection technique d'un produit ou d'un procédé nouveau.

Pas davantage n'est-il aisé de mesurer le taux d'innovation d'un pays : on verra que, s'il existe quelques statistiques, il s'agit toujours d'ordres de grandeur qui, dans une comparaison entre nations, demeurent des indicateurs, c'est-à-dire des approximations que l'on prolonge, inévitablement, par des jugements de valeur — des enquêtes d'opinion auprès de « panels » d'experts aux reportages des journaux ou aux anecdotes —, parfois aussi révélateurs que l'examen scrupuleux des chiffres et des pourcentages.

Nous savons que le dynamisme d'une économie, son taux de croissance et de productivité, est en grande partie déterminé par son aptitude non seulement à innover, mais aussi à accueillir et donc à diffuser les innovations. Depuis un quart de siècle, nous avons beaucoup appris, assurément, de l'histoire, de l'économie et de la sociologie sur les sources et les déterminants de l'innovation. Par exemple, le lien entre niveaux d'investissements, dépôts de brevets et performances à l'exportation est clairement établi². Mais ni la diversité ni l'accumulation des travaux n'épuisent les questions

1. *La Mesure des activités scientifiques et techniques — Méthode type proposée pour les enquêtes sur la recherche et le développement expérimental*, « Manuel de Frascati 1980 », O.C.D.E., Paris, 1981, p. 17.

2. Depuis J. SCHMOOKLER, *Invention and Economic Growth*, 1966, pour l'économie des États-Unis, et les travaux plus récents de G. Dosi, K. Pavitt et L. Soete pour les échanges internationaux. Voir en particulier la « somme » qu'est *Technical Change and Economic Theory*, DOSI, FREEMAN et alii édit., Londres et New York, Pinter, 1988 ; F. CARON, *Le Résistible Déclin des sociétés industrielles*, Paris, Perrin, 1985 ; et J.-J. SALOMON et G. SCHMÉDER, *Les Enjeux du changement technologique*, Paris, Economica, 1985.

qu'on peut se poser sur la « logique » et le « bilan global » de la capacité d'innovation d'un pays, c'est-à-dire la compréhension du tableau contrasté des succès, des retards, des rattrapages et surtout des différences intersectorielles et interfirmes qui peuvent, au même moment, se manifester au sein même d'une économie très industrialisée.

La vérité est qu'on ne peut rendre compte du dynamisme d'une économie à partir des seules innovations techniques, puisqu'elles prennent place dans un environnement économique, social et culturel qui les conditionne et qu'elles conditionnent tout à la fois. Les clés de la compétitivité seraient assurément à portée de main, si nous savions rigoureusement comment et pourquoi certaines innovations réussissent et d'autres échouent. Et surtout si, le sachant, il en résultait des recettes qu'il suffirait d'appliquer pour accroître la capacité d'innovation, c'est-à-dire *changer dans le sens et au moment qui conviennent* l'environnement qui la nourrit — les institutions, les structures, les mentalités et les comportements dont elle dépend. Il faut le reconnaître : plus encore que le « facteur résiduel » cher aux économistes de la croissance des Trente Glorieuses, l'innovation est une mesure de notre ignorance, puisque sa réussite n'est par définition jamais jouée à l'avance, et qu'elle est avant tout, malgré la « scientification » croissante du monde des affaires, un pari à faire, un risque à prendre — une aventure à la mesure de l'esprit d'entreprise.

Il demeure qu'il y a des économies plus dynamiques que d'autres à tel moment de l'histoire et à tel autre, et dans le long terme des capacités d'innovation plus manifestes ou plus agressives que d'autres. Ce constat a le mérite de rappeler que les cartes de la compétitivité ne sont jamais données une fois pour toutes, et de ce point de vue toute l'histoire de la révolution industrielle a de quoi rassurer, puisqu'elle nous montre que les nations « pionnières » sont toujours rattrapées : les « écarts technologiques » sont faits pour être comblés, quelle que soit l'accélération des transformations techniques. Mais le même constat renvoie aussi à la persistance avec laquelle la France s'est jugée et a été jugée en retard depuis la révolution industrielle, par rapport à d'autres nations concurrentes qui se sont engouffrées dans le processus d'industrialisation à la fois plus tôt et plus agressivement, l'Angleterre d'abord, puis l'Allemagne.

Si déficients que soient les instruments de mesure, on peut néanmoins en conclure que le temps d'adaptation aux transformations techniques a toujours été plus long en France que celui des autres

grandes puissances industrielles dont nous faisons partie depuis près de deux siècles — et continuons à faire partie. Nous prenons le plus souvent des trains déjà bien lancés ailleurs, mais nous les prenons. Dans certains cas, nous allons alors plus vite et mieux que d'autres. Les retards n'empêchent ni les rattrapages ni surtout certains dépassements. Pas plus que l'image stéréotypée de la France éternelle ne résiste à l'évidence des changements, les limites que rencontre notre capacité d'innovation n'occulent la réalité des succès déjà remportés et les promesses de modernisation pour demain — en fonction même de ces changements. Sur le long terme, après tout, et à un rythme manifestement plus rapide depuis la Deuxième Guerre mondiale, la France « immuable et changeante » n'aura pas cessé de se moderniser. Si l'on devait donner une note, comme l'on fait aujourd'hui pour un livre, un spectacle ou un repas, on dirait : « C'est bien, mais pourrait ou aurait dû mieux faire. » Reste alors à se demander : était-ce, est-ce possible ? C'est toute la question.

LOGIQUE DE L'APPRENTISSAGE ET LOGIQUE DE LA RUPTURE

Dans la longue durée, des débuts du XIX^e siècle à nos jours, l'industrialisation de la France apparaît comme un phénomène continu et progressif. Le passage d'un « système technique » (ou, comme l'on dit aujourd'hui, d'un « paradigme techno-économique ») à un autre — du bois et de l'énergie hydraulique au charbon, au fer et à la vapeur, puis à l'électricité, à la chimie de synthèse et au moteur à explosion, enfin à l'électronucléaire et aux technologies contemporaines de l'information — ne s'est jamais traduit en France par de véritables ruptures, mais par une longue coexistence et cohabitation de « l'ancien » et du « nouveau ». Il n'y a pas eu de passage brutal de l'artisanat à la grande concentration usinière, pas davantage de substitution rapide d'une économie à prépondérance agricole à une économie essentiellement stimulée par le dynamisme industriel¹.

D'où la difficulté des périodisations et l'inadéquation du modèle du *take off* : l'examen des longues durées impose l'idée d'une

1. Voir M. LÉVY-LEBOYER et F. BOURGUIGNON, *L'Économie française au XIX^e siècle...*, 1985, ainsi que A. BELTRAN et P. GRISET, *La Croissance économique...* 1988. Sur les exemples de dualisme, L. BERGERON, *L'industrialisation de la France au XIX^e siècle*, Profil dossier, n° 525, Paris, Hatier, 1979.

Entre l'État et le marché

L'économie française
des années 1880 à nos jours

sous la direction de
MAURICE LÉVY-LEBOYER
et
JEAN-CLAUDE CASANOVA

Le moment est venu de repenser l'histoire économique française depuis un siècle. La croissance et l'ouverture l'ont emporté depuis quarante ans sur la stabilité et sur le repli vers le marché intérieur. Les inquiétudes que provoquaient autrefois le retard français, la capacité d'expansion et d'insertion de l'économie dans les échanges internationaux ont perdu leur signification. Les préventions accumulées à l'égard des entreprises se sont évanouies.

Pourquoi et comment s'est opéré ce retournement ? Pourquoi avait-on choisi dans les années 1930 un dispositif qui visait à donner à l'État la responsabilité des investissements et du consensus social ? Comment cette conception a-t-elle été transformée par l'évolution politique et par celle des mœurs, des techniques et des échanges ? Pourquoi l'économie française s'est-elle comportée si différemment au début du siècle, dans l'entre-deux-guerres et après guerre ? Ce sont ces phases de croissance et de stagnation, ces blocages et ces hésitations, ces alternances d'intervention et de libération, ces difficultés pour équilibrer le rôle respectif des marchés et de l'État qui se trouvent au cœur de cet ouvrage.

Vingt économistes et historiens offrent, sous la direction de Maurice Lévy-Leboyer et de Jean-Claude Casanova, une fresque explicative de cette évolution contrastée qui démontre qu'en économie aussi nous assistons bien à la fin de la spécificité française.

Contributions de

JEAN-CHARLES ASSELAIN, ANDRÉ BABEAU,
JEAN-CLAUDE CASANOVA, BERNARD CAZES, PAUL DUBOIS,
SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY, JEAN-MARCEL JEANNENEY,
MICHEL LESCURE, JACQUES LESOURNE, MAURICE LÉVY-LEBOYER,
OLIVIER MARCHAND, CHRISTIAN MORRISON,
MICHEL PÉBEREAU, ALAIN PLESSIS, GILLES POSTEL-VINAY,
JEAN-JACQUES SALOMON, CHRISTIAN STOFFAËS,
ANDRÉ STRAUS, GEORGES TAPINOS, CLAUDE THÉLOT.



9 782070 721375



Extrait de la publication

91-XI A 72137 ISBN 2-07-072137-X

280 FF tc