



HAL
open science

Introduction. Un libéralisme économique français. L'expérience Chirac-Balladur 1986-1988

Florence Descamps, Laure Quennouëlle-Corre

► **To cite this version:**

Florence Descamps, Laure Quennouëlle-Corre. Introduction. Un libéralisme économique français. L'expérience Chirac-Balladur 1986-1988. *Histoire, économie et société*, 2022, 1986-1988. Un moment libéral français? (41), pp.4-13. halshs-03919853

HAL Id: halshs-03919853

<https://shs.hal.science/halshs-03919853v1>

Submitted on 3 Jan 2023

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.

Introduction. Un libéralisme économique français. L'expérience Chirac-Balladur 1986-1988

Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre

En quête d'un libéralisme français

Depuis quelques années, nos recherches portent sur les manifestations du libéralisme économique en France, non seulement à travers les discours et les professions de foi des hommes politiques, des partis ou des gouvernants, mais aussi sur leur traduction en politiques publiques, telles qu'elles ont été mises en œuvre dans les années 1980, lors de la montée en puissance du néolibéralisme dans le monde. Y a-t-il eu un tournant (néo)libéral en France ? Selon quelle chronologie ? Quels en sont les acteurs ? Quels contenus et quelles réalisations peut-on attribuer à ce courant d'idées ? Quels emprunts ou quels transferts d'expérience peut-on observer au sein de l'Europe (Grande-Bretagne, Allemagne) ou avec les États-Unis ?

Les années 1990 jusqu'aux années 2010 ont vu l'épanouissement d'une littérature abondante sur le néolibéralisme et son développement en Europe dans les années 1980¹. Plus récemment, des travaux sur le néolibéralisme en France se sont épanouis dans le champ des sciences sociales, soit en s'interrogeant sur la réception et l'acclimatation du néolibéralisme anglo-saxon en Europe, comme l'a fait le colloque organisé à l'université de Tours en mars 2021² ; soit en analysant directement les causes de l'échec du néolibéralisme en France à travers sa dimension intellectuelle et idéologique, par l'étude des discours et des programmes des partis et des entourages politiques³. Le sujet est donc toujours d'actualité.

1. Pour la bibliographie sur le néolibéralisme, voir l'introduction « Le tournant de 1983 a-t-il été libéral ? », Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre, « 1983 un tournant libéral ? », *Vingtième siècle*, n° 138, avril-juin 2018, p. 5-15. Pour une synthèse récente sur les années 1980 et leurs alternances contrastées, Georges Saunier, *Mitterrand, les années d'alternances*, Paris, Éditions du Nouveau Monde, 2019.

2. Le colloque des 15 et 16 mars 2021, *Néolibéralismes : le néolibéralisme anglo-américain des années 1980 : construction, évolution et mondialisation d'un paradigme/modèle au tournant du xx^e siècle* a permis des avancées sur la diffusion du modèle anglo-saxon sur les plans du droit, de l'économie et de la finance.

3. Kevin Brookes, « “Ce n'est pas arrivé ici.” Sociologie politique de la réception du néo-libéralisme dans le système politique français depuis les années 1970 », thèse de science politique, 2018, université Grenoble Alpes. Publiée en anglais: *Why Neo-Liberalism Failed in France. Political Sociology of the Spread of Neo-liberal Ideas in France (1974–2012)*, London, Palgrave Macmillan, 2021.

Pour définir et caractériser le libéralisme économique, nous avons préalablement identifié une série de marqueurs : l'ouverture des frontières, la lutte contre l'inflation, l'ouverture à la concurrence, la liberté des prix, la libéralisation des circuits financiers, la rigueur budgétaire, la réduction des dépenses publiques, la rétraction du périmètre de l'État, une politique de la fonction publique restrictive, la réduction de la fiscalité et plus largement des prélèvements obligatoires, l'indépendance de la Banque de France, le recul de l'État-Providence, la déréglementation du travail... À l'aune de ces marqueurs, nous avons distingué trois moments dans les années 1980 susceptibles d'être qualifiés de (néo)libéraux ou qui l'ont été par les observateurs contemporains ou par les commentateurs : le tournant dit de la rigueur en 1983 ; le précipité des réformes financières de Pierre Bérégovoy en 1984-1985 ; le gouvernement Chirac-Balladur en 1986-1988.

Le tournant de 1982-1983 peut s'appréhender comme un classique plan de redressement monétaire et budgétaire, conséquence directe de « l'incartade socialiste » de 1981⁴, décidé « à chaud », sous contrainte extérieure, notamment allemande. Ce plan, à résonance mendésienne, n'emporte avec lui aucune remise en cause des nationalisations, ni de l'encadrement du crédit, ni de la politique de la fonction publique menée par Anicet Le Pors, ni de l'État social. En revanche, une orientation que d'aucuns qualifieraient de libérale, fortement influencée par le modèle allemand, se manifeste dans la nouvelle priorité donnée à la lutte contre l'inflation. Mais davantage qu'une adhésion au (néo)libéralisme, le plan Mauroy-Delors est en définitive la traduction économique du choix politique du président François Mitterrand de rester dans le système monétaire européen (SME), de consolider le couple franco-allemand et d'arrimer la France à l'Europe.

Deuxième temps, les réformes de Pierre Bérégovoy (1984-1985). Alors que la marche vers la libéralisation financière d'une économie jusqu'alors administrée s'est ouverte progressivement depuis les années 1970, l'arrivée de Pierre Bérégovoy en 1984 à la tête du ministère de l'Économie et des Finances dans le gouvernement Fabius marque une rupture par le concentré et l'impact des mesures financières qu'il met en place. Si une influence ponctuelle du néolibéralisme américain a pu être identifiée chez ses conseillers financiers (décloisonnement des marchés de capitaux), les ressorts intellectuels et idéologiques du ministre s'apparentent plus au mendésisme et à une forme de social-libéralisme qu'à un néolibéralisme affirmé. Ainsi, à travers l'analyse de mesures économiques et financières menées entre 1982 et 1985, avons-nous mis au jour et fait le départ entre le poids des contraintes politiques, économiques et monétaires et les convictions proprement (néo)libérales des ministres ou de leurs entourages.

Troisième temps, le gouvernement Chirac de 1986-1988. Dans cette séquence, il s'agit d'analyser un moment spécifiquement libéral, revendiqué comme tel par les acteurs politiques, notamment par Édouard Balladur⁵, ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation. En appliquant notre grille des marqueurs libéraux, nous nous proposons d'examiner les principales réformes économiques menées par le gouvernement Chirac, parmi lesquelles nous avons fait le choix de cinq domaines d'intervention : les prix et la concurrence, les privatisations, la monnaie, la réforme de l'État, la fiscalité. Nous avons privilégié les domaines qui nous paraissent les plus marquants parmi ceux annoncés dans le programme RPR-UDF. Ils concernent le périmètre de l'État au sens large, ainsi que le

4. Jean-Charles Asselain, « L'incartade socialiste en 1981 », Dossier « 1983, un tournant libéral ? » *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 138, avril-juin 2018, p. 17-31.

5. Pour sa profession de foi libérale, voir Édouard Balladur, *Je crois en l'Homme plus qu'en l'État*, Paris, Flammarion, 1987. Le 20 janvier 1987, Édouard Balladur reçoit le prix Jacques Rueff par l'Association Jacques-Rueff et le Lehrman Institute de New York.

développement de la compétitivité de l'économie française (concurrence, privatisations, fiscalité) ; enfin, ils relèvent tous des attributions du ministère de l'Économie et des Finances, qui est donc au centre de notre programme de recherche. Ainsi d'autres politiques publiques, également mises en œuvre, n'ont-elles pas été étudiées ici, comme la politique industrielle, la politique du travail, la politique scolaire ou la politique sociale.

S'appuyant sur des sources d'archives écrites et orales inédites⁶, les articles présentés dans ce dossier analysent les actions menées et les méthodes utilisées et s'interrogent sur leur inspiration, qu'elle soit libérale, gaulliste, pompidolienne voire propre à Édouard Balladur. En mobilisant l'histoire économique, l'histoire politique et l'histoire des idées, ce dossier se situe à plusieurs échelles d'analyses qui permettront de caractériser le libéralisme du moment 1986-1988 en France : d'une part, l'étude des acteurs, du ministre, de son entourage et de ses administrations, ainsi que leurs inspirations intellectuelles ; d'autre part, l'analyse du processus de décision et de la mise en œuvre des politiques publiques, en les remettant en perspective dans l'histoire économique et financière du second XX^e siècle.

Commencer ce dossier par un article sur la libération des prix (Laurent Warlouzet) n'est pas neutre. Cette mesure-phare du programme d'Édouard Balladur a pu être éclipsée par les privatisations ou par la fiscalité dont la mesure emblématique a consisté à supprimer l'impôt sur les grandes fortunes. Mais c'était l'une des priorités du ministre, symbolique de sa volonté de libérer l'économie par la restauration de la concurrence, qui s'inscrit dans un mouvement de moyen terme, à l'échelle européenne. Suit un article consacré à la première vague de privatisations, devenue emblématique de l'action du ministre⁷, qui analyse et nuance le caractère libéral des inspirations et du processus de décision (Laure Quennouëlle-Corre). Le troisième article offre un regard neuf sur les positions d'Édouard Balladur en matière de système monétaire international et d'intégration monétaire européenne – bien éloignés du monétarisme de Milton Friedman (Christian de Boissieu).

La seconde partie du dossier s'intéresse plus particulièrement au périmètre de l'État et à sa réforme au sens large. Florence Descamps met au jour les ambitions d'Édouard Balladur en matière de réforme de l'État dont le caractère libéral apparaît cependant bien mesuré, voire timide, en miroir de la réforme du Civil Service britannique réalisée par Margaret Thatcher (Marie-Claude Esposito). Xavier Cabanes pour sa part minimise la rupture en matière budgétaire et fiscale, qui n'a bénéficié il est vrai que de deux années d'exercice. Enfin, s'interroger sur le libéralisme d'Édouard Balladur, c'est aussi s'interroger sur les influences et les filiations intellectuelles ou politiques : l'étude de Sabrina Tricaud fait ainsi entrer en résonance le libéralisme d'Édouard Balladur avec celui de Georges Pompidou dont il fut un proche collaborateur.

À partir de ces études dont on peut souligner le caractère neuf, quels résultats peut-on avancer sur l'expérience 1986-88 et sur son caractère libéral ? Après l'analyse des influences politiques et des filiations intellectuelles du principal acteur et de son entourage,

6. Témoignages oraux sur les années 1980 conservés à l'IGPDE/ CHEFF ou recueillis par Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre sur le cabinet Balladur : Édouard Balladur, Maurice Aicardi, Robert Bacconnier, Roger Belin, Marie-Hélène Bérard, Christian Babusiaux, Christophe Blanchard-Dignac, Xavier Blandin, Daniel Bouton, Dominique Brault, Patrice Cahart, Pierre Chatenet, Charles de Croisset, Jacques de Larosière, Daniel Lebègue, Anne Le Lorier, Patrick Mantz, Christian Noyer, Michel Pébereau, Antoine Pouillieute, Michel Prada, Emmanuel Rodocanachi, Patrick Suet, Jean-Claude Trichet, Patrice Vial, Claude Villain.

7. Pour une vue générale sur les privatisations, voir l'article pionnier d'Éric Bussière, « Symbole politique ou tournant libéral ? Les privatisations Balladur en 1986 » dans *Banque et société XIX^e-XXI^e siècle. Identités croisées*, dir. Florence Descamps, Roger Nougaret et Laure Quennouëlle-Corre, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 181-193.

puis celle du bilan économique des deux années de gouvernement, nous tenterons de qualifier le libéralisme du *moment* 1986-88.

Inspirations politiques et filiations intellectuelles d'Édouard Balladur

L'ensemble des études menées ici confirment que l'élaboration et la mise en œuvre de ce projet libéral dans sa dimension économique sont essentiellement l'œuvre d'Édouard Balladur, et non celle de Jacques Chirac ou d'Alain Madelin. Le Premier ministre a délégué la mise en œuvre des réformes économiques à son ministre d'État, chargé de l'Économie, des Finances et des Privatisations, n'intervenant que ponctuellement et lui laissant le dernier mot, tandis que le ministre de l'Industrie n'a guère été associé au processus de décision⁸.

Dès lors, il est intéressant d'identifier les multiples inspirations intellectuelles, politiques et sociales de Balladur. Dans sa jeunesse, il lit la revue *Esprit* et se dit marqué par le personnalisme d'Emmanuel Mounier⁹ en quête d'« une troisième voie » entre collectivisme et capitalisme. Son parcours politique puis son expérience de l'entreprise renforcent sa conviction d'un libéralisme qui doit profiter à tous, d'une richesse qui doit être partagée et d'une propriété privée qui doit se diffuser. D'où le développement de sa conception de la participation et sa forte contribution à l'élaboration et la mise en place des successives lois sur la participation, de 1966 à 2006¹⁰. En 1986, il place la participation au cœur de son action à travers les mesures prises en faveur de l'actionnariat populaire et de l'actionnariat des salariés lors des privatisations. Il rejoint ici tout un pan du gaullisme social, incarné par Jacques Godfrain qui a été l'un de ses collaborateurs à l'Élysée en 1973-1974¹¹ ou par des gaullistes de gauche comme René Capitant¹² ou Louis Vallon¹³. Mais chez Balladur, la participation va bien au-delà du seul intéressement des salariés aux bénéfices de l'entreprise : il s'agira de partager aussi le pouvoir dans l'entreprise¹⁴. En matière de participation, il se place donc dans la filiation du général de Gaulle, concepteur de l'association puis de la participation dans l'après-guerre, dont il souligne lui-même l'enracinement dans le patronat catholique lillois et dans le christianisme social issu de l'encyclique *Rerum Novarum* (1891). À cet égard, on peut rappeler que la doctrine sociale de l'Église connaît

8. Kevin Brookes, « “Ce n'est pas arrivé ici.” Sociologie politique de la réception du néo-libéralisme dans le système politique français depuis les années 1970 », *op. cit.*, chap. 10.

9. Édouard Balladur, *Je crois en l'homme plus qu'en l'État*, *op.cit.*, p. 27 ; « La Participation, une idée d'avenir ? », *Espoir* n° 167, hiver 2011-2012 ; entretien avec les auteurs, 25 janvier 2019. Sur les « non-conformistes des années Trente » et leur intérêt pour la participation, Jean-Louis del Bayle, « Le mouvement personnaliste français des années 1930 et sa postérité », *Politique et Sociétés*, n° 17, 1998, p. 229-230.

10. Ordonnance du 17 août 1967 sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, loi du 2 janvier 1970 sur l'actionnariat ouvrier chez Renault et loi du 31 décembre 1970 relative à l'ouverture d'options de souscription ou d'achat d'actions au bénéfice du personnel de sociétés, ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social pour laquelle Édouard Balladur a tenté d'imposer un encadrement des stock-options.

11. Jacques Godfrain, « La participation, idée centrale de la pensée gaullienne », *Espoir*, n° 125, 2000.

12. Alain Laquière, « René Capitant gaulliste de gauche » et Clément Gaubard, « René Capitant et la participation », dans « René Capitant (1901-1970) », *Jus politicum*, n° 26, 2021.

13. Bernard Lachaise, *À gauche du gaullisme*, Paris, 2022. Édouard Balladur n'a toutefois pas de lien avec ces gaullistes de gauche. Sur les nombreuses déclinaisons de la participation chez de Gaulle, voir Bernard Tricot « De Gaulle et l'esprit de participation », *Espoir* n° 58, 1987.

14. Article 3 de la loi du 2 juillet 1986 et ordonnance du 21 octobre 1986.

d’importants développements dans les années 1960¹⁵ et qu’elle se voit à nouveau actualisée dans les années 1980¹⁶. Édouard Balladur, catholique pratiquant, pouvait-il ignorer ces avancées ?

La filiation gaulliste d’Édouard Balladur doit par ailleurs être soulignée sur d’autres plans. Marqué par le plan de redressement économique et financier de 1958, par l’établissement de la V^e République et la restauration de l’État à l’issue de la guerre d’Algérie, il se réfère souvent au général de Gaulle dans ses écrits et ses témoignages¹⁷. C’est notamment sur l’autorité de l’État qu’il rejoint les idées gaullistes : tout en souhaitant réduire le périmètre de l’État, il entend lui conserver un rôle prépondérant dans la vie économique, notamment pour organiser la concurrence et le marché en fixant un cadre réglementaire. Nous verrons plus loin comment caractériser son libéralisme à l’aune du programme réalisé.

À l’issue de la période pompidolienne, il faut faire une place déterminante aux douze années (1974-1986) pendant lesquelles Balladur exerce des fonctions de chef d’entreprise à la fois dans des entreprises publiques et privées ; il y découvre le monde de l’industrie et du salariat, observe l’initiative privée, ainsi que l’innovation entrepreneuriale et managériale, notamment à la Générale de Services Informatiques (GSI) dont il est le président. Nous y voyons l’une des sources de sa « conversion » au libéralisme économique tout autant qu’une étape décisive dans sa réflexion sur l’intéressement et la participation des salariés.

Enfin, il fallait poser la question de l’influence du programme libéral britannique mis en œuvre à partir de 1979. Dans les cercles balladuriens, la politique de Mme Thatcher est étudiée comme un exemple pour les privatisations mais non comme un modèle – même si les deux leaders entendent s’appuyer sur le développement d’un capitalisme populaire. Sur le plan monétaire, la politique monétariste de l’une ne trouve guère d’écho dans les positions de l’autre sur la gestion monétaire, le rôle de la banque centrale ou son autonomie.

La multiplicité des influences, inspirations ou filiations qui s’entremêlent tout au long de son parcours empêche de le classer de manière systématique sur l’échiquier politique. À la fois gaulliste et libéral, conservateur et réformateur, Balladur brouille les pistes.

L’étude de son entourage permet d’affiner ces premiers constats.

Les entourages d’Édouard Balladur

Autour de Balladur, on peut distinguer plusieurs cercles de conseillers.

Le premier cercle est constitué des membres de son cabinet, Rue de Rivoli. Rappelons qu’Édouard Balladur, conseiller d’État, ne connaît pas ce ministère ni son administration

15. En 1961, l’encyclique du pape Jean XXIII, *Mater et Magistra*, promeut les trois formes de participation des travailleurs : la propriété du capital, la participation à la gestion et aux profits des entreprises. Elle a un large écho auprès des patrons et des hauts fonctionnaires chrétiens comme François Bloch-Lainé qui y retravaille à la demande de l’Action populaire des Jésuites. Son ouvrage sur *La Réforme de l’entreprise*, publié aux éditions du Seuil en 1963 dans le cadre du Club Jean Moulin, rencontre un grand succès. Il y est question de participation, de syndicats et de démocratie dans l’entreprise. Sur François Bloch-Lainé, haut fonctionnaire réformiste, Florence Descamps, « François Bloch-Lainé et la réforme de l’État : de l’action au magistère moral, 1946-1996 », dans *François Bloch-Lainé, Fonctionnaire, financier, citoyen. Regards d’historien(ne)s sur la vie et la carrière de François Bloch-Lainé*, dir. Michel Margairaz, Paris, CHEFF, 2005, p. 192-196.

16. À l’occasion du 90^e anniversaire de *Rerum Novarum*, le 14 septembre 1981, le pape Jean-Paul II publie l’encyclique *Laborem exercens* sur le travail humain, dans laquelle il actualise la doctrine sociale de l’Église sur le capitalisme et développe la thématique de la participation (paragraphe 13 et 14, puis 20, 22 et 25). Dix ans plus tard, pour le centenaire de *Rerum Novarum*, dans l’encyclique *Centesimus annus* publiée le 1^{er} mai 1991, il revient explicitement et de façon plus approfondie sur la participation des salariés à la vie de l’entreprise.

17. Entretiens avec Édouard Balladur, 13 décembre 2018, 25 janvier 2019, 21 juin 2019.

centrale, à l’instar de Michel Debré en 1966-1968. Comme le veut la coutume, le directeur de cabinet appartient généralement à la Maison Finances¹⁸ et chaque direction centrale envoie auprès du ministre un de ses administrateurs comme conseiller technique. La quasi majorité des conseillers techniques sont des anciens élèves de l’ENA, parfois de l’École Polytechnique ou d’HEC¹⁹ ; la moitié d’entre eux appartient à l’Inspection des finances ; les plus âgés ont participé aux cabinets giscardiens, voire pompidoliens. Davantage sans doute qu’une introuvable adhésion aux théories néolibérales ou monétaristes auxquelles ils n’ont guère été frottés dans les années antérieures ni durant leurs études supérieures, c’est la rupture socialiste de 1981-1982 qui les a profondément marqués, tant dans ses dimensions politiques et idéologiques qu’économiques et européennes. Par ailleurs, avant d’entrer au cabinet de Balladur, entre 1983 et 1985, les plus jeunes ont vu s’opérer dans leurs directions respectives le « tournant de la rigueur » et se mettre en place les linéaments de la politique de désinflation compétitive définie par Jacques Delors et Pierre Bérégovoy, à laquelle ils adhèrent largement. Parmi ces conseillers, peut-on identifier des conseillers plus libéraux que d’autres ? Le charisme et l’autorité du ministre, la cohérence du programme, la discipline imposée par le directeur de cabinet, la dynamique de groupe, l’élan réformiste, l’air du temps et l’obligation de résultats dans un temps très court donnent forcément une coloration libérale à l’ensemble de l’équipe, sans que l’on puisse départager ce qui relève de la conviction intime, de l’enthousiasme collectif ou de la loyauté fonctionnaire. Charles de Croisset, successeur de Jean-Claude Trichet en septembre 1987 à la direction du cabinet du ministre, est sans doute le représentant le plus éloquent du libéralisme économique tel qu’il s’est revitalisé après 1981. Proche d’Édouard Balladur – ils se sont connus au Secrétariat général de l’Élysée sous Pompidou –, inspecteur des Finances, ancien membre des cabinets ministériels giscardiens, banquier à partir de 1980 au CCF, il a connu la nationalisation de la banque en 1982. Il s’engage alors dans les groupes de travail qui préparent le programme économique du futur candidat à l’élection présidentielle et opte pour des orientations explicitement libérales telles que la baisse des prélèvements obligatoires ou les dénationalisations²⁰. Son passage Rue de Rivoli n’a cependant duré que quelques mois (septembre 1987- mars 1988) et la crise boursière d’octobre 1987 a mis un coup d’arrêt aux ambitions initiales du programme des privatisations.

Le second cercle des conseillers est celui des proches et des fidèles, dont Charles de Croisset fait précisément partie, de même que Jacques Friedmann, lui aussi inspecteur des Finances, ami de longue date de Jacques Chirac et chargé de la liaison entre Rivoli et Maignon. Homme de l’ombre, plus gaulliste que libéral, spécialiste du meccano bancaro-industriel, il met en œuvre la méthode et les principes balladuriens²¹, et à ce titre, il est reconnu comme l’un des principaux artisans des privatisations. Antoine Pouillieute,

18. Ainsi, c’est J. Friedmann qui a recommandé J.-C. Trichet au ministre, qui ne le connaissait pas auparavant.

19. Pour les conseillers économiques et financiers, Jean-Claude Trichet, Charles de Croisset, Jacques Friedman, Claude Villain, Christian Noyer, Jean-Marie Messier, Patrice Vial, Patrick Suet, Anne Le Lorier, Thierry Bert, Xavier Blandin, Christophe Blanchard-Dignac, Jean-Luc Déchery, Patrick Mantz, Michel Wohrer... auxquels il faut ajouter Daniel Bouton directeur de cabinet d’Alain Juppé et Emmanuel Rodocanachi pour le cabinet de Jacques Chirac.

20. Charles de Croisset, Baudoin Prot et Michel de Rosen (dir.), *Réduire l’impôt, les leçons de l’étranger. Étude de la politique budgétaire et fiscale conduite depuis une dizaine d’années dans six pays industrialisés (États-Unis, Japon, R.F.A., Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas), dans lesquels la réduction de l’impôt a été obtenue par une réduction des dépenses publiques*, Paris, Economica, 1985 ; avec les mêmes, *Dénationalisation : les leçons de l’étranger*, Paris, Economica, 1986.

21. Jacques Friedmann, « Sur l’expérience de privatisation et sur les noyaux stables », *Commentaire*, n° 45, printemps 1989, p. 11-19.

directeur-adjoint du cabinet, issu du Conseil d'État, suit le ministre depuis la préparation du programme économique du futur gouvernement, dès avant mars 1986. Au-delà de ces proches conseillers, Édouard Balladur puise dans un vivier de « grands fonctionnaires », remontant parfois à l'époque Pompidou, très souvent issus du Conseil d'État comme René Belin, Pierre Chatenet, Jean Donnedieu de Vabres, Pierre Laurent, Jacques Chardeau, plus rarement de la Cour des Comptes (Charles Merveilleux du Vignaux) ou encore Maurice Aicardi, haut fonctionnaire éclectique, spécialiste de fiscalité et d'histoire de l'art ; le ministre leur confie la présidence de certaines commissions en vue de la préparation de projets de lois importants.

Le troisième cercle est constitué des conseillers *officiels*, issus de l'entreprise, avec qui le ministre a partagé des expériences entrepreneuriales ou managériales. On peut citer notamment Jacques Raiman, X-Ponts, directeur général puis vice-président de la Générale de Services Informatiques, membre de la Société du Mont Pèlerin, qui a des liens avec les nouveaux économistes libéraux et qui peut être considéré comme un libéral convaincu. Édouard Balladur a également fait appel à Gilbert Raveleau, consultant en management, pour le lancement de la politique de la qualité et l'animation des cercles de qualité.

Le quatrième cercle des conseillers est celui des directeurs d'administration centrale, interlocuteurs « naturels » du ministre rue de Rivoli. Peut-on là encore identifier des libéraux déclarés ? Entre 1986 et 1988, certains directeurs sont hérités de la période socialiste précédente, les uns conservés (C. Babusiaux à la direction de la Concurrence), d'autres changés au gré des opportunités de calendrier (P. Vial succède à J.-C. Milleron à la Prévision, J.-C. Trichet à D. Lebègue au Trésor, D. Bouton à M. Prada), d'autres encore ont été nommés par Balladur et seront maintenus après la réélection de François Mitterrand (D. Bouton). Quelques-uns peuvent sans doute être qualifiés de (plus) libéraux : Patrice Vial, Daniel Bouton ou encore Philippe Jaffré, chef de service au Trésor, qui a déjà travaillé avec le cabinet Bérégovoy sur la déréglementation des marchés financiers et qui met en musique les privatisations en lien direct avec le cabinet du ministre. Quoiqu'il en soit, libéraux ou pas, au cabinet ou dans les directions, les principaux conseillers du ministre ne laissent pas à « la main invisible du marché » le soin d'organiser les privatisations, mais le confie à l'État, et plus particulièrement à la direction du Trésor qui renforce ici ses compétences et son pouvoir.

Le bilan du moment 1986-1988

Mesures fiscales, économies budgétaires, suppression du contrôle des prix, assouplissement du contrôle des changes, suppression de l'encadrement du crédit, politique de l'épargne..., sans compter les privatisations et la participation : la liste des mesures économiques et financières prises entre mars 1986 et mai 1988 est impressionnante.

La réduction du poids du secteur public a changé la physionomie générale de l'économie française. En deux ans, 1200 entreprises sortent du Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État. En raison des privatisations et des baisses d'effectifs dans les entreprises publiques, le nombre d'emplois dans les entreprises publiques chute de 460 000 entre fin 1986 et fin 1988. La dynamique des privatisations s'étant poursuivie la décennie suivante, en 2000, le poids industriel de l'État ne représente plus que 2 % des effectifs, de la valeur ajoutée et des immobilisations corporelles²².

La baisse de l'impôt sur les ménages et sur les entreprises, élément-phare de la politique fiscale, se traduit dans les détails des mesures prises plutôt que dans le montant total des

22. Hervé Loiseau, « 1985-2000 : quinze années de mutation du secteur public d'entreprises », *INSEE Première*, n° 860, juillet 2002.

recettes fiscales (Xavier Cabanes) ; elle s’accompagne d’une réduction du déficit budgétaire sur deux budgets (-2 % du PIB en 1987 et -2,6% en 1988). Quant à la dette publique, si elle a été réduite en volume grâce à l’affectation d’une partie des recettes des privatisations, elle se maintient aux alentours de 30% du PIB²³. L’assainissement budgétaire a été réel mais partiel et de courte durée.

Ce *moment* constitue surtout une étape importante et irréversible d’un mouvement de moyen et long terme vers l’insertion de l’économie française dans la mondialisation. Les privatisations ont favorisé l’internationalisation des entreprises et leur compétitivité. La fin du monopole des agents de change et la création de sociétés de bourse ouvertes aux étrangers – suite logique des réformes financières de 1984-85 – a également contribué à dynamiser et internationaliser la place financière de Paris²⁴. Les nombreuses réformes touchant aux structures économiques comme la levée du contrôle des prix, l’instauration de la concurrence, l’assouplissement en matière de changes et de crédit, la suppression de l’autorisation administrative de licenciement marquent également un changement important et irréversible à l’échelle macro-économique, bien que leurs effets soient difficilement mesurables. Un grand pas dans la libéralisation de pans entiers de l’économie française a été accompli. Enfin, les mesures prises en faveur de la participation ont développé l’actionnariat salarié tandis que la participation à la gestion des entreprises est restée limitée, du fait de la résistance de tous les partenaires sociaux, syndicats et patronat.

Pour autant, ce moment marque-t-il une rupture dans le capitalisme français ? Est-ce un premier pas vers une économie libérale à l’anglo-saxonne, dans laquelle l’actionnaire et les marchés domineraient ? Par le mouvement irréversible engagé en 1986, la marche vers plus de liberté est réelle à l’échelle macro et micro économique²⁵. La gestion des entreprises s’est trouvée modifiée à différents échelons, gouvernance, stratégie, organisation, sans que l’on dispose encore de suffisamment de recherches sur les effets proprement dus aux mesures prises²⁶. Au sein des entreprises privatisées vont infuser progressivement des valeurs telles que la compétitivité, l’efficacité, le risque, la recherche de rentabilité, la qualité, portées souvent par le libéralisme économique. Toutefois, en matière de gouvernance, la réponse est plus nuancée²⁷ : le maintien d’un poids de l’État dans la direction des grands groupes via une même élite issue de la haute fonction publique est un phénomène spécifiquement français qui a retardé ou entravé le modèle « actionnarial » (voir Laure Quennouëlle-Corre).

En comparaison de ce bilan dynamique pour les entreprises, la réforme des administrations de l’État présente un bilan nettement plus modeste (Florence Descamps), notamment en miroir des initiatives de Margareth Thatcher en Grande-Bretagne (Marie-Claude Espósito).

23. Michel Lutfalla (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2019, p. 227.

24. Laure Quennouëlle-Corre, *La Place financière de Paris. Des ambitions contrariées*, Paris, IGPDE/CHEFF, 2015.

25. Les mesures votées en 1986-1988 en France s’inscrivent dans un contexte qui a aussi favorisé ce changement : Acte unique européen de 1986, internationalisation des métiers, des recrutements, des actionnaires, développement antérieur de la gestion financière dans les entreprises, etc.

26. On peut citer ici deux exemples de travaux récents non publiés : le mémoire de M2 de Stanislas Kihm, « Saint-Gobain dans les années 1980 : nationalisation, privatisation et internationalisation d’un groupe industriel mondial (1981-1991) », Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2020 et une monographie à paraître, Éric Bussière et Laure Quennouëlle-Corre, *La Genèse de BNP Paribas, 1993-2003*.

27. Pour une étude sur le moyen terme, voir Tristan Auvray, « L’évolution de l’actionnariat en France : 1977-2017 », *Revue d’économie financière*, 2018, n° 130, p. 73-98.

Le libéralisme économique selon Édouard Balladur

Qualifier le libéralisme de Balladur n'est pas chose aisée, tant il se distingue des exemples antérieurs ou contemporains. Par rapport aux précédents *moments* libéraux français depuis l'avènement de la V^e République, son ampleur programmatique le démarque du plan Pinay-Rueff de 1958, qui affichait lui aussi une volonté de rupture forte. Les quelques avancées libérales de Giscard et de Barre de la fin des années 1970 (lois Monory, rigueur budgétaire, libération des prix) entravées par une conjoncture difficile apparaissent timides rétrospectivement. Par rapport aux expériences néolibérales contemporaines, la philosophie du ministre, la place qu'il accorde à l'État pour réguler le marché et son souci de démocratie économique donnent au libéralisme balladurien une tonalité bien différente du néolibéralisme anglo-saxon²⁸. De fait, les néolibéraux français des années 1980 ne se sont pas retrouvés dans ce « printemps sans lendemain²⁹ » qui a révélé le poids de l'État dans l'expertise comme dans les mises en œuvre d'un programme pourtant très libéral au départ.

Ainsi comment caractériser ce moment libéral balladurien ?

Le maintien d'un État organisateur, régulateur, ordonnateur, la recherche d'un capitalisme populaire et d'une démocratie économique viennent atténuer le caractère libéral du programme. Un libéralisme « tempéré », « ordonné », « modéré », un libéralisme « régulé » et « organisé », les adjectifs abondent dans ce dossier pour nuancer le libéralisme mis en œuvre, sans pour autant minimiser la portée de la réforme. Nourri de nombreux courants de pensée philosophiques et politiques qui ont traversé le second XX^e siècle, éloigné de l'ultra-libéralisme des théoriciens anglosaxons ou continentaux, pragmatique, Édouard Balladur défend le modèle d'un État régalien et bien circonscrit, mais également arbitral (cf. l'importance du droit), que l'on pourrait rapprocher de l'ordo-libéralisme allemand³⁰, même si jamais le ministre n'y fait référence.

L'expérience libérale balladurienne s'est cependant vue écourtée, et de ce fait limitée, à la fois pour des raisons conjoncturelles et structurelles.

Tout d'abord, Édouard Balladur n'a bénéficié que d'un temps très court pour agir avant les élections présidentielles de 1988 : un projet de loi de finances rectificatif et deux projets de lois de finances. Puis, en octobre 1987, il a subi une crise boursière internationale qui a freiné l'opération des privatisations, et en novembre 1987, le gouvernement a traversé une grave crise politique intérieure, déclenchée par la contestation massive du projet de réforme des universités porté par Alain Devaquet, amplifiée par la mort de l'étudiant Malik Oussékine le 5 décembre 1987. Enfin, le régime de « cohabitation de combat », dans lequel l'Élysée a joué discrètement mais efficacement un rôle d'opposant, n'a pas facilité l'action gouvernementale...

De façon plus structurelle, le programme d'action d'Édouard Balladur a rencontré des oppositions politiques internes au sein du gouvernement (Séguin, Pasqua), à l'Assemblée

28. Florence Descamps et Laure Quennouëlle-Corre, « Has Anglo-American neoliberalism been a model for France? The case of economic and financial reforms in the 1986-1988 moment » dans *The Anglo-American Model of Neo-Liberalism of the 1980s: Construction, Development and Dissemination*, dir. Nathalie Champroux, et al., Palgrave Macmillan, à paraître.

29. Kevin Brookes, « “Ce n'est pas arrivé ici.” Sociologie politique de la réception du néo-libéralisme dans le système politique français depuis les années 1970 », *op. cit.*, p. 472.

30. Éric Bussière et Laurent Warlouzet (dir.), « La politique de la concurrence communautaire : origines et développements (années 1930-1990) », *Histoire, Économie et Société*, n° 1, 2008. Sur l'ordolibéralisme allemand, Patricia Commun (dir.), *L'ordo-libéralisme allemand. Aux sources de l'Économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003 ; Jean Solchany, *Wilhelm Röpke, l'autre Hayeck : aux origines du néolibéralisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2015.

où la coalition RPR-UDF ne dispose que d’une courte majorité et au sein du RPR dont les membres sont aussi loin d’être ralliés au libéralisme qu’à la rigueur budgétaire balladurienne. L’opinion publique, après les enthousiasmes médiatiques de la campagne électorale de 1985-1986, reste éminemment « statophile » et attachée à l’État social. Comme pour Raymond Barre en 1976-1981, on peut sans doute parler à nouveau d’un libéralisme « contrarié », même si le contexte et les circonstances historiques diffèrent.

Après l’échec de Jacques Chirac aux présidentielles et la réélection de François Mitterrand en 1988, les leçons politiques de cette expérience écourtée sont rapidement tirées. Édouard Balladur, Premier ministre de 1993 à 1995, lors de la seconde cohabitation à laquelle il donnera un caractère moins heurté, réduira en 1993-1995 la voilure libérale, tout en poursuivant les privatisations (deuxième vague), ainsi que la participation, véritable fil rouge de son action (loi de 1994)³¹.

Jacques Chirac se souviendra lui aussi de l’expérience libérale et de l’austérité budgétaire de 1986-1988, qu’il rendra responsable de son échec ; il fera campagne en 1995 sur « la fracture sociale » appelant à un réinvestissement de l’État. Quant à François Mitterrand, il placera son second mandat sous le sceau du « Ni Ni », ni nationalisations ni privatisations.

Ainsi la parenthèse libérale se referme-t-elle au bout de deux ans, comme en son temps la parenthèse socialiste et communiste de 1981-1983, dessinant une décennie particulièrement contrastée en alternances idéologiques, politiques et économiques, sans que l’on puisse parler à cette date d’une acclimatation durable du libéralisme au sein de la classe politique ni de la société française.

31. Après son départ des affaires, il crée en 1988 l’Association pour le libéralisme populaire dans laquelle se regroupent ses fidèles et ses soutiens. Il y écrit des rapports « pour une hausse du salaire direct » et « pour développer l’apprentissage » (cf. son interview par J.-M. Colombani et E. Izraelewicz du journal *Le Monde*, le 30 mai 1989).