

Chapitre 13

L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS L'ÉCONOMIE

1. Quels sont les éléments qui déterminent l'efficacité d'une politique budgétaire et d'une politique monétaire en économie fermée ?

Vous tiendrez compte simultanément de la situation économique (notamment de l'utilisation des capacités de production) et des comportements des agents.

L'efficacité d'une politique budgétaire et d'une politique monétaire en économie fermée peut s'appréhender grâce au modèle IS-LM développé par les économistes britanniques J.R. Hicks et A.H. Hansen.

L'analyse de l'impact d'une politique monétaire nécessite de comprendre comment se fait sentir l'influence de l'accroissement de monnaie sur la demande agrégée et par suite sur le niveau du revenu d'équilibre. Cela se réalise en deux temps.

1. L'accroissement de l'offre de monnaie va modifier la composition du portefeuille des agents. Ils vont détenir plus de monnaie qu'il leur est nécessaire pour un taux d'intérêt et pour un niveau de revenu donnés. Ils vont donc se débarrasser de leur monnaie excédentaire en achetant des titres sur le marché des actifs financiers. Et c'est cette modification dans la composition du portefeuille qui va faire baisser le taux d'intérêt. En effet, la monnaie devenant moins rare, il est normal que son loyer diminue.

2. La baisse du taux d'intérêt va maintenant avoir un effet positif sur la demande de biens d'équipement, ce qui va entraîner une hausse des revenus distribués et par suite un accroissement des volumes produits.

Nous pourrions faire le même raisonnement en supposant que la Banque centrale désire retirer de la monnaie de l'économie, les résultats seraient inversés. Le retrait d'une fraction de la masse monétaire entraînerait automatiquement un renchérissement du loyer de l'argent, et cela aurait évidemment un effet dépressif sur la demande qui, par la suite, générerait une baisse du revenu d'équilibre. Cependant, ce cas est moins fréquent car, il est toujours plus facile pour la Banque centrale d'injecter des liquidités que d'en retirer. En règle générale, si la Banque centrale veut agir de manière négative sur la demande agrégée, on ralentira plutôt la croissance de la masse monétaire¹.

Le point de départ est une réaction de la demande de monnaie à la modification du niveau du taux d'intérêt. Cette réaction sera plus ou moins forte, cela dépend du comportement des agents, comportement représenté par la valeur de h dans l'équation LM, i.e le montant des emprunts qui ne se feront pas lorsque le taux d'intérêt augmente d'un point. Et c'est cette réaction qui délimite l'importance des politiques monétaires et leur efficacité. Si h est faible, l'importance de politique monétaire sera réduite, à l'inverse, si h est fort, alors la politique monétaire aura un impact important.

Dans la réalité, les variations du taux d'intérêt ont un impact bien au-delà de la demande de monnaie. Elles agissent sur le volume de la demande agrégée, aussi bien par le biais de l'investissement que par le biais de la consommation, une grande partie de la consommation des ménages se réalisant aujourd'hui à crédit. Mais le taux d'intérêt peut modifier les comportements des ménages. En effet, une élévation du taux d'intérêt peut rendre l'épargne plus attrayante, et comprimer le niveau de la consommation finale.

Dans la réalité, il est bien difficile de mesurer l'impact final de la politique monétaire sur l'ensemble de l'économie :

- d'une part parce que la séparation de ses effets sur l'investissement et sur la consommation est très difficile à apprécier ;

¹ On notera cependant, que la politique restrictive des Banques Centrales, telle que nous la connaissons depuis une vingtaine d'années, n'a pas pour but le ralentissement de la croissance du revenu, mais principalement la lutte contre l'inflation et la consolidation de la valeur des monnaies nationales.

- et d'autre part parce que les comportements peuvent changer assez rapidement, rendant impuissante la politique monétaire. C'est ce qu'on a vu dans une période récente en France : à la fin des années 80, la consommation des ménages s'est accrue à un rythme très élevé, malgré une hausse substantielle du taux d'intérêt et une stagnation des revenus salariaux. Les ménages ont généralisé leur appel au crédit à la consommation. A l'inverse, en 1995 et 1996, malgré une détente des taux d'intérêt, ni l'investissement, ni la consommation ne sont repartis. Cela s'explique par d'autres facteurs, par exemple, dans une période d'incertitude économique où le risque de chômage apparaît comme de plus en plus fort, les ménages constituent une épargne plus importante, et cela malgré une baisse des revenus salariaux.

Pour mieux comprendre la pertinence du modèle *IS-LM*, on peut aussi raisonner sur deux cas extrêmes.

1. Il y a tout d'abord ce cas particulier où *LM* est horizontale. C'est une situation où la demande de monnaie ne change pas, quelle que soit l'offre de monnaie. Concrètement, cela signifie que la politique monétaire n'a pas d'effet sur le niveau du taux d'intérêt. On parle de **trappe monétaire** ou **trappe à liquidités**. Cette situation peut exister dans les cas d'hyper-inflation, lorsque le taux d'intérêt est très légèrement négatif, il est forcément proche de zéro.

2. C'est le cas où la courbe *LM* est complètement verticale. Ici la demande de monnaie ne dépend que du revenu, elle est inélastique par rapport au taux d'intérêt. Pour cette raison, on suppose que cette courbe *LM* représente l'arbitrage de longue période. Les classiques considèrent que c'est cette courbe *LM* qui est représentative de la réalité en longue période. Une telle vision des choses a des conséquences sur le type de politique économique, qui doit être suivi.

Tout déplacement de *LM* vers la droite aura une conséquence positive sur le niveau du revenu d'équilibre. Mais à l'inverse, toute politique fiscale ou budgétaire expansionniste aura seulement un effet sur le niveau du taux d'intérêt.

De même, l'efficacité de la politique fiscale et budgétaire dépend de la forme de *LM*, mais aussi de la situation de départ de l'économie nationale. En effet, une politique de relance budgétaire n'aura aucune chance d'accroître le revenu si l'économie ne se trouve pas dans une situation de sous-emploi général des facteurs. Mais le chômage n'est pas le seul critère d'une sous-utilisation des capacités. Non seulement il faut que des quantités de facteur travail soient disponibles, mais aussi que des quantités de capital puissent être mobilisées. On explique souvent l'échec de la politique de relance de 1982 par le manque de disponibilité du facteur capital. Comment juge-t-on cette situation ? Les enquêtes de conjoncture soulignent mois après mois le *degré d'utilisation de l'appareil de production*. Ce taux d'utilisation du capital est en général compris entre 80% et 90%, un taux de 100% n'est guère envisageable, étant donné que les entreprises doivent conserver une certaine flexibilité pour leur appareil productif : lorsque ce taux descend en-dessous de 85%, alors on dit qu'il y a sous-utilisation des capacités productives, mais lorsque ce taux avoisine 88% ou 89%, on se trouve dans une période de sur-utilisation du capital. Ainsi, nous pouvons nous trouver dans une situation où le taux de chômage est très élevé et où le taux d'utilisation des capacités ne peut guère s'améliorer : dans ce cas, toute politique de relance est vouée à l'échec le plus complet.

Pour essayer de combattre le chômage dans une période de sur-utilisation du capital, il ne reste alors que peu de moyens :

- soit essayer de faire baisser le taux d'intérêt par une politique monétaire appropriée, de façon à favoriser l'investissement et l'emploi ;
- soit modifier la législation du travail, par exemple en augmentant la *durée d'utilisation des équipements*², ce qui peut permettre d'augmenter le nombre d'équipes dans le secteur industriel et par suite l'emploi.

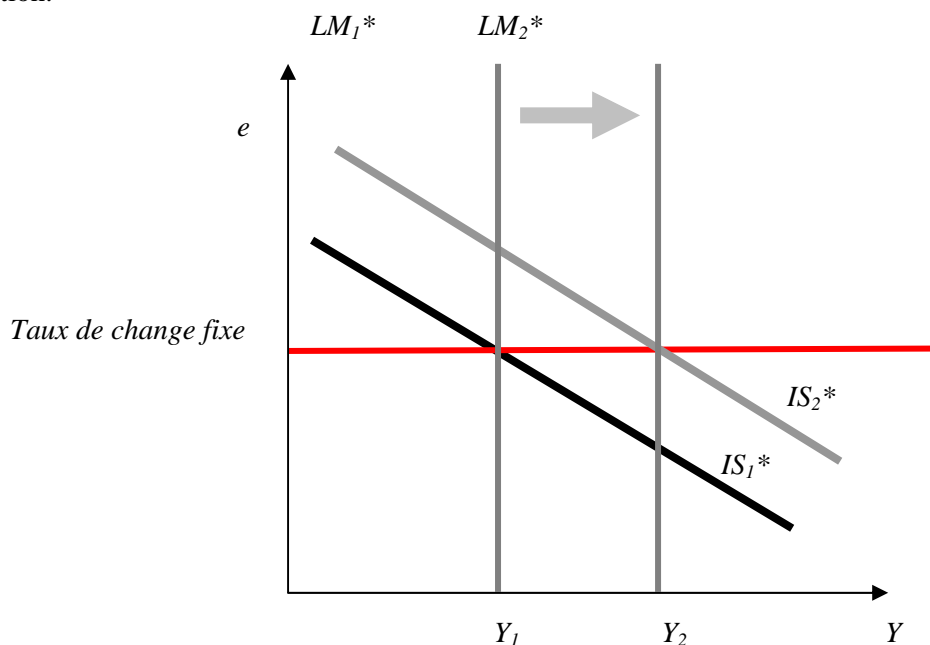
² Cf. D. Taddéi, *La réduction du temps de travail*, rapport du Conseil de l'Analyse Economique, La documentation française, 1998.

2. Montrez à l'aide d'un graphique comment un système de taux de change fixe agit sur la politique économique.

Que se passe-t-il en régime de changes fixes lorsque l'État met en pratique une politique économique ? Son impact peut être appréhendé grâce au modèle IS-LM en économie ouverte : le modèle de Mundell-Flemming.

Lorsque l'État décide d'une politique fiscale ou budgétaire expansionniste, il agit sur la demande. Ce qui peut-être représenté par un déplacement de la courbe IS vers la droite. Comme on l'a vu précédemment, si la droite LM ne bouge pas, ce qui est le cas en régime de changes flottants, une hausse de la demande n'aura pas d'influence sur le niveau du revenu. Une hausse de la demande devrait entraîner une hausse du taux de change. Mais en système de changes fixes, la Banque centrale est prête à racheter toutes les devises étrangères qui se présenteront pour le même taux. En refusant de réviser le taux de change, donc de reconnaître que la valeur de la monnaie s'est appréciée, elle rend avantageuse la spéculation étrangère sur la monnaie nationale. L'entrée de devises étrangères permet naturellement une expansion de la masse monétaire, ce qui va avoir pour effet de déplacer la courbe LM vers la droite. La conclusion est **qu'en régime de changes fixes, la politique budgétaire est efficace en ce qui concerne la croissance du revenu, contrairement à la situation de changes flottants**. Autrement dit, le régime des taux de change fixes est une meilleure garantie pour la politique étatique.

À l'inverse, la politique monétaire n'a aucun intérêt en régime de changes fixes. La raison en est simple, la Banque centrale en augmentant son offre de monnaie, par exemple en rachetant des titres sur le marché financier, va produire un déplacement de la courbe LM vers la droite. Mais cette surabondance de liquidités entraîne un mouvement spéculatif : il devient intéressant de revendre des devises nationales pour obtenir relativement moins cher des devises étrangères. Ce qui ramène instantanément la droite LM vers son niveau initial. On peut conclure plus précisément, qu'en régime de changes fixes, la politique monétaire est neutre par rapport à la croissance du revenu, sauf qu'elle a l'effet pervers de vider les caisses de la banque centrale de ses devises étrangères et d'alimenter l'inflation.



Modification de l'équilibre en régime de changes fixes lorsque l'Etat pratique une relance budgétaire ou fiscale

Contrairement à ce qu'on peut penser, en régime de changes fixes il y a une politique monétaire, mais elle ne s'inscrit pas dans la courte période. Elle intervient périodiquement et dans la concertation avec les principaux partenaires commerciaux lorsque la balance commerciale d'un pays devient trop

déficitaire ou trop excédentaire. En effet, lorsque ces déficits ne sont pas trop profonds ou récurrents, les partenaires commerciaux peuvent essayer de soutenir la monnaie attaquée, par exemple en la rachetant. Cependant, ce soutien a des limites, car il peut même nourrir la spéculation quand la monnaie est programmée pour être dévaluée par exemple.

Dans un contexte de taux de change fixes, les mouvements sur la valeur des monnaies sont en général brutaux : on parle de dévaluation lorsque d'une manière unilatérale la Banque centrale modifie la parité de la monnaie nationale à la baisse, et réévaluation de la monnaie le mouvement d'appréciation brutal d'une monnaie par rapport aux devises étrangères. En règle générale, ce qui motive les modifications des parités des monnaies est surtout les mouvements de la balance des paiements, les gouvernements essaient de garder secret leur intention de dévaluer pour ne pas accélérer les ventes de devises nationales et donc de surprendre l'opinion, mais c'est le plus souvent un secret de Polichinelle, et la seule inconnue est plutôt le taux de dépréciation de la monnaie et le moment qui sera choisi. Dans le modèle de Mundell-Fleming, la dévaluation va agir comme déplacement de la courbe *LM* vers la droite, ce qui va accroître les exportations et diminuer les importations.

La conclusion fondamentale de ce modèle, est que l'efficacité des politiques économiques dépend du régime de taux de change. Dans un régime de taux de change flottants, les politiques budgétaires ne sont pas efficaces. Seule la politique monétaire peut avoir un effet expansionniste sur le revenu. A l'inverse, dans un régime de taux de change fixes, seule la politique budgétaire ou fiscale a un effet positif sur le revenu.

Cette conclusion permet tout de même d'éclairer les choix politiques qui sous-tendent la détermination d'une politique de change. Le système des changes flottants a pour but implicite de disqualifier les politiques d'expansion budgétaire et fiscale. Or celles-ci agissent directement sur la distribution des revenus et pénalisent les revenus des rentes mais aussi les profits en faveur des salaires. L'originalité de la politique économique de l'Union européenne est d'allier un système de changes fixes entre les pays membres de la zone euro, avec l'interdiction de mettre en pratique une politique budgétaire en faisant de la lutte contre l'inflation et contre les déficits publics ses priorités ! Cette double contrainte entraîne naturellement à la fois l'immobilisme de la croissance, mais aussi une dégradation du partage de la valeur entre les salaires et les profits.

3. Quelles sont les différences dans les politiques d'emploi mises en œuvre par les pays développés ?

Vous distinguerez les politiques actives et les politiques passives sur le marché du travail.

La politique de l'emploi dépend de l'évolution de la conjoncture économique, des rapports de force politiques et intellectuels au sein de la nation considérée, et enfin de la philosophie plus ou moins individualiste qui est érigée en dogme en un moment donné : on se rappelle les discours de Margaret Thatcher en Angleterre au début des années quatre-vingts qui exhortaient les chômeurs à se prendre en charge plutôt qu'à attendre des aides du gouvernement.

Cette différence de conception de la vie économique et sociale va expliquer que les implications des différents États ne seront pas du même niveau, mais aussi que les actions privilégiées ne seront pas les mêmes. Bien évidemment, les sommes engagées seront, toutes choses égales par ailleurs, proportionnelles aussi à la gravité du problème du chômage. On distingue le plus souvent les mesures actives des mesures passives sur le marché du travail.

- Les **mesures passives** sont seulement destinées à assurer la protection des chômeurs du point de vue pécuniaire et social, elles ont aussi pour souci de ne pas déséquilibrer les prix sur le marché du travail. Par exemple : les indemnités chômage ou de licenciement.
- Les **mesures actives** interviennent directement dans la modification des conditions de fonctionnement du marché du travail. Par exemple : Les mesures destinées à améliorer la qualification des chômeurs, ou encore les mesures destinées à faciliter l'embauche des travailleurs les moins qualifiés par un allègement des charges sociales.

Des mesures incitatives à la sortie du chômage sont envisagées :

- tout d'abord, des mesures visant à raccourcir l'utilisation des droits des chômeurs. C'est ce que la France a mis en place depuis une quinzaine d'années maintenant, sans que cela ait eu une incidence marquée sur le marché du travail. Ce type de mesure est d'autant plus facile à justifier que le nombre

de chômeurs augmente et donc que les caisses de financement du risque de perte d'emploi ont de plus en plus de difficultés pour maintenir leur équilibre ;

- dans le même ordre d'idée, plusieurs États des États-Unis ont décidé de diminuer, ou de supprimer les allocations chômage et à verser des sortes de primes d'encouragement au recouvrement d'un emploi, l'ensemble est le plus souvent accompagné d'un renforcement des mesures d'aide à la recherche d'un nouvel emploi ;
- aux Pays-Bas ou en Belgique, ont été expérimentés des précurseurs du PARE qui consistent à améliorer la couverture du risque chômage et l'aide effective des agences pour l'emploi, et de sanctionner un refus d'accepter un travail conforme aux capacités du chômeur. Les sanctions prévues sont très variables, elles peuvent aller de la suspension provisoire durant quelques semaines à la radiation pure et simple ;
- de la même manière, on a essayé de renforcer les dispositifs de contrôle des droits des chômeurs, de façon à radier les ayant droits suspects.

L'efficacité de ses mesures n'est pas avérée. Quatre conclusions peuvent être tirées à partir d'études économétriques :

1. le renforcement des dispositifs de contrôle sur les chômeurs de longue durée n'a aucune incidence sur la durée de la période de chômage ;
2. le versement des primes de retour à l'emploi paraît avoir un effet stimulant significatif sur le nombre des retours à l'emploi. Cependant, si ces primes réduisent la durée des périodes de chômage, elles peuvent dans certains cas générer l'ouverture de nouveaux droits ;
3. les programmes d'accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi ont tous un effet positif, aussi bien sur la réduction de la durée de la période de chômage que sur le nombre des retours à l'emploi. On note aussi que ce type de dispositif n'a pas forcément d'incidence sur l'ouverture de nouveaux droits ;
4. les sanctions prises à l'encontre des chômeurs ayant refusé une offre d'emploi particulière et adaptée, semblent avoir une certaine efficacité, mais le sérieux de ces travaux apparaît insuffisant sur le plan méthodologique pour conclure encore positivement dans ce sens.

Au total, on peut classer les politiques de l'emploi en trois groupes en fonction des pays qui les appliquent :

1. *Les États-Unis, le Royaume Uni et l'Espagne dont l'inspiration est ouvertement libérale.* Les dépenses de la politique de l'emploi sont assez faibles en pourcentage du PIB, et surtout elles ont du mal à se focaliser sur des politiques d'emploi actives. Les mesures destinées à diminuer le chômage seront plutôt des mesures de flexibilisation du marché du travail ;
2. *L'Allemagne, les Pays-Bas, ou la Suède, où l'effort en pourcentage du PIB apparaît relativement important.* Mais on note que cet effort ne porte pas sur les retraites anticipées, ou peu. On se servira d'une extension de la notion d'handicapé pour diminuer le volume de la population active, et plus généralement, on essaiera de développer sur la longue période une politique de formation sensée améliorer l'insertion professionnelle des chômeurs. Bien entendu, dans ces pays, les compensations financières pour perte d'emploi sont aussi importantes ;
3. *La France et l'Italie, qui opterait pour un volume de dépenses intermédiaires en pourcentage du PIB.* Mais alors, ces pays ont comme particularité d'appuyer une diminution radicale de la population active en se servant de l'arme des préretraites.

Il n'y a pas d'étude sérieuse démontrant l'avantage de telle politique de l'emploi sur telle autre, et cela pour deux raisons :

- parce que les analyses mélangent le plus souvent le long terme (effet de structure) du court terme (conjoncture). En effet, si la période de référence de l'étude est insuffisante, une baisse du chômage due à l'amélioration passagère de la conjoncture, aura mécaniquement pour effet de faire gonfler le poids des dépenses actives dans le volume des dépenses liées à la politique de l'emploi.
- et parce que on se sert à des fins idéologiques d'études parcellaires, voire microéconomiques, pour en tirer des conclusions à l'échelle macroéconomique.

Néanmoins, il semble qu'au fil du temps, les différentes politiques de l'emploi tendent à se rapprocher, essentiellement par l'extension progressive du modèle libéral. Le fer de lance de cette tendance est

bien entendu la politique préconisée par l'OCDE depuis une vingtaine d'années maintenant, politique reprise à son compte par la Commission européenne.

La première idée force est d'essayer de transformer les dépenses passives en dépenses actives, c'est-à-dire utiliser l'opportunité de fortes dépenses en matière de couverture du risque chômage pour exiger de la part des travailleurs de nouvelles concessions en matière de flexibilité. C'est bien entendu l'objectif du PARE, mis en place par le MEDEF et la CFDT mais sans l'aval du gouvernement français. Cette référence à l'activation des dépenses passives est le plus souvent une occasion pour les différents gouvernements de durcir les conditions d'éligibilité des chômeurs aux diverses prestations. Il a existé de nombreuses tentatives, en France, en Allemagne, et aux Pays-Bas de transformer les dépenses passives en dépenses actives, par exemple en essayant de donner des primes d'embauche aux entrepreneurs (c'est une manière de diminuer à la fois le volume des allocations chômage, mais aussi de diminuer le coût du travail). Cependant, les résultats ne sont pas très probants, notamment parce qu'il ne peut exister aucun dispositif permettant d'éliminer les effets d'aubaine, ou les effets de report. La seconde idée a été une fois de plus de punir les chômeurs, c'est-à-dire qu'en durcissant les conditions d'éligibilité, on supposait que la responsabilité du chômage provenait essentiellement de la mauvaise volonté des chômeurs. On peut le dire autrement, par exemple en signifiant que le montant des allocations chômage est trop élevé, et que l'écart avec les salaires réels est bien trop faible pour inciter à la recherche d'un nouvel emploi. Ou encore, en soulignant, que le caractère extravagant du volume des allocations versées, est incompatible avec la rigueur d'une gestion saine des finances publiques ! Mais bien entendu, personne ne se pose la question de savoir pourquoi ce qui était bon dans les années soixante est soudainement devenu si mauvais dans les années quatre-vingts, alors même que la part des profits dans la valeur ajoutée n'a jamais été aussi élevée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

4. En quoi la planification française se distingue-t-elle de la planification mise en œuvre dans les pays de l'ex-URSS ?

La planification consiste à organiser des activités selon un plan, c'est-à-dire à orienter l'activité publique et privée vers des objectifs jugés socialement souhaitables et se donner des moyens pour les atteindre. Par conséquent, cette action s'inscrit nécessairement dans la durée : en général à moyen terme (5 ans par exemple).

Dans les faits, il existe plusieurs types de planification. L'idée d'une planification portant sur l'ensemble de l'économie est née en Union Soviétique après la Première Guerre mondiale, au moment du Communisme de Guerre (1918-1921). La planification est alors **centralisée** et **impérative** : il s'agit d'un système autoritaire de répartition des ressources qui consiste à fixer, pour chaque unité de production, des objectifs de quantité physique que celle-ci doit obligatoirement produire.

Le système de planification mis en place dans les économies de marché comme la France est radicalement différent. Il s'agit d'une **planification indicative** qui ne concerne pas toutes les activités de l'économie. Elle fixe des objectifs au niveau des branches ou des régions mais elle n'a pas de caractère obligatoire pour les entreprises. Elle s'efforce de programmer l'avenir de manière concertée avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux, et d'inciter les agents à coordonner leurs efforts par tous les moyens compatibles avec l'économie de marché. La planification indicative vise ainsi à pallier les insuffisances du marché : horizon temporel trop court, non prise en compte de l'intérêt général, etc. Elle est généralement liée à la mise en œuvre de politiques keynésiennes.

*« La planification française est la recherche d'une voie moyenne conciliant l'attachement à la liberté et à l'initiative individuelle avec une orientation commune du développement » (P. Massé, *Le plan ou l'anti-hasard*, 1965).*

La planification économique reste un instrument spécifiquement français. Les tentatives d'introduction dans d'autres pays industrialisés comme par exemple au Royaume-Uni, n'ont pas vraiment été réussies. Seule l'expérience japonaise mérite d'être soulignée : la planification y est presque « spontanée » en raison des liens étroits entre les politiciens, les bureaucrates et les représentants des secteurs productifs qui limitent le nombre de parties prenantes et garantissent la coordination des agents.

En France, la conception de la planification a considérablement évolué depuis sa mise en place à la

fin de la Seconde Guerre mondiale. Si le I^{er} Plan était très directif, les II^e et III^e Plans sont beaucoup moins dirigistes même si l'État garde un poids déterminant dans le financement des investissements. A partir des années 60, les différents plans deviennent très indicatifs. Enfin, la crise des années 70 et l'engagement de la France dans la construction Européenne entraîneront un déclin continu de la planification.

5. Quel est le rôle des nationalisations dans la politique industrielle en France ?

La politique industrielle se définit comme l'ensemble des actions des pouvoirs publics qui visent à agir sur les caractéristiques du système productif afin de favoriser le développement et la compétitivité des entreprises. Il existe en fait deux types de politiques industrielles différentes selon que l'on considère que le système productif doit être subordonné ou non, aux seuls mécanismes de marché.

- La première, d'inspiration libérale, se limite à améliorer les conditions générales d'exercice de l'activité productive. Il s'agit essentiellement pour l'État de veiller au libre jeu de la concurrence.
- La seconde est une politique volontariste qui s'appuie sur des instruments directs d'intervention comme les nationalisations ou les privatisations, mais aussi sur l'aide aux secteurs en déclin ou en expansion.

Ici encore, la France a une tradition interventionniste prononcée, héritée du Colbertisme. L'industrie est considérée comme une affaire nationale qui est du ressort de l'État. De plus, contrairement à la politique industrielle active menée au Japon, la politique française a pu s'appuyer sur un secteur public important composé de grands groupes industriels et de banques. Malgré cela, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à appliquer une politique industrielle cohérente sur une longue période.

Les nationalisations sont devenues un instrument privilégié de la politique industrielle française après la Deuxième Guerre mondiale. Les efforts de reconstruction puis d'expansion, s'appuient sur des entreprises publiques et quelques groupes privés des industries de base (sidérurgie, production de ciment, chimie et matériel électrique).

En 1936, le gouvernement du « Front populaire » nationalise, entre autres, les compagnies de chemin de fer et en 1945 le programme du Conseil National de la Résistance (CNR) poursuit cette politique avec la création d'EDF-GDF et de Charbonnages de France. L'Etat entrepreneur entend ainsi défendre la place de la France dans les industries de pointe et jouer un rôle économique de premier plan. Le préambule de la constitution de 1946, reprise par celle de 1958, fixe les règles en la matière : « *Toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ».

Conformément à ces principes, le CNR prévoit également la nationalisation des principales banques, relais de la politique monétaire : Banque de France, Crédit Lyonnais, Société générale et les deux composantes futures de la BNP. S'y ajoute une bonne part des assurances qui constituent à la fois un service public et un rouage financier important : AGF, GAN, et UAP. La Caisse de Dépôts et Consignation joue également un rôle de plus en plus important au travers de sa politique de contrôle des taux d'intérêt qui permet de soutenir les entreprises qui s'endettent (effet de levier) et favorise le développement entrepreneurial sans capitaux. La création du Fonds de développement économique et social (FDES) en 1955 permet de son côté de relancer la politique d'investissement des entreprises.

Au cours des années 60, l'ouverture croissante de l'économie française conduit l'Etat à favoriser les opérations de concentration afin de créer des champions nationaux capables de rivaliser avec la concurrence étrangère. La création de la COFACE en 1946, une compagnie d'assurance spécialisée dans l'assurance-crédit à l'exportation, permet d'offrir des garanties publiques aux exportateurs et des crédits à taux privilégiés. L'État mène une politique de bas taux d'intérêt réels et les réformes sur la déspecialisation bancaire de 1966-67 permettent aux banques de se substituer au Trésor dans le financement des investissements. La demande publique est si forte que l'attribution des marchés publics devient un des axes essentiels de la politique industrielle : ils représentent une part très importante de l'activité des grands groupes industriels français comme Thomson-CSF, Dassault ou Alcatel-Alsthom.

On entre ainsi dans l'ère de la production mixte dans laquelle les entreprises nationalisées remplissent

plusieurs fonctions importantes :

- sur le plan social, elles servent en quelque sorte de laboratoire pour les innovations en matière de politique du personnel (salaires, conditions de travail) ;
- sur le plan économique, elles permettent d'amortir les fluctuations conjoncturelles par un comportement anticyclique sur les prix, l'emploi ou l'investissement ;
- sur le plan politique, elles contribuent à l'effort d'indépendance dans tous les domaines stratégiques (électronucléaire, prospection pétrolière, projets aériens et spatiaux comme le Concorde, Ariane, Airbus, etc.).

Le rôle des entreprises publiques dans le lissage de la conjoncture a été particulièrement important dans les années 70 marquée par les deux crises pétrolières et la stagflation. Il consistait à modérer les prix, à augmenter l'emploi public alors que le chômage progressait ou encore à accroître l'investissement (70 % dans le secteur nationalisé entre 1974 et 1979). Mais leur rôle s'inscrit également sur le long terme grâce à de vastes programmes de recherche et développement qui ont permis de favoriser l'innovation et le dynamisme technique de ces entreprises.

Toutefois, un rapport publié en 1967 par la commission présidée par Simon Nora mettait en évidence une mauvaise gestion des entreprises publiques qui se traduisait par des déficits importants pour le contribuable. La commission préconise alors la mise en place d'une politique de rigueur (rapprochement tarifs / coûts, redéfinition des contraintes de service public ou encore plus grande autonomie des entreprises publiques par rapport à l'Etat) dont les résultats seront plus que satisfaisants puisque dès 1979 la plupart des entreprises publiques réalisent des bénéfices.

Au cours des années 70, la politique industrielle répond à une logique de redéploiement industriel. Il s'agit pour les pouvoirs publics de défendre des secteurs stratégiques comme l'électronique ou l'informatique (par des stratégies de filières) et de gérer la réduction massive des effectifs dans l'industrie, par exemple dans le secteur de la sidérurgie.

Le mouvement de nationalisation d'entreprises connaît une nouvelle impulsion dès le début des années 80. Le projet socialiste de 1981 entend ainsi atteindre plusieurs objectifs.

- Un objectif anticrise : il s'agit de protéger l'économie française de l'influence des firmes multinationales et de donner au gouvernement les moyens d'une véritable politique industrielle grâce à la modernisation de l'appareil productif. Les entreprises publiques deviennent le fer de lance de l'industrie et représentent jusqu'à un tiers du chiffre d'affaires et 50 % de l'investissement de l'industrie. Cette politique doit avoir un effet multiplicateur favorable à la lutte anti-chômage.
- Un objectif anti-trust grâce à la législation sur le contrôle des positions dominantes.
- Un objectif de transformation des rapports sociaux de production dans les ateliers ou les bureaux grâce à la loi de démocratisation du secteur public du 26 juillet 1983.

Ce projet ambitieux se traduit par d'importantes acquisitions. Cinq groupes industriels sont acquis à 100 % (Compagnie générale d'électricité, Thomson-Brandt, Saint-Gobain, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Rhône-Poulenc) ; deux entreprises sidérurgiques sont acquises à 51 % (Matra et Avions Dassault) ; deux entreprises contrôlées par l'étranger sont reprises à 100 % tout comme les compagnies financières Paribas et Suez ; enfin, 39 établissements bancaires sont également absorbés à 100 %. Au terme de ces nationalisations, les entreprises publiques représentent 16 % de l'emploi, 28 % de la valeur ajoutée et 36 % des investissements de l'économie.

Dans ce contexte, la politique du gouvernement va s'attacher à restructurer le tissu industriel pour donner une plus grande cohérence aux activités et créer des unités dominantes sur le marché mondial. Certaines filiales dont l'activité ne justifie par leur maintien dans le secteur public seront finalement revendues et d'autres connaîtront seront regroupées par le biais de fusions comme par exemple Usinor et Sacilor.

À partir de 1986, la nouvelle majorité libérale entend en découdre avec les politiques de nationalisations et donne la priorité à la réduction des dépenses publiques. À son arrivée au ministère de l'industrie, Alain Madelin condamne toute politique volontariste et entreprend de vendre la plupart des entreprises nationalisées, soit près de 65 groupes importants sur cinq ans.