

LES CHOIX DE 2012

Mathieu Souquière

L'élection de François Hollande, au printemps 2012, signe la rencontre d'un contexte global (économique, social et politique, tant au plan national qu'international), d'un programme présidentiel et d'un style d'exercice du pouvoir. C'est à l'intérieur de ce triangle que vont se dessiner les contours de la politique alors mise en œuvre, qu'il s'agisse des mesures prises, de la méthode déployée pour les faire adopter ou du récit qui les entoure.

Comme toujours, les premiers jours, les premières semaines et les premiers mois sont décisifs. Si rien n'est jamais définitivement acquis, ni en positif ni en négatif, le tempo accéléré du quinquennat ravive le mythe des cent jours. Surfer la vague ou boire la tasse dès la première baignade imprime en effet la suite d'une teinte quasi indélébile. On se souvient de l'effet combiné du bouclier fiscal, de la soirée au Fouquet's et de la retraite sur le yacht de Vincent Bolloré qui affubla Nicolas Sarkozy d'une étiquette de « président des riches » dont il ne put jamais vraiment se défaire.

À l'issue des élections présidentielle et législatives du printemps 2012, les bases institutionnelles de la gauche de gouvernement n'ont jamais été aussi solides. Avec 312 députés, la majorité au Sénat, 21 régions sur 22 et une centaine de villes de plus de 30 000 habitants, son capital politique est considérable. Difficile dans ces conditions de considérer que les décisions prises dès 2012 pouvaient à elles seules annoncer la déroute, historique, de 2017, en expliquant de façon quasi téléologique le passage de ce point le plus haut à ce point le plus bas. Voyons toutefois ce que les choix de 2012 contiennent de germes du virus qui a emporté la gauche cinq ans plus tard.

LE PROGRAMME OU, PLUTÔT, LES PROGRAMMES

L'élaboration du programme électoral est en réalité un processus étalé dans le temps, qui répond à trois logiques et trois moments différents. En effet, si le temps du pouvoir s'est raccourci depuis l'adoption du quinquennat, le temps des campagnes s'est quant à lui étiré depuis le recours au processus de la primaire. Il en résulte que le programme porté par François Hollande au moment de l'élection présidentielle est le fruit de la sédimentation de trois éléments :

- le programme du candidat Hollande à la primaire de la gauche ;
- la plateforme électorale du Parti socialiste lui-même, qui vient de voir désigner son candidat ;
- les ajustements, parfois substantiels, nés de la dynamique de la campagne présidentielle elle-même, pour contrer les attaques venues du flanc droit et, plus encore, du flanc gauche.

Trois moments différents et trois programmes en un, donc, plutôt qu'un seul, solidement bâti et préservé au cours des mois qui séparent la primaire de 2011 de l'élection de mai 2012. De la difficulté de passer d'un composé chimique pur et stable à une féconde alchimie entre des matières diverses.

Le substrat de la primaire

La mise en œuvre d'un processus de primaire, instaurant le principe d'une campagne interne à la gauche afin de désigner son candidat, n'est ici pas anodine. Un premier exercice d'élaboration programmatique, propre à chaque candidat, structure ainsi le débat démocratique dès 2011 en offrant une diversité d'orientations : entre le social-réformisme d'inspiration blairiste défendu par Manuel Valls et la logique de démondialisation incarnée par Arnaud Montebourg, on pouvait mesurer l'étendue du panel idéologique susceptible d'inspirer le socialisme français. Le programme élaboré par François Hollande à cette occasion constitue donc le socle de son ambition initiale, celle d'incarner un « président normal », par opposition implicite à Nicolas Sarkozy. Sa philosophie politique réformatrice s'exprime alors de façon claire et structurée autour des éléments suivants :

- une analyse précise, rigoureuse et lucide de la crise économique mondiale, européenne, française – et financière, qui révèle plus fondamentalement « une crise du modèle économique de l'après-guerre et du modèle social-démocrate¹ », quand expansion économique et extension de l'État providence se faisaient harmonieusement écho ;
- un cadre dans lequel s'inscrit l'action gouvernementale envisagée : la construction européenne et l'orthodoxie budgétaire qui en découle – « une idée obsessionnelle de la maîtrise des finances publiques² », pointeront certains, combinée à un goût prononcé pour la fiscalité, afin que la France conserve sa souveraineté et afin de ne pas accabler les générations futures ;
- une réponse adaptée à ce diagnostic et à ce cadre d'action, à travers un triple pacte : un pacte productif, un pacte éducatif et un pacte redistributif.

Ce programme est notamment exposé dans un grand discours prononcé par François Hollande en juin 2010 à Bourg-lès-Valence, avant d'être repris dans celui prononcé à l'occasion de la convention d'investiture, le 22 octobre 2011. Dans cette seconde version, toutefois, un « pacte démocratique » vient se substituer au « pacte redistributif » présenté dans la première mouture. À l'occasion de ce discours d'investiture, François Hollande convoque d'une part « le rêve français », l'héritage révolutionnaire et la filiation historique de la gauche et, d'autre part, un très grand réalisme quant au contexte dans lequel il inscrit ses ambitions et sa capacité d'action.

Le *pacte productif* est le socle du redressement économique auquel il entend œuvrer, en réponse à la désindustrialisation, au déficit de compétitivité de l'économie française (sans toutefois évoquer à ce stade la question du coût du travail) et au chômage de masse qui en résulte : « Il est loin le temps où les socialistes se souciaient de redistribuer plutôt que de produire³ », déclare-t-il, creusant ainsi le sillon du « socialisme de la production » déjà théorisé quelques années plus tôt par Dominique

1. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

2. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

3. Discours de François Hollande devant la convention d'investiture, 22 octobre 2011.

Strauss-Kahn⁴. Ce redressement passe notamment par l'innovation, le soutien aux PME et la transition écologique, avec la volonté de régénérer le dialogue social et de promouvoir une culture du compromis.

Le *pacte éducatif* incarne la promesse faite à la jeunesse de voir son sort s'améliorer, par la lutte contre l'échec scolaire, qui frappe chaque année 150 000 jeunes (soit 20 % d'une classe d'âge), et par le recrutement de 60 000 personnels supplémentaires. Pour autant, ce pacte lui-même s'inscrit dans une stricte discipline budgétaire, faite d'un retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon de cinq ans et d'une pleine maîtrise des emplois publics. « L'éducation est ma priorité : j'en tire les conséquences. L'argent dépensé ne le sera pas ailleurs. Les efforts budgétaires correspondants seront dégagés avec énergie et décision. L'avenir est à ce prix⁵. »

Quant au *pacte redistributif* initialement invoqué, s'il vise à endiguer la dynamique inégalitaire propre au capitalisme financier contemporain, il repose lui-même sur une ambition empreinte de réalisme : « Ainsi, le compromis à trouver se situe au point d'équilibre entre la solidarité à assurer à tous et le niveau de prélèvements qu'une société accepte de consentir⁶. » Du « rêve français », certes, mais également beaucoup de sérieux, donc, dans la copie initiale de François Hollande, celle d'une gauche de gouvernement qui se méfie autant des contraintes du réel que des illusions de l'utopie. Un rêve très raisonnable en substance, auquel se rallie néanmoins l'un des candidats les plus éloignés de cet esprit, Arnaud Montebourg. Tous les observateurs convenaient en effet que la cohérence idéologique aurait dû le conduire à se ranger derrière l'autre finaliste de la primaire, Martine Aubry. Le futur ministre du Redressement productif, fort de ses 17 % à la primaire, entendra légitimement peser sur le programme et le ton du candidat puis du chef de l'État. La synthèse se réalise parfois de façon acrobatique, au prix d'une cohérence amoindrie.

4. Dominique Strauss-Kahn, *La Flamme et la Cendre*, Paris, Grasset, 2002.

5. Discours de François Hollande devant la convention d'investiture, 22 octobre 2011.

6. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

Les emprunts à la vulgate socialiste

En parallèle et en complément de son programme de candidat, François Hollande doit composer avec le Parti socialiste, dont il est le représentant désormais désigné par la primaire. La plateforme électorale du PS constitue ainsi la deuxième brique programmatique du candidat Hollande. Celle-ci repose sur la synthèse réalisée pour surmonter les divisions du congrès de Reims de 2008 et ainsi permettre de « rassembler tout le monde de Rocard à Emmanuelli⁷ » derrière une même orientation. Le texte lui-même, dès son premier chapitre, traite de la nécessaire reconstruction de l'appareil productif et propose la création d'une banque publique d'investissement comme l'un des instruments phares de cette ambition. Sans assumer explicitement une politique de l'offre, ce programme ne se contente pas de viser une relance par la demande. L'esprit du *tax and spend* n'est cependant pas totalement abandonné : l'impôt est davantage considéré comme un levier de redistribution que comme un ressort d'attractivité et de compétitivité. « C'est l'idée qu'il faut accroître les moyens, il faut redistribuer, donner des budgets plus importants à l'éducation et à l'action sociale, créer une allocation d'autonomie, etc. ; en résumé, une extension de l'État providence qui se traduit par un surcroît de dépenses nouvelles de plus de 20 milliards d'euros⁸. » Le programme du Parti socialiste complète en outre celui du candidat par deux volets consensuels et rassembleurs autour de mesures de régulation économique (notamment des rémunérations) et écologique (dénucléarisation, notamment).

L'association de ces deux briques, d'inspiration différente, conçues dans des contextes politiques distincts, introduit-elle une base d'incohérence et d'ambiguïté dans la feuille de route, annonciatrice des futurs déboires de l'exécutif ? Chacun aura en tout cas noté, une fois le nouveau pouvoir installé, l'éclatement de la citadelle de Bercy entre deux pôles puissants, autour de Pierre Moscovici d'une part et d'Arnaud Montebourg d'autre part. Les raisons en sont probablement autant institutionnelles et administratives – réduire le pouvoir de cet État dans

7. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

8. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

l'État en le divisant – que politiques en entretenant deux lignes difficilement compatibles mais permettant de ratisser large. Tout cela ne facilitera ni la tâche collective ni la lisibilité du discours gouvernemental, et cette cacophonie ne cessera de s'amplifier jusqu'au point d'orgue de l'affaire Florange. Cela signifie que ni la primaire, ni la synthèse socialiste réalisée n'auront suffi à définir une ligne commune à tous, vis-à-vis de laquelle chacun se montrera discipliné. En tout état de cause, l'affaire Florange donnera un sentiment d'incohérence, d'amateurisme et de méconnaissance de la réalité du dossier, alors que l'action engagée permettait de maintenir investissement et emplois sur le site. Cela gâchera en outre le bénéfice du rapport Gallois sur la compétitivité française⁹ et la crédibilité qu'en avait tirée le gouvernement seulement quelques semaines plus tôt.

Au stade de la campagne, François Hollande s'emploie toutefois à tenir les deux bouts d'un programme économique centré sur l'offre sans négliger la demande. Au point que même l'un de ceux qui se montreront très critiques à l'égard de François Hollande déclare : « Le programme présidentiel de François Hollande est profondément cohérent avec le programme du Parti socialiste. Il porte cette double dimension à la fois de reconstruire l'offre productive française comme base de la capacité à soutenir un modèle social puissant et redistributif et un certain nombre de réformes sociales qui sont toutes articulées autour d'une volonté de combiner autonomie individuelle et protection collective¹⁰. » Ni distorsion ni contorsion, semblent dire *a posteriori* les analystes de l'intérieur, mais un enrichissement qui permet de déplacer les curseurs en réponse à une dynamique de campagne par essence mouvante et imprévisible.

De l'esprit du Bourget aux « 60 engagements pour la France »

Le discours de François Hollande au Bourget le 22 janvier 2012 tente de tenir sur cette ligne de crête, toujours entre rêve et réalité, entre utopie et réalisme. Il insiste toutefois davantage sur la philosophie inspirée d'un socialisme assez classique telle que traduite dans le programme du Parti

9. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012.

10. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

socialiste et voit son message essentiel se trouver borné par deux slogans forts : « L'âme de la France, c'est l'égalité¹¹ » et « L'adversaire, c'est le monde de la finance¹² ».

La réindustrialisation de la France et les efforts de compétitivité ont beau être évoqués, on s'éloigne du manifeste en faveur d'une politique de l'offre au profit d'un slogan plus englobant, celui du « redressement dans la justice¹³ ». La rigueur budgétaire, elle, se trouve toutefois réaffirmée de façon appuyée : « Pour maîtriser la dette, je rétablirai l'équilibre budgétaire en fin du mandat qui me sera confié. Pour atteindre cet objectif, je reviendrai sur les cadeaux fiscaux et les multiples niches fiscales accordées depuis une décennie aux ménages les plus aisés et aux plus grosses entreprises [...]. Mais dans le même temps, les dépenses de l'État seront maîtrisées. Toute nouvelle dépense sera financée par des économies et le nombre total de fonctionnaires n'augmentera pas¹⁴. »

Même si l'on est désormais loin de la rupture avec le capitalisme annoncée dans les envolées mitterrandiennes précédant l'élection de 1981, l'esprit du Bourget met en lumière l'empathie, la simplicité et la sincérité du candidat – « J'aime les gens, là où d'autres sont fascinés par l'argent », se dévoile-t-il dans une formule qui marquera les esprits – en même temps que sa volonté de changer les choses, dans une tirade devenue slogan : « Le changement, c'est maintenant ! Le redressement, c'est maintenant ! La justice, c'est maintenant ! L'espérance, c'est maintenant ! La République, c'est maintenant¹⁵ ! »

Dans la foulée de ce discours, François Hollande présente à la fin du mois de janvier 2012 ses « 60 engagements pour la France », qui permettent de traduire en autant de principes et de mesures les éléments les plus saillants des deux sources programmatiques que nous venons d'évoquer. S'y retrouvent la réforme pour une plus grande justice fiscale, la retraite à soixante ans pour les carrières longues, la sécurisation des

11. Discours de François Hollande au Bourget, 22 janvier 2012.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

parcours professionnels, le renforcement de la démocratie sociale, les contrats de génération et les emplois d'avenir, la renégociation du traité européen et le déficit ramené à 3 % du PIB dès 2013, le mariage pour tous, le droit de vote des étrangers aux élections locales, l'encadrement des loyers, la part du nucléaire ramenée à 50 % à l'horizon 2025 et la création d'une contribution climat-énergie, pour ne citer que quelques mesures parmi les plus emblématiques. L'ambition s'affirme, même si ce pot-pourri n'offre pas le même bouquet social qu'aux époques de François Mitterrand et de Lionel Jospin (abolition de la peine de mort, réduction de la durée du travail, congés payés supplémentaires, augmentation du SMIG, emplois-jeunes...).

Les réactions qui font suite à la présentation de ces 60 engagements sont révélatrices. Pour Marine Le Pen, « François Hollande se soumet au système, au modèle économique ultralibéral¹⁶ », alors que Jean-Luc Mélenchon se réjouit et y voit « un côté très positif pour le Front de gauche : François Hollande, qui avait commencé sa campagne très centre droit, est en train de corriger sa trajectoire¹⁷ ». Daniel Cohn-Bendit évoque, lui, un « programme de haute couture¹⁸ », tandis que François Bayrou critique un projet irréaliste et mensonger : « On ne reviendra pas à l'équilibre avec ce programme-là. Ce n'est pas vrai, ce n'est pas imaginable. Il n'y a pas dans ce programme une seule mesure d'économie¹⁹. »

La dernière ligne « gauche »

Le discours du Bourget, demeuré l'un des temps les plus marquants de la campagne, prolongé par la présentation de ces 60 engagements, permet de nourrir une dynamique de mobilisation, sans pour autant parvenir à endiguer jusqu'au bout la progression d'un autre candidat de gauche, Jean-Luc Mélenchon, qui prospère sur les terres en friche qui furent longtemps celles du Parti communiste. La tonalité de la campagne menée par celui-ci, d'une grande violence verbale à l'égard de tous ceux auxquels est accolée l'étiquette de « sortant » – le dédagisme au cri de « Sortez les

16. Cité dans « Les 60 engagements de François Hollande : les réactions », *L'Obs*, 26 janvier 2012.

17. *Art. cit.*

18. *Art. cit.*

19. *Art. cit.*

sortants » concerne en réalité tous les autres candidats que lui-même pourtant partie prenante depuis plusieurs décennies du système qu'il en est venu à conspuer –, finit par toucher le candidat Hollande. Cela incite ce dernier à effectuer quelques bougés programmatiques pour conserver sa dynamique et contrer l'effet de faux plat rencontré en ce début de printemps 2012. Le gauchissement du positionnement trouve ainsi un prolongement avec l'annonce quelque peu improvisée d'une taxation à 75 % des plus hauts revenus. « Cuba sans le soleil », ironisera l'une des personnes chargées de la coordination du programme économique du candidat et futur secrétaire général adjoint de la présidence, Emmanuel Macron. Cette proposition de taxation des plus hauts revenus, ajoutée à la création d'une tranche d'imposition à 45 % et à la réforme de l'impôt sur la fortune déjà prévues dans les 60 engagements, fait en prime écho à un propos tenu quelques années auparavant par François Hollande et qui avait fait polémique : « Je n'aime pas les riches²⁰. »

Cette « récidive » ancrerait presque l'image d'un « président Robin des Bois », prêt à ponctionner courageusement ceux qui ont plus pour voler au secours de ceux qui ont moins. Oui, mais surtout, « cette mesure emblématique des 75 % jure totalement avec l'idée initiale de renforcer l'attractivité et de développer la capacité du territoire national à accueillir les investissements²¹ ». Faut-il y voir l'illustration nouvelle d'un brillant sens de la synthèse ou, déjà, la juxtaposition d'éléments sans cohérence ? Quoi qu'il en soit, venant d'un candidat modéré, cette mesure radicale surprend, laissant peu de doutes sur la dimension tactique de son annonce. Mais la tactique exclut-elle la sincérité ? « La contre-offensive pour contenir Jean-Luc Mélenchon fait qu'on monte en puissance sur certains aspects. Mais il y a tout de même beaucoup de cohérence, me semble-t-il, sur l'ensemble de la campagne. Pour le dire autrement, ce n'est pas des incohérences au sein de la campagne qu'on peut tirer les raisons pour lesquelles il y aurait eu telle ou telle erreur dans la mise en œuvre du programme au cours des premiers mois²². »

20. Déclaration de François Hollande dans le cadre de l'émission *À vous de juger* sur France 2 en janvier 2007.

21. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

22. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

Il ressort de ce qui précède qu'entre la première vulgate hollandaise, chimiquement pure car support de la campagne interne faite en son seul nom et sur sa seule orientation, et l'ultime mouture de ses engagements présidentiels, une évolution significative s'est fait jour, pour nourrir son projet d'éléments puisant dans la tradition socialiste et permettant de gauchir son positionnement. Cela s'est fait au prix d'un désalignement entre son centre de gravité personnel – rappelons que les débuts de son engagement se firent sous le patronage du très deloriste et modéré club Témoin – et le centre de gravité final de sa campagne présidentielle.

En tout cas, un glissement s'opère incontestablement, le socialisme de l'offre s'estompant devant une ambition sociale-démocrate revendiquée visant à une régulation musclée du capitalisme financier. Un hiatus qui lui a sans aucun doute fait gagner le scrutin mais perdre, au moins un peu, en cohérence et en sincérité. En tout état de cause, les germes d'un procès en trahison sont ici perceptibles. Entre le socialisme de l'offre, qui veut refonder l'appareil productif et relancer l'attractivité, et la finance désignée comme l'adversaire, le ton employé révèle un écart significatif, qui n'est pas sans danger à l'épreuve des faits. Quoique réalisé en un temps court, ce virage idéologique mérite toutefois d'être remis en perspective, si l'on se remémore les parcours intellectuels de certains prédécesseurs de François Hollande : du thatchérisme à la fracture sociale pour Jacques Chirac, de la Fédération de la gauche démocrate et socialiste à la rupture avec le capitalisme de François Mitterrand.

LE CONTEXTE DE 2012

La crise économique

Le contexte économique et social, comme nous l'avons dit, a fait l'objet d'une analyse poussée de la part du candidat Hollande, qui déroule un diagnostic rigoureux de la triple crise qui frappe l'économie occidentale, européenne et même sud-européenne – « C'est le sud de l'Europe qui a connu les secousses les plus grandes, et ai-je besoin de préciser que la

France en est le centre géographique²³ » – en pointant notamment les choix institutionnels effectués dans la zone euro et qui y aggravent les effets de la crise née aux États-Unis. Les développements très construits qu'il a donnés à son analyse de la crise économique, de la crise des marchés et de celle de l'État providence à Bourg-lès-Valence puis tout au long de sa campagne auraient dû prémunir le candidat Hollande de toute suspicion de naïveté ou d'impréparation. Le programme qu'il échafaude se fonde sur ce diagnostic précis d'une triple crise qui alimente un mal-être économique, social et moral, se nourrit de l'individualisme et fait le terreau des nationalismes et des populismes.

Il construit alors un programme qui tient compte des mêmes prévisions de croissance que celles de ses concurrents, fondées sur les chiffres de l'Insee. Si tout le monde semble juger ces prévisions excessivement optimistes, le débat est rapidement tranché au sein de l'équipe de campagne : rien ne justifierait de les revoir à la baisse. Prendre pour base des performances moindres serait renier la statistique officielle, se lier les mains désavantageusement face à ses rivaux dans la campagne et envoyer un signal de défiance à tout le monde : « Avec moi, la croissance sera moins dynamique que prévu. » On trouve posture plus porteuse. « Je dis clairement qu'il était non seulement impossible mais même fou, au moment de l'écriture du programme, entre la fin 2011 et le début 2012, d'avoir des prévisions de croissance qui soient largement inférieures à celles de l'Insee et à celles qui servaient de base à tous les programmes réalistes²⁴. »

La crise qu'il analyse pour fabriquer le remède qu'il entend y apporter a toutefois évolué en cours de route. La situation économique connaît une nette aggravation au milieu de l'année 2011, perçue par tous les observateurs au début de 2012, soit au cœur battant de la campagne. « On débouche sur l'inversion de la croissance mi-2011. Le rebond de la crise de l'Europe et de l'euro qui prend la suite de la crise financière, à la mi-2011, est une cassure extraordinaire. Vous ne percevez la cassure, tous

23. Discours de François Hollande à Bourg-lès-Valence, 28 juin 2010.

24. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

les économistes le savent, que six mois après. On perçoit cette cassure en janvier-février-mars, en pleine campagne. Fallait-il le dire à ce moment-là ? Cela me semble compliqué²⁵. » Personne ne propose en tout cas de modifier le programme présenté à l'opinion pour promettre davantage de larmes et de sueur qu'annoncé.

Aux deux questions posées ici, une seule et même réponse toutefois, rassurante. Le diagnostic porté par François Hollande quant à la situation mondiale, européenne et française était-il lucide ? Les prévisions fondant son programme étaient-elles sérieuses et réalistes ? On peut raisonnablement répondre par l'affirmative dans les deux cas. À partir de là, deux éléments de contexte vont l'emporter sur tous les autres et fixer les bornes de ce début de quinquennat : la question européenne et la question fiscale.

La crise européenne

« Le choix qui a été fait et assumé, c'est que la France socialiste est une France européenne. Ce choix européen fait partie des éléments les plus décisifs de ce début de quinquennat, comme le choix européen de 1982, avec les conséquences que cela emporte²⁶. » En matière européenne, le contexte est tendu : la crise de la zone euro a mis les pays du sud de l'Europe en quasi-faillite et la France elle-même subit la pression des marchés depuis la dégradation de sa notation financière. La question des taux est donc centrale pour l'économie et le budget de la France, qui doit éviter à tout prix de tomber dans le camp des pays méditerranéens. « La question qui nous est posée est simple : est-ce que la France va basculer du côté des taux espagnols ou italiens ou est-ce qu'elle va rester du côté des taux allemands²⁷ ? » Son déficit budgétaire, rappelons-le, a dépassé les 5 % en 2011 et devrait les approcher selon les prévisions pour 2012. « Un État en faillite », avait déclaré François Fillon en 2007, dans une situation pourtant incomparablement moins défavorable. « On frôle déjà à l'été 2012 la sortie de la Grèce de la zone euro. Il y a des tensions sur

les taux, donc les *spreads* sont extrêmement tendus, il y a la question de la notation de la France. Donc on est dans un contexte extrêmement compliqué²⁸. » En 2012, le contexte politique est en outre rendu plus complexe par la domination écrasante des gouvernements conservateurs et libéraux au sein de l'Union européenne, dont aucun n'entend se montrer conciliant avec le nouveau président socialiste français, *a fortiori* après l'engagement pris par ce dernier de renégocier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). À sa prise de fonction, François Hollande se trouve face à une alternative à trois scénarios :

- un grand compromis avec l'Allemagne, qui consiste à négocier un relâchement des contraintes sur le déficit au sens de Maastricht en contrepartie du lancement de certaines réformes structurelles ;
- le respect immédiat et drastique de la règle des 3 %, au prix d'une politique d'austérité aux effets déflationnistes certains : « Cela faisait une marche d'escalier d'un point et demi de PIB, ce qui était considérable et avait déjà été entrepris dans d'autres pays mais jamais en France²⁹ » ;
- l'affranchissement des règles européennes et l'ouverture d'une crise avec les partenaires traditionnels de la France.

« Il y avait trois scénarios sur la table, mais nous en avons choisi, bien sûr, un quatrième, qui est d'avancer vers le respect des objectifs, d'où les chiffres d'ajustement très importants dès 2012. Et puis 2013, on met un coup de patin terrible en utilisant la seule arme en vérité dont nous disposons, qui est la fiscalité. Mais 1,1 de réduction c'est très lourd avec une croissance à 0,3 %. Et on fait une chose : on achète du temps³⁰. »

François Hollande « va essayer de déplacer le sujet en avançant sur trois fronts³¹ » avec un programme d'investissement et de relance à 120 milliards d'euros, un projet d'union bancaire et une mutualisation de la dette par la création d'eurobonds. Mais il « sait que la France va mal et que l'Allemagne est très forte³² ». Cette réalité, qui tranche totalement avec la situation symétrique du printemps 2017, résume peut-être à elle

25. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

26. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

27. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

28. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

29. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

30. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

31. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

32. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

seule l'attitude minimaliste que va adopter la France par rapport à son ambition initiale de renégociation du TSCG. En effet, « François Hollande a assez rapidement renoncé à développer son plan, affrontant d'emblée les objections allemandes³³ ». « Et donc on prend un certain nombre de décisions. Et parmi ces décisions, il y a non pas le respect des critères, qui est totalement impossible, mais d'aller le plus loin dans le respect de la discipline européenne³⁴. »

Cet engagement européen, sincère, puissant et structurant, fait l'objet de peu de pédagogie, tant concernant les effets positifs qui en sont attendus que pour les contraintes qu'on accepte de subir : « François Hollande a été un Européen impeccable. Je ne l'ai jamais vu prendre une décision antieuropéenne. Mais je ne l'ai pas vu non plus assumer de mouvement proeuropéen. Dans le discours comme dans les actes, il est resté extrêmement neutre³⁵. »

La crise des déficits

Dès lors que la crise est là, encore plus aiguë qu'annoncé, dès lors que l'Europe demeure l'horizon que se fixe le nouveau président, « la conversion du programme électoral en un programme d'action gouvernementale relève de l'impossible quadrature du cercle macroéconomique³⁶ ». Selon l'exercice désormais habituel, en juillet 2012, la Cour des comptes livre au nouveau pouvoir son rapport sur la situation du pays³⁷. Personne n'ignore que les finances publiques sont dans le rouge et qu'elles n'autoriseront aucun état de grâce. La veille de la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre, Didier Migaud, président de la Cour des comptes, présente la facture : le nouveau pouvoir devra trouver 33 milliards d'euros pour son budget 2013, dans un contexte de croissance dans le même temps révisée à la baisse par Bercy à 0,3 % pour 2012 (François Hollande avait bâti son programme sur une prévision de 0,4 %, comparativement aux 0,7 % estimés par François Fillon). En tout état de cause, ce rapport de la

33. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

34. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

35. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

36. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

37. Cour des comptes, *La Situation et les Perspectives des finances publiques*, 2 juillet 2012.

Cour des comptes, même s'il résonne auprès d'une opinion déjà très sensibilisée aux questions d'endettement public, n'est en réalité que peu exploité par le nouveau pouvoir, qui tente d'en évacuer le message principal. Rien de ce travail, technique et « apolitique » par principe, n'est utilisé ni pour accentuer la responsabilité du pouvoir sortant, ni pour justifier le lancement de réformes structurelles nécessaires. Tout au contraire, « ce rapport de la Cour des comptes est une opportunité immédiatement gâchée³⁸. »

Cet épisode du rapport de la Cour des comptes est, aux yeux de beaucoup, l'illustration de la psychologie hollandaise au pouvoir, qui se distinguerait par trois caractéristiques : « La première, c'est la lucidité [...]. La deuxième, c'est l'optimisme. Il y a toujours eu chez lui une espèce de pensée magique et cyclique, selon laquelle ça va aller mieux. Et puis il y a une troisième caractéristique, c'est la volonté d'apaiser après un quinquennat extrêmement brutal. Il fait l'analyse que les Français, qui ont davantage élu un président contre Nicolas Sarkozy, veulent une politique plus rassembleuse, plus calme³⁹. »

Puisqu'il mesure la situation, par sa lucidité, puisqu'il demeure confiant quant à l'inversion prochaine du cycle, par son optimisme, puisqu'il veut se montrer apaisant, François Hollande refuse donc de cliver et de dramatiser ou, plus exactement, d'insister sur le caractère objectivement dramatique de la situation que mettent en lumière les magistrats de la Cour des comptes. « Mais nous sommes en situation de crise, et en situation de crise, on a besoin de dramatiser les enjeux, d'identifier les alliés, les soutiens et les forces contraires. » « En dépit du souci légitime du président d'apaiser, nous aurions dû davantage caractériser l'ardoise Sarkozy ou la facture de la droite, au pouvoir non pas pendant cinq ans seulement mais pendant dix ans⁴⁰. »

38. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

39. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

40. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

LES PREMIÈRES MESURES :
ENTRE PAQUET SOCIAL ET TROP-PLEIN FISCAL

Au lieu de cela, le contexte politique convainc le nouveau président de prendre rapidement quelques mesures symboliques. « Un des premiers choix du quinquennat, c'est de ne pas faire tout de suite le mariage pour tous, c'est de ne pas faire tout de suite la révision constitutionnelle, c'est de ne pas aller sur le droit de vote des étrangers, sans doute par la conviction du président qu'il était là pour apaiser⁴¹. »

Résultat, les engagements sociétaux (mariage pour tous, droit de vote des étrangers...), qui pourtant n'amputent pas les finances publiques, sont rapidement oubliés ou renvoyés à plus tard, au profit de mesures sociales plus « classiques » mais, partant, plus coûteuses. Cela crée un hiatus immédiat après les propos très responsables en matière d'endettement tenus pendant la campagne. « Il y a d'abord des mesures sociales immédiates pour redonner du crédit à la politique. C'est toutes les mesures qui vont être prises, selon une logique de redistribution classique, la fameuse allocation de rentrée scolaire fortement augmentée, le coup de pouce au SMIC, les emplois aidés, la retraite à soixante ans pour les carrières longues, etc. C'est important car la première série de mesures donne des indications sur les dépenses nouvelles, qui ne cadrent *a priori* pas avec l'engagement central de rentrer dans les clous⁴². » Toutefois prévaut aussi une logique politique : la cohérence se fait moins sur l'engagement de rigueur que sur le volet social des 60 engagements. « Il y a une donnée qu'on oublie, c'est que François Hollande est seulement le second président socialiste sous la V^e République, que la gauche a quitté l'Élysée depuis dix-sept ans, qu'il évolue dans un écosystème qui le pousse à mener une politique socialiste, sociale-démocrate avec des marqueurs de gauche. S'il avait juste traité la question de la compétitivité, les procès en social-trahison auraient été immédiats et je n'ose imaginer ce qui se serait produit⁴³. »

41. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

42. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

43. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

Naturellement, la contradiction devient rapidement patente : « On dit qu'il faut maîtriser les déficits et on annonce des dépenses nouvelles qu'on compense par des augmentations nouvelles⁴⁴. »

La question fiscale va faire l'effet d'un boomerang. Alors que le « redressement dans la justice⁴⁵ » reposait sur un effort fiscal équitablement réparti, avec une taxation du capital et du patrimoine rétablie et une ponction des plus hauts revenus opérée, se répand rapidement « l'impression d'un alourdissement généralisé de la fiscalité⁴⁶ ». « La fiscalité des personnes est tout de même celle qui nous a fait le plus mal. » « Il y a une illusion que c'était probablement moins coûteux de faire l'ajustement par la fiscalité plutôt que par la dépense. Et on s'est lourdement trompé là-dessus⁴⁷. » Les graines du « ras-le-bol fiscal » de la rentrée 2013 sont déjà semées en cet été 2012, pour combiner le financement de ces mesures et, surtout, tenir compte des déficits abyssaux qui frappent le budget de l'État.

Ce sont autant de signaux très contradictoires alors que, dans le même temps, un autre rapport est commandé, à Louis Gallois cette fois, sur la compétitivité de l'industrie française⁴⁸, dans la foulée de la première conférence sociale organisée en juin 2012 et qui a sonné l'alerte sur cette question. « Le rapport Gallois choisit un modèle qui n'est pas basé sur la baisse du coût du travail et qui était pleinement conforme au projet socialiste et au programme de François Hollande, en tirant l'économie vers le haut par la compétitivité, par la productivité, par le coût du travail, par la négociation sociale⁴⁹. » Contrairement au rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques, celui-ci est pleinement repris par le gouvernement, qui l'annonce dès l'automne 2012.

Les premières semaines donnent ainsi le sentiment d'un pouvoir empêtré dans les contradictions de son programme : une politique de sérieux budgétaire revendiquée, des contraintes diplomatiques et

44. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

45. Discours de François Hollande au Bourget, 22 janvier 2012.

46. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

47. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

48. Louis Gallois, *op. cit.*

49. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

financières fortes, un bloc social qui, tout en restant raisonnable, représente une charge élevée pour des finances publiques exsangues, des décisions qui amputent le budget de l'État de recettes considérables, comme la suppression de la TVA sociale...

Le pouvoir y perd là, très rapidement, une partie d'un crédit au départ non négligeable. Ce qui caractérise en effet François Hollande dans les enquêtes d'opinion face à ses concurrents de la primaire de 2011, c'est sa crédibilité sur la dette et sa capacité à redonner de la crédibilité à la France dans le monde. Cela fait justement écho aux attentes de l'opinion, qui place en haut de la hiérarchie de ses inquiétudes le chômage, la dette et la situation économique, craintes renforcées par un sentiment d'infériorité à l'égard de l'Allemagne. La perte du triple A en novembre 2012 et les débats sur l'endettement ont alors eu des vertus pédagogiques affirmées. François Hollande, par sa modération, par son analyse, par son discours, rencontre donc un écho favorable dans le pays. Une première mesure symbolique, qui marque très positivement les Français au lendemain de l'élection, est la réduction des émoluments du président de la République et de ses ministres, donnant corps à la sobriété du nouveau pouvoir. D'autres éléments positifs s'ajoutent : « C'est le sérieux, la nouveauté de l'équipe, la diversité de ses orientations et de ses incarnations politiques, la méthode de concertation et d'écoute. Mais chacune de ces médailles avait son revers potentiel : la rigidité derrière le sérieux, l'incompétence derrière la nouveauté, la dispersion derrière la diversité, l'inaction derrière la concertation. Et il est vrai que trois de ces cases – procès en incompétence, en dispersion, en inaction – sont cochées dès avant la fin de l'été, avec notamment l'épisode du TSCG⁵⁰. »

L'état de grâce s'achève rapidement, les premiers pas du président ayant été scrutés sans la moindre indulgence et alimentant un feuilleton que la presse se plaît à détailler. La première polémique intervient dès la passation de pouvoirs, prenant pour prétexte l'attitude du président élu qui n'accompagne pas la sortie de son prédécesseur du palais de l'Élysée. S'ensuivent la pluie subie lors de la remontée des Champs-Élysées et la

50. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

foudre qui frappe l'avion présidentiel pour le premier déplacement en Allemagne. Tout nourrit l'ironie des commentateurs, du tweet rageur de Valérie Trierweiler, alors « première dame », au moment de la campagne des législatives, aux photos de vacances du « président normal » sur la plage de Brégançon, que Nicolas Sarkozy commente de façon sévère et peu élégante. Dès juin, les hebdomadaires font leurs unes sur le Hollande *bashing* avec un succès commercial révélateur.

CONCLUSION

Ces analyses ne cherchent naturellement pas à externaliser les responsabilités : vers l'Europe d'une part, vers la droite d'autre part (française hier, européenne maintenant), vers des milieux économiques hostiles, pour justifier les contraintes et minimiser les erreurs. Si la droite française – par son bilan de dix années de pouvoir fait de déficit public, de déficit de croissance et de déficit d'emploi –, si la droite européenne – par le peu d'empressement qu'elle manifeste à faciliter le dialogue avec le président français fraîchement élu – ont naturellement un rôle déterminant, le nouveau pouvoir patine rapidement à cause de glissements qu'il a lui-même favorisés à travers quatre réalités qui se cumulent :

- les évolutions du programme, du socialisme de la production prôné initialement à la guerre déclarée à la finance un an après ;
- la priorité donnée, dans les « 60 engagements pour la France », à des mesures sociales plutôt que sociétales, créant une contradiction entre la volonté de rigueur budgétaire affichée et la réalité d'une action publique très dépensière ;
- la nécessité d'en passer par une ponction fiscale inédite, afin de respecter le cadre budgétaire européen et de composer avec les marges budgétaires françaises ;
- la volonté d'apaiser le pays en évitant les nouvelles susceptibles de fâcher et en privilégiant des mesures favorables au plan social.

Il en ressort que, doté d'une crédibilité réelle lorsqu'il était candidat, François Hollande s'en trouve dépourvu au bout de quelques

semaines seulement. Le report à plus tard des mesures sociétales clés de son projet présidentiel – pourtant programmées en début de quinquennat dans la feuille de route élaborée par Laurent Fabius – lui fait perdre de sa *crédibilité politique*. Le choix de mesures sociales financées par des hausses d'impôts qui viennent augmenter celles déjà considérables rendues nécessaires par l'état des finances publiques lui fait perdre de sa *crédibilité économique*. Le poids de ces mesures sociales, non négligeable, ne suffit toutefois pas à conforter sa *crédibilité sociale*. « Les premiers mois ont été décisifs au sens où, au bout de six mois, nous étions dans une situation très compliquée [...]. Alors même que la politique que nous menions était conforme à ce que nous avons dit que nous ferions, tant au plan fiscal que les réformes lancées sur l'emploi⁵¹. » « Le quinquennat est déjà mal barré pour l'opinion à la fin 2012⁵². »

51. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.
52. Intervenant au séminaire « Les choix de 2012 », 5 mars 2018.

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MODÈLE SOCIAL

Mathieu Souquière

À l'issue du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les effets de la crise de 2008 sont venus s'ajouter aux difficultés proprement françaises. En 2007, François Fillon, alors Premier ministre, se déclarait « à la tête d'un État en faillite », mais la réalité économique et sociale au moment de la passation de pouvoir avec Jean-Marc Ayrault était encore plus dramatique, avec une croissance quasi nulle, un endettement historique, des déficits abyssaux, un chômage en pleine accélération, des comptes sociaux dans le rouge. « Ce n'est pas parce que la gauche arrive au pouvoir que c'est difficile, c'est parce que c'est difficile que la gauche arrive au pouvoir¹. » Ce fut le cas en 1936, en 1981 et en 1997, mais cela ne fut peut-être jamais aussi vrai qu'en 2012.

Si l'opinion française se montrait à ce moment-là très fortement sensibilisée aux questions économiques et sociales, alors prédominantes – avant d'être rattrapées par les questions de sécurité et de terrorisme –, elle n'avait peut-être pas pleinement conscience de la gravité de la situation. La crise s'est d'ailleurs encore intensifiée dans le courant de l'année 2011, au point que les programmes des différents candidats, fondés sur des prévisions antérieures moins pessimistes, s'en trouvaient d'emblée fragilisés. En quelques mois, les feuilles de route élaborées n'étaient déjà plus les bonnes, pour François Hollande comme pour tous les autres candidats. Grave en 2011, la situation se faisait dramatique en 2012 avec un risque d'explosion de la zone euro : « Beaucoup annonçaient alors que l'euro ne passerait pas l'hiver 2012². »

1. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.
2. Intervenant au séminaire « Modèle économique, fiscalité, compétitivité », 26 mars 2018.