



**Groupement de Recherches Economiques
et Sociales**

<http://www.gres-so.org>

**IFReDE
&
LEREPS**

Université Montesquieu-Bordeaux 4

Université des Sciences Sociales Toulouse 1

Cahiers du GRES

**Les objectifs et les résultats de la politique économique de
Chaban-Delmas, Premier Ministre (juin 1969-juillet 1972)**

Bertrand BLANCHETON

&

Hubert BONIN

CMHE,
IFReDE-GRES

Université Montesquieu-Bordeaux IV
Avenue Léon Duguit
33608 Pessac Cedex

Bertrand.blancheton@u-bordeaux4.fr
h.bonin@sciencespobordeaux.fr

Cahier n° 2006 – 27

Novembre 2006

**Les objectifs et les résultats de la politique économique de Chaban-Delmas,
Premier Ministre (juin 1969-juillet 1972)**

Résumé

Premier ministre de Pompidou pendant trois ans, Chaban Delmas entreprit de relancer le processus de modernisation et d'industrialisation de l'économie française tout en essayant de contenir les poussées inflationnistes stimulées par les événements de « Mai 1968 » et les facilités dans les augmentations de salaires et dans les dépenses budgétaires qui les ont suivis afin d'apaiser l'agitation sociale. Mais cette politique d'équilibre a été conduite par l'équipe de Chaban à Matignon en concurrence avec l'influence du cabinet du Président Pompidou, beaucoup plus engagés dans la gestion des affaires économiques que ne l'était la Présidence sous de Gaulle, et en face du pouvoir du ministre des Finances en ascension Giscard d'Estaing. Les réalisations du gouvernement Chaban sont scrutées thème par thème.

Mots-clé : Expansion, industrialisation, politique budgétaire, politique économique, aménagement du territoire, modernisation, réseaux d'influence politique, pouvoir exécutif, Chaban-Delmas

**The issues and the achievements of the economic policy of the Chaban
Delmas government (June 1969-July 1972)**

Abstract

For three years under Pompidou's presidency, Chaban Delmas had to restart the process of modernising and industrialising French economy whilst altogether trying to put a ceiling to the inflationary trends spurred by the "May 68" events and the large easiness in wages increases and in budgetary expenses which were intended to appease the social unrest. But this policy of balance had to be forged and completed by the Chaban team at the Prime Minister's offices in face of the influence of the President Pompidou's cabinet, much more in touch with economic affairs than under de Gaulle, and of the power of upcoming ministry of Finance Giscard d'Estaing. The achievements are scrutinised topic by topic.

Keywords: Expansion, industrialisation, budgetary policy, modernisation, economic policy, territorial reallocation of resources, circles of political influence, state executive power, Chaban-Delmas

JEL: N14, N44, N94

Notre analyse de la politique économique de Chaban-Delmas peut sembler aujourd'hui entachée de quelque "exotisme" dans la mesure où certaines expressions employées semblent avoir perdu de leur force opératoire ; en effet, la lutte contre le chômage ou contre l'inflation peut paraître dérisoire quand le chômage ne dépassait pas le million d'unités ou quand la hausse des prix était cantonnée en dessous de 5 % (alors qu'elle a connu des rythmes annuels de 14 % une demi-douzaine d'années ultérieures) ; la notion de « politique industrielle » peut surprendre quand on sait les limites admises depuis lors à ce sujet – l'on a même parlé ensuite d'« impuissance publique »¹ ; bref, l'ampleur des initiatives à prendre ou de la politique à conduire peut manquer d'envergure par rapport aux énormes difficultés subies par les gouvernements ultérieurs, de la "crise du pétrole" en 1973 à la "Grande Crise" des années 1975-1995. Nous devons admettre que "tout a déjà été écrit" sur cette politique économique dans les manuels ou les actes des colloques consacrés aux années Pompidou et Giscard et aux grands acteurs de l'économie : aussi n'entendons-nous renouveler ces acquis seulement à la marge, par notre capacité au débat et en suivant certaines pistes grâce à des parcours renouvelés dans les archives ou dans les statistiques.

Le gouvernement Chaban se situe à la crête d'un mouvement économique de croissance lancé au milieu des années 1950, quand les "Vingt Glorieuses" ont succédé à la Reconstruction, jusqu'au tournant de 1974. Aussi notre analyse portera-t-elle plus sur des "ajustements" que sur des "révolutions". Cela dit, la marge de manœuvre de Chaban était plus nette parce que l'économie française était soumise à une contrainte externe relativement faible : l'ouverture commerciale était faible, l'Union européenne, la monnaie unique, la Banque centrale européenne n'existaient pas encore, et le gouvernement pouvait donc être un "agent" déterminant, en particulier pour préparer le mouvement vers l'intégration européenne et ses exigences de compétitivité. Les enjeux de la politique Chaban se situent sur plusieurs registres.

- Le pays venait de sortir d'une grave crise monétaire (novembre 1968) et d'une grave crise sociale ("mai 68") : il s'agissait de stabiliser la monnaie et de favoriser la mobilité de l'emploi pour stimuler l'adaptation de la population active sans qu'une pression déflationniste et une déferlante de licenciements viennent accentuer la hausse du chômage déclenchée vers 1964-1967.
- Le pays venait de connaître une accélération de son ouverture commerciale dans le cadre du Traité de Rome (libre échange complet entre les Six en juillet 1968) et dans le cadre du GATT (accomplissement du *Kennedy Round* en juillet 1967), ce qui créait une ardente obligation de rendre l'économie plus compétitive², en une deuxième grande étape après la

¹ Denis Olivennes & Nicolas Baverez, *L'impuissance publique*, Paris, Calmann-Lévy, 1989. Sur la notion de « politique économique », cf. André Gueslin, *L'État, l'économie et la société française, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Hachette, 1992. Jean Saint-Geours, *La politique économique des principaux pays industriels de l'Occident*, Paris, Sirey, 1973.

² « Fragile économiquement [...], la France prenait du retard sur les grandes nations industrielles [...]. [La société] était bloquée par l'état de notre économie, sujette aux désastreux coups de chauffe de l'inflation. Et elle était malade des insuffisances de notre industrie. Crispée sur son passé, la France avait un portefeuille d'activités

période de transition de la Reconstruction à l'expansion vécue depuis le tournant des années 1950.

- La place de l'État lui-même était en question ; en effet, nombre d'experts et de décideurs ressentaient la nécessité de faire évoluer le type d'économie dite « administrée » ou « mixte », voire ponctuellement dirigiste, vers une économie plus libéralisée. Aussi le glissement du gaullisme économique au pompidolisme économique confiait-il à Chaban le soin d'identifier la dose de libéralisme à injecter dans la gestion du pays pour accentuer son évolution vers une économie de marché, à la fois avec plus de compétition en interne³ et plus de compétitivité à l'externe. « *L'objectif prioritaire : s'il s'agit d'industrialiser la France en donnant un cadre moderne aux objectifs traditionnels de la social-démocratie. Pour cela, il faut diriger moins, mais mieux, et trouver un nouvel équilibre entre l'action nécessaire de l'État et le dynamisme spontané des marchés.* »⁴ La réforme des entreprises publiques inspirée par le rapport Nora envisage ainsi par exemple de donner une large autonomie de décision gestionnaire à la RATP pour « recherche à accroître l'efficacité de l'action de l'État »⁵. Le changement de mode opératoire dans la conduite de l'appareil économique d'État ou du moins du secteur public ou semi-public est ainsi en jeu, puisque s'oppose la doctrine Chaban de la « contractualisation », de la priorité donnée aux « administrations de mission » (DATAR, Plan, etc.) et le classicisme représenté par un ordonnancement par les seules négociations budgétaires annuelles ou par le rôle centralisateur et déterminant du seul Trésor.

1. La question de la capacité d'influence de Chaban-Delmas

Une question préliminaire doit scruter la réalité d'une politique économique propre à Chaban, puisque ce colloque est "personnalisé" : dans quelle mesure Chaban (avec V. Giscard d'Estaing aux Finances, A. Chalandon à l'Équipement, Duhamel à l'Agriculture) a-t-il été un "agent" des décisions dans ce domaine face aux autres responsables exécutifs ? A-t-il disposé vraiment d'une capacité d'influence par rapport aux équipes d'experts et de décideurs logés dans d'autres palais de la République ? A-t-il pu dégager une réelle marge de manœuvre alors que la politique monétaire imposait des contraintes rigoureuses ? L'analyse des dossiers de Simon Nora⁶ est révélatrice de ces enjeux de pouvoir au niveau de la politique

mal équilibré ; les secteurs traditionnels y étaient sur-représentés ; les secteurs du présent, très insuffisants ; quant aux secteurs de pointe, nécessaires pour ensemercer l'avenir, notre présence n'y était qu'esquissée. L'ensemble n'était pas à la mesure d'une économie du xx^e siècle. L'industrie ne créait pas d'emplois. Sa faiblesse freinait nos exportations. À l'intérieur, elle ralentissait la modernisation si nécessaire [...]. Nous n'avions pas d'autre solution, pour rétablir l'équilibre de nos paiements, que de nous doter d'une base industrielle forte aux relations sociales assainies », Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, pages 432-434. Cf. la rétrospective de Jean-Marcel Jeanneney (dir.), *L'économie française depuis 1967. La traversée des turbulences mondiales*, Paris, Seuil, 1989.

³ « Quant aux subventions économiques dont nous étions des virtuoses, au lieu d'être consacrées, comme il l'aurait fallu, à des secteurs d'avenir ou à la reconversion d'industries mutantes, elles avaient une fâcheuse tendance à s'égarer au bénéfice d'activités non rentables. La République était trop bonne fille. Elle distribuait son argent aux canards boiteux », *Ibidem*, page 436.

⁴ Simon Nora, entretien dans *L'Express*, 21 juillet 1969.

⁵ Archives Simon Nora, réunion du 23 mars 1971.

⁶ Nous remercions chaleureusement le Centre d'histoire de Sciences Po Paris d'avoir mis à disposition les dossiers Nora provisoirement en dépôt dans ses locaux avant leur transfert aux Archives nationales, et notamment Mme Dominique Parcollet, responsable des archives d'histoire contemporaine, pour sa disponibilité et son efficacité.

économique. Sans originalité, l'on y relèvera le pouvoir de nuisance ou de blocage classique des représentants du ministère des Finances, qui peuvent invoquer aisément les effets nuisibles des certaines propositions sur l'endettement public, le déficit budgétaire, l'inflation, le déséquilibre des entreprises publiques ou des établissements publics, etc. L'on y notera le pouvoir d'observation vigilant des représentants de l'Élysée.

A. L'influence du président de la République

La première réserve tient au président de la République lui-même ; en effet, « les années Pompidou » perdurent et l'on n'a jamais parlé d'années Chaban... L'on sait que le Premier Ministre Pompidou était féru d'économie et un "homme de dossiers" ; or sa promotion exécutive ne change guère son mode opératoire : lui-même et son cabinet continuent à assumer, à propos de la gestion économique, une charge d'expertise intense, à centraliser des informations et des leviers d'action. L'on peut s'interroger par conséquent sur la marge de manœuvre laissée à Chaban et sur l'originalité des décisions qu'il est amené à prendre/ratifier. La politique industrielle a été par exemple traitée par une vingtaine de « conseils restreints » tenus à l'Élysée entre 1969 et 1971, alors que ce genre de réunions aurait dû se cantonner à Matignon (comme à l'époque gaullienne) ; et le rôle de Bernard Ésamert, conseiller de Pompidou pour les affaires économiques, s'est avéré décisif sur ce registre⁷ tout comme deux "pompidioliens", François-Xavier Ortoli, ministre du Développement industriel, et René Montjoie, commissaire général au Plan, jouent un rôle clé dans la définition de la « politique industrielle » et dans la préparation du 6^e Plan – alors que Simon Nora, responsable des affaires économiques au cabinet de Chaban, ne passe pas pour un spécialiste de politique industrielle ; l'un des objectifs clés de l'équipe Pompidou, voire leur "ardente obsession" était la création de « champions nationaux » privés aptes à affronter la compétition internationale. De même, l'Élysée a joué un rôle stimulant pour la définition d'une politique en faveur des PME. Enfin, Pompidou a assumé en direct la stratégie de promotion des exportations, notamment par le biais de plusieurs conseils restreints à l'Élysée et en maintenant son rôle de conducteur de la politique de coopération économique avec l'URSS⁸ ; et c'est lui qui décide une ouverture résolue de la France aux investissements étrangers. Bref, la politique économique globale du gouvernement Chaban est bel et bien décidée à l'Élysée, comme il le reconnaît dans ses Mémoires, où il indique que « Pompidou ne croyait qu'aux germinations lentes » et cite Peyrefitte : « *Chaban, lui disait Pompidou, croit le moment venu de faire du neuf. 'On ne fait jamais du neuf'. Nous étions tombés d'accord [...] sur le principe d'une politique de modernisation industrielle.* »⁹

Au niveau des affaires économiques et monétaires européennes et du projet d'intégration du Royaume-Uni, la capacité d'influence et de décision de l'Élysée paraît avoir été déterminante sur celle de Matignon : « *Toute cette période est dominée sur le plan économique international par l'affaire de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun [...]. C'était une décision de Pompidou, et il a gardé la haute main tout le temps de la négociation. À Bruxelles, Giscard était sous le contrôle permanent de Jean-René Bernard, secrétaire adjoint de l'Élysée et en même temps secrétaire du comité de coopération économique européenne. C'est à ce niveau qu'a été décidé en 1971 la première étape d'union*

⁷ Cf. son intervention dans : Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou hier et aujourd'hui. Témoignages*, Paris, BREET, 1990, pages 222-246. Pour les affaires d'équipement du pays, le conseiller Galy-Dejean joue un rôle clé dans les réunions inter-cabinets.

⁸ H. Bonin, « L'émergence de la coopération industrielle, bancaire et commerciale franco-soviétique dans les années 1960 », in Maurice Vaïsse (dir.), *De Gaulle et la Russie*, Paris, CNRS Éditions, 2006, pages 229-252.

⁹ Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, pages 426-427.

monétaire avec une résolution fondamentale qui a créé le premier serpent monétaire européen (« serpent dans le tunnel ») avant la sortie du serpent du tunnel en 1972 »¹⁰, ce qui a certainement émoussé la capacité d'influence de Chaban sur ces aspects européens de la politique économique.

B. L'influence du ministre des Finances V. Giscard d'Estaing

La deuxième réserve vient naturellement du destin promis à V. Giscard d'Estaing (VGE). Celui-ci avait quitté le gouvernement avec une réputation d'expert des finances quelque peu technocrate et sans aptitude à mesurer les effets sociaux et politiques de son « plan Giscard » – même si cette réputation avait été tissée par les gaullistes et si ce plan était autant un « plan Couve de Murville » et était devenu un « plan Debré ». Or le retour de VGE aux affaires s'effectue dans de nouvelles conditions politiques : il est doté d'un pouvoir d'influence fort, grâce à son ralliement centriste-libéral, à la construction d'un parti et d'un pôle de rayonnement politique et parlementaire et au déclin de la droite dite « classique » ou pinaysienne. S'il a donc acquis une nouvelle stature, il entend surtout construire sa stature d'homme d'État et de présidentiable en affirmant son rôle de responsable de l'économie et des finances, peut-être en lien direct avec le Président, en tout cas, en se posant en quasi-égal du Premier Ministre dans le domaine économique. N'oublions pas que la fonction qu'il exerce vient d'être consolidée par la création du « ministère de l'Économie et des Finances » par Debré en 1966 alors que VGE n'avait été qu'un « ministre des Finances » banal auparavant. Le cabinet de VGE est donc appelé à exercer une capacité d'influence indéniable face à celui du Premier Ministre, d'autant plus qu'il comporte quelques « pointures » de l'appareil économique d'État : Jacques Calvet, directeur du cabinet, Jean Serisé, conseiller personnel polyvalent, Claude-Pierre Brossolette, fort de son rayonnement et de sa classe et prochain directeur du Trésor, Michel Pébereau et Antoine Jeancourt-Galignani, jeunes conseillers, brillants et pleins d'avenir, par exemple.

Dès la formation du gouvernement, les Finances freinent des quatre fers devant l'avant-projet de discours de politique générale de Chaban, qui fourmille par trop d'engagements qu'elles jugent *a priori* difficiles à respecter : tout ce qui lierait le Budget à l'avance leur semble aléatoire¹¹. D'autre part, les observateurs relèvent que VGE n'a guère fait siennes les propositions du 6^e Plan¹² ni la communication autour de ses exigences, au nom d'un pragmatisme moins éloquent sur le moyen terme et plus libéral sur le court terme. « Giscard,

¹⁰ Entretien de Michel Pébereau avec H. Bonin, 17 juillet 2006.

¹¹ « Le ministère – et cette remarque s'applique également aux propositions de programme à moyen terme de ministères autres que celui de l'Équipement et du Logement – s'estime hors d'état de se prononcer sur les orientations de principe suggérées avant étude approfondie d'un document qui vient seulement de leur être communiqué. Il appelle en outre l'attention sur danger que le gouvernement d'approuver et d'annoncer des orientations, fussent-elles très générales, dont la portée et les incidences n'auraient pas été au préalable soigneusement mesurées [...]. Il convient en outre de vérifier qu'aucun des éléments du programme à moyen terme n'est susceptible de remettre en cause les décisions du 3 septembre ou de déroger à l'exigence de rigueur budgétaire [...]. Il ne s'agit donc ni d'adopter un plan de relance, ni de recréer des facteurs, à plus ou moins long terme, de dépenses budgétaires supplémentaires [...]. En revanche, seront bienvenues toutes propositions tendant, à l'intérieur des enveloppes antérieurement fixées, à assurer une meilleure utilisation des crédits ou à améliorer les structures existantes », réunion intercabineaux du 4 septembre, Archives Simon Nora.

¹² « VGE ne croit pas au Plan et son équipe a passé de longues heures à défaire ce que le Commissariat au Plan et Matignon avaient élaboré. Le texte du Plan a été passé au peigne fin et l'on a gommé plusieurs dizaines de chiffres et de nombreux paragraphes que le ministère des Finances jugeait trop dangereux. Giscard a gagné cette bataille du Plan en ce sens qu'il a réussi à en faire un recueil d'idées générales, qui n'hypothéquaient en rien l'avenir », Antoine-Pierre Mariano, *Métamorphose de l'économie française*, 63-73, Paris, Arthaud, page 267.

que j'ai bien observé, était le plus conservateur des trois [avec Pompidou et Chaban], comme porte-parole d'une maison [Rivoli] très attachée au pilotage "rênes courtes", mais aussi clairement par tempérament personnel (voir son insistance sur le contrôle des prix après la dévaluation). »¹³

Le cabinet de VGE était en première ligne pour le suivi de l'évolution conjoncturelle, pour piloter "à vue" la croissance et enrayer toute menace de regain du chômage à quelques encablures des élections législatives. L'on peut prétendre que le mini-plan de relance de 1972 a été l'œuvre du seul VGE : « *Le plan de relance fut préparé aux Finances, et uniquement au ministère des Finances. Il a été approuvé par le conseil des ministres le 12 janvier 1972. Le Premier Ministre n'a été informé, en fait, que le matin même par ses plus proches collaborateurs, lesquels avaient reçu la veille au soir à dîner à Matignon quelques conseillers de M. Giscard d'Estaing venus les entretenir des détails du Plan proposé rue de Rivoli.* »¹⁴ « *Le programme de 1972 a été fabriqué en secret par VGE, Pébereau, Serisé et Brossolette ; c'était Pébereau qui tenait la plume ; même le directeur de cabinet n'était pas au courant ; c'était le programme de VGE, pas celui des Finances ni de Matignon.* »¹⁵ Il est clair en tout cas que le message de la Nouvelle Société a été alors jugé moins "porteur" dans l'immédiat, dans la perspective des élections législatives à venir, qu'une gestion classique de la politique conjoncturelle pour séduire l'électorat préoccupé par les aléas du chômage ?

Une question clé concerne l'équilibre des pouvoirs entre l'Élysée, les Finances, le cabinet de VGE et celui de Chaban. D'un côté, des affinités lient Pompidou et VGE : « *Pompidou était l'un des rares vrais libéraux qui aient été au pouvoir à cette époque, à avoir conscience que l'économie de marché était la bonne solution. VGE avait rationalisé ce concept ; Chaban l'était beaucoup moins ; il y avait une complicité qui liait Pompidou et VGE, qui laissait un peu de côté Chaban [...]. VGE avait une culture fondamentalement interventionniste et étatique, mais il avait une intelligence qui lui avait permis de voir très tôt l'importance des marchés. Il a su souvent faire dominer sa culture par son intelligence.* »¹⁶ Cependant, VGE doit compter sur la toute-puissance de sa propre institution ; en effet, l'attachement de la rue de Rivoli à un type d'économie administrée – en contradiction avec l'image « libérale et moderne » que voudrait donner VGE – a pu freiner une aspiration commune à VGE, au cabinet de Chaban et au ministère du développement industriel à libéraliser quelque peu le marché de l'argent. Ainsi, dès novembre 1969, sont proposées des « mesures pour favoriser l'épargne » (donner des avantages aux SICAV créées en 1964), pour plus orienter de capitaux vers l'entreprise et la Bourse, pour mieux réglementer la Bourse (OPA, transparence des comptes de l'entreprise, etc.) afin de mieux séduire les investisseurs¹⁷. Toutefois, les réunions interministérielles des cabinets donnent l'impression de frilosité rue de

¹³ Témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, juin 2006.

¹⁴ Antoine-Pierre Mariano, *Métamorphose de l'économie française*, 63-73, Paris, Arthaud, page 269. Mariano était journaliste au *Figaro*, spécialiste des questions économiques. Cela dit, une analyse prévaut que ce serait Couve de Murville qui aurait conçu la logique du plan de stabilisation Giscard en 1963 et que de Gaulle l'aurait imposé à son ministre des Finances de l'époque...

¹⁵ Entretien avec un membre du cabinet de VGE, juillet 2006.

¹⁶ Entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006.

¹⁷ « *Sur le marché des actions, VGE a confié à Baumgartner une commission de réforme du marché des actions, sur La modernisation du marché des actions, dont j'ai été le rapporteur, avec Gilles Brac de la Perrière. Ce rapport, qui date de 1971 ou 1972, est important à deux titres : on a commencé la modernisation en supprimant toutes les professions intermédiaires qui encombraient la profession ; on a pris quelques mesures fiscales (plan d'actionnariat) ; le mouvement de modernisation a été enclenché* », *Ibidem*.

Rivoli, qui, par exemple, « demande que toute démarche en ce sens soit faite avec prudence »¹⁸, et les groupes de travail mettent plusieurs semestres à progresser.

L'on a rétrospectivement l'impression que les experts des Finances en restent encore à la conception classique du financement de l'économie par le crédit bancaire "à la française" ou "à l'allemande", ou par l'argent public, et qu'ils rechignent encore à orienter la France vers un rôle plus significatif du marché des capitaux, donc d'un financement des grandes entreprises par la Bourse – qui stagne, il est vrai, depuis 1962-1963 : crainte des OPA, réticences à développer les avantages fiscaux des SICAV ou à durcir le droit boursier créé seulement depuis 1967 (sous l'égide de la Commission des opérations de Bourse, etc.). Or Chaban, dont le portefeuille boursier personnel était abondant, et son cabinet auraient apparemment souhaité accélérer le processus, alors qu'il faut attendre la période 1977-1981 (avec Monory aux Finances et M. Pébereau, son directeur de cabinet), pour un engagement ferme de la rue de Rivoli pour des mesures amples en faveur de l'investissement boursier (« SICAV Monory », etc.). En revanche, allant dans le sens du renforcement de l'économie bancaire enclenché par Debré en 1966-1968, VGE et Chaban convergent pour commencer à « banaliser » les statuts du Crédit agricole pour en faire peu à peu une banque à part entière¹⁹ car les Finances, en fait, sont prêtes à des marchandages car elles veulent à tout prix mettre fin aux exonérations fiscales dont bénéficient la CNCA et les caisses régionales de Crédit agricole. De même est esquissé un mouvement de simplification du "mille-feuilles" du "crédit administré" par le biais d'une première réforme des crédits à l'exportation²⁰.

Enfin, la rue de Rivoli se sent meurtrie de tout projet de déconcentration de l'appareil financier d'État : elle bloque un temps la modeste réforme visant à attribuer aux Caisses d'épargne²¹ une capacité de décision concernant les prêts aux collectivités territoriales ou l'idée d'accroître l'autonomie de la Caisse d'équipement des collectivités locales (CAECL)²² par rapport à la Caisse des dépôts..., alors que, dans ces deux cas, le cabinet Chaban et le ministère de l'Intérieur poussent dans le même sens au nom de la responsabilisation des élus locaux – mais les Finances peuvent arguer de la nécessité de contenir l'expansion du crédit jugée inflationniste. En revanche, il est question ici de philosophie du système administratif puisque Matignon lance un grand projet de « déconcentration en matière de dépenses publiques » en septembre 1970 ; or Chaban ne sait pas que l'aboutissement en est la loi Defferre, donc seulement en 1984... L'on ne peut lui reprocher sa faiblesse dans l'action à ce

¹⁸ Compte rendu de la réunion interministérielle, 7 novembre 1969, archives Simon Nora.

¹⁹ Archives Simon Nora, 12 août 1969, 4 et 6 novembre 1969 : c'est donc dès le tout-début du gouvernement que Chaban et VGE enclenchent le processus. Il s'agit de commencer à rogner sur les privilèges fiscaux du Crédit agricole (exonération de patente, de TVA, de taxe spéciale sur les opérations financières, de l'impôt sur les sociétés, alors que ce dernier est payé par les Banques populaires), mais en élargissant en compensation le champ de son activité. Les négociations sont conduites avec Jacques Mayoux, directeur général de la CNCA.

²⁰ Les Finances suppriment le lourd processus des "trois signatures" nécessaire au réescompte des crédits à l'exportation au profit d'un processus à une seule signature (entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006).

²¹ Notamment Archives Simon Nora, 16 novembre 1970, puis encore 3 décembre 1970 et 19 janvier 1971. Les Caisses d'épargne veulent obtenir un élargissement de la loi Minjoz de 1951 ; dans le cadre d'un comité géré en liaison avec le préfet et le TPG, elles pourraient décider par elles-mêmes de l'attribution de prêts dans la limite d'un montant correspondant à la moitié des excédents de la collecte de dépôts.

²² Archives Simon Nora, 16 novembre 1970. : il s'agirait juste de faire passer de 50 à 75 % le prélèvement opéré sur les prêts à long terme aux collectivités locales par la CDC au profit de la CAECL. Le blocage de l'évolution par les Finances se retrouve en hiver 1971 quand on pense accorder aux Caisses d'épargne le droit d'utiliser entre 40 et 50 % de l'excédent des dépôts sur livrets B pour financer des prêts immobiliers (Archives Simon Nora, 26 février 1971). En revanche, les Caisses obtiennent le droit de financer les prêts personnels sur la base d'une modeste fraction de ce même excédent

sujet car une telle réforme/révolution constitue en France un enjeu politique essentiel puisque touchant à l'essence même de la conception de l'État ; si les conseils intercabineaux et les conseils restreints se succèdent à ce propos, si le champ des mesures est bien précisé²³, Chaban aurait eu besoin au moins de plusieurs semestres pour le faire aboutir face à la forteresse des Finances et aux tendances jacobines de larges segments de l'Administration ; et nous ne pensons pas que l'Élysée ait parrainé ce processus avec enthousiasme au tournant des années 1970.

Cela dit, quelles que soient leurs différences d'approche et de tactique, VGE et Chaban convergent pour admettre qu'il ne faut plus gaspiller et disperser l'argent public en soutenant des canards boiteux, des branches ou entreprises en déclin, en autant d'« aides à l'improductivité » servant à protéger « à grand frais la survie d'entreprises en tout état de cause condamnées »²⁴ : une vision commune de la modernisation de l'appareil productif réunit les deux partenaires.

C. L'influence du cabinet de Chaban

Tout repose ainsi sur la capacité et la détermination de Chaban à s'imposer comme l'un des sommets de ce triangle du pouvoir exécutif économique. Certes, il dispose déjà d'une stature d'homme d'État²⁵, mais il n'a touché à l'économie sous la IV^e République que par ses fonctions de ministre des Transports dans le gouvernement Mendès France²⁶ ; et il apparaît alors plus comme un "généraliste" que comme un fin connaisseur des affaires économiques – bien que ses liens avec le monde des affaires (des patrons, notamment) puissent lui fournir une connaissance immédiate de ces questions. Il reste délicat de déterminer comment il a actualisé ses savoir et savoir-faire sur le registre économique depuis son observatoire de l'Hôtel de Lassay. Tout reposerait alors sur la solidité de son cabinet, qui accueille lui aussi une "pointure" de l'appareil économique d'État, Simon Nora et plusieurs experts "techniques" solides²⁷ ; mais il lui manque peut-être une réelle équipe de figures de l'appareil économique d'État qui seraient aptes à tenir leur rang face à la constellation de "têtes d'œuf" de l'Élysée et des Finances, presque toutes promises à un bel avenir dans les directions de cabinet puis dans les entreprises. De façon positive, « on peut dire que l'axe Élysée-Rivoli a rogné les ailes du projet Chaban, mais on peut dire aussi que le jeu de ces trois pôles a préservé les équilibres et réussi la gestion conjoncturelle »²⁸. Inversement,

²³ Une réunion à Maignon fixe le socle d'un programme de déconcentration en matière de dépenses publiques se tient le 2 septembre 1970. Elle balaye plusieurs idées : transfert des routes nationales secondaires (réforme entreprise rapidement) ; augmentation des libertés locales et des compétences en matière d'urbanisme et de construction ; mise en place de contrats de plan ; réforme des statuts de la Ville de Paris (réforme qui aboutit en 1976...), déconcentration du contrôle financier sur les ordonnateurs secondaires, déconcentration en matière de marchés publics ; éventuellement, transfert de l'aide sociale. Elle est suivie du conseil restreint du 16 septembre 1970, puis de réunions intercabineaux les 17 et 21 septembre 1970 et d'un comité restreint le 24 septembre, avant deux autres réunions les 23 novembre et 3 décembre 1970 : le rythme est intense et l'on sent la volonté politique du cabinet Chaban (Archives Simon Nora). En échange, les collèges et les lycées encore gérés par des collectivités locales passeraient dans le giron de l'État.

²⁴ Point de vue des représentants des Finances lors de la réunion intercabineaux du 22 janvier 1970 servant à préparer le Comité de politique industrielle du 29 janvier (Archives Simon Nora).

²⁵ Cf. Gilles Le Béguec, « Chaban Delmas Jacques », in Jean-François Sirinelli (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, Paris, PUF, 1995, pages 160-166.

²⁶ Chaban est ministre des travaux publics et des communications entre juin 1954 et février 1955.

²⁷ Parmi les conseillers techniques : Yves Cannac (qui rédige une partie des discours), André Monnet, Christian Gérondeau (questions de l'équipement et des transports), Paul Questiaux, Ernest-Antoine de Seillière (questions agricoles), Gérard Worms (industrie), etc. Alain Briffod, chargé de mission, etc.

²⁸ Témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, juin 2006.

« Chaban avait Delors pour le social, Nora pour l'industrie et Cannac comme plume ; mais il n'y avait pas d'économistes. Nora a été un homme exceptionnel à propos des entreprises, qui a compris que la France était en train de s'étouffer à cause du carcan enserrant les entreprises publiques ; il a réussi à desserrer ces contraintes, en particulier à EDF. Mais le secteur privé était entièrement dans la main de l'Élysée, avec Ésambert. Chaban ne connaissait plus aucun des hauts fonctionnaires en place car il n'avait pas été ministre depuis presque douze ans, alors que VGE avait été ministre en 1959-1965 et que Pompidou avait été Premier Ministre. Chaban a récupéré des gens qu'il avait connus dans des clubs, sous la IV^e République ou qu'il a pris au Plan. Au contraire, le cabinet de VGE regorgeait de jeunes hauts fonctionnaires, et il y avait une compétition entre eux, avec une variation des champs de compétences en fonction des réalisations de chacun, sous l'égide notamment de Brossolette. »²⁹

Quoi qu'il en soit, l'essentiel du pouvoir du Premier Ministre réside dans sa capacité d'arbitrage entre les ministères techniques, le ministère des Finances, les patrons des grandes entreprises publiques ; et dans sa volonté d'affirmer une « politique économique » spécifique. C'est là qu'une question surgit : Chaban n'a-t-il pas été plutôt intéressé par le couple économie/social que par l'action économique pure ? Ne s'est-il pas voulu plus comme un agent d'apaisement social de la crise d'adaptation imposée par la modernisation et la course à la compétitivité économiques, donc comme un régulateur social de l'économie de marché, que comme un acteur de mutations économiques décisives ?

D. La contrainte insidieuse des "coups partis"

À une échelle microéconomique, il convient de relever que la marge de manœuvre budgétaire de Chaban est entaillée quelque peu par des "coups partis", c'est-à-dire des décisions portant sur de "grands projets" budgétivores dont on ne peut contenir les dérives qu'à la marge tant leur force d'inertie est irréfragable. Certains projets s'insèrent dans la continuité de programmes de modernisation (les équipements de la force de frappe, les projets concernant l'espace, l'aéronautique, dont le Concorde, etc.) ; d'autres portent sur des aménagements liés à la fois à l'économie et à l'urbanisme, et leur maîtrise est aléatoire.

Le cas d'étude le plus révélateur est fourni par le projet d'aménagement des abattoirs de La Villette (au Nord de Paris) : il s'agit de détruire les abattoirs (encore en activité) et le marché aux bestiaux – le tout regroupant 3 200 salariés en 1971 – pour y construire un "temple de béton" majestueux ; or l'enclenchement du processus s'est produit avant le gouvernement Chaban, qui ne peut que constater sa dérive... Les équipements semblent surdimensionnés car les abattoirs de province semblent plus efficaces tandis que l'installation d'un simple marché de gros des viandes dans les nouvelles halles de Rungis est jugée suffisante. Mais comment faire admettre que la puissance publique s'est fourvoyée ? Quand cet "éléphant blanc" se transforme en "patate chaude" à partir en 1970-1971, l'art de l'esquive domine alors, chez les ministres – sauf celui de l'Agriculture, qui ne cesse de rappeler le gaspillage que représente ce projet³⁰ –, chez les élus parisiens, chez les

²⁹ Entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006.

³⁰ Archives Simon Nora, 5 janvier 1970., 20 janvier 1970, 26 mars 1970, 10 juillet 1970, et encore une réunion clé le 26 avril 1971, suivie d'un train de réunions (17 mai, etc.). Le coût de 600 millions de francs prévu en 1966 pour le seul investissement est estimé à 1 100 millions en novembre 1969 puis à 1 365 millions en février 1970 (aux prix de 1969), dont la moitié reste à financer par la société d'économie mixte ; elle doit emprunter ces 600 millions dont 446 au Fonds de développement économique et social (FDES). Or « il paraît impossible, en tout état de cause, que La Villette soit assuré d'un avenir », rappelle le représentant de l'Agriculture à la réunion du 26

professionnels, peu désireux de rallier l'usine à tout faire de Rungis... Or l'on ne discerne nulle aptitude de Chaban à trancher avec volontarisme alors que son cabinet dispose de toutes les informations disponibles face à un optimisme excessif de la part des Finances ; et il ne discerne pas que la braise peut déclencher l'étincelle, ce qui se produit quand éclate « le scandale de La Villette », après qu'une belle exploitation d'un rapport de la Cour des comptes par la presse en révèle les dépenses inutiles... C'est bien Chaban qui doit en absorber le contre-choc, dans la bataille de l'image de marque politique, mais aussi dans la conduite de la politique budgétaire puisqu'il faut remettre au pot chaque année quelques centaines de millions de francs pour combler un tonneau des Danaïdes (déficit d'exploitation de la société d'économie mixte ; poursuite de la construction de la Halle et de ses bâtiments annexes). De tels grands projets, utiles ou non, pèsent sur les coûts d'exploitation de l'État et donc *in fine* sur les marges de manœuvre budgétaires, aux dépens des politiques volontaristes désirées par ailleurs. Or Chaban n'a peut-être pas montré la capacité et la volonté de décision nécessaires face aux groupes de pression qui bloquent toute solution saine : dans l'affaire de La Villette, alors que l'Agriculture et l'Intérieur présentent la clé de sortie rationnelle (et économie de deniers publics) – d'ailleurs avec l'appui de la profession utilisatrice des abattoirs – et que le cabinet est bien informé grâce à des réunions quasiment mensuelles sur ce sujet, le gouvernement tergiverse car il doit tenir compte du groupe de pression de la Ville de Paris (qui refuse toute fermeture de la Villette au profit du transfert sur Rungis) ; en mars-juillet 1970, on coupe la poire en deux : la construction de la grande halle est arrêtée, le marché des grossistes transféré sur Rungis, mais l'abattoir est maintenu...

Un autre "coup parti" concerne le secteur immobilier, où la part de l'investissement privé et des promoteurs s'est considérablement renforcée depuis le tournant des années 1960. Or si l'appel à l'épargne a accompagné ce mouvement, la réglementation tarde à devenir homogène et systématique comme si l'appareil d'État tardait à prendre conscience de la mue vers une économie de marché de la pierre. Certes, des textes ont encadré depuis 1966 les sociétés immobilières d'investissement, dont les titres sont cotés ; mais l'État a laissé "filer" le secteur des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) qui émettent des parts non cotées et gèrent une sorte de marché interne d'intermédiation sur ces parts ; les garanties de transparence ne sont pas suffisantes (réalité de la valeur de la part, véracité des revenus des placements des sommes collectées), alors que les groupes gérant des SCPI multiplient les campagnes publicitaires pour séduire les investisseurs individuels. Si, dès novembre 1969, le ministère de la Justice « signale qu'il procède à l'établissement d'un projet de loi dans le but de proposer de nouvelles dispositions concernant les obligations de SCI qui ont appel à l'épargne publique »³¹, le cabinet Chaban n'arrive pas à conduire le dossier avec promptitude et fermeté, et la "bulle des SCPI" enfle sans qu'il établisse de garde-fous... Mais Chaban n'a-t-il pas négligé ce dossier parce certains de ses amis politiques étaient utilisés comme "couverture" pour procurer une légitimité à certains groupes de SCPI ? Or, quand le coup parti de cette bulle éclate – avec le scandale de la Garantie foncière et du Patrimoine foncier, on se trouve mis en cause le député UNR Rives-Henry, un ami de Chaban –, celui-ci en devient la première victime, non, comme l'insinue Poniatoski parce qu'il est compromis par « des copains et des coquins », mais parce que son cabinet et lui-même ont manqué de discernement, de capacité d'anticipation et de fermeté dans la conduite de la politique de réforme.

avril 1971. L'abattoir ne traite en effet que 45 000 tonnes de viande alors que le total national s'élève à 2,7 millions de tonnes.

³¹ Archives Simon Nora, 7 novembre 1969.

2. La politique économique conjoncturelle du gouvernement Chaban³²

En été 1969, l'enjeu essentiel est le sauvetage du franc. Sous l'impulsion de De Gaulle³³, Ortoli et Couve de Murville ont réussi depuis novembre 1968 à retarder l'échéance, mais l'endettement extérieur à court terme, qui a permis d'étayer la monnaie en péril, l'intensification d'un phénomène de "surchauffe" relative provoquée par une hausse trop forte de la consommation (à cause des hausses de revenus obtenues au second semestre 1968) et exprimée par le creusement du déficit commercial³⁴, imposent³⁵ une décision rapide et forte. L'angle d'attaque retenu ici est avant tout macro-économique et deux grandes phases sont identifiées dans la conduite de la politique conjoncturelle du gouvernement Chaban : le plan de redressement autour de la dévaluation d'août 1969 et un plan de soutien de la demande interne pour faire face à un ralentissement de la demande mondiale.

A. Le plan de redressement : la dévaluation d'août 1969 en perspective

La politique conjoncturelle mise en œuvre au cours des premiers mois par le gouvernement Chaban porte le nom de « plan de redressement ». L'objectif est de rétablir l'équilibre externe dans un délai bref d'une année et en veillant à limiter les tensions inflationnistes. La dévaluation et son plan d'accompagnement constituent alors l'axe central de la politique conjoncturelle. En novembre 1968, la mise en lumière de la réalité de la situation économique française avait entraîné une très forte tension sur le marché des changes, « les mots de "panique", de "débâcle" viennent sous la plume des commentateurs »³⁶. Les opérateurs anticipaient une dévaluation ; selon la Banque de France (favorable à la réévaluation du mark) les déclarations imprudentes de certains responsables monétaires allemands (dont Hankel, chef du département monétaire et du crédit au ministère allemand de l'Économie³⁷) auraient été à l'origine de cette crise de change : en excluant trop ouvertement l'hypothèse d'une réévaluation du mark, les Allemands auraient activé le mouvement de défiance vis-à-vis du franc. Les journaux affirmaient que l'octroi d'éventuels crédits européens destinés à soutenir le franc serait subordonné à la décision de dévaluer. Une seule

³² Cette partie est essentiellement l'œuvre de B. Blancheton.

³³ Alain Peyrefitte, *C'était De Gaulle*, Paris, Fayard, tome.1, 1994.

³⁴ Le déficit a glissé de 0 % au premier trimestre 1968 à 8 % au quatrième trimestre puis à 12 % au premier trimestre 1969 et à 16 % en juillet 1969.

³⁵ Rappelons que le solde de la balance des règlements extérieurs de la France s'était dégradé : -715 millions de francs en 1967, -3 963 en 1968, -8 415 en 1969 ; le redressement est net en 1970 (-221), en 1971 (+3 923) et en 1972 (+3 696), avant une dégradation en 1973 (-2 601) et 1974 (-30 632). Le bilan du gouvernement Chaban est donc excellent sur ce point.

³⁶ Jean Lacouture, *De Gaulle*, Paris, Seuil, 1985 ; tome 3, page 734.

³⁷ Selon les responsables de la Banque de France, Hankel « s'était en effet livré à des déclarations fort imprudentes, début novembre, lors de la réunion du comité central du marché financier à Francfort, en présence de banquiers, qui, comme on le sait, gardent rarement pour eux les confidences qu'ils reçoivent dans les réunions de ce genre. Il avait indiqué que les effets du gouvernement de Bonn ne pourraient aboutir à une stabilité monétaire satisfaisante qu'avec le soutien des banquiers et que, faute de cet appui, les autorités allemandes risqueraient de se trouver dans la nécessité de réévaluer le deutsche mark, solution qui n'était pas sans inconvénients pour la République Fédérale. Cette prise de position suivait, il faut bien le dire, beaucoup d'autres affirmations aussi maladroites de diverses personnalités allemandes selon lesquelles le deutsche mark ne serait pas réévaluer pour l'instant, et, en tout cas, ne le serait qu'en dernier ressort. C'est assurément à la suite de l'exposé de M. Hankel que l'agitation, déjà assez grande, est devenue très forte », Archives de la Banque de France, procès-verbal du Conseil général, le 28 novembre 1968.

information paraît digne de foi : le 19 novembre, le ministre allemand des Finances annonça que, contrairement aux bruits qui circulent et au souhait (en coulisses) des autorités monétaires françaises, la RFA ne réévaluera pas le mark. L'hypothèse d'une dévaluation française devint de plus en plus probable ; or de Gaulle choisit de la rejeter, le 23 novembre 1968. Aussi les décisions prises plus tard par le gouvernement Chaban bénéficient-elles d'un premier train de mesures mises en oeuvre par le gouvernement Couve de Murville au lendemain de cette décision³⁸. En effet, cette résistance monétaire s'est accompagnée d'un retour à la rigueur : économies budgétaires, encadrement du crédit et rétablissement – dès le 25 novembre – d'un contrôle rigoureux des changes en constituaient les lignes de forces. Une réforme fiscale avait été mise en oeuvre : le 1^{er} décembre, la taxe sur les salaires a été supprimée, mais les taux de la TVA ont ensuite été relevés et sont passés d'une grille de 6 à 20 % à une grille de 7 à 25 %. Ce transfert de charges fiscales des entrepreneurs vers les ménages était allé dans le sens d'une restauration de la compétitivité externe des entreprises françaises en même temps qu'il revenait de manière furtive sur les accords de Grenelle.

La poursuite de la hausse des prix, du fait notamment de nouvelles pratiques en matière d'indexation salariale, a cependant réduit plus encore la compétitivité des produits français et contribué à creuser le déficit commercial³⁹. La volonté gaullienne de maintenir la parité du franc était néanmoins jugée crédible par les opérateurs : au début de 1969, aucune tension comparable à celle de novembre ne se faisait jour sur le marché des changes et l'on observe même un mouvement de retour des capitaux évadés (près d'un milliard de francs au cours du premier trimestre). J.-M. Jeanneney⁴⁰ invite à voir dans l'élection de Pompidou le facteur déclenchant d'une fuite de capitaux qui rendait la dévaluation de l'été 1969 inévitable. Selon lui, l'élection d'un président favorable à une dévaluation a constitué un élément d'ancrage des anticipations de change dans le sens d'une baisse du franc. Même si, comme son Premier Ministre, Pompidou s'était officiellement prononcé pour le maintien de la parité du franc, en coulisses ses tendances « dévaluationnistes » n'étaient un secret pour personne. Dès la fin de 1968, il avait clairement affiché sa préférence pour la dévaluation. J.-M. Jeanneney se souvient que, après les événements du 23 novembre, lors d'une réception à l'Assemblée nationale, il déclarait à Jacques Chirac devant une dizaine de personnes : « *Au moins vous, vous avez soutenu la dévaluation !* ». Les positions de Pompidou étaient bien connues dans les milieux d'affaires dont il restait proche. Après coup, en août 1969, il confirme d'ailleurs que depuis juillet 1968 il était convaincu que la dévaluation était inévitable⁴¹. L'étude des mouvements de capitaux corrobore cette analyse⁴² : le second trimestre de l'année 1969 est marqué par une reprise massive de la fuite des capitaux à cause d'un regain de la crise de défiance des agents du marché des changes : spéculations à la baisse dans les salles des changes, attitude de « termaillage » de la part des entreprises qui gagnent des devises à l'export et ne les changent plus contre des francs, etc.

³⁸ Roger Goetze, *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des Finances*, Paris, CHEFF, 1997, entretiens conduits par Nathalie Carré de Malberg.

³⁹ Le déficit commercial s'élève à 6,4 milliards de francs en 1969 contre 1,5 en 1968 ; et le déficit courant à 10,4 milliards en 1969, contre 6,8 en 1968.

⁴⁰ Entretien de B. Blancheton avec Jean-Marcel Jeanneney, le 11 octobre 2000. J.-M. Jeanneney, « De Bretton Woods à la Jamaïque : contestations françaises », *Économie Internationale*, n°59, pp. 55-70, 1994. J.-M. Jeanneney, *Une mémoire républicaine. Entretiens avec Jean Lacouture*, Paris, Seuil, 1997.

⁴¹ *Le Monde*, 13 août 1969.

⁴² La « fuite des capitaux » est estimée à 5 milliards de francs entre août 1968 et août 1969 (environ 4,925 milliards d'euros actuels).

Le gouvernement Chaban procède quelques semaines plus tard, par surprise, à une dévaluation du franc de 11,1% (9 août 1969). La parité franc-mark passe au sein du régime de Bretton Woods de 1,234 franc pour un mark à 1,388 franc pour un mark : le taux est modéré, inférieur aux anticipations de certains, mais la réévaluation de 9,3 % du mark allemand le 27 octobre de la même année amplifie ses effets, la parité s'établit alors à 1,51 franc pour 1 mark. Une très large majorité de la classe politique salue l'opportunité du moment et la pertinence de la mesure. L'on en attend une restauration rapide de la compétitivité des entreprises françaises et un retour à l'équilibre externe. Cette fois les rares adversaires de la dévaluation n'ont pas pu intervenir. Dans *Le Figaro* du 13 août, J-M. Jeanneney ne peut que critiquer sévèrement cette décision ; la situation présente est dit-il « *inverse de celle de 1958* » ; au sein d'une économie en « *surchauffe* » (qui utilise pleinement ses capacités productives), l'accroissement de la demande du fait de la dynamisation du commerce extérieur ne peut qu'activer la hausse des prix, avec le risque d'entrer dans le cercle vicieux des dévaluations à répétition. Et l'ancien ministre de conclure : « *Une volonté affirmée et crédible de ne plus désormais céder aux tentations de politiques d'abandon sera demain plus nécessaire que jamais.* » Il est rejoint dans sa critique par les communistes pour qui « *la dévaluation était évitable au prix de mesures énergiques contre la spéculation et pour consacrer des ressources financières au développement de la production, conformément aux besoins nationaux* ». Le PCF craint que la dévaluation soit « *surtout un mauvais coup contre les travailleurs et toutes les petites gens* »⁴³ du fait du renchérissement du coût de la vie. Il nous semble que cette position communiste peut être rattachée à la fois à l'idée que les structures d'une économie nationale sont importantes pour expliquer sa situation externe et à la vision néo-keynésienne de possibles effets inflationnistes par excès de demande. Le gouvernement est conscient des éventuelles conséquences inflationnistes de la dévaluation et multiplie les déclarations rassurantes : « *Il ne faut pas croire que la dévaluation doit s'accompagner automatiquement d'une hausse des prix intérieurs.* »⁴⁴

La crainte de tensions sur les prix anime l'élaboration d'un plan d'accompagnement qui cherche à opérer une substitution des composantes de la demande globale : l'objectif de l'absorption est ici sous-jacent car la perspective est toujours néo-keynésienne. La hausse de la demande externe (du fait d'une meilleure compétitivité prix) doit être compensée par un ralentissement de la consommation mais sans réduction du pouvoir d'achat des ménages afin d'élever le taux d'épargne, de soutenir par-là même l'investissement et d'atteindre ainsi une plus forte croissance de la production sur un horizon plus lointain. Pour atteindre ces objectifs, une politique monétaire plus restrictive est mise en œuvre ; le taux d'escompte de la Banque de France est porté à 7 % le 13 juin 1969, puis 8 % le 8 octobre 1969 ; le crédit à la consommation est restreint ; la durée maximale du crédit est ramenée de 21-24 mois à 15 mois et la proportion à régler au comptant passe de 20-25 % à 40-45 %. L'encadrement des prix est resserré avec un blocage provisoire des prix jusqu'au 16 septembre 1969 afin de ne pas activer un éventuel mécanisme d'auto-entretien de la dynamique inflationniste. Une politique budgétaire plus restrictive est mise en place : l'impôt sur le revenu augmente de 16,2 % en 1969 alors que le revenu primaire des ménages n'augmente que de 12,3 % ; l'augmentation des taux de TVA décidée à la fin de 1968 est maintenue et produit ses effets ; le solde budgétaire est quasi équilibré en 1969 et un excédent significatif est dégagé en 1970 de l'ordre de 1% du PIB.

⁴³ *Le Monde*, 13 août 1969.

⁴⁴ VGE, *Le Monde*, 12 août 1969.

Si la politique de confiance est assumée en direct par VGE, celui-ci doit éviter de passer pour un simple "nouveau Pinay" imposant une diète au Budget ; il bataille donc lors des réunions interministérielles pour que les ministères dépensiers contiennent leurs budgets, gèlent des dépenses : des reports de lignes budgétaires sont décidées en 1969-1970 ; le Fonds d'action conjoncturel lancé le 16 juillet 1969 « gèle » 5,2 milliards de francs ; on choisit une rigueur dite alors « drastique » mais on rejette l'austérité. La victoire est obtenue en quelques trimestres puisque l'inflation est contenue : les prix de détail connaissent en janvier 1972 leur hausse la plus faible (3/10 de point) depuis juillet 1970. La logique de ce redressement monétaire est assumée par Chaban tout autant que par VGE car ils ont tous deux un intérêt identique à sa réussite pour étoffer leur image présidentielle. Quoiqu'il en soit, les indicateurs de gestion que l'on peut relever confirment que le gouvernement Chaban a étouffé la surchauffe de l'après-mai 68 et stabilisé le Budget, la hausse des prix, les subventions aux sociétés nationales, sans originalité, mais sans renouveler la "mauvaise" expérience du plan de 1963 qui avait trop longuement maintenu par Debré en 1966.

Quelques indicateurs de gestion conjoncturelle en 1967-1973				
	Solde d'exécution de la loi de finances (découvert général) (milliards de francs) ⁴⁵	Masse monétaire ⁴⁶ (%)	Subventions aux grandes entreprises nationales (milliards de francs) ⁴⁷	Crédits de caractère bancaire à l'économie ⁴⁸ (%)
1967	-6,4	13,1	5,130	18,34
1968	-11,4	11,6	6,438	18,43
1969	-1,4	6,1	6,464	12,32
1970	+0,6	15,2	4,980	19,20
1971	-1,8	18,2	5,535	19,25
1972	+1,8	18,6	5,473	23,51
1973	+4,8	15	6,974	17,72

Les politiques de crédit à l'investissement ont un caractère ouvertement sélectif, c'est-à-dire structurel : la dévaluation de 1969 a aussi été « l'instrument d'une politique de modernisation industrielle pour renforcer l'économie française dont l'ouverture augmentait très vite »⁴⁹. Cela étant, c'est bien une compétitivité-prix retrouvée qui explique le retour immédiat à l'équilibre externe, avec une réussite spectaculaire de l'opération : « Non seulement le déficit commercial de 1968-1969 est très vite résorbé, mais en plus,

⁴⁵ INSEE, *Le mouvement économique en France, 1949-1979. Séries longues macroéconomiques*, mai 1981.

⁴⁶ Statistiques établies sur la base des francs courants, Banque de France et Conseil national du crédit, *La monnaie en 1973*, page 8.

⁴⁷ INSEE, *Le mouvement économique en France, 1949-1979. Séries longues macroéconomiques*, mai 1981.

⁴⁸ Calcul sur des valeurs en francs courants, Banque de France et Conseil national du crédit, *La monnaie en 1973*, page 52.

⁴⁹ Michel Aglietta et Camille Baulant, « Le franc : de l'instrument de croissance à la recherche de l'ancrage nominal », in *Du franc Poincaré à l'Ecu*, CHEFF, 1993, page.507, dans la lignée de Jacques Mistral, « Vingt ans de redéploiement du commerce extérieur », *Economie et Statistique*, n°71, octobre, 1975.

contrairement à la tendance antérieure le redressement est particulièrement marqué à l'égard des échanges avec la CEE et les autres pays industrialisés. Les exportations, avec un taux de croissance record de 13,3% par an (en volume) de 1969 à 1973, jouent plus nettement que jamais un rôle moteur dans la croissance française. »⁵⁰ C'est un succès car si, toujours sous l'effet de la pression salariale, les tensions inflationnistes demeurent fortes, la croissance connaît un dynamisme exceptionnel : sur la période 1969-1972. Cette compétitivité est préservée du fait de la montée de l'inflation chez les principaux partenaires commerciaux de la France, d'où des trajectoires inflationnistes différentes.

B. L'assouplissement de la politique économique conjoncturelle pour faire face au ralentissement de la demande mondiale (fin 1970-1971)

Si la dévaluation et son plan d'accompagnement peuvent être considérés comme des succès, l'augmentation du nombre de chômeurs préoccupe les responsables. Elle résulte d'un ralentissement de la croissance mondiale : entre le deuxième semestre 1970 et le premier semestre 1972, il doit faire face à un ralentissement de la croissance de la demande mondiale ; alors que son évolution annuelle était de 7,3 % au premier semestre 1970, elle passe à 4,8 % au second semestre 1970 et seulement 2,5 % en 1971. Aussi s'ouvre une deuxième phase de la politique conjoncturelle du gouvernement Chaban, caractérisée par un assouplissement des politiques conjoncturelles, pour compenser le ralentissement de la demande externe par un regain de la demande interne : dès que la production industrielle semble s'être ralentie⁵¹ au quatrième trimestre 1971, une mini-relance est conçue le 12 janvier 1972 pour desserrer les boulons du crédit ; une série de mesures de politique monétaire permet l'abaissement du taux de base bancaire de 8,2 % en août 1970 à 6,1 % en mars 1972. Un assouplissement plus net peut être identifié en ce qui concerne la politique budgétaire et est à l'œuvre dès la fin de l'année 1970 : baisse de la pression fiscale sur les ménages et les entreprises, dispositions en faveur des pensionnés, des retraités et des salariés à faibles revenus... Le solde d'exécution de la loi de finances fait apparaître un déficit pour 1971 ; la même volonté de soutenir la demande interne persiste au début de l'année 1972.

Bien que l'austérité soit écartée au nom d'un pragmatisme relevant plutôt de la navigation à vue – pour éviter toute dérive sans casser la croissance –, la vigilance vis-à-vis des « grands équilibres » constitue une contrainte pour l'ensemble de la politique économique : il faut éviter que la stabilisation du franc cause une sur-appréciation de la monnaie, surtout quand le dollar se met à flotter⁵² à partir d'août-décembre 1971, car elle serait un facteur d'amenuisement de la compétitivité du pays à l'exportation ; il faut aussi éviter que la rigueur budgétaire accentue la hausse du chômage à une époque où l'on croit à la stimulation (keynésienne ?) de l'économie par les dépenses du Budget. C'est pourquoi des observateurs parlent de « franc électoral » en 1972, car, loin de choisir la rigueur comme la RFA, la France préfère une politique quelque peu attentiste pour ne pas susciter la grogne des électeurs à la veille des élections de mars 1973. Ni Chaban ni VGE n'ont intérêt à faire de la

⁵⁰ Jean-Charles Asselain, *Histoire économique de la France*, Paris, Seuil, tome 2, 1984, pages 136-137.

⁵¹ La production industrielle stagne à l'indice 173-174 en octobre-décembre 1971 ; il est vrai que les États-Unis connaissent alors une récession. L'État abaisse alors le taux des réserves obligatoires des banques (de 12,25 à 10 % des dépôts à vue) et le taux d'intervention sur le marché monétaire. La production industrielle remonte à 176 en janvier 1972.

⁵² Sur l'histoire financière d'ensemble, cf. Charles Kindleberger, *International Economics*, Georgetown, Richard D. Irwin, 1973. Charles Kindleberger, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica, 1990.

variable de la politique conjoncturelle un carcan ni pour la croissance économique ni pour l'état politique du pays ; le taux d'inflation reste en janvier 1972 sur une pente annuelle de 5,8 %. Les deux hommes partagent la préoccupation de ne pas concevoir de "politique de rigueur" telle que celle qui avait favorisé la poussée de la gauche aux élections de mars 1967 ; il s'agit simplement de restaurer le déséquilibre vécu en 1968-1969, de serrer quelques boulons, sans "serrer la vis" – d'où le reproche *a posteriori* d'un certain laxisme par rapport à la politique allemande de Karl Schiller. Aussi ne peut-on parler à une échelle macroéconomique d'une contrainte forte, mais seulement d'une incitation à la vigilance : la liberté de manoeuvre du gouvernement Chaban a été relativement souple. Chaban et VGE peuvent tous deux tirer parti de l'équilibre apparemment pertinent atteint en 1972, année où 103 000 emplois industriels sont créés nets. Cet assouplissement parvient à atteindre son objectif de soutien de l'expansion, car la croissance française reste plus dynamique que celle de ces partenaires de l'OCDE (3,6 % en 1970, 3,7 % en 1971) et la hausse du chômage apparaît relativement modérée.

C. Le redressement des "grands équilibres" : un bilan positif ?

À travers ces deux grandes phases de politique économique, nous constatons l'efficacité des politiques conjoncturelles à cette époque et la capacité de l'économie française à absorber les chocs (choc salarial de mai 68, ralentissement de la demande mondiale à partir du deuxième trimestre 1970, éclatement du régime de Bretton Woods en août-décembre 1971). La politique conduite paraît trouver ses justifications théoriques dans le courant de la synthèse keynéso-classique de l'époque⁵³. Les caractéristiques structurelles de l'époque expliquent cette efficacité : erreurs d'anticipations des agents, faible ouverture de l'économie française... La guérison du franc semble obtenue et les Giscardiens peuvent rêver d'un "franc Giscard" ; l'indépendance du pays est retrouvée puisqu'il ne dépend plus des vellétés des courtiers de change ni des éventuels desiderata des partenaires européens (les banques centrales solidaires) ou internationaux (le FMI).

Le positionnement trimestriel du franc par rapport à deux devises clés ⁵⁴		
Le cours à Paris en francs	du dollar	du mark
1969-2	4,97	1,243
1969-3	5,30	1,330
1969-4	5,58	1,507
1970-1	5,55	1,506
1970-2	5,52	1,520
1970-3	5,52	1,520
1970-4	5,52	1,519
1971-1	5,52	1,519
1971-2	5,52	1,550

⁵³ Selon le modèle IS-LM. Cf. John-Maynard Keynes, *Economic Articles and Correspondance*, The Collected Writing of John-Meynard Keynes, Cambridge, vol. XI, 1983. J.-M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, traduction française, 1971. Jacques Polak, « Le modèle monétaire du FMI. Un outil toujours précieux », *Finances et Développement*, décembre 1997, pages 16-19.

⁵⁴ Quand la valeur du chiffre augmente, cela signifie que le positionnement du franc s'effrite ; l'amenuisement de la valeur indique au contraire que le positionnement du franc est consolidé. N'oublions pas la coupure du flottement du dollar à partir du second semestre 1971.

1971-3	5,52	1,614
1971-4	5,49	1,660
1972-1	5,10	1,596
1972-2	5,02	1,581
1972-3	5,00	1,574
1972-4	5,05	1,577
1973-1	4,79	1,592

Le programme d'accompagnement de cette dévaluation impose des contraintes qui ont pu réduire la marge de manœuvre du gouvernement Chaban pour conduire l'ensemble de sa politique économique. En effet, la pérennité de la stabilité monétaire dépend d'un facteur immatériel, la confiance des manieurs de devises, et d'un facteur matériel, la quantité de monnaie créée, l'inflation monétaire, que la politique de gestion fine (« *fine tuning* ») menée par les Finances (qui agit sur le volume et le prix du crédit et sur l'endiguement du déficit budgétaire et de l'emprunt public) est censée maîtriser, en un temps où l'on croit et l'on peut – à cause de la modestie des oscillations conjoncturelles – mener une « politique monétaire ». Le gouvernement, la rue de Rivoli et l'ensemble des experts de l'appareil financier d'État ou parapublic (les banques) franchissent d'ailleurs à cette époque le cap d'une réelle modernisation du marché de l'argent : après un tiers de siècle "d'économie administrée" dans ce domaine, un "marché monétaire" prend corps en 1971-1973 où le taux directeur de la Banque de France et la gestion au jour le jour du volume et du prix du refinancement du crédit se substituent au rôle historique du réescompte bilatéral entre la banque centrale et chaque banque et aux plafonds de réescompte. Le contrôle quantitatif du crédit est abandonné au profit d'une politique de contrôle de la liquidité bancaire à travers la variation des réserves obligatoires des banques de second rang ; on contrôle maintenant le volume des crédits distribués par la liquidité et le coût du crédit. La suppression de l'encadrement du crédit à moyen terme a lieu en juin 1970, le régime général de l'encadrement du crédit est abrogé en le 23 octobre 1970 ; au début de 1971, le refinancement bancaire est modifié afin de rapprocher le système français des autres systèmes européens conformément aux recommandations du *rapport Marjolin-Sadrin-Wormser* ; le marché monétaire se substitue au réescompte pour assurer le refinancement des banques. Certes, cette réforme a été conçue plutôt à l'époque du cabinet Couve de Murville, sur les conseils de Rueff et de Wormser ; et ce dernier l'« a mis en oeuvre son rapport contre une résistance farouche de la Banque de France et des Finances, mais avec beaucoup d'acharnement et d'habileté »⁵⁵ ; si l'on pressent les réticences de VGE à ce sujet, l'on peut penser qu'un tel assouplissement du fonctionnement monétaire allait dans le sens de la "libéralisation contrôlée et maîtrisée" de l'économie semi-publique que prônait l'équipe Chaban.

Taux de croissance annuel moyen du PIB ⁵⁶ entre 1969 et 1972						
	États-Unis	Japon	RFA	Royaume-Uni	France	Italie
En %	3,0	8,87	4,94	2,45	5,38	3,07

⁵⁵ Témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, juin 2006 : « Wormser a bâti un projet raisonnable de réformes de la politique monétaire, encore très interventionniste, mais à travers des instruments de marché [...]. Giscard détestait Wormser, n'attachait aucun intérêt à ce qu'il faisait et regrettait le temps où le ministre décidait de toute la gamme des taux d'intérêt. Président de la République, l'un de ses premiers actes fut d'envoyer Wormser à l'ambassade de Moscou », Ibidem. « Franchement, l'impression que j'ai eue, c'est que Giscard avait des réticences sur la réforme du marché monétaire, pour des questions de personnes, car il ne s'entendait pas avec Wormser. Mais Giscard a accompagné la réforme », entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006.

⁵⁶ Calcul à partir de A. Maddison, *L'économie mondiale, 1820-1992*, Paris, OCDE, 1995.

	Indice des prix à la consommation ⁵⁷ (%)	Production industrielle ⁵⁸ (%)	PIB ⁵⁹ (%)	Consommation des ménages ⁶⁰ (%)	Nombre de chômeurs	Taux de chômage
1967	2,64	3,78	4,7	4,97	436 000	2,1
1968	4,57	5,50	4,3	3,66	554 000	2,7
1969	6,49	12,06	7	6,43	484 000	2,3
1970	5,15	10,71	5,7	4,64	530 000	2,5
1971	5,5	6,15	4,8	6,27	585 000	2,7
1972	6,16	6,70	4,4	6,09	611 000	2,8
1973	7,32	7,16	5,4	5,58	593 000	2,7

Soldes par rapport au PIB ⁶¹	Solde budgétaire (solde d'exécution de la loi de finances, en % du PIB)	Solde commercial (en % du PIB)	Solde courant de la balance des paiements (en % du PIB)
1967	1,1	0,14	0,12
1968	-1,02	-0,24	-1,09
1969	-0,08	-0,91	-1,46
1970	0,85	0,47	0,17
1971	-0,25	1,08	0,49
1972	0,72	0,65	0,15
1973	0,43	0,19	0,58

Le taux de chômage est en France comme ailleurs faible au voisinage du taux de chômage frictionnel⁶². Le rythme de la hausse des prix reste modeste car l'inflation française est en position médiane parmi celles des grands pays, inférieure à celle du Japon ou du Royaume-Uni. La croissance du PIB global est particulièrement forte sur la période 1969-1972, qui marque une sorte d'apogée du régime de croissance en vigueur depuis les années 1950, régime fordiste pour l'École de la régulation. Au sein du groupe des pays les plus industrialisés la croissance française paraît très dynamique, seul le Japon présente une croissance plus rapide à l'époque. Le dynamisme de l'activité s'explique en France par la force des moteurs traditionnels de la croissance : la croissance démographique et le dynamisme du progrès technique, des innovations via notamment les transferts de technologies américaines mais aussi par une dynamique intersectorielle favorable au gain de productivité et la stabilité du système financier. Par ailleurs, l'ouverture commerciale croissance des économies constituent un autre moteur de la croissance et elle est soutenue par la baisse des coûts de transport et des droits de douane.

⁵⁷ INSEE, *Le mouvement économique en France, 1949-1979. Séries longues macroéconomiques*, mai 1981, page 210.

⁵⁸ Calcul du pourcentage sur la base des prix constants 1970, INSEE, *Le mouvement économique en France, 1949-1979. Séries longues macroéconomiques*, mai 1981, page 74.

⁵⁹ Jean-Pierre Vesperini, *L'économie française sous la V^e République*, Paris, Economica, 1993.

⁶⁰ INSEE, *Le mouvement économique en France, 1949-1979*, page 210.

⁶¹ Jean-Pierre Vesperini, *L'économie française*, 1993.

⁶² Il résulte du processus d'ajustement sur le marché du travail (changements d'emplois).

3. Comment rendre la France plus performante ?

L'ardente obligation de la compétitivité économique d'un pays désormais inséré dans une "économie ouverte" explique la mise en oeuvre d'une batterie de leviers par le gouvernement Chaban. Certes, sa politique sociale va aussi dans ce sens puisque le développement de la formation professionnelle continue (loi de 1971), des filières de formation initiale (IUT, BTS, etc.), des outils de mobilité des salariés (ANPE, etc.) ou de la réorientation du travail non salarié vers l'emploi salarié (incitations à l'exode rural) améliore la fluidité de l'emploi. De même, la politique des transports (autoroutes, ports, aéroports et renforcement d'Air Inter et d'Air France) favorise le désenclavement ; enfin, plusieurs réunions (Finances, PTT, Matignon et même Élysée, avant un conseil des ministres le 10 décembre 1969) lancent une première étape de l'accélération des investissements dans les équipements téléphoniques⁶³ (doublement du trafic en cinq ans, automatisation). Pourtant, une indéniable "politique économique structurelle" se construit indéniablement : il faut donc démêler ce qui revient réellement au gouvernement Chaban, en quoi il donne son impulsion à des projets destinés à vivre sur le long terme, et en quoi ses décisions ont marqué des inflexions.

Cette politique structurelle s'articule alors autour du Plan, qui atteint son apogée sous le gouvernement Chaban – avant les soubresauts causés par la « crise du pétrole » et l'abandon du Plan sous VGE : le sixième Plan (1971-1975) constitue l'ossature du dessein modernisateur qui sous-tend la politique d'expansion du tournant des années 1970 ; un super-modèle économétrique, le modèle physico-financier (FIFI), est mobilisé et donne l'impression qu'on peut manipuler toutes les manettes de la croissance. Au terme d'une série de réunions officielles (les commissions du Plan) et officieuses (les cabinets⁶⁴), le Plan propose une « politique industrielle », le renforcement des secteurs de base, de l'innovation, etc. : il « *est très ambitieux du point de vue de l'industrie pour laquelle il s'agit de dégager des moyens de financement supplémentaires, qu'ils soient internes ou externes aux entreprises. Des mécanismes nouveaux destinés à financer les investissements industriels à l'étranger sont imaginés afin d'accompagner l'entrée de la dimension internationale dans l'économie de marché* »⁶⁵. Le financement de l'investissement industriel est posé en priorité, y compris face aux besoins en logement⁶⁶. Le Comité de politique industrielle du 29 janvier 1970 annonce

⁶³ Une réunion intercabine se tient dès le 29 août 1969 pour la relance du financement des télécommunications en 1970 ; l'on y évoque la promotion du crédit-bail et de nouveaux circuits de financement par appel à l'épargne (Archives Simon Nora). La réunion du 8 janvier 1970 exprime un programme de financement sur trois ans, avec 3 500 millions de francs en 1970, 4 450 en 1971 et 5 500 en 1972 ; en contrepartie, un « effort sérieux de la part des industriels » passe par une baisse réelle des prix d'un quart avec une volonté de garantie des prix (Archives Simon Nora). Cf. Félix Torres, *France Télécom. Mémoires pour l'action*, Paris, France Télécom, 1995. « Jusqu'en 1971, le service commercial est entièrement dépendant des services techniques et se contente alors d'assurer les services d'annuaire et de facturation et d'enregistrer les demandes des abonnés en attente du très convoité poste téléphonique. » Un nouveau directeur général, Louis-Joseph Libois, est nommé en 1971. « C'est en 1971 que l'administration décide de séparer les services commerciaux des services d'exploitation technique. Cette décision a une double signification : la reconnaissance des fonctions commerciales et la modification des relations entre les abonnés et l'administration. Grâce aux agences, l'abonné accède enfin au statut de client », *Ibidem*, pages 132 et 134. Le nombre de lignes en fonction augmente de 4 à 7 millions entre 1970 et 1975.

⁶⁴ Les premières réunions intercabine consacrées au processus de préparation du Plan sont présidées par Simon Nora en personne : 18 juillet, 1^{er} août, 8 septembre 1969, etc.

⁶⁵ Jean-Michel Bloch-Lainé & Bruno Moschetto, *La politique économique de la France*, Paris, PUF, 1981 et 1987, page 32.

⁶⁶ Ainsi, quand le cabinet Chaban et le ministère du Logement proposent de réformer le système de financement où le Crédit foncier dominait les prêts bonifiés à moyen terme (« prêts spéciaux »), en favorisant les circuits

ainsi des objectifs ambitieux pour le Plan avec une croissance de 6 à 6,8 % pour le PIB et de 7,5 à 8,5 % pour la production industrielle avec comme dessein « l'existence d'une industrie compétitive ».

Cette politique économique accentue la stratégie des « champions nationaux » esquissée à la fin des années 1960 : il s'agit de constituer dans chaque branche d'activité quelques géants de la production et des services⁶⁷, aptes à affronter l'économie ouverte et à exporter, à une époque où (jusqu'au milieu des années 1980) l'on entretenait l'illusion que la puissance publique pouvait façonner le système productif. Le gouvernement Chaban n'est pas original en soi, et c'est d'ailleurs Pompidou qui décide de ne pas accepter le passage de la filiale électrotechnique Jeumont-Schneider du groupe métallurgique Schneider sous le contrôle de la firme américaine Westinghouse en 1969. Mais le gouvernement continue et accentue cette politique, en parrainant activement le remodelage des entreprises dans l'électrotechnique, dans les équipements métallurgiques et la sidérurgie, dans l'automobile⁶⁸, dans l'aéronautique, dans le cadre de « grandes manœuvres industrielles »⁶⁹. L'appareil économique d'État est doublement partie prenante : par le jeu de ses commandes, il favorise la cristallisation d'oligopoles jugés utiles à la compétitivité (autour d'Alcatel dans les télécommunications, par exemple⁷⁰ ; autour d'Alsthom dans l'électrotechnique, ces deux sociétés appartenant au groupe CGE⁷¹) ; grâce au secteur public, il influe en direct sur les restructurations ; fusion de Nord Aviation, de Sud Aviation et de SEREB dans la SNIAS-Aérospatiale⁷² en 1970 ; regroupement de la pétrochimie d'Elf-Erap et de la CFP dans ATO ; agrégation du pétrolier privé Antar dans la société mixte Elf-Erap – ou, dans les services, l'autonomie de gestion des deux sociétés d'économie mixte de transport maritime (Messageries maritimes et CGT). L'extension de la filière nucléaire civile française s'exprime avec continuité pendant les années Chaban, puisque la décision de lancer le processus de construction d'une usine d'enrichissement de l'uranium prend corps⁷³ dès 1971.

La stratégie d'ouverture s'exprime par le lancement ou l'accélération de processus de coopération internationale. Le gouvernement Chaban traduit la commune perception par l'appareil économique d'État français que le pays ne peut financer une industrie de motorisation aéronautique indépendante à lui tout seul, d'où l'alliance en 1971 de l'entreprise

courts d'attribution des crédits immobiliers au profit des banques, ce qui élargirait la base du financement du logement semi-social, les Finances refusent en arguant de la priorité donnée au financement de l'industrie (Archives Simon Nora, réunions des 26 février 1971, *et alii*, en mars, etc.).

⁶⁷ « L'enjeu était d'amener quelques groupes puissants à se hisser au niveau mondial et de permettre au plus grand nombre d'entreprises de jouer en Première Division », Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, page 442.

⁶⁸ Jean-Louis Loubet, *Renault. Cent ans d'histoire, 1898-1998*, Boulogne, ETAI, 1998.

⁶⁹ Élie Cohen & Michel Bauer, *Les grandes manœuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985. Ces restructurations s'inscrivent dans la logique du *rapport Clappier* sur les faiblesses de l'industrie privée.

⁷⁰ Après le « Yalta Thomson/CGE » décidé avant le gouvernement Chaban le 5 juin 1969, qui fait d'Alcatel-CGE le responsable tricolore des télécommunications, aux côtés des filiales des groupes américain et suédois – cette partie du Yalta étant remise en cause plus tard en 1978 –, et qui fait d'Alsthom-CGE la clé de voûte de la concentration électrotechnique, avec le retrait de Thomson du capital d'Alsthom.

⁷¹ Cf. Jacques Marseille (dir.), *Alcatel-Alsthom. Histoire de la Compagnie générale d'électricité*, Paris, Larousse, 1992.

⁷² Chaban a pu accélérer le processus concernant ce dossier car il connaissait bien le patron de la SNIAS, Henri Ziegler, qui avait été membre de l'un de ses cabinets sous la République précédente.

⁷³ Notamment pendant la réunion intercabinets du 12 janvier 1971 sur la politique nucléaire ; le projet d'usine en association avec les États-Unis est alors rejeté et l'on s'oriente vers une usine française, éventuellement avec coopération européenne, et vers l'utilisation de la technique de diffusion gazeuse conçue par le Commissariat à l'énergie atomique (Archives Simon Nora, 12 janvier 1971).

publique SNECMA avec le géant américain General Electric pour concevoir des réacteurs innovants (*CFM 56*)⁷⁴. Cette capacité de décision s'exprime aussi à propos de l'alliance entre Schneider, le CEA, EDF et Framatome avec la firme américaine Westinghouse pour implanter le modèle américain de réacteur à eau pressurisée aux dépens du modèle français graphite-gaz, trop dispendieux : si le processus de réflexion est enclenché dès 1968, il aboutit en 1969-1970 et le gouvernement Chaban est un "passeur" efficace sur ce point⁷⁵. Parallèlement, à partir de (mai) 1969, s'esquisse le projet de coopération européenne Airbus, face au groupe de pression (techno-gaulliste) animé par Dassault⁷⁶ en faveur d'un avion franco-français (*Mercure*) ; le réalisme prévaut pour privilégier l'abandon des rêves d'indépendance caressés avec la *Caravelle* au profit de la coopération initiée par le programme franco-anglais *Concorde*. Enfin, peu à peu, en 1970-1973, l'on prend conscience de l'échec du modèle économique de coopération européenne spatiale *Europa 2* et de la nécessité de s'orienter vers une coopération intégrée industriellement : c'est l'ensemble des partenaires (Elysée, Matignon) qui décide de monter une nouvelle politique spatiale européenne et de rejeter l'insertion dans le projet américain *Apollo*⁷⁷. Dans un autre domaine, si le Plan Calcul⁷⁸ a été renouvelé pour cinq ans en 1971 au profit de la CII, l'idée d'un rapprochement avec des sociétés européennes (Siemens en 1971, Philips en 1972) commence à mûrir au profit du projet Unidata. Les multiples réunions de comités interministériels à Matignon ont aidé à

⁷⁴ Le débat est abordé dès une réunion du 29 septembre 1969 quand on se demande avec quel réacteur équiper le futur avion *Airbus* (Archives Simon Nora). Un rapport du 29 janvier 1970 balaye le champ des hypothèses ; le marché d'un réacteur pour avions civils doté d'une forte puissance est estimé à 12 000 unités, mais les trois-quarts aux États-Unis. « Il ne saurait être envisagé que la SNECMA puisse le réaliser autrement qu'en coopération avec l'un des grands motoristes étrangers [...]. La SNECMA ne dispose par sur le marché des réacteurs d'avions civils d'une image de marque susceptible de s'imposer d'emblée. » Les réunions intercabines des 26 février 1970 et du 11 mars 1971 débroussaillent le terrain ; mais l'Industrie et l'Équipement s'insurgent contre un projet dévoreur d'argent alors que tant de secteurs mobilisent déjà des investissements lourds (informatique, espace, CEA, recherche). Ils s'opposent à l'Industrie qui insiste sur les perspectives de rentabilité car chaque appareil gros porteur doit consommer plusieurs réacteurs pendant sa vie technique et un gros volume de pièces de rechange ; elle rappelle aussi que l'indépendance en cours de préparation pour la fabrication des cellules serait amoindrie si l'avionneur en gestation dépendait excessivement de fournisseurs étrangers de moteurs. Le cabinet Chaban et les Finances – inquiètes du risque de dérive financière – prolongent les études financières, qui débouchent sur la décision de négocier avec un motoriste étranger (Archives Simon Nora, 11 mars 1971).

⁷⁵ Une commission sur la production d'électricité d'origine nucléaire (PEON) rend deux rapports en avril 1968 et mai 1969, en faveur du réacteur PWR. Des réunions intercabines ont lieu les 24 et 27 octobre 1969 pour en dresser les conclusions, où l'on réfléchit sur la reprise de la construction de centrales nucléaires pour passer de 1 370 MW en 1970 à 2 445 (plus 845 en association) en 1975, alors qu'un réacteur nouveau n'a été entrepris par EDF depuis 1966. Un réacteur par an serait commandé chaque année pendant le 6^e Plan (Archives Simon Nora). Cf. Jean-François Picard, Alain Beltran & Martine Bungener, *Histoires de l'Edf. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985.

⁷⁶ Claude Carlier & Luc Berger, *Dassault, 50 ans d'aventure aéronautique, 1945-1995*. Deux volumes : *Les programmes. L'entreprise*, Paris, Éditions du Chêne-Hachette Livre, 1996.

⁷⁷ A notre sens, la première réunion intercabines consacrée à la politique spatiale se tient à Matignon le 28 avril 1970 ; trois options y sont débattues : le repli sur un programme modeste, l'abandon ou une coopération européenne d'un nouveau type, qui présenterait l'avantage de permettre la mise en valeur des acquis des programmes précédents (Archives Simon Nora). La réunion intercabines du 30 octobre et le comité restreint du 3 novembre 1970 (donc au niveau de Matignon) préparent la conférence spatiale européenne des 4 et 5 novembre 1970. La France choisit de ne pas participer au programme *Apollo* et d'accompagner le projet de conception d'un lanceur européen (*Europa 3*, l'ancêtre d'*Ariane*), alors que la Grande-Bretagne refuse de s'y associer – au profit du lanceur américain – mais maintient son engagement dans la politique européenne de satellites de communication. Les Finances soulignent « l'ampleur des engagements financiers éventuels du programme *Apollo* », estimés entre 160 et 360 millions de francs annuels, mais elle s'inquiète aussi du financement du projet *Europa 3*. L'enjeu est la disponibilité du lanceur pour les Européens, qui n'auraient pas les mêmes garanties avec le seul lanceur américain (Archives Simon Nora).

⁷⁸ Jacques Jublin et Jean-Michel Quatrepoint, *French ordinateurs*, Paris, Alain Moreau, 1976.

l'éclosion des schémas de pensée et d'action, donc à la maturation des projets, même si les trois années de gouvernement Chaban ne constituent qu'une étape dans ces processus⁷⁹, qui, pour la plupart, ne trouvent leur aboutissement qu'en une décennie.

Établir un bilan d'une telle politique est délicat car, sur ce registre de la politique industrielle, une durée de trois années est insignifiante dès lors que les projets se déploient au moins sur une décennie. Mais, dans le cadre de la logique du développement économique de l'époque – valide jusqu'au milieu des années 1980 –, des caps sont indéniablement franchis sous le gouvernement Chaban ; des inflexions sont esquissées avec clarté et fermeté, et tous ces changements sont sinon initiés, du moins analysés, soupesés, co-décidés par les hommes du cabinet à Matignon. La difficulté réside dans l'évaluation de leur influence aux côtés des hommes de l'Élysée, voire de la rue de Rivoli : au débat « années Chaban/années Pompidou ? » s'ajoute la part de continuité avec les années gaullo-pompidoliennes. Les débats interministériels visent à accélérer ce processus, et le cabinet de Chaban est un levier influent, mais en étroite liaison avec l'Élysée et Rivoli.

Ainsi, c'est bien au plus haut niveau que se décide la politique d'indépendance économique nationale. Pompidou président infléchit en effet la stratégie de Pompidou Premier Ministre, certainement dessinée par de Gaulle : à partir de 1970, la France abandonne la frilosité dominante et favorise les investissements étrangers, sources de transferts de capitaux et de technologies qui sont propices à la modernisation et à la compétitivité⁸⁰. L'eupéanisation explique que tout investisseur ne pouvant installer son usine en France l'installera aux confins de celle-ci, comme cela avait été le cas pour une usine Opel... Sur ce registre, l'action de Chaban est donc moins déterminante que symbolique : son discours exprime l'inflexion décidée à l'Élysée, nous semble-t-il ; mais il est porteur de symbole comme quand Chaban patronne l'installation d'une usine Ford⁸¹ dans la banlieue de Bordeaux en 1970 ou quand il explicite « la politique industrielle » dans *L'Express*⁸².

Des observateurs ont noté aussi que, sous Chaban comme avant ou après, le poids de certains pans de l'appareil économique d'État domine parfois celui des "politiques" : ce serait EDF qui aurait finalement – en 1969-1972 – rejeté le projet de rationalisation rêvé par les réunions entre les experts de l'Élysée et de Matignon, en faveur d'une évolution à terme vers l'affirmation de la CGE (dont le patron, Ambroise Roux, est proche de Pompidou) comme clé de voûte de la politique nucléaire civile en dépeçant Schneider et en regroupant ses actifs électrotechniques avec ceux de la CGE). Donc, finalement, est-ce que l'équipe Chaban a montré plus de capacité d'autonomie de décision face aux groupes de pression de l'appareil économique d'État, des « émirs de la République »⁸³ ou des « nucléocrates » ? Sur le même registre des fusions, c'est la rue de Rivoli qui, au nom du contrôle des oligopoles et de la concurrence, aurait rejeté l'idée de fusion entre la CGE et Thomson-CSF, un temps caressée par des pompidoliens, car un tel groupe aurait drainé une part énorme de commandes

⁷⁹ Pour une recension des mutations industrielles dans ces années 1970, cf. Bertrand Bellon & Jean-Marie Chevalier (dir.), *L'industrie en France*, Paris, Flammarion, 1983.

⁸⁰ D'où la réunion intercabinets du 26 janvier 1970 et les comités et conseils restreints des 29 janvier, 10 et 12 février 1970 (Archives Simon Nora), qui fixent les règles concernant les investissements étrangers en France et les investissements français à l'étranger.

⁸¹ « Ford's Bordeaux-Blanquefort plants: a history (1969-1982) », in H. Bonin (et alii), *Ford, 1903-2003: The European History*, Paris, P.L.A.G.E., 2003.

⁸² « La France a-t-elle une politique industrielle ? », entretien avec Chaban, *L'Express*, xx décembre 1970, pages 106-125.

⁸³ Pierre Péan & Jean-Pierre Séréni, *Les émirs de la République. L'aventure du pétrole tricolore*, Paris, Seuil, 1982. Philippe Simonnot, *Les nucléocrates*, Paris, 1978.

publiques et alors menacé le libre-arbitre de l'État. De même, VGE a considéré avec suspicion la politique d'autonomisation des grandes entreprises publiques (EDF, GDF, SNCF, RATP⁸⁴) enclenchée dans la lignée du fameux *Rapport Nora* de 1967 : la « politique contractuelle » sur le moyen terme⁸⁵ (avec définition d'objectifs, octroi de moyens financiers par grandes enveloppes, et contractualisation des prix et des accords salariaux⁸⁶) ne pouvait que heurter sinon le ministre, du moins les directions du Trésor et du Budget, qui auraient ainsi perdu quelque peu de leur pouvoir tatillon de contrôle et de d'impulsion...

Plus important, rétrospectivement et au niveau de l'histoire économique, nous semblent les interrogations sur le type de système productif que le gouvernement Chaban contribue à développer : en effet, de la fin des années 1960 au milieu des années 1980 s'échafaudent de futurs "éléphants blancs", de futurs monstres d'entreprises, des conglomérats surconsommateurs en investissements, dévoreurs de surcoûts de gestion ; le symbole en est la belle réussite célébrée en 1970 quand l'État parraine la création de Creusot-Loire par la fusion de plusieurs entreprises de métallurgie de transformation et de mécanique (dont CAFL et

⁸⁴ Archives Simon Nora, 23 septembre 1970. Un projet de développement des investissements est défini ; mais est aussi conçue l'idée d'un « contrat de programme » : l'Etat se désengagerait progressivement des responsabilités de gestion au profit d'une plus grande autonomie des dirigeants de la RATP ; des objectifs d'action seraient précisés : accroissement de la productivité, réduction des effectifs entre 1971 et 1974 (- 6 000), hausse des tarifs pour réduire la subvention d'équilibre versée par l'Etat par rapport aux recettes procurées par les clients, augmentation de la part des collectivités locales dans le financement, au-delà des 30 % en cours. La réforme entreprise est beaucoup plus modeste : hausse des tarifs, création d'une taxe sur les transports (Archives Simon Nora, 18 mars 1971). Mais elle comporte un projet de contrat de programme sur deux ans : « Il doit permettre d'améliorer sensiblement la gestion de l'entreprise, par l'application de contraintes externes : obligation d'équilibre budgétaire, après normalisation des comptes et fixation d'un montant forfaitaire et décroissant des subventions d'équilibre, efforts de productivité et adaptation des services, sans remettre en cause le statut du personnel (*Ibidem*).

⁸⁵ « Nous avions entrepris de faire de la SNCF, de l'EDF et de la RATP des entreprises à part entière, maîtresses de leurs décisions et dont les dirigeants auraient à répondre de leurs responsabilités », Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, page 441.

⁸⁶ « L'expérience du 5^e Plan a montré les difficultés d'obtenir des engagements des partenaires sociaux, et s'est soldée à cet égard par un échec. Une nouvelle tentative de programmation en valeur sera-t-elle faite dans le 6^e Plan ? Sans doute est-il souhaitable et possible de parvenir à des accords localisés et limités entre organisations patronales et ouvrières, mais le succès de la contractualisation est lié à son caractère empirique », indiquent les Finances. Ce à quoi répond le cabinet Chaban : « Le cabinet n'aperçoit pas d'incompatibilité fondamentale entre la notion de Plan et la mise en place d'un système contractuel. L'expérience montre que l'efficacité économique d'un système réglementaire a des limites et peut être, dans un certain nombre de cas, inférieure à celle d'un régime fondé sur des relations contractuelles. Il paraît souhaitable de substituer progressivement ce dernier type de relations au précédent », d'où le recours au triptyque : objectifs, prévisions, moyens d'y parvenir, alors que le Plan précédent avait négligé ces derniers (Archives Simon Nora, réunion intercabinet du 8 septembre 1969). Le levier clé serait l'établissement d'un modèle par le biais d'un contrat de programme entre l'État et EDF, pour « redonner aux dirigeants des entreprises nationales initiative et responsabilité dans le cadre de contrats de programmes » : « Laisser EDF, sous sa propre responsabilité, prendre, dans le domaine des investissements aussi bien que dans celui du fonctionnement, les décisions qui lui permettront de remplir, aux meilleures conditions, la mission qui lui est assignée. » Il faudrait la laisser « fixer un objectif de production d'électricité et laisser l'entreprise en déduire sa politique de financement et ses tarifs ». Le risque d'une telle évolution est appréhendé : « Si l'entreprise [publique] est autorisée à agir sans contrainte, est-on assuré que ses décisions seront toujours rationnelles et, en particulier, qu'il n'en résultera pas un suréquipement ? » D'où la nécessité d'indicateurs (taux de rendement de l'actif net, etc.). Mais les Finances s'opposent à l'émergence de ce modèle : « Il n'est pas normal pour l'Etat de s'engager pour plusieurs années à garantir le financement d'une part des investissements d'EDF. Outre que telles promesses risquent en fait de ne pouvoir être tenues, une telle position paraît indéfendable en principe, qu'EDF soit assimilée à une administration, ou, *a fortiori*, considérée comme une entreprise du secteur concurrentiel. L'État ne devrait pas prendre d'engagement allant au-delà du comportement normal d'un actionnaire. » Archives Simon Nora, réunion intercabinets du 12 décembre 1969. La réunion du 15 janvier 1970 initie la mise sur pied du processus de contractualisation.

SFAC) ; un magnifique groupe surgit alors, destiné à ne jamais être rentable et à sombrer en 1984... Mais l'on ne peut reprocher au gouvernement Chaban d'avoir cédé à "l'air du temps" puisque le mouvement perdure durablement après 1972.

4. Une politique de rééquilibrage économique ? Comment réduire les déséquilibres régionaux ?

L'autre versant de la politique économique du gouvernement Chaban entre plus dans la logique de la Nouvelle Société puisqu'il s'agit de concilier l'accélération de la modernisation de l'appareil productif et les grands équilibres socio-économiques du pays. Comment faire face aux effets socio-économiques de la politique favorisant une accélération des restructurations du tissu industriel et une intensification de la compétitivité et de la productivité globale, alors qu'une telle politique comporte nécessairement l'élagage des "poches" les moins productives et des effectifs. Aussi la période Chaban est-elle marquée par l'apogée de la politique d'aménagement du territoire désormais "classique" depuis la décennie 1954-1963 car visant à compenser le déclin de certaines activités par un volontarisme décentralisateur dans quelques dizaines de bassins d'emploi.

A. L'apogée de la politique d'aménagement du territoire

L'une des deux grandes missions interministérielles, avec le Commissariat général au Plan, la DATAR, vit alors de belles années car elle est placée au cœur de l'action du gouvernement Chaban. Mais la planification elle-même bénéficie d'un programme de « régionalisation du Plan » qui est fixée en priorité par le cabinet de Chaban, notamment lors de réunions interministérielles⁸⁷ au printemps et en été 1970 : les préfets et la DATAR doivent établir ensemble des mini-Plans adaptés à chaque « région de programme », avec des enveloppes budgétaires et des actions prioritaires. Une mesure discrète mais efficace va également dans le sens d'une autonomie régionale moins bridée, la déconcentration de certains crédits au profit des Caisses d'épargne⁸⁸ tandis qu'est esquissée⁸⁹ l'idée d'étendre le champ d'activité du Crédit agricole mutuel à « la ruralité » afin de soutenir l'aménagement du cadre de vie du monde agricole et des villes moyennes. C'est dès cette époque, notamment, qu'est lancé un processus tout à la fois de "banalisation" des produits d'épargne par leur élargissement à l'ensemble des banques et de promotion du "circuit court de l'argent" – avec la mise en place en 1969 du plan d'épargne logement et en 1972 des prêts immobiliers conventionnés ; mais l'initiative en est venue plutôt du cabinet de V. Giscard d'Estaing avec l'appui du ministère Chalandon⁹⁰. Par ailleurs, à la fois par désir de se désengager

⁸⁷ Archives Simon Nora, mai et juillet-août 1970, notamment.

⁸⁸ Notamment Archives Simon Nora, 16 novembre 1970. Voir plus haut.

⁸⁹ Archives Simon Nora, 4 septembre 1970. Le Crédit agricole pourrait financer l'ensemble de l'équipement rural, les résidences secondaires, les professionnels actifs en milieu rural (artisans, commerçants

⁹⁰ « Il est inexact de dire que le logement a été sacrifié à l'industrie, ni surtout que les Finances étaient hostiles à un développement d'un circuit court. C'était au contraire mon idée directrice et elle s'est concrétisée par deux innovations majeures, conçues entièrement à Rivoli. La première a été le plan d'épargne logement que j'ai proposé à Giscard à l'automne 1969 à la fois pour le logement et pour la politique de stimulation de l'épargne. Le PEL plongeait les banques, y compris les mutualistes, dans le financement du logement, avec les prêts complémentaires. La seconde a été en 1972 la création des prêts immobiliers conventionnés, les PIC, qui, pour la première fois, faisait distribuer des prêts aidés par toutes les banques. Matignon était assez loin de cela, mais ils m'ont aidé sur un point : outre que Giscard n'était pas personnellement intéressé par ces innovations, et que le Crédit foncier – Goetze, statue du Commandeur – les déconseillait –, Rivoli était alors franchement hostile à ce que les mutualistes et les PTT puissent distribuer ces prêts. Or ces réseaux 'de proximité' étaient pour moi le fer de lance du développement du circuit court. J'ai obtenu l'accord de Giscard grâce à Brossolette, plus ouvert, et

financièrement et par volonté de décentralisation, le gouvernement décide le 27 novembre 1969 de transférer aux départements la charge du réseau routier national secondaire⁹¹, soit environ 50 000 km sur 80 000.

Le gouvernement Chaban accentue plus encore la politique activiste de « reconversion », en poursuivant le plan charbonnier de 1968 sans céder aux groupes de pression pro-charbon⁹², en accompagnant le plan sidérurgique négocié par les partenaires économiques, sociaux et étatiques en 1971, en négociant avec la SNCF le plan de modernisation de 1970, marqué par la fermeture de quelques milliers de km de lignes d'intérêt secondaire, en persévérant dans l'impulsion à la concentration des chantiers navals sur un plus petit nombre de sites, enfin, de façon moins spectaculaire car plus diffuse, en prolongeant la politique de reconversion et de modernisation agricoles (indemnité viagère de départ⁹³, mesures en faveur des GAEC, etc.). En revanche, l'État (avec la DATAR et plusieurs organismes publics ou semi-publics liés aux Charbonnages de France, par exemple) stimule une politique dite de décentralisation industrielle, qui vise à orienter la création d'usines dans les bassins d'emploi en crise : l'usine Ford de Bordeaux-Blanquefort devrait compenser la fermeture des chantiers navals de Bordeaux-Lormont (Forges et chantiers de la Gironde⁹⁴) ; les usines d'automobiles essaient dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Lorraine pour compenser la fermeture de puits de mines ou de hauts fourneaux, etc. Des barèmes de subventions ou de défiscalisation sont négociés pied à pied entre l'appareil économique d'État et les futurs investisseurs privés ou publics (Renault). Classiquement, là aussi, la politique d'aménagement du territoire prolonge l'effort en faveur des pôles d'équilibre économique : alors que le cabinet Chaban lui-même, le Plan, la DATAR et les Finances grognent contre la concentration des investissements sur l'agglomération lyonnaise (aéroport de Satolas, métro), l'on commence à s'ouvrir⁹⁵ aux arguments de l'Équipement en faveur de la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse car la ligne classique serait saturée dès 1978. Parallèlement, le renforcement du pôle industriel de Fos-sur-Mer (nouvelle usine sidérurgique, etc.) est soutenu en toute logique par le gouvernement Chaban.

de Matignon, lui-même influencé par Chalandon, que j'avais convaincu, ce qui n'était pas évident pour un homme très proche des banques. Cette politique a payé : en 1972, le Crédit agricole avait conquis 35 % de part de marché des PEL, tant en ville qu'à la campagne. Du coup, les banques s'y sont mises sérieusement avec de très bons résultats. Il en a été de même pour les PIC, que le Crédit agricole a pu vendre sur tout le territoire », témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, juin 2006.

⁹¹ Archives Simon Nora, 14 juin 1970 : grande réunion d'application des décisions, malgré les réticences du ministère de l'Intérieur, inquiet du surcoût pour les départements.

⁹² Les réunions intercabineaux des 25 février et 21 avril 1971 refusent ainsi d'assouplir les dates de fermeture des puits des Houillères du Centre-Midi et du Dauphiné (Archives Simon Nora). Des conventions doivent être négociées avec les syndicats de mineurs pour accentuer la création d'emplois de conversion.

⁹³ Archives Simon Nora, 16 octobre 1969 (puis 23 avril 1970) : Groussard, spécialiste de l'agriculture au cabinet, y fait relancer la réforme de l'IVD, avec une fourchette de coût évaluée entre 500 et 800 millions par an entre 1970 et 1974 puisqu'on veut accélérer le départ en retraite des agriculteurs âgés et favoriser ainsi le regroupement des exploitations. En février-avril 1970, l'on décide aussi de réformer l'enseignement agricole.

⁹⁴ Des réunions intercabineaux se tiennent les 9, 28 et 29 juillet 1969 sur la situation des chantiers navals girondins (Archives Simon Nora) ; Chaban ne peut que s'impliquer personnellement dans ce dossier ! L'État doit financer entre 6 à 8 millions de francs pour accompagner le reclassement des quelque 500 salariés à reclasser avant de fixer la date définitive de fermeture, tandis que 500 autres salariés doivent évoluer vers des préretraites, des retraites, etc.

⁹⁵ Archives Simon Nora, réunion du 10 mars 1971.

Le renouveau passe aussi par la cristallisation d'une politique cohérente en faveur du développement des PME⁹⁶ ; le mot « développement » est d'ailleurs à la mode, par le biais du « ministère du développement industriel » et de la création de l'Institut de développement industriel (IDI) ; un secrétaire d'Etat à la petite et moyenne industries est mis en place. Chaban s'est impliqué dès septembre 1969 dans la conception d'un plan de soutien des PME⁹⁷ et dans le lancement de l'IDI⁹⁸ car il représentait les institutions de "mission" qui lui semblaient plus efficaces que les lourdes administrations financière et industrielle... Mais le processus est plus lent qu'il ne le souhaite tant précisément la force d'inertie est difficile à vaincre ; la conception de l'IDI est fort longue car la rue de Rivoli redoute toute idée d'un IRI à la française⁹⁹ ; puis sa mise en oeuvre reste modeste : en été 1971, 400 dossiers ont été reçus et douze interventions décidées dont six financées pour 29 millions de francs, ce qui est dérisoire : l'IDI « *ne sait pas très bien ce qu'il veut : planter des petits drapeaux tricolores sur des firmes que l'on désire préserver de l'étranger, ou prospecter des "gagneurs" auxquels il manque des fonds propres pour faire de belles performances* »¹⁰⁰.

Les opposants au « libéralisme économique » ou au « capitalisme », voire au « Grand Capital », n'ont pas manqué (et de manqueront pas) de souligner qu'une telle politique n'était qu'une politique d'accompagnement des mutations structurelles de l'économie, que la politique d'aménagement du territoire ne faisait que compenser « le déménagement du territoire »... Mais le gouvernement Chaban promeut activement cette médiation étatique quasiment "sociale-démocrate" et en structure la gamme de leviers d'action de façon plus accentuée encore que ce qui avait été effectué dans la seconde moitié des années 1960. Il assume avec une relative efficacité sa fonction de médiateur entre les groupes de pression et les organisations professionnelles (FNSEA, Union des industries métallurgiques et minières¹⁰¹, etc.) et sa fonction de facilitateur ou de passeur auprès des organisations syndicales pour alléger la rudesse des plans de modernisation dans nombre de bassins d'emploi. Le "chabanisme" économique, dans ce domaine, serait une croyance dans une société nouvelle où la mobilité spatiale et socioprofessionnelle serait facilitée, où la modernisation n'a pas à être freinée au nom des corporatismes socioprofessionnels et des considérations électoralistes, mais bien plutôt accompagnée (à froid) par la nouvelle politique sociale et stimulée par la politique d'aménagement du territoire et de reconversion, où l'appareil économique d'Etat et le gouvernement assument un rôle d'arbitrage. Quoi qu'il en soit, à terme, les retombées sur la compétitivité du pays au sein de "l'économie ouverte" ne peuvent qu'être durables grâce à la modernisation de l'appareil productif et à l'accentuation des mutations régionales. Mais

⁹⁶ Une réunion intercabineaux consacrée au dossier des PME se tient dès le 29 août 1969 : développement des prêts du FDES et du Crédit national, financement de l'innovation, financement des PMI exportatrices, augmentation des primes d'adaptation et de développement industriel, et création de l'IDI (Archives Simon Nora). Une autre grande réunion se situe le 23 juillet 1970, consacrée à l'IDI et renforcement du rôle des sociétés de développement régional.

⁹⁷ Réunion intercabineaux du 5 septembre 1969, Archives Simon Nora.

⁹⁸ La réunion interministérielle du 5 septembre 1969 lance le projet d'IDI.

⁹⁹ L'IRI est en Italie une super-holding publique contrôlant de vastes pans de l'économie par le biais de ses participations. Cf. le débat lors de la réunion intercabineaux du 26 janvier 1970, Archives Simon Nora.

¹⁰⁰ Jean Boissonnat, « Après deux ans de réformes. Les dernières cartouches de Chaban », *L'Expansion*, juillet-août 1971, page 34.

¹⁰¹ Philippe Mioche, *Jacques Ferry et la sidérurgie française depuis la Seconde Guerre mondiale*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 1993. Ferry est le président de la Chambre intersyndicale de la sidérurgie et joue un rôle clé dans la négociation de la convention quinquennale de 1971 qui prend la suite de celle conclue en 1966. Cf. aussi : Jean Padioleau, *Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, PUF, 1981.

l'ampleur des subventions d'accompagnement est quelque peu limitée par la politique de (relative) rigueur budgétaire en appoint de la politique monétaire.

B. La politique d'aménagement de la région parisienne

La politique d'aménagement touche aussi la région parisienne, et le volontarisme de Chaban a pu trouver à s'exprimer dans l'accompagnement du processus de restructuration de la banlieue : c'est sous son gouvernement qu'est décidée la création du quatrième « ville nouvelle », dans le Val-de-Marne, en sus de celles de Cergy, Evry et Saint-Quentin déjà décidées auparavant, et qu'est votée la loi de juillet 1970 sur les « agglomérations nouvelles »¹⁰². Mais le mouvement a démarré dès la seconde moitié des années 1960 et se déploie jusqu'au tournant des années 1980. En revanche, le projet de décentralisation de la gestion de la RATP échoue, car il prévoit l'attribution de fortes responsabilités à « un syndicat de collectivités locales » : « l'objectif est de s'engager l'Etat au niveau de l'exploitation, en demandant un effort important aux usages, entreprises, collectivités locales »¹⁰³ et d'abaisser la part de l'Etat dans « la clé de financement » des investissements de 50 % à 30 % ; mais le ministère de l'Intérieur bloque la réforme car elle engagerait une profonde mutation du pouvoir des collectivités territoriales sans qu'elles en aient (encore ?) les moyens financiers¹⁰⁴.

Enfin, le gouvernement Chaban tente d'éviter que le projet d'aménagement du quartier des Halles¹⁰⁵ ne se transforme en futur « coup parti » et en « éléphant blanc », dérive aisée pour tout programme de ce genre à cause de son ampleur financière et de sa durée (au moins une dizaine d'années). En fait, les réunions inter-cabinets visent à défricher le terrain et à éviter les chausse-trapes tant le nombre de partenaires est étendu : Préfecture de Paris, Transports, RATP, société d'économie mixte SEMAH, Finances, alors que tous présentent le risque financier et l'inévitabilité d'un déficit (estimé à 180 millions de francs dès juin 1970...) et relèvent « les nombreuses et importantes incertitudes qui demeurent liées au projet »¹⁰⁶. Le cabinet Chaban souhaite que l'État puisse garder au plus haut quelque maîtrise dans la conduite de ce programme sans se laisser ensevelir par les dossiers techniques ou les groupes de pression, d'où la multiplication des réunions permettant de « déblayer » le dossier avec lucidité et cohérence. Le puzzle est inextricable et l'on ne peut reprocher à Chaban de n'avoir pas assemblé toutes les pièces en 1972 : si Pompidou peut imposer le musée d'art contemporain sur une parcelle située à l'extrémité de la zone d'intervention et restée vierge depuis les années 1930, Chaban ne peut en quelques trimestres forger le destin de ce qui est amené à devenir « le trou des Halles »...

¹⁰² Archives Simon Nora, réunion du 5 octobre 1970. L'on ne parle encore de Créteil.

¹⁰³ Archives Simon Nora, réunion du 23 mars 1971.

¹⁰⁴ « Il s'agit en réalité d'une fausse décentralisation puisque l'État conservera nécessairement d'une manière ou de l'autre les pouvoirs qu'il a toujours exercés en matière d'investissements et de tarifs ; ce partage de compétences serait source permanente d'irritation et de conflits », Archives Simon Nora, réunion du 23 mars 1971.

¹⁰⁵ Un comité restreint tenu le 13 mai 1969 sous la présidence de Couve de Murville a choisi le concept de forum souterrain, mais sous la forme encore d'une simple hypothèse de travail. Dès le 13 octobre 1969, une réunion inter-cabinets relance le projet (Archives Simon Nora) : le préfet de Paris et les Transports jugent alors indispensable que le nouveau noeud de RER (avec le tronçon Auber-Nation) soit entrepris dès le 6^e Plan à cause de la saturation des réseaux.

¹⁰⁶ Archives Simon Nora, 13 octobre 1969. Un rapport d'ensemble est alors sollicité pour le 31 mars 1970.

Conclusion

Apprécier le jeu des rapports de forces dans le système de la prise de décision est la clé de l'explication historique du fonctionnement du pouvoir exécutif ; aussi la reconstitution du rectangle (Matignon-Élysée-cabinet de V. Giscard d'Estaing-ministère des Finances) du pouvoir économique pendant l'époque du gouvernement Chaban est-elle passionnante ! Chaban est parti dans ce domaine avec des handicaps certains et il est resté peu ou prou à l'écart de certains champs d'action (Europe financière et monétaire, plan de 1972, restructurations de l'économie privée, ouverture aux investissements étrangers, etc.), selon nombre de témoignages ou d'indices relevés dans les archives ou les publications. Cependant, il a réussi à reprendre la main dans nombre de secteurs (politique industrielle dans le secteur public, certains gros dossiers d'investissement, etc.), à être partie prenante – par lui-même ou par son cabinet – sur des dossiers techniques clés. Notre bilan reste hypothétique car le jeu des interactions entre pôles de pouvoir n'est pas explicite sur chaque dossier. Quoi qu'il en soit, l'habileté politique de Chaban aura été de persuader une large partie de l'opinion qu'il était le conducteur de la politique économique, puisqu'il en assumait la pédagogie publique (discours parlementaires et partisans, entretiens, etc.) et que, surtout, il était l'un des principaux promoteurs du maître-mot de l'époque, « modernisation ». Cependant, est-il parvenu à convaincre un Président en quête d'un éventuel successeur, des parlementaires en quête d'un leader et une opinion publique en quête d'une personnalité forte qu'il était bel et bien "un homme de dossiers", un "expert" dans le domaine économique et financier (pour être un "bouclier" contre le chômage et l'inflation) ?

Cahiers du GRES

Le Groupement de Recherche Economique et Sociales (GRES) réunit deux centres de recherche :

- *IFReDE* (Institut Fédératif de Recherches sur les Dynamiques Economiques), Université Montesquieu-Bordeaux IV
- *LEREPS* (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université des Sciences Sociales Toulouse 1

L'UR023 de l'Institut de Recherches pour le Développement (IRD) et le laboratoire EGERIE de l'Ecole Nationale des Ingénieurs des Travaux Agricoles de Bordeaux (ENITAB) sont associés au projet scientifique du GRES.

www.gres-so.org

Université Toulouse 1
LEREPS – GRES
Manufacture des Tabacs
21, Allée de Brienne
F - 31 000 Toulouse
France
Tel. : +33-5-61-12-87-07
Fax. : +33-5-61-12-87-08

Université Montesquieu-Bordeaux IV
IFReDE – GRES
Avenue Léon Duguit
F - 33 608 Pessac Cedex
France
Tel. : +33-5-56-84-25-75
Fax. : +33-5-56-84-86-47

Cahiers du GRES (derniers numéros)

- 2006-15 : CARRINCAZEAUX Christophe, FRIGANT Vincent, *L'internationalisation de l'industrie aérospatiale française durant les années 1990. La décennie de la rupture ?*
- 2006-16 : VIROL Stéphane, *Les trois dimensions du processus d'intégration régionale en Europe : une approche par l'économétrie spatiale*
- 2006-17 : BOCQUET Rachel, BROSSARD Olivier, *Information Technologies (IT) Adoption and Localized Knowledge Diffusion: an Empirical Study*
- 2006-18 : LANG Dany, *Can the Danish model of "flexicurity" be a matrix for the reform of European labour markets?*
- 2006-19 : BERR Eric, *Keynes et le développement soutenable*
- 2006-20 : OLTRA Vanessa, SAINT-JEAN Maïder, *Variety of technological trajectories in low emission vehicles (LEVs): A patent data analysis*
- 2006-21 : CORIS Marie, *Free Software's Market-Oriented Aspects: The Example of Free Software Service Companies in France*
- 2006-22 : LAYAN Jean-Bernard, LUNG Yannick, *Les contours toujours imprécis de l'espace automobile méditerranéen*
- 2006-23 : YILDIZOGLU Murat, *Reinforcing the patent system? Patent fencing, knowledge diffusion and welfare*
- 2006-24 : CHEVASSUS-LOZZA Emmanuelle, GALLIANO Danielle, *Intra-firm trade and european integration: Evidences from the french multinational agribusiness*
- 2006-25 : NICET-CHENAF Dalila, *Analyse des échanges intra et inter blocs des pays du MERCOSUR vis-à-vis de l'ALENA, du pacte ANDIN et de l'UE15: une analyse en terme de création/détournement de trafic*
- 2006-26 : MAGRINI Marie-Benoît, *L'arbitrage coûts/bénéfices de la mobilité spatiale des jeunes actifs*
- 2006-27 : BLANCHETON Bertrand, BONIN Hubert, *Les objectifs et les résultats de la politique économique de Chaban-Delmas, Premier Ministre (juin 1969-juillet 1972)*

La coordination scientifique des Cahiers du GRES est assurée par Alexandre MINDA (LEREPS) et Vincent FRIGANT (IFReDE). La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.