

## L'action du Premier Ministre Chaban-Delmas pour rendre la France industrielle plus performante (1969-1972)

Hubert Bonin, professeur d'histoire économique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux et au GRETHA-Université Montesquieu-Bordeaux 4) [[www.hubertbonin.com](http://www.hubertbonin.com)]

Beaucoup d'études ont reconstitué l'histoire des « années Pompidou »<sup>1</sup> et de la seconde moitié des « Trente Glorieuses »<sup>2</sup> ; la politique industrielle de Pompidou, la politique d'innovation, la politique énergétique, la politique de coopération économique européenne, ont largement été scrutées, tandis que le Comité pour l'histoire économique et financière de la France a recueilli nombre de témoignages d'experts de ces années dans le cadre d'une large enquête d'histoire orale. Mais l'occasion de cerner au plus près un "processus de décision" microéconomique, à l'échelle d'une équipe gouvernementale, est fournie par l'ouverture des dossiers personnels<sup>3</sup> d'un conseiller essentiel du Premier Ministre Chaban-Delmas (juin 1969-juillet 1972), Simon Nora, dont les archives ont été récemment recueillies ; or c'était le principal expert au coeur des initiatives économiques du gouvernement Chaban-Delmas. Leur lecture ne débouche pas sur une révolution, dans le récit des faits, ni dans l'analyse de l'évolution historique, mais elle procure des éclairages stimulants pour mieux comprendre le processus de prise de décision dans la conception d'une « politique publique » et, notamment, de la « politique industrielle », dans le cadre d'une politique conjoncturelle destinée à louvoyer entre les écueils d'une mini-récession en 1971 et les tensions de l'inflation<sup>4</sup>.

Si l'expression et la réalité d'une politique industrielle se sont depuis lors estompées avec l'intégration de la France dans l'espace économique européen, à l'époque, cette forme d'action publique mobilisait les commandes publiques, l'octroi des subventions de développement sectoriel (par le biais du FDES-Fonds de développement économique et social<sup>5</sup>) et d'aménagement du territoire, les circuits publics ou semi-publics de financement (banques spécialisées telles que la Banque française pour le commerce extérieur ou le Crédit national) et les entreprises nationalisées (en particulier dans l'énergie, avec EDF, la Compagnie française des pétroles, Elf-ERAP-Société nationale des pétroles d'Aquitaine ou CDF-Charbonnages de France), afin de construire une rationalité dans l'allocation des ressources budgétaires ou publiques et dans la modernisation devant assurer la compétitivité du pays.

Or le gouvernement Chaban-Delmas 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, et ainsi contribué au « miracle français »<sup>6</sup> -

---

<sup>1</sup> Notamment dans le cadre des ouvrages d'histoire économique publiés par l'Association Georges Pompidou, sous la direction d'Éric Bussière. Cf. Bernard Ésamberg, « La politique industrielle », in Pierre Messmer (dir.), *Georges Pompidou hier et aujourd'hui. Témoignages*, Paris, BREET, 1990.

<sup>2</sup> Jean Fourastié, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979 et 1980.

<sup>3</sup> Nous remercions chaleureusement le Centre d'histoire de Sciences Po Paris et le professeur Jean-François Sirinelli d'avoir mis à notre 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.

<sup>4</sup> Cf. Hubert Bonin & Bertrand Blancheton, « Les objectifs et les résultats de la politique économique de Chaban-Delmas, Premier Ministre (juin 1969-juillet 1972) », in Bernard Lachaise & Jean-François Sirinelli (dir.), *Jacques Chaban Delmas*, Presses universitaires de France, 2007, p. 201-222.

<sup>5</sup> Cf. Christian Philip, « Le Fonds de développement économique et social », *Revue de science financière*, janvier-mars 1974.

<sup>6</sup> Cf. Jacques Guyard, *Le miracle français*, Paris, Seuil, 1965 et 1970.

avant la grande crise<sup>7</sup> des années 1974-1994. Aussi notre analyse portera-t-elle plus sur des « ajustements » que sur des « révolutions ». Cela dit, la marge de manœuvre de Chaban-Delmas était plus nette à cette époque par rapport aux années 1980-2000 parce que l'économie française était soumise à une contrainte externe relativement faible : l'ouverture commerciale était encore relativement modeste par rapport à la fin du xx<sup>e</sup> siècle ; 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 anticiper sur ses exigences de compétitivité.

L'établissement du bilan d'une éventuelle politique réindustrialisatrice du gouvernement Chaban-Delmas reste 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<sup>8</sup>. Par ailleurs, le gouvernement Chaban est à cheval sur deux plans nationaux : il mène à son terme les programmes d'action structurants du V<sup>e</sup> plan (sidérurgie, informatique, construction navale, construction aéronautique, espace, notamment, prévus sur 1966/1967-1970/1971) et il contribue à définir les projets du VI<sup>e</sup> plan. Toutefois, dans le cadre de la logique « volontariste » du développement économique de l'époque – valide jusqu'au milieu des années 1980 –, des caps sont indéniablement franchis sous le gouvernement Chaban-Delmas ; 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-Delmas est un levier influent, mais en étroite liaison avec l'Élysée et la Rue de Rivoli.

## 1. Les enjeux d'une politique industrielle performante

Les enjeux de la politique Chaban-Delmas 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. Par ailleurs, le pays venait de connaître une accélération du processus 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 compétitive<sup>9</sup>, en une deuxième grande étape après la période de transition de la Reconstruction à l'expansion vécue depuis le tournant des années 1950 : « 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 mal équilibré ; les secteurs traditionnels y étaient sur-

<sup>7</sup> Cf. Jean-Marcel Jeanneney (dir.), *L'économie française depuis 1967. La traversée des turbulences mondiales*, Paris, Seuil, 1989.

<sup>8</sup> Comme l'indique, par exemple : « Une politique industrielle (1962-1973) », in Robert Delorme & Christine André, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Paris, Seuil, 1983, p. 267-276.

<sup>9</sup> Cf. Institut d'histoire de l'industrie, *L'industrie française face à l'ouverture internationale*, Paris, Économica, 1991. « Les nouveaux enjeux de la compétitivité », introduction de : Bertrand Bellon & Jean-Marie Chevalier (dir.), *L'industrie en France*, Paris, Flammarion-Centre de recherche en économie industrielle, 1983, p.7-54.

représentés ; les secteurs du présent, très insuffisants ; quant aux secteurs de pointe, nécessaires pour ensemençer l'avenir, notre présence n'y était qu'esquissée. L'ensemble n'était pas à la mesure d'une puissance économique du xx<sup>e</sup> 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. »<sup>10</sup>

Plus précisément, les chabanistes pensaient qu'il faudrait également développer des choix plus systématiques, tirer la leçon des rapports de forces politiques et professionnels pour tenter de « débloquer la société » – en reprenant l'expression du sociologue Michel Crozier alors tant à la mode chez les « réformistes » impatient de lutter contre « l'épuisement du style français d'action »<sup>11</sup> et contre « la société bloquée ». Tout un courant de pensée « moderniste », traversant les courants politiques, rêvait d'une solution consensuelle aux blocages économiques, sociaux voire institutionnels (au sein de l'appareil économique d'État notamment) et voulait profiter du « choc de mai 68 » pour accélérer le processus de mutation des concepts et des structures régissant l'économie (et la société), au nom d'une sorte des « République des experts »<sup>12</sup> – un peu dans la ligne du courant de pensée esquissé autour de Pierre Mendès France dans les années 1950-1960. 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-Delmas le soin d'identifier la dose de libéralisme à injecter dans la gestion du pays pour accentuer son évolution vers une économie de marché, avec plus de compétition en interne et plus de compétitivité à l'externe. « L'objectif prioritaire : 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. »<sup>13</sup> La réforme des entreprises publiques inspirée par le *Rapport Nora* envisage ainsi en 1967 de donner une large autonomie de décision gestionnaire à la RATP pour « rechercher à accroître l'efficacité de l'action de l'État »<sup>14</sup>. 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'opposent la doctrine Chaban-Delmas de la « contractualisation » et 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.

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

Une question préliminaire doit scruter la réalité d'une politique économique propre à Chaban-Delmas : dans quelle mesure celui-ci (avec V. Giscard d'Estaing aux Finances) 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 ?

<sup>10</sup> Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 432-434. Cf. la rétrospective de Jean-Marcel Jeanneney (dir.), *L'économie française depuis 1967. La traversée des turbulences mondiales*, Paris, Seuil, 1989.

<sup>11</sup> Michel Crozier, *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970.

<sup>12</sup> Robert Fossaert (*et alii*), *Projets pour la France*, Paris, Seuil, 1968.

<sup>13</sup> Simon Nora, entretien dans *L'Express*, 21 juillet 1969.

<sup>14</sup> Archives Simon Nora, réunion du 23 mars 1971.

L'analyse des dossiers de Nora est révélatrice de ces enjeux de pouvoir au niveau de la politique 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 quant à la marge de manoeuvre de Chaban-Delmas tient au président de la République lui-même ; en effet, « les années Pompidou » perdurent et l'on n'a jamais parlé d'« années Chaban-Delmas ». 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 manoeuvre laissée à Chaban-Delmas et sur l'originalité des décisions qu'il est amené à prendre ou à 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 dans Matignon même (comme à l'époque gaullienne) ; et le rôle de Bernard Ésamert, conseiller de Pompidou pour les affaires économiques, s'est avéré décisif sur ce registre<sup>15</sup> tout comme deux « pompidoliens », 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 VI<sup>e</sup> Plan – alors que Simon Nora, responsable des affaires économiques au cabinet de Chaban-Delmas, 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 » publics, mixtes ou 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'URSS<sup>16</sup> ; et c'est lui qui décide une ouverture résolue de la France aux investissements étrangers. Bref, la politique économique globale du gouvernement Chaban-Delmas 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. »<sup>17</sup>

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

La deuxième réserve quant à la marge de manoeuvre de Chaban-Delmas vient naturellement du destin promis à V. Giscard d'Estaing (VGE). Celui-ci avait quitté le gouvernement en janvier 1966 avec une réputation d'expert des finances quelque peu technocrate et sans aptitude à mesurer les effets sociaux et politiques de son « plan

<sup>15</sup> Cf. son intervention dans : Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou hier et aujourd'hui. Témoignages*, Paris, BREET, 1990, p. 222-246. Pour les affaires d'équipement du pays, le conseiller René Galy-Dejean joue un rôle clé dans les réunions inter-cabinets.

<sup>16</sup> 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, p. 229-252.

<sup>17</sup> Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 426-427.

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 grâce au déclin de la droite dite « classique » ou pinaysienne. S'il a donc acquis une nouvelle position politique, 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. Par surcroît, la fonction qu'il exerce vient d'être consolidée par la création du « ministère de l'Économie et des Finances » par Debré<sup>18</sup> en 1966 alors que VGE n'avait été auparavant qu'un « ministre des Finances » banal. 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 « peintures » 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. Des observateurs notent que, dès la formation du gouvernement, les Finances auraient freiné 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 aléatoire. D'autre part, des analystes relèvent que VGE n'a guère fait siennes les propositions du 6<sup>e</sup> Plan<sup>19</sup> : « 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'hypothéqueraient en rien l'avenir. » VGE aurait cherché à tempérer 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, 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). »<sup>20</sup>

### **C. L'appréciation de la marge de manœuvre et d'initiative du gouvernement Chaban à propos du financement de l'économie et des secteurs industriels**

Une question clé concerne par conséquent l'équilibre des pouvoirs entre l'Élysée, les Finances, le cabinet de VGE et celui de Chaban-Delmas. 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. »<sup>21</sup> 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

<sup>18</sup> CHEFF, *Michel Debré, un réformateur aux finances, 1966-1968*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.

<sup>19</sup> Antoine-Pierre Mariano, *Métamorphose de l'économie française, 63-73*, Paris, Arthaud, page 267.

<sup>20</sup> Témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, juin 2006.

<sup>21</sup> Entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006.

freiner une aspiration commune à VGE, au cabinet de Chaban-Delmas 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 investisseurs et donc à terme améliorer les circuits de financement des entreprises industrielles : « 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. »<sup>22</sup>

Toutefois, les réunions interministérielles des cabinets suscitent une relative perception de frilosité du côté de la Rue de Rivoli, qui, par exemple, « demande que toute démarche en ce sens soit faite avec prudence »<sup>23</sup>, 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-Delmas, qui avait une bonne connaissance des réalités boursières puisqu'il possédait un portefeuille de valeurs mobilières substantiel, 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 parallèle est esquissé un mouvement de simplification du « mille-feuilles » du « crédit administré » – la distribution de crédits à taux bonifiés par des institutions parapubliques spécialisées ou par « le circuit du Trésor » – par le biais d'une première réforme des crédits à l'exportation<sup>24</sup>.

Cela dit, quelles que soient leurs différences d'approche et de tactique, VGE et Chaban-Delmas convergent pour admettre qu'il ne faut plus gaspiller et disperser l'argent public en soutenant des « canards boiteux », des branches ou des 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 »<sup>25</sup> : une vision commune de la modernisation de l'appareil productif réunit les deux partenaires. À l'heure où, depuis la seconde moitié des années 1960, se sont esquissés les « plans de reconversion » de certains bassins de production et d'emploi marqués par le démarrage d'une crise structurelle d'adaptation aux changements technologiques et énergétiques (charbonnages, sidérurgie), une politique de choix plus rationnels s'imposerait. Elle impliquerait une réallocation des ressources budgétaires pour les concentrer plutôt sur les secteurs d'avenir et l'innovation : « Quant aux subventions économiques dont nous étions des virtuoses, au lieu d'être consacrées, comme il l'aurait

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Compte rendu de la réunion interministérielle, 7 novembre 1969, archives Simon Nora.

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> Point de vue des représentants des Finances lors de la réunion inter-cabinets du 22 janvier 1970 servant à préparer le Comité de politique industrielle du 29 janvier (Archives Simon Nora).

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. »<sup>26</sup>

Le cas de la sidérurgie est patent : quand le plan professionnel déployé en 1966-1970 se rapproche de son terme, les débats s'avivent au sein de l'appareil économique d'État et au sein de la profession<sup>27</sup>. Jusqu'où l'État et les experts « éclairés » peuvent-ils pousser les parties prenantes (« maîtres de forges », banquiers, élus, etc.) à accentuer la stratégie de rationalisation des structures capitalistiques, industrielles et régionales ? Comment faire admettre la nécessaire concentration des efforts d'investissement et de financement sur un minimum de pôles promis à un certain avenir et l'érosion du potentiel lorrain historique ? Or, comme beaucoup de projets structurants, les réflexions ont démarré avant la mise sur pied du gouvernement Chaban, pour définir une politique industrielle et sociale adaptée à ce qui devient une crise structurelle et durable d'adaptation de la sidérurgie française aux nouvelles normes technologiques et à la configuration d'un système productif européen remodelé (sidérurgie sur l'eau, usines géantes, etc.)<sup>28</sup> : l'idée de monter un deuxième plan sidérurgique mêlant investissements sur les sites classiques et investissements sur les sites de « sidérurgie sur l'eau » a pris corps, mais l'on hésite encore entre Le Havre et Marseille-Fos pour choisir le second site portuaire et compléter celui de Dunkerque, déjà actif et en développement. C'est en avril 1969 que la décision d'un deuxième site est prise, mais le choix définitif est encore en attente. Une note du ministère de l'Industrie de décembre 1969 oriente celui-ci vers le site provençal, au nom de l'aménagement du territoire et des perspectives de débouchés dans l'aire méditerranéenne (notamment en Espagne). Le 11 décembre 1969, la décision est adoptée et des réunions se tiennent (la première le 27 mai 1970) pour définir une « clé de financement » et préciser la rentabilité du projet et les modalités de son amortissement, en fonction de grilles d'analyses fortement productivistes, puisque les experts et la profession tablent sur une progression forte de la production française d'acier (jusqu'à plus de 30 millions de tonnes). Les fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Trésor et les experts mobilisés par la Chambre syndicale de la sidérurgie planchent entre juillet et octobre 1970 pour préciser les contours du projet, mais le Trésor et donc la Rue de Rivoli insistent fermement sur les aléas financiers : ils exigent plus de fonds de la part des sidérurgistes. L'on souhaite l'appel à un partenaire étranger et, surtout, la mobilisation des sidérurgistes du Nord aux côtés des Lorrains pour élargir la base financière du programme, mais Usinor freine des quatre fers pour s'y engager, arguant de ses besoins pour Dunkerque et la modernisation des usines traditionnelles du Nord. Quand Wendel annonce un plan social le 27 octobre 1971 (avec la suppression de 12 500 postes), la mauvaise situation financière de la sidérurgie française est révélée au grand jour : Chaban reçoit Jacques Ferry, le président de la Chambre syndicale de la sidérurgie française<sup>29</sup>, et tout le gouvernement (ministères du Travail et de l'Industrie, notamment) est mobilisé pour faire face à une situation délicate vis-à-vis de l'opinion et incertaine sur le registre de l'avenir de la Lorraine et de la compétitivité de l'industrie lourde française<sup>30</sup>.

Le gouvernement sollicite des études complémentaires alors que le projet Solmer (à Fos) stagne, à cause des réticences des banquiers (exprimées dans une lettre du 25 avril 1972) à

<sup>26</sup> Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, p. 436.

<sup>27</sup> Jean G. Padioleau, *Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, Paris, PUF, 1981, p. 112-118 et 122-127.

<sup>28</sup> Cf. Michel Freyssenet & Catherine Omnès, *La crise de la sidérurgie française*, Paris, Hatier, 1983. Michel Freyssenet, *La sidérurgie française (1945-1979). L'histoire d'une faillite*, Paris, Savelli, 1979.

<sup>29</sup> *Le Monde*, 26 novembre 1976. Cf. Philippe Mioche, *Jacques Ferry et la sidérurgie française depuis la Seconde Guerre mondiale*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 1993.

<sup>30</sup> Jean G. Padioleau, *op.cit.*, p. 191-195.

lever des fonds sans certitude d'amortissement (malgré une réunion Rue de Rivoli le 20 avril 1972) et des industriels à effectuer suffisamment d'apports en capital. Ortolli reçoit Louis Dherse, l'un des patrons de la sidérurgie lorraine (et PD-G de Solmer), le 29 mai 1972 et se voit remettre le rapport de Ferry sur le financement de Solmer le 31 mai ; les réunions s'accroissent ; le cabinet du Premier Ministre s'informe ; V. Giscard d'Estaing reçoit les dirigeants de l'acier lorrain le 30 juin. Enfin, le 7 juillet – donc à quelques jours du départ de Chaban de Matignon –, il semble qu'Usinor accepte enfin de rejoindre le projet Solmer, tandis que Wendel-Sidlor négocie avec l'Allemand Thyssen pour une prise de participation minoritaire mais complémentaire<sup>31</sup>. Mais ce n'est que le 16 février 1973 que les réflexions sur un plan financier viable aboutissent.

La sidérurgie – un peu comme ce fut le cas à propos de la réorganisation de la marine marchande publique<sup>32</sup> et des chantiers navals, ou à propos de la mise en oeuvre en France de la révolution des télécommunications ou de l'électronique<sup>33</sup> par exemple – est une preuve supplémentaire qu'un gouvernement, aussi stable et durable soit-il sous la Ve République gaullienne, aussi bien conduit soit-il par un leader « entreprenant », n'est qu'un porteur de relais quand il s'agit d'un gros dossier industriel « structurant ». Celui-ci requiert en effet de longs semestres de recherche d'expertises, de débats, de réunions, tous destinés à déterminer la voie optimale à suivre, à maintenir un équilibre délicat entre les groupes de pression et les ministères, à préciser jusqu'où impliquer l'argent public (subventions, prêts du FDES, garantie aux emprunts du GIS-Groupement des industries sidérurgiques) aux côtés des financements privés, puis à « habiller » la décision de façon à ne pas froisser les parties prenantes. Dans le cas de ce dossier sidérurgique, le gouvernement Chaban devait mêler aménagement du territoire, développement industriel, restructurations capitalistiques, sans paraître forcer la main des maîtres de forges, briser les espoirs lorrains, déclencher une crise sociale. Or que pèse le dossier Solmer dans la vie quotidienne de ce gouvernement ? Comment s'articule-t-il réellement avec les grands discours volontaristes sur la « politique industrielle » ? L'on ne peut opposer le cabinet de Chaban et celui de V. Giscard d'Estaing dans ce domaine, en fait, puisque les deux pôles sont bien conscients qu'il faut dénicher les fonds indispensables, sans avoir de baguette magique... L'évidence est frappante : Chaban n'a été qu'un relais dans une course entamée en amont (dès janvier 1964 avec la création du Groupe central de Fos sous la présidence du Premier Ministre, puis dès la réunion du Comité interministériel d'aménagement du territoire qui décide du développement industriel et urbain du pôle du golfe de Fos) et poursuivie en aval, comme l'indique le tableau de financement des plans sidérurgiques :

Tableau 1. Le gouvernement Chaban simple relais des étapes de financement des plans d'aide à la sidérurgie		
	Versement annuel (prêts à long terme) par le FDES-Fonds de développement économique et social (millions de FRF)	
1966	295	Premier plan 1966-1970
1967	570	
1968	633	
1969	<b>525</b>	
1970	<b>494</b>	
1971	<b>534</b>	Deuxième étape ou deuxième plan
1972	<b>370</b>	
<b>Total pendant les</b>	<b>1 923</b>	

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 198-200.

<sup>32</sup> Bernard Cassagnou, *Les grandes mutations de la marine marchande française (1945-1995)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002.

<sup>33</sup> Chantal Le Bolloc'h, « La politique industrielle française dans l'électronique, des années 1960 à nos jours », *Économie & Humanisme*, 1987, p. 47-59. Chantal Le Bolloc'h-Puges, *La politique industrielle française dans l'électronique : de l'émergence de l'industrie à la fin de la décennie quatre-vingt*, Logiques économiques, Paris, L'Harmattan, 1991.



quatre années avec gouvernement Chaban	soit 24 %	
1973	530	Troisième étape : plan de financement de Fos, puis aussi rationalisation de la Lorraine sidérurgique
1974	773	
1975	557	
1976	1 547,5	
1977	1 110	
1966-1977	7 938,5	Total versé en 1966-1977
Source : Note du Commissariat général au plan, <i>L'efficacité des aides publiques à la sidérurgie</i> , 29 octobre 1978, citée par J.G. Padioleau, <i>op.cit.</i> , p. 24.		

## D. Essai d'appréciation de l'influence du cabinet de Chaban-Delmas

Quels que soient les cas d'étude considérés, la réalité de la marge de manoeuvre de Chaban-Delmas repose sur sa capacité et sa détermination à s'imposer comme l'un des sommets du triangle du pouvoir exécutif économique (Élysée/Rue de Rivoli/Matignon). Certes, il dispose déjà d'une stature d'homme d'État<sup>34</sup>, mais il n'a touché à l'économie sous la IV<sup>e</sup> République que par ses fonctions de ministre dans le gouvernement Mendès France<sup>35</sup> ; 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, tant à Bordeaux qu'à Paris) 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 dépendrait alors de la solidité de son cabinet, qui accueille lui aussi une « pointure » de l'appareil économique d'État, Nora, et plusieurs experts « techniques » solides<sup>36</sup> ; 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 »<sup>37</sup>. Inversement, « 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 Ésamert. 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<sup>e</sup> 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. »<sup>38</sup>

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-Delmas n'a-t-il pas été plutôt intéressé

<sup>34</sup> Cf. Gilles Le Béguec, « Chaban Delmas Jacques », in Jean-François Sirinelli (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1995, p. 160-166.

<sup>35</sup> Chaban est ministre des travaux publics et des communications entre juin 1954 et février 1955.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Témoignage épistolaire d'Antoine Jeancourt-Galignani, courrier à H. Bonin, juin 2006.

<sup>38</sup> Entretien d'H. Bonin avec Michel Pébereau, 17 juillet 2006.

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 ?

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 compétitivité, d'où la réunion inter-cabinets du 26 janvier 1970 et les comités et conseils restreints des 29 janvier, 10 et 12 février 1970, qui fixent les règles concernant les investissements étrangers en France et les investissements français à l'étranger<sup>39</sup>. L'euphorie 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<sup>40</sup>... Sur ce registre, l'action de Chaban-Delmas 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-Delmas patronne l'installation d'une usine Ford<sup>41</sup> dans la banlieue de Bordeaux en 1970 ou quand il explicite « la politique industrielle » dans *L'Express*<sup>42</sup>.

Des observateurs ont noté aussi que, sous Chaban-Delmas 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-Compagnie générale d'électricité (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 électro-techniques avec ceux de la CGE. Car l'entreprise publique énergéticienne aurait fait aboutir au sein de l'appareil économique d'État sa stratégie constante de pouvoir mettre en concurrence relative plusieurs fournisseurs industriels. Finalement, est-ce que l'équipe Chaban-Delmas 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 »<sup>43</sup>, des « nucléocrates » ou des « grands corps » conduisant l'effort d'équipement de base du pays ? 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 publiques et alors menacé le libre-arbitre de l'État dans sa politique d'achats publics.

De même, VGE a considéré avec suspicion la politique d'autonomisation des grandes entreprises publiques (EDF, GDF, SNCF, RATP<sup>44</sup>) enclenchée dans la lignée du fameux *Rapport Nora* de 1967. Un projet de développement des investissements est défini ; mais est aussi conçue l'idée d'un « contrat de programme ». Si l'on considère le cas de la RATP, l'État 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 :

<sup>39</sup> Archives Simon Nora.

<sup>40</sup> Cf. Hubert Bonin & Ferry de Goey, *American Firms in Europe*, Genève, Droz, 2008.

<sup>41</sup> « Ford's Bordeaux-Blanquefort plants: a history (1969-1982) », in Hubert Bonin (*et alii*), *Ford, 1903-2003: The European History*, Paris, PLAGÉ, 2003.

<sup>42</sup> « La France a-t-elle une politique industrielle ? », entretien avec Chaban-Delmas, *L'Express*, xx décembre 1970, p. 106-125.

<sup>43</sup> Pierre Péan & Jean-Pierre Sérénis, *Les émirs de la République. L'aventure du pétrole tricolore*, Paris, Seuil, 1982. Philippe Simonnot, *Les nucléocrates*, Paris, 1978.

<sup>44</sup> Archives Simon Nora, 23 septembre 1970.

accroissement de la productivité, réduction des effectifs entre 1971 et 1974 (- 6 000 postes de travail), 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. 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. »<sup>45</sup>

De façon plus globale, « nous avons 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 »<sup>46</sup>, avec définition d'objectifs, octroi de moyens financiers par grandes enveloppes, et contractualisation des prix et des accords salariaux. « L'expérience du V<sup>e</sup> 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 VI<sup>e</sup> 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 »<sup>47</sup>, indiquent les Finances, ce à quoi répond le cabinet Chaban-Delmas : « 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 »<sup>48</sup>.

Cela explique la proposition du recours à un triptyque stratégique : objectifs, prévisions, moyens d'y parvenir, alors que le Plan précédent avait négligé ces derniers. 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.). Néanmoins, cette « politique contractuelle » sur le moyen terme ne pouvait que heurter sinon le ministre des Finances, 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 ; et les Finances s'opposent à l'émergence de ce modèle : « Il n'est pas normal pour l'État 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

<sup>45</sup> Archives Simon Nora, 18 mars 1971.

<sup>46</sup> Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 441.

<sup>47</sup> Archives Simon Nora, réunion intercabineaux du 8 septembre 1969.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

secteur concurrentiel. L'État ne devrait pas prendre d'engagement allant au-delà du comportement normal d'un actionnaire. »<sup>49</sup>

### 3. Essai d'appréciation de la réalité de la capacité d'influence de Chaban-Delmas industrialisateur

L'époque est à l'intensification de la prise de conscience des enjeux de compétitivité industrielle, que l'on utilise une « politique industrielle » ou la planification sectorielle. Les experts multiplient les études et rapports tout au long des années 1970 – donc pendant la période Chaban et après<sup>50</sup>, sous Messmer, J. Chirac et R. Barre – car l'on ressent bien qu'un nouveau « système » mûrit autour de nouvelles technologies (électronique, notamment) et d'une recomposition de l'espace productif ouest-européen, transatlantique<sup>51</sup> et même mondial<sup>52</sup>, même si la bonne croissance permet d'amortir le choc des restructurations industrielles sur l'emploi, même si ce n'est qu'*a posteriori* que l'on a reconstitué le glissement d'un « système productif »<sup>53</sup> à un autre et la transition vers la troisième révolution industrielle. Stimulés par les analyses du Comité interministériel de politique industrielle<sup>54</sup> et par les commissions du Plan, les responsables accentuent la problématique d'une stratégie industrielle<sup>55</sup>. Cela dit, sur cet arrière-fond d'expertise, reconstituer un « système » de prise de décision et la réalité du « processus » d'influence reste le fruit d'une démarche empirique ; elle se cristallise autour de quelques grands axes d'action stratégiques. Malgré les différences d'appréciation du « modèle de gestion » à appliquer au secteur public, une « politique économique structurelle » se construit indéniablement : il faut démêler ce qui revient réellement aux choix du gouvernement Chaban-Delmas, 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.

#### A. Une ultime mobilisation du Plan

Cette politique structurelle s'articule alors autour du Plan<sup>56</sup>, qui atteint son apogée sous le gouvernement Chaban-Delmas – avant les soubresauts causés par la « crise du pétrole » et l'abandon du Plan sous VGE : le VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975) constitue l'ossature du dessein modernisateur qui sous-tend la politique d'expansion du tournant des années 1970 ; des modèles (d'inspiration keynésienne) comme ZOGOL et DECA, et surtout un super-modèle économétrique, le modèle physico-financier (surnommé FIFI), sont mobilisés et donnent l'impression qu'on peut manipuler toutes les manettes de la croissance. Au terme d'une

<sup>49</sup> Archives Simon Nora, réunion inter-cabinets du 12 décembre 1969. La réunion du 15 janvier 1970 initie la mise sur pied du processus de contractualisation.

<sup>50</sup> *L'industrie française de la machine-outil : perspectives d'évolution*, Études de politique industrielle, ministère de l'Industrie et de la Recherche, 13, Paris, La Documentation française, 1976.

<sup>51</sup> Hubert Bonin & Ferry de Goey, dir.), *American Firms in Europe (1890-1980). Strategy, Identity, Perception and Performance*, Genève, Droz, 2008.

<sup>52</sup> *La division internationale du travail*, volume 1, *Les tendances actuelles*, Études de politique industrielle, 9, Paris, La Documentation française, 1976. *La division internationale du travail*, volume 2, *Trois scénarios prospectifs*, Études de politique industrielle, 9, Paris, La Documentation française, 1976. Ministère de l'industrie & de la recherche, *Perspectives de la localisation internationale des activités industrielles*, Études de politique industrielle, 10, Paris, La Documentation française, 1976.

<sup>53</sup> Cf. Robert Boyer, *Heurs et malheurs de l'industrie française, 1945-1995 : essor et crise d'une variante étatique du modèle fordiste*, Paris, CEPREMAP, 1998.

<sup>54</sup> *La situation de l'industrie française en 1971. Rapport au Comité interministériel de politique industrielle*, Paris, Institut national de la statistique et des études économiques, 1973.

<sup>55</sup> Cf. Daniel Malkin & Jean-Louis Sarbib, *Problématique d'une stratégie industrielle : premières réflexions*, Études de politique industrielle, 1, Paris, La Documentation française, 1974.

<sup>56</sup> John H. McArthur & Bruce R. Scott, *L'industrie française face aux plans. "Harvard ausculte la France"*, Paris, Éditions d'organisation, 1970.

série de réunions officielles (les commissions du Plan) et officieuses (les cabinets<sup>57</sup>), 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 »<sup>58</sup>. Le financement de l'investissement industriel est posé en priorité, y compris face aux besoins en logement ; ainsi, quand le cabinet de Chaban-Delmas 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 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<sup>59</sup>. Le Comité de politique industrielle du 29 janvier 1970 annonce 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 ».

Le Plan, le Comité de politique industrielle, l'Élysée, la Rue de Rivoli et Matignon, les ministères « techniques », tous sont impliqués dans la définition d'objectifs volontaristes et de vastes programmes, dont la déclinaison s'effectue partiellement pendant la période du gouvernement Chaban, sans qu'il puisse en être le seul responsable ni acteur, puisqu'il n'est qu'un « truchement » entre des politiques structurantes pluriannuelles et se situe à cheval sur quasiment toutes. Il a donc dû finaliser les programmes déjà activés et concevoir des programmes destinés à être réalisés par les gouvernements Messmer et même Chirac, ce qui relativise la capacité d'inflexion de Chaban, alors que Pompidou a pu bénéficier d'une continuité plus propice à la maîtrise de la réalité...

Programmes définis avant Chaban mais appliqués par lui	Programmes définis par Chaban mais appliqués après lui
Plan charbonnier Bettencourt (à partir de 1968)	
Convention État-sidérurgie (1966-1970)	Seconde Convention État-sidérurgie (1971-1972/1974)
Plan calcul (1967-197)	Second Plan calcul (1971-1975)
Construction navale (1967-1971)	
Construction aéronautique (1966-1970)	Construction aéronautique
Espace (1966-1970)	Espace
Aéronautique militaire	Aéronautique militaire
	Programme nucléaire
11,2 milliards de francs sur un total de 63 milliards consacrés à l'industrie et au commerce par l'État central <sup>60</sup>	

## B. Favoriser un environnement compétitif

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-Delmas. Certes, sa politique sociale va aussi dans ce sens puisque le développement de la formation professionnelle continue (loi de 1971), des filières de

<sup>57</sup> Les premières réunions inter-cabinets consacrées au processus de préparation du Plan sont présidées par Simon Nora en personne : 18 juillet, 1<sup>er</sup> août, 8 septembre 1969, etc.).

<sup>58</sup> Jean-Michel Bloch-Lainé & Bruno Moschetto, *La politique économique de la France*, Paris, PUF, 1981 et 1987, p. 32.

<sup>59</sup> Archives Simon Nora, réunions des 26 février 1971, *et alii*, en mars, etc.

<sup>60</sup> Robert Delorme & Christine André, *op.cit.*, p. 269. Cf. E. Friedberg, *L'État et l'industrie en France*, rapport au CORDES, mai 1976.

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 téléphoniques<sup>61</sup> (doublement du trafic en cinq ans, automatisation). Une réunion inter-cabinets 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 pour financer les centraux téléphoniques et de nouveaux circuits de financement par appel à l'épargne. 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. « 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. »<sup>62</sup> Le nombre de lignes téléphoniques en fonction augmente de 4 à 7 millions entre 1970 et 1975.

### C. Créer des champions nationaux

La politique économique structurelle 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 services<sup>63</sup>, aptes à affronter l'économie ouverte et à exporter, à une époque (jusqu'au milieu des années 1980) où l'on entretenait l'illusion que la puissance publique pouvait façonner le système productif : « 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. » Le gouvernement Chaban-Delmas 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. L'extension de la filière nucléaire civile française s'exprime avec continuité pendant les années Chaban-Delmas, puisque la décision de lancer le processus de construction d'une usine d'enrichissement de l'uranium prend corps dès 1971, notamment pendant la réunion inter-cabinets<sup>64</sup> 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.

Le gouvernement continue et accentue la politique enclenchée quand Pompidou était à Matignon, en parrainant activement le remodelage des entreprises dans l'électrotechnique, dans les équipements métallurgiques et la sidérurgie, dans l'automobile<sup>65</sup>, dans

<sup>61</sup> Archives Simon Nora.

<sup>62</sup> Félix Torres, *France Télécom. Mémoires pour l'action*, Paris, France Télécom, 1995, p. 132 et 134.

<sup>63</sup> Jacques Chaban-Delmas, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 442.

<sup>64</sup> Archives Simon Nora, 12 janvier 1971.

<sup>65</sup> Jean-Louis Loubet, *Renault. Cent ans d'histoire, 1898-1998*, Boulogne, ETAI, 1998.

l'aéronautique, dans le cadre de « grandes manœuvres industrielles »<sup>66</sup>. Ainsi, c'est sous le gouvernement Chaban que « l'affaire Berliet » aboutit : la firme familiale lyonnaise de poids lourds<sup>67</sup> avait repris les camions *Citroën* mais Renault souhaitait depuis 1968 l'agréger à sa filiale SAVIEM pour créer un « champion national » apte à résister aux rivaux allemands et italiens, ce qui est réalisé finalement en 1972 au terme d'une longue partie de monopoly politico-industriel<sup>68</sup> commencée dans la coulisse depuis l'automne 1968. 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 exemple, après le « Yalta Thomson/CGE » décidé avant le gouvernement Chaban-Delmas le 5 juin 1969. Il 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 consacre Alsthom-CGE comme la clé de voûte de la concentration électrotechnique, avec le retrait de Thomson du capital d'Alsthom – ces deux sociétés Alcatel et Alsthom appartenant au groupe CGE<sup>69</sup>.

Grâce à l'importance du secteur public dans l'industrie, le gouvernement influence en direct sur les restructurations destinées à renforcer la compétitivité française et la capacité de financement de la recherche et développement ; l'État soutient ainsi le processus de fusion de Nord Aviation, de Sud Aviation et de SEREB dans la SNIAS-Aérospatiale<sup>70</sup> en 1970, d'autant plus que Chaban-Delmas 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. L'État parraine le regroupement de la pétrochimie d'ELF-ERAP et de la CFP dans ATO et l'agrégation du pétrolier privé Antar dans la société mixte ELF-ERAP<sup>71</sup>. Les services eux aussi sont touchés, avec l'autonomie de gestion des deux sociétés d'économie mixte de transport maritime (Messageries maritimes et CGT) pour les rapprocher d'un véritable modèle d'entreprise.

À la marge et de façon plus discrète, la politique générale de soutien des « grandes entreprises nationales » et de l'appareil productif d'État (quel que soit le statut de ces entités publiques) contribue à en faire des « champions nationaux » d'une modernisation insensible (mais dans un environnement de non-compétition, contrairement à ce qui se passe à partir des années 2000). La politique du téléphone (aux PTT), la politique de remise à niveau électrifiée des voies ferrées principales (à la SNCF), la politique de renforcement du réseau haute tension et d'achèvement des grands équipements hydroélectriques (chez EDF), la politique de diffusion du gaz naturel (chez Gaz de France) en constituent autant de cas probants et célébrés de façon diffuse par l'inauguration des équipements principaux ou les rapports annuels des entités concernées. Dans plusieurs

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Monique Chapelle, *Berliet*, Brest, Éditions Le Télégramme, 2005.

<sup>68</sup> Jean-François Grevet, *Au cœur de la révolution automobile : l'industrie du poids lourd, du plan Pons au regroupement Berliet-SAVIEM. Marchés, industries et État en France 1944-1974*, thèse, Université de Lille 3, 2005.

<sup>69</sup> Cf. Jacques Marseille (dir.), *Alcatel-Alsthom. Histoire de la Compagnie générale d'électricité*, Paris, Larousse, 1992.

<sup>70</sup> Cf. Emmanuel Chadeau, *Airbus : un succès industriel européen : industrie française et coopération européenne 1965-1972*, Paris, Institut d'histoire de l'industrie & Éditions Rive Droite, 1995. Gérard Maoui, *Aérospatiale*, Collection "Ciels du monde", Paris, Le Cherche Midi Éditeur, 1989. Pierre Sparaco, *Airbus : la véritable histoire*, Toulouse, Privat, 2005. Pierre Müller, *Airbus, l'ambition européenne : logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan & Commissariat général au Plan, 1989. Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne, *De l'aéronautique à l'espace : 40 années de développement aérospatial français 1945-1985*, Paris [s.n.], 1985. Claude Carlier & Luc Berger, *Dassault, 1945-1995, 50 ans d'aventure aéronautique*, deux volumes, Éditions du Chêne-Hachette, 1996.

<sup>71</sup> Emmanuel Terrée & Alain Beltran, *Elf Aquitaine, des origines à 1989*, Paris, Fayard, 1998.

cas, d'ailleurs, le rôle du FDES s'avère significatif dans le soutien des ressources longues de ces dernières.

Tableau 3. Marge de manoeuvre et tendance lourde d'une politique structurelle<sup>72</sup>

	Part des dépenses publiques consacrées à l'industrie	Part des dépenses publiques consacrées aux transports	Poids des dépenses publiques consacrées à l'industrie dans le PIB à prix courants	Poids des dépenses publiques consacrées aux transports dans le PIB à prix courants
1962	7,5	6,6	1,8	1,6
1967	8,3	7,8	1,9	1,8
1968	10	5,9		
1969	8,6	6,6		
1970	8,4	7		
1971	7,8	7,5	1,7	1,6
1972	7,3	7,1	1,53	1,48
1973	6,2	7,1	1,3	1,49
1974	5,7	6,9	1,21	1,47

#### D. La définition d'une politique de coopération internationale

La stratégie d'ouverture s'exprime par le lancement ou l'accélération de processus de coopération internationale. Le gouvernement Chaban-Delmas 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 publique SNECMA avec le géant américain General Electric pour concevoir des réacteurs innovants (CFM 56)<sup>73</sup>. Le débat est abordé dès une réunion du 29 septembre 1969 quand on se demande avec quel réacteur équiper le futur avion Airbus<sup>74</sup>. 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 inter-cabinets 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-Delmas et les Finances – inquiètes du risque de dérive financière – prolongent les études financières, qui débouchent sur la décision de négocier avec un motoriste étranger.

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-Delmas est un « passeur » efficace sur ce point. Une commission sur la production d'électricité d'origine nucléaire (« commission PEON ») rend deux rapports en avril 1968 et mai 1969, en faveur du réacteur PWR. Des réunions inter-cabinets ont lieu les 24 et 27 octobre 1969 pour en dresser les conclusions, où l'on réfléchit sur la

<sup>72</sup> R. Delorme & C. André, *op.cit.*, p. 261, 280-181, 727.

<sup>73</sup> Archives Simon Nora, 11 mars 1971.

<sup>74</sup> Archives Simon Nora.



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 VI<sup>e</sup> Plan<sup>75</sup>. Parallèlement, à partir de (mai) 1969, s'esquisse le projet de coopération européenne *Airbus*, face au groupe de pression (techno-gaulliste) animé par Dassault<sup>76</sup> 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 d'un modèle de coopération européenne initié par le programme franco-anglais *Concorde*.

Par ailleurs, 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 (Élysée, Matignon) qui décident de monter une nouvelle politique spatiale européenne et de rejeter l'insertion dans le projet américain *Apollo*. À notre sens, la première réunion inter-cabinets 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 ; la réunion inter-cabinets 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<sup>77</sup>.

Dans un autre domaine, si le Plan Calcul<sup>78</sup> 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<sup>79</sup>. Les multiples réunions de comités interministériels à Matignon ont aidé à 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 processus<sup>80</sup>, qui, pour la plupart, ne trouvent leur aboutissement qu'en une décennie.

## Conclusion

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> Archives Simon Nora.

<sup>78</sup> Jacques Jublin & Jean-Michel Quatrepoint, *French ordinateurs*, Paris, Alain Moreau, 1976.

<sup>79</sup> Cf. Susanne Hilger, « The European enterprise as a "fortress". The rise and fall of Unidata. Between Common European market and international competition in the early 1970s », in Harm Schröter (dir.), *The European Enterprise. Historical Investigation into a Future Species*, Berlin, Springer, 2008, pp. 141-154. Pascal Griset (dir.), *Informatique, politique industrielle, Europe: entre Plan calcul et Unidata*, Paris, Rive droite, 1998. E. Kranakis, « Politics, Business, and European information technology policy: from the Treaty of Rome to Unidata, 1958-1975 », in Richard Coopey (dir.), *Information Technology Policy. An International History*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 209-246.

<sup>80</sup> Pour une recension des mutations industrielles dans ces années 1970, cf. Bertrand Bellon & Jean-Marie Chevalier (dir.), *L'industrie en France*, Paris, Flammarion, 1983. « Vers une nouvelle division internationale du travail ? », numéro spécial, *Revue d'économie industrielle*, n°14, 4<sup>e</sup> trimestre 1980.

Notre désir d'historien de l'économie et des entreprises était d'établir un pont entre l'histoire politique et l'histoire économique, pour pratiquer un peu de « science politique » et reconstituer la marge de manoeuvre dont a disposé le Premier Ministre Chaban-Delmas pour gouverner la politique industrielle, tout comme on cherche à déterminer la capacité d'action d'un chef d'entreprise en fonction de la conjoncture, de la concurrence et de l'environnement technologique. Par chance, Chaban-Delmas a bénéficié d'un environnement conjoncturel favorable, entre deux replis sensibles (en 1967 et en 1974-1975) car la France a peu pâti du ralentissement occidental de 1971 ; par ailleurs, il a pu s'appuyer sur une majorité parlementaire énorme et plutôt cohérente. L'exercice du pouvoir d'impulsion économique peut sembler rétrospectivement quelque peu « facile » par conséquent ; mais c'était tout de même une époque de grands défis, avec les exigences de la compétitivité imposées par l'ouverture européenne et internationale au sein du monde occidental.

L'évaluation des capacités d'influence et d'action de l'homme de gouvernement est donc au coeur de notre propos. Au-delà de ses ambitions présidentielles à moyen terme, Chaban-Delmas était un homme sachant faire constituer et utiliser des dossiers d'étude, doté d'un fort volontarisme et animé d'une stratégie de modernisation du pays. Il a pu s'appuyer sur une équipe d'experts riche et dynamique, ouverte sur plusieurs milieux de réflexion et courants de pensée. Par lui-même ou par son entourage, il a pu établir et activer des réseaux au sein de l'appareil économique d'État. Il a su et pu déployer des partenariats personnels ou de projet avec le monde de l'entreprise (publique ou privée) et notamment de la grande entreprise. Il a voulu fixer une voie originale entre une économie administrée et une économie libérale ; cela a supposé d'apprécier tout au long de la politique économique et industrielle le degré optimal de la dose de libéralisme et d'assouplissement des circuits de l'économie pour favoriser l'introduction d'une pratique plus acérée de l'économie de marché, pour stimuler aussi la réactivité, l'incorporation de l'innovation – sans parler ici des facteurs sociaux contribuant à la mobilité de l'emploi (rôle de l'Agence nationale pour l'emploi, accords puis loi sur la formation continue en 1970-1971, etc.).

L'établissement d'un bilan – dans la logique du travail de l'historien, en quête d'une chronologie des décisions et de l'action et des leviers de leur mise en oeuvre – est délicat car les effets des décisions d'un gouvernement de trois ans sur une politique ou une histoire industrielle se déployant au plus court sur une décennie ne peuvent être isolés avec précision – et l'on peut toujours se demander si, quel qu'ait été le Premier Ministre, la majorité des choix n'aurait pas été semblable... Notons cependant la réalité de l'ouverture technologique effectuée pendant ce mandat de Premier Ministre (SNECMA, informatique, atome, espace, etc.) : la France n'est pas repliée sur son bastion technique. La consolidation des structures industrielles a été intensifiée, même si le mouvement est encore à l'état d'esquisse par rapport aux mutations à venir dans les années 1980-1990. La philosophie d'action des grandes entreprises nationales a été revivifiée, tant pour le modus operandi en interne (mode de gouvernance, relations avec la puissance publique, etc.) que pour leur stratégie. Le gouvernement a maintenu la tendance à l'investissement énergétique national (pétrole, gaz, atome), au renforcement des équipements de base (SNCF, réseaux électriques, etc.) et a même esquissé la prise en compte d'une politique de l'environnement au sein de la politique industrielle. Enfin, ce fut l'apogée du Plan, comme lieu de réflexion entre experts, dirigeants de l'appareil économique d'État, chefs de grande entreprise et hommes politiques, avec une impulsion donnée à la stratégie des investissements de modernisation et aux débats sur le taux de croissance industrielle.

Plus importantes, rétrospectivement et au niveau de l'histoire économique, nous semblent les interrogations sur le type de système productif que le gouvernement Chaban-Delmas

contribue à développer à l'apogée de la deuxième révolution industrielle et d'un cycle de croissance à long terme. 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 sur-consommateurs 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-Compagnie des aciéries & forges de la Loire et SFAC-Société des forges et aciéries du Creusot) ; 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-Delmas d'avoir cédé sur ce registre à ce qu'on pourrait appeler « l'air du temps » puisque le mouvement perdure durablement après le changement de gouvernement en juillet 1972.

Toutefois, ce qui ressort des « archives Nora » est bien la lenteur des processus de décision, la force des pesanteurs « conservatrices » au sein de l'appareil économique d'État, l'ampleur des débats sur les choix « lourds » concernant les « grands projets », parfois la prévalence des « coups partis », c'est-à-dire des décisions portant des projets importants que l'on ne peut plus modifier ou réorienter stratégiquement tant les partenaires s'y sont impliqués dans le cadre de rapports de forces délicats à corriger. Cela confirme que la perception de la rationalité économique nécessite l'affrontement entre lignes d'expertise et entre responsables des ressources financières.

Comme Chaban-Delmas a raté l'élection présidentielle de 1974, l'on n'a pu parler *a posteriori* des « années Chaban » d'autant plus que la capacité d'inflexion de la politique industrielle a été modeste par rapport aux développements sur le long terme ; et ces années restent donc marquées du sceau des « années Pompidou »... Paradoxalement d'ailleurs, la victoire de son rival V. Giscard d'Estaing permettrait d'inclure ces années 1969-1972 dans ce que l'on pourrait appeler des « années Giscard » (1969-1981)... Quoi qu'il en soit, Chaban-Delmas aura contribué à stimuler l'élan de modernisation du mode de fonctionnement de l'appareil économique d'État, des structures industrielles et des cadres de l'environnement productif (transports, aménagement du territoire<sup>81</sup>, mobilité de l'emploi). Une lecture fine des dossiers Nora nous permet ainsi d'apprécier quasiment au quotidien la marge de manoeuvre du dirigeant du gouvernement et de discuter de l'interaction des forces qui stimulent ou ralentissent le processus de décision. De façon banale, car le cabinet du Premier Ministre Pompidou l'avait déjà initié, seule la persévérance, voire l'obstination, d'une équipe d'experts cohérente, riche en capacité d'étude et apte à pénétrer les réseaux de circulation de l'information au sein de l'appareil économique d'État peut permettre au Premier Ministre d'espérer exercer une influence sur le cours des choses – d'autant plus que l'équipe du Président elle-même commence à s'étoffer sur ce registre : les rivalités entre « têtes d'œuf » (les experts de haute volée) convergent néanmoins vers la conception de processus d'accélération et d'intensification de la modernisation du pays au cœur de l'ouverture européenne et mondiale.

---

<sup>81</sup> Hubert Bonin & Bertrand Blancheton, « Un aménageur : Chaban-Delmas, Premier Ministre (1969-1972) », *Revue d'économie régionale & urbaine (RERU)*, 2007, n°5, p. 963-973.

### Résumé « Chaban industriel »

L'occasion procurée par l'ouverture des archives de Simon Nora permet de reconstituer et de suivre avec précision le processus de prise de décision au sein du cabinet du Premier Ministre Chaban Delmas en 1969-1972. L'on peut préciser les rapports de forces avec les autres pôles du pouvoir exécutif dans le domaine de l'économie. L'on peut discerner les jeux d'influence et d'expertise dans la définition, la compréhension et la mise en oeuvre des grands projets concernant la modernisation et les restructurations de l'industrie française tant privée que publique. L'histoire politique et l'histoire économique convergent pour dessiner plus avant le fonctionnement de l'appareil économique d'État à l'apogée des Trente Glorieuses, mais alors que le pays est confronté aux défis de la compétitivité imposés par l'ouverture européenne et internationale.

### Summary

Thanks to the disposal of the archives of Simon Nora, an opportunity has been provided to reconstitute and to follow precisely the process of decision making within the cabinet of Prime Minister Chaban Delmas in 1969-1972. We can precise the balance of power with the other poles of the executive power in the sector of economy. We can draw the plays of influence and expertise when defining, understanding, and achieving big projects about modernisation and restructuring of French industry, either private or state-controlled. Political history and economy history converge thus to deepen the analysis of the functioning of the State economic organisation at the apex of the Trente Glorieuses, but whereas the country was submitted to the challenges of competitiveness imposed by the European and international opening.

### Mots clés

Politique industrielle, compétitivité de la France, appareil économique d'État, pouvoir exécutif, cabinets ministériels, planification, ministère des Finances, Premier Ministre.

79 760 CARACTERES ; 12 127 MOTS