

Dix de réformes économiques et financières

Antoine DUPONT-FAUVILLE

« Dix de réformes économiques et financières », *Espoir* n°110, 1997

Je me souviens fort bien de ma première rencontre avec Michel Debré. C'était en décembre 1958 et la scène se passait dans le salon du ministère de la Justice, place Vendôme. Chargé de mission au cabinet du général de Gaulle, j'allais porter une lettre de celui-ci à Guy Mollet qui déjeunait avec le garde des Sceaux. Le Général souhaitait que son ministre d'Etat revienne sur la démission qu'il avait envoyée le matin, et qu'il assiste au Conseil des ministres du lendemain auquel seraient soumises les ordonnances qui institueraient une profonde réforme de notre système économique et financier. Guy Mollet vint et les ordonnances furent publiées quelques jours plus tard.

Ces réformes avaient été préparées par un très petit nombre de gens, rue de Rivoli et à Matignon ; le Général devait confier leur mise en œuvre à la fois au ministère des Finances, où Pinay restait ministre, et à Matignon, où arrivait un juriste, Michel Debré, qui avait toute sa confiance. Mon directeur de cabinet de l'époque, Georges Pompidou, m'avait demandé de rester sur place pour suivre ces dossiers que j'avais contribué à préparer. Je regardais avec curiosité Michel Debré dont je savais déjà que, rédacteur de la constitution, il était un ministre important, mais dont je ne savais pas que j'allais travailler avec lui de façon de plus en plus intime pendant dix ans : d'abord comme chargé de mission, puis conseiller technique à Matignon de 1959 à 1962, puis comme directeur de cabinet aux Finances de 1966 à 1968.

Tout le monde sait que la décennie 1960 fut une grande période de prospérité et d'expansion pour la France ; mais peu de gens mesurent combien, dans un environnement certes favorable, Michel Debré a contribué à cette situation.

Le Général avait notifié à Michel Debré la tâche de « remettre les affaires de la France en ordre pour que la France retrouve sa place dans le monde » : il s'est attelé avec passion, contre vents et marées, critiques et manœuvres, à cette mission et l'a bien remplie.

Je voudrais me borner à évoquer la personne « Michel Debré » tel que je l'ai connu, répondant ainsi à la question « qui était-il pour moi ? » et à choisir trois ensembles de réformes parmi de nombreuses autres, pour illustrer la réponse à l'autre question « qu'a-t-il fait ? ».

Un certain nombre de traits s'imposent lorsque je revois Michel Debré au cours des nombreuses heures où nous avons travaillé ensemble.

Le premier trait est bien connu, sans doute parce qu'il éclatait de façon manifeste : Michel Debré était un serviteur de l'Etat, il avait la passion de l'Etat. On l'a souvent comparé à Colbert et le rapprochement vient naturellement ; mais le grand serviteur dont il aimait le portrait, qu'il gardait proche de lui, était Richelieu. Comme lui, il collaborait étroitement avec un homme qui, selon lui, était l'Etat ; mais si l'un et l'autre étaient animés par le même grand dessein, il avait, lui aussi, sa propre vision des choses, originale dans de nombreux domaines.

Si Michel Debré se référait aux grands serviteurs de la monarchie, ses racines étaient profondément républicaines et son grand homme était peut-être Jules Ferry. La nation, pour lui, précédait l'Etat, même si les deux notions, distinctes, étaient intimement liées. Il avait la conviction profonde que les hommes étaient la finalité de l'action politique et, en même temps, son principal facteur. S'il attachait beaucoup d'importance à la démographie et aux problèmes de santé, comme chacun le sait, il privilégiait au moins autant les questions d'éducation en tant que chance donnée aux individus et au pays, certes, mais aussi comme élément essentiel de l'économie. C'est ce double aspect qui éclaire la création bien connue de

l'ENA, ainsi que de très nombreux autres textes, telle la première grande loi sur la formation professionnelle en 1966.

Michel Debré était un homme politique et un légiste. Même si, par sa formation d'origine, il appartenait au Conseil d'Etat – et donc à la fonction publique –, sa vie dans la Résistance et sous la IV^e République l'avait conduit à penser que, quelle que soit l'importance de l'action administrative, l'important pour un ministre, surtout un Premier ministre ou un ministre des Finances, c'est de traduire en action une volonté politique.

Et il est vrai que pour lui cela prenait souvent la forme de lois, voire d'ordonnances, ce qui était parfois un peu déroutant pour des collaborateurs formés plutôt à d'autres disciplines ; mais ses textes, toujours d'une parfaite rédaction, formaient le cadre bien défini d'une ligne qui devait être ensuite prolongée par les textes ou les décisions administratives dont il surveillait la sortie et la qualité.

Il avait un sens de l'urgence et ressentait, parfois avec un sentiment extrême, que la situation de la France avait été profondément détériorée dans les années précédant la Ve République (et pas seulement depuis 1945), donc que si l'essentiel (et beaucoup) était possible grâce au Général, son départ entraînerait un grand changement à cet égard. Il fallait agir vite tant qu'il était temps.

Tout cela faisait que, pour ses collaborateurs, il était, je l'avoue, presque aussi exigeant qu'il l'était pour lui, c'est-à-dire très exigeant. Je me souviens de nombreuses fois où, me quittant vers 9 heures du soir, il me disait comme une chose naturelle : « Ce point me préoccupe, voulez-vous me préparer une note » ; et, après un temps : « Tenez, nous pourrions en parler demain matin. Venez prendre le petit déjeuner avec moi ».

Le souvenir que j'ai de ce travail est surtout celui d'une très grande satisfaction. Jamais nous, ses collaborateurs, n'avons eu l'impression qu'un travail fait était inutile, même si normalement nous n'étions pas toujours suivis. Mais tout était toujours lu et critiqué dans le souci de l'efficacité : Michel Debré nous avait persuadés naturellement que nous travaillions avec lui pour le bien public, même si de telles phrases peuvent aujourd'hui faire sourire.

De plus, dois-je ajouter qu'il était pour moi, ainsi que pour les autres, d'une grande attention. Je me contenterai d'une anecdote. Les grandes réformes agricoles de 1960, dont je reparlerai, avaient entraîné une charge de travail encore un peu plus forte que d'habitude ; alors qu'un peu contre tout le monde, mais grâce à Michel Debré et au Général, des textes venaient d'être adoptés au Parlement et que je montais ce jour-là vers minuit dans mon bureau pour classer idées et papiers, je trouvai sur ma table une pipe en écume de mer (j'étais à l'époque grand fumeur) avec ce petit mot : « Prenez ce morceau de terre, de cette terre que vous m'aidez à apprivoiser ». Comment l'oublier ?

Tel est le double souvenir que je garde de Michel Debré : celui d'un homme public qui a su allier sa pensée et l'action pour que dure une œuvre considérable – et mal connue – au service de la nation et de l'Etat, et celui d'une personne qui enrichissait les relations personnelles d'une grande délicatesse – je serais même tenté de dire d'une extrême gentillesse.

Choisir quelques thèmes pour illustrer l'action de l'homme politique est à la fois une nécessité et en quelque sorte une trahison.

Le cadre même de cet article exclut l'exhaustivité. Les quatre tomes des Mémoires de Michel Debré répondent à ce dessein. Il faut donc choisir mais c'est, en l'occurrence, une trahison car, justement, ce qui caractérise son action est son ampleur et sa cohérence.

Dans son livre *Au service de la Nation*, Michel Debré écrivait : « Une jeunesse toujours plus nombreuse, un effort conjugué d'expansion économique, de progrès social, et de recherche scientifique, une éducation réussie, un héritage spirituel maintenu et enrichi, une sécurité, une

diplomatie, une influence, enfin, pour le gouvernement et pour l'Etat la meilleure capacité : telles sont les conduites qui assureront l'avenir de la France ».

Tout se tient dans la pensée et dans tous les domaines ; comme ministre ou Premier ministre, il a laissé une marque profonde et bénéfique.

Mais puisqu'il faut choisir, je retiendrai trois séries de mesures où j'ai eu la chance de collaborer directement avec lui – les réformes agricoles de 1960, les lois-programmes de 1967 et les réformes bancaires et financières.

Au début de la Ve République, l'agriculture avait encore un rôle central dans notre pays dont il nous est peut-être difficile de nous souvenir aujourd'hui. La France était encore largement rurale, non seulement économiquement et sociologiquement, mais aussi politiquement. La coexistence de trois générations sur les mêmes exploitations entraînait des décalages de mode de vie, rendus insupportables à l'ère de l'extension de la communication. Une grande partie des agriculteurs avait compris les grandes possibilités de progrès techniques mais se heurtait à des réflexes plus traditionnels. La compétition internationale était inévitable, l'agriculture devait y être un facteur de succès et non un désavantage. Il fallait, en un mot, accompagner et réaliser ce qui n'était pas moins qu'une révolution agricole.

Les agriculteurs, très divers dans leurs métiers et leurs mentalités, avaient trouvé en 1957 un remède unitaire et magique, mais insupportable pour l'économie : l'indexation des prix – celle-ci fut supprimée en 1959. Il fallait trouver un remède durable qui aille au cœur du mal. En réalité, il n'y avait aucune formule miracle pour se substituer à l'indexation des prix, mais une série de mesures novatrices dans de nombreux domaines.

De 1959 à 1962, grâce à l'action personnelle de Michel Debré et au soutien du général de Gaulle, notre agriculture – et, plus profondément, la vie de nos agriculteurs –, fut radicalement transformée ; ce qui apparaissait comme un obstacle insurmontable est apparu comme un atout pour notre économie, à la satisfaction des producteurs eux-mêmes, pendant les années suivantes.

A l'exception du Centre national des jeunes agriculteurs sous l'impulsion de Michel Debatisse, les organisations agricoles étaient, au mieux, réticentes, comme la Confédération de la coopération, du crédit et de la mutualité, voire franchement hostiles, comme les chambres d'agriculture et surtout la puissante FNSEA. Ces dernières avaient littéralement terrorisé les ministres de l'Agriculture Houdet, puis Rochereau. Celui-ci, étonné par le succès politique des réformes, démissionnera pour être remplacé par Pisani.

L'œuvre centrale est évidemment la loi d'orientation de 1960 qui touchait aux structures mêmes de l'agriculture, avec ses réformes foncières et l'organisation des marchés, complétée par la loi de 1962, ainsi que par les textes sur l'enseignement agricole, la création des fonds d'organisation et des régularisations de marchés : l'organisation du marché du vin, l'adoption d'un plan national d'abattoirs, de marchés d'intérêt national, ou même l'institution de parcs nationaux – j'en oublie certainement. Beaucoup de ces textes ont été conçus et même écrits par Michel Debré, tous ont été vus par lui avec le plus grand soin.

Enfin, il a beaucoup contribué à faire adopter par le Général la position qui l'a conduit à faire admettre, par nos partenaires du Marché commun, que le traité de Rome s'applique aussi aux produits agricoles. L'opposition externe de nos partenaires a été aussi vive que l'opposition interne de nos organisations agricoles ; mais ce succès diplomatique a été essentiel pour assurer les débouchés d'une production agricole fortement accrue grâce à une modernisation rapide.

La récompense pour une action si importante fut la défaite électorale en Indre-et-Loire, en 1962, due au soutien apporté par la FDSEA locale à l'adversaire du Premier ministre, ce qui démontre combien son action avait été incomprise.

J'évoquerai ensuite des réformes qui furent introduites quelques années plus tard. La veille de Noël 1965, Michel Debré me téléphona pour m'indiquer que Georges Pompidou lui proposait d'être ministre de l'Economie et des Finances et me demanda mon avis. Je lui conseillai de refuser – pour garder du recul. Il me dit alors qu'il avait déjà accepté et me proposa d'être son directeur de cabinet, ce que j'acceptai aussitôt. Je retrouvai immédiatement le ministre lorsqu'il ajouta qu'il souhaitait que je lui soumette un programme ; puisque nous étions à la veille de Noël, il me suggérait – sans me demander cette fois mon avis – que j'utilise ce jour férié pour rédiger et que je vienne le voir avec un texte le 26 – ce que j'ai fait.

Notre analyse était commune et le texte fut adopté. Nous partions de l'idée qu'il fallait agir, en matière économique et financière, dans trois domaines qui nous paraissaient prioritaires : la formation des hommes, la mobilité des hommes et le logement, la mobilité de l'économie et l'innovation technique. Comme il s'agissait de sujets extrêmement vastes, il convenait de choisir un angle d'attaque, une action qui ferait mouvoir l'ensemble. Le ministre me chargea alors d'essayer de préparer, avec les ministres compétents, trois lois de programme touchant respectivement la formation professionnelle, le foncier et la recherche.

Il n'y a pas de bonne économie sans bons professionnels, l'idée nationale implique qu'une chance soit donnée au plus grand nombre possible de Français pour qu'ils participent (au sens de la participation gaulliste) au progrès. C'est pourquoi, à une période où le chômage est presque inexistant, Michel Debré va donner la priorité à une idée et à une action dont on ne parle guère : la formation professionnelle. Déjà, à Matignon, il avait fixé, par une loi de juillet 1959, les principes d'une telle action et créé un Fonds national de la promotion sociale, ainsi qu'une Délégation générale à la promotion sociale qu'il avait confiée à Decoust, son plus proche collaborateur en ce domaine. L'idée est reprise et l'action amplifiée en 1966 : sous l'impulsion directe du ministre et avec l'aide de mon ami Alunni, animateur du Centre de culture ouvrière, est élaborée la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966.

Cette loi fondamentale est la base même des développements ultérieurs en ce domaine. Or – Michel Debré le raconte lui-même dans ses Mémoires –, trois ans plus tard, Chaban-Delmas va reprendre le texte et faire la loi du 16 juillet 1971 qui « à quelques détails près, ne diffère pratiquement pas de la loi du 3 décembre 1966 ». Cette loi de 1971, sous le nom de « loi Delors » devient dans l'opinion publique le texte de référence – le texte de 1966 et l'action de Michel Debré, essentiels, tombant largement dans l'oubli !

Le grand problème du logement est en fait dès cette époque celui des terrains. Là aussi, Michel Debré va apporter une profonde réforme par un texte, préparé en liaison avec Pisani, puis Ortoli, longuement discuté au Parlement, qui deviendra la loi d'orientation urbaine et foncière du 30 décembre 1967. Elle comporte quatre titres traitant des règles et des plans d'urbanisme, de la politique foncière des collectivités publiques, de l'action des propriétaires privés et du financement des équipements urbains et de l'imposition des plus-values. Non seulement les professionnels de ce secteur, mais également tous les élus locaux connaissent l'importance pratique de ces textes (schémas directeurs, plans d'occupation des sols...).

Le développement de la recherche est un thème gaullien. Dès son premier ministère, en qualité de dernier président du Conseil de la IV^e République, le Général a créé un ministère de la Recherche confié à Gaston Palewski. Le nouveau ministre de l'Economie et des Finances de 1966 s'intéresse donc naturellement à ces problèmes. Il faut reconnaître que les réflexions et études menées alors n'aboutissent pas à la définition globale d'une politique générale, comme dans les deux cas précédents. Mais, pour limitée qu'elle fût, la loi du 3 janvier 1967 crée tout de même trois organismes, l'ANVAR, le CNEXO et l'IRIA, dont les deux premiers, tout au moins, auront une influence réelle. Je me rappelle, par exemple, que le

président de la Banque de Chine, reçu en 1980 à Paris, avait une idée précise : aller voir sur place, en Bretagne, les progrès obtenus en matière d'exploitation des océans par le CNEXO. Là encore, ni cette action, qui place la France en tête dans un domaine important, ni le fait qu'elle soit due largement à Michel Debré (en liaison avec Peyrefitte), ne sont connus des Français.

Pour des raisons diverses, le redressement économique et financier de fin 1958 ne s'est guère attaqué au secteur bancaire et à la monnaie. Le franc est redevenu convertible ; l'ouverture sur l'extérieur par abaissement des contingents et des droits de douane va, à partir de cette date, instaurer une concurrence qui va profondément faire sentir ses effets sur l'ensemble de l'économie. Il n'en reste pas moins que l'action financière et monétaire a été limitée.

Le développement rapide de l'économie, l'action de la concurrence conduisent à l'évidence à agir dans ces domaines.

Un volet important occupe beaucoup l'esprit et le temps du ministre des Finances : l'action dans le domaine monétaire international. Le Général y tenait un rôle de « vedette » (on se rappelle sa conférence de presse de février 1965 sur l'étalon de change-or) ; mais, dès 1966, Michel Debré aura à la fois un rôle de conseiller et d'acteur important, notamment dans la conception, la création et la limitation des DTS où il constatera l'absence de solidarité européenne.

Notre système bancaire et monétaire était marqué par un comportement étatique et protectionniste qui remontait au Front populaire, avait été consolidé par la guerre et était resté intouché, ou presque, dans l'après-guerre. Beaucoup d'intérêts particuliers confortaient le système public qui, petit à petit, se sclérosait.

L'action du ministre va tendre, là encore, comme il l'avait fait pour les prix, à rétablir la concurrence et à faire naître une souplesse qui permette largement le jeu des marchés.

Une série de mesures vont tendre à créer un véritable marché monétaire : chacune d'entre elles peut paraître aussi limitée que technique, mais leur ensemble va transformer l'importance de ce marché et permettre l'achèvement de la réforme quatre ans plus tard. Certaines mesures concernaient le Trésor qui s'alimentait par priorité, ce qui stérilisait une partie des liquidités qui auraient pu venir sur le marché, et permettait à l'Etat d'éviter la concurrence. Le plancher des bons du Trésor est supprimé, remplacé par le système plus souple et plus efficace des réserves obligatoires qui mettent la Banque centrale en mesure d'agir sur les taux d'intérêts. De même, les surplus du Crédit agricole sont éligibles au marché monétaire au lieu d'être versés au Trésor. Les sociétés d'assurances, les caisses d'assurances, les caisses de retraite ont dorénavant un accès direct à ce marché.

Celui-ci est en outre débarrassé d'une création monétaire anormale qui alourdit le bilan de la Banque centrale, le réescompte des prêts immobiliers à long terme. Mais, comme il faut bien financer les constructions, il est créé un marché hypothécaire dont l'équilibre est confié au Crédit foncier.

La concurrence entre banques est fortement stimulée : suppression de la distinction entre banques commerciales et banques d'affaires, fin de l'autorisation pour l'ouverture de guichets, augmentation des moyens et de la concurrence du Crédit agricole, relèvement du capital minimal des banques, enfin, assez symboliquement, fin du système des « Trois grands » (nationalisés) en fusionnant la BNCI et le CNEP par création de la BNP, devenue le concurrent du Crédit lyonnais.

Il faudrait ajouter la réforme du marché des actions à la suite des travaux de la commission Leca, ou la création de la COB ; et surtout, dans un domaine connexe mais fondamental, la suppression du contrôle des changes par la loi du 28 décembre 1966 et les décrets du 27

janvier 1967. A cette tâche, en vérité immense, par elle-même, s'ajoutent l'action sur les prix avec les contrats de programme, l'action fiscale (généralisation de la TVA étendue au commerce et à l'agriculture), la réforme de la loi sur les sociétés – en étroite coopération avec le garde des Sceaux Jean Foyer, en juillet 1967 –, l'action en matière de coopération, le remboursement intégral de la dette extérieure, dont le ministre était fier, etc.

Constamment, Michel Debré réalise concrètement le programme fixé par le Général, qu'il rappelle en exergue de Au service de la Nation : « Le progrès est aujourd'hui notre ambition nationale ». Michel Debré innove, bouscule, est un acteur fondamental du « mouvement » de la concurrence, alors que l'opinion le perçoit comme un étatiste protectionniste. Il est vrai qu'il ne renonce pas à certaines grandes actions volontaristes aux dimensions nationales, tels que pour l'espace, le nucléaire ou l'informatique ; mais, plus encore, il se soucie de faire respecter les équilibres et d'associer chacun au progrès qui est celui, non seulement des personnes, mais aussi de l'Etat et de la nation, car il ne voit pas de contradiction dans les termes ou de conflits dans les objectifs.

Je me souviens fort bien de la dernière fois où j'ai vu Michel Debré : c'était le 4 août 1996, ma femme et moi étions allés embrasser Madame Debré à Montlouis. Vincent Debré, aimablement, m'a introduit dans le bureau où son père avait tellement travaillé. Il était encore là après tant d'épreuves, tant de luttes, tant d'actions pour la France et les Français ; le lendemain, il reposerait dans cette terre de France qu'il avait tant aimée et pour laquelle il avait tant fait.