

GEORGES LAVERDINES

Le libéralisme organisé
ou le combat de Jacob

Une filiation singulière unit Jean Monnet, fondateur de la planification française au début de la IV^e République, et Valéry Giscard d'Estaing, ministre libéral à l'aube de la V^e.

Le premier s'est efforcé, en effet, de préparer la France au « combat de Jacob », c'est-à-dire à l'affrontement de l'économie avec d'authentiques partenaires extérieurs, libres de toute dépendance coloniale. S'il préconisait dès le I^{er} Plan de modernisation le relèvement de la productivité de l'économie, c'est parce qu'il prétendait ainsi l'affermir en vue de la confrontation nécessaire avec la concurrence internationale ; elle seule pouvait faire trouver à la France le ressort nécessaire pour accueillir une population active en expansion, fait sans précédent depuis le début du siècle.

Le second accomplit cette ouverture des frontières léguée en 1957 par le traité de Rome. Ministre des Finances pendant douze années entre 1960 et 1974, il fut même personnellement l'artisan de deux événements qui marquèrent les étapes décisives de la compétitivité : le Plan de stabilisation de septembre 1963 et la dévaluation d'août 1969. Les économistes s'accordent à reconnaître dans ces décisions et dans les dispositions qui les accompagnèrent des événements dont la portée dépassait l'horizon conjoncturel. Ainsi le Plan de stabilisation ouvrit une période de restructurations de l'industrie française, lui conférant la dimension européenne. La dévaluation de 1969 a permis de recueillir pleinement les fruits de cet effort, en assurant à la France jusqu'à la mi-1974 une croissance exceptionnellement rapide en regard de celle de ses partenaires.

Pour mesurer l'apport du giscardisme aux transformations des structures de l'économie française, il faudrait d'abord décrire les

différents facteurs de la croissance française depuis le début des années 60 : stimulation extérieure, progrès technique, remodelage géographique et sectoriel des activités, urbanisation, croissance démographique. Ensuite l'influence de l'action économique à leur égard devrait être analysée.

Cette voie difficile ne sera pas approfondie. Poursuivant ici une ambition plus modeste, la spécificité, et non l'apport, du giscardisme en économie sera recherchée dans la continuité de la pensée et de l'action de Valéry Giscard d'Estaing.

I. — *Libéralisme à la française*

Il est facile de trouver chez les pères fondateurs de la pensée économique libérale : Adam Smith et Ricardo, la légitimation d'une régulation de la croissance par le libre développement du commerce avec l'étranger. Le premier mettait l'accent sur l'achèvement naturel du processus de développement industriel par un débordement des frontières nationales. Le second attendait surtout de l'ouverture des frontières une pression sur les prix des secteurs à faible croissance technologique, c'est-à-dire à son époque les prix agricoles.

Mais le tempérament libéral de Valéry Giscard d'Estaing en tant que ministre des Finances se lit bien davantage dans la nature des instruments de conduite qu'il a affectionnés.

Libéral « keynésien », il a attaché une importance particulière à la régulation conjoncturelle, c'est-à-dire au dosage permanent des grandes masses fiscales, budgétaires et monétaires en vue d'assurer la régularité de la croissance économique. De fait les instruments d'analyse et d'observation conjoncturelle se sont considérablement développés au cours des années 60 tant à l'INSEE qu'à la Direction de la Prévision. De fait les à-coups cycliques des années d'avant guerre et de la décennie 50 ont fait place à des évolutions beaucoup plus lissées spécialement en France. Cette régularité, démentie depuis 1974, avait pour but de créer un climat propice aux anticipations des agents économiques.

Ainsi s'explique notamment l'attachement au principe de la double neutralité budgétaire que Valéry Giscard d'Estaing introduisit à partir de la préparation du budget de 1964. En premier lieu, les ressources fiscales directes et indirectes consolidées ne doivent pas croître plus vite que l'ensemble des ressources nationales : une modification des taux ou de l'assiette de l'impôt, autre que celle qui résulte des seuils d'imposition, risquerait de modifier les comportements spontanés. En second lieu, il faut tendre à annuler le déficit

budgetaire courant, car la permanence d'un déficit est porteuse d'augmentation ultérieure de la pression fiscale. Le corollaire de ces deux principes est que la dépense de l'Etat ne doit pas croître plus vite que la richesse nationale.

Libéral « walrasien », Valéry Giscard d'Estaing a refusé les actions directes d'inflexion des revenus primaires (salaires, revenus des entrepreneurs individuels) pour leur préférer des actions indirectes, indolores en quelque sorte, douées d'un pouvoir « autorégulateur ». C'est ainsi que la taxe à la valeur ajoutée, dont le produit s'accroît en cas d'accélération des prix ou d'augmentation des importations par rapport aux exportations, n'a cessé de représenter en France une part importante des ressources fiscales, par comparaison aux impôts directs. En matière d'impôts sur le revenu, le même principe fait préférer à Valéry Giscard d'Estaing l'impôt sur les plus-values en capital à l'impôt sur le capital lui-même, ce dernier étant susceptible de fausser les équilibres naturels de marché, alors que l'imposition des plus-values est à la fois plus juste et antispéculative. Pour lutter contre l'inflation, Valéry Giscard d'Estaing imaginera de même un processus autorégulateur consistant dans l'obligation pour les entreprises de constituer une provision fiscale à chaque nouvelle hausse des salaires, à l'instar du mécanisme des réserves obligatoires qui conduit automatiquement les banques à freiner la distribution de crédits (1). Mais on ne saurait, mieux qu'il l'a fait lui-même, exprimer l'attachement à ce type de mécanismes : « Il est important d'assurer, sur le plan mondial, comme nous cherchons à le faire sur un plan national, une spontanéité suffisante aux mécanismes de correction des déséquilibres. Nous observons de plus en plus que, si des mécanismes de correction spontanée de ces phénomènes ne sont pas en place, ce n'est qu'avec un certain retard qu'il est possible, sur le plan politique ou sur le plan technique, de corriger ce que ces mécanismes auraient dû corriger d'eux-mêmes » (Valéry Giscard d'Estaing, Cercle des Amis de la République, 26 novembre 1963).

Libéral « progressiste » à la manière de J. F. Kennedy, Valéry Giscard d'Estaing estime qu'il faut savoir à la fois « utiliser les méthodes les plus efficaces pour assurer la croissance et la place de la France dans le monde ; traiter de façon distincte et active la redistribution économique et sociale, et l'emploi de ses ressources » (2). De fait, si l'on excepte les prestations familiales, les diverses catégories

(1) Cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, Les quatre sources de l'inflation, in *L'Expansion*, janvier 1974.

(2) Valéry GISCARD D'ESTAING, interview accordée au journal *L'Expansion*, en 1973.

de prestations sociales ont connu, tout au long de la décennie 60 et plus encore depuis 1974, une très vive croissance, nettement plus élevée que celle de la moyenne des revenus primaires. Dans les années récentes cette croissance est due à la revalorisation des pensions de retraite, singulièrement du minimum vieillesse, sous l'effet de la volonté personnelle du Président ; elle s'alimente également de la très vive croissance des prestations de chômage.

II. — *Organisation plutôt que dirigisme*

Comment comprendre dans ces conditions que la France ait conservé auprès de ses voisins une réputation tenace de pays dirigiste ?

C'est que, tout en appliquant des principes de régulation rigoureusement compatibles avec l'orthodoxie libérale, Valéry Giscard d'Estaing ne se soucie guère d'abandonner brutalement les moyens multiples de contrôle qu'une tradition bien établie depuis la fin de la deuxième guerre mondiale met à la disposition du ministre des Finances et des Affaires économiques :

- contrôle des entreprises, en vertu des ordonnances de 1945 qui instaurent en règle générale le contrôle des prix pour l'ensemble des activités économiques ;
- contrôle direct de l'activité des banques et des divers intermédiaires financiers, rendu possible par le cloisonnement de divers circuits spécifiques de collecte des ressources d'épargne et de distribution du crédit et par une tutelle étroite exercée sur deux établissements financiers exorbitants du droit commun, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Crédit agricole ;
- contrôle des collectivités locales, s'exerçant au travers d'une triple tutelle, technique, réglementaire et financière.

On touche peut-être ici à l'originalité du giscardisme économique. S'il demeure convaincu au plus profond que la liberté d'initiative des agents économiques de base demeure la plus sûre garantie du dynamisme et de l'efficacité, il appréhende la fragilité, la discontinuité potentielle des équilibres généraux qui résulteraient du seul jeu des forces du marché abandonnées à elles-mêmes, c'est-à-dire à l'inégalité des partenaires, aux réactions de crainte ou de précaution qui résultent précisément de la conscience par les agents économiques de cette fragilité. « Il est extrêmement difficile de réaliser (le plein emploi des ressources nationales) dans une société qui est libérale dans son principe (...) et pour laquelle l'équilibre est toujours un équilibre qui se constate (...) surtout lorsqu'on se trouve dans un

pays qui, pour des raisons de tempérament mais plus encore pour des raisons d'histoire, a connu de profonds déséquilibres, car la crainte du déséquilibre nous mène à constituer un peu partout des marges de sécurité, des provisions, qui, en fait, constituent une stérilisation provisoire des richesses (...). Et c'est pourquoi toute réflexion sur le taux optimum de croissance de l'économie française aboutit à la recherche d'une synthèse entre la liberté individuelle, qu'il est essentiel de préserver et qui sera de toute façon le moteur intime de l'expansion, et la définition d'une volonté commune s'appliquant à la fois aux objectifs et aux descriptions de cette expansion qui ne sera assurée que dans la mesure où la synthèse sera réussie » (Valéry Giscard d'Estaing, Communication à la Société française de Géographie économique, 22 juin 1960).

Aussi bien le libéralisme giscardien à la française demeure-t-il fondamentalement organisé. L'organisation que certains dénonceront comme dirigisme ou centralisme étant en réalité le moyen d'articuler la liberté atomistique fondamentalement nécessaire avec l'expression d'une volonté collective, exercée par l'autorité publique, dont la mission est d'apaisement, de continuité, fondant ainsi les anticipations individuelles dans un sens favorable à la collectivité.

Une conception aussi subtile au libéralisme, conçue en fonction des caractéristiques spécifiquement françaises de l'histoire économique de l'immédiat après-guerre, ne laissait pas évidemment de nourrir des contradictions.

Les plus fortes ont surgi à propos du contrôle des prix. Très vite, la logique du plan de redressement mis en place par Raymond Barre à l'automne 1976 a buté sur le système infiniment complexe des divers régimes contractuels ou autoritaires, au travers desquels des professions entières étaient spontanément conduites à éliminer en leur sein la concurrence pour mieux se conformer collectivement au contrôle. Plus gravement, la politique nationale des prix, à force d'habitude tutélaire, avait fini dans bon nombre d'entreprises par tenir lieu de politique des prix pour l'entreprise. De telles situations admissibles en période de vaches grasses devenaient périlleuses en période de vaches maigres, où l'un des enjeux du combat de Jacob est devenu la reconquête de son marché intérieur.

La décision prise dans le fil du programme de Blois de rendre la liberté aux prix industriels constitue en elle-même une petite révolution ; elle est susceptible d'entraîner progressivement d'autres modifications de structures, tant il est vrai que les secteurs directement en relation avec l'industrie tels que les secteurs des services rendus aux entreprises, du commerce de gros, des activités bancaires

devront en principe être remodelés pour se laisser gagner à leur tour par la concurrence.

Dans cette perspective, l'ensemble des contrôles de prix et des diverses corporations chargées de les transmettre à leurs adhérents ayant été abolis, le contrôle de la masse monétaire s'effectuant par le seul jeu des taux d'intérêt et non plus par l'encadrement du crédit, les collectivités locales désormais libres de faire à leur guise l'affectation des subventions qui leur auront été accordées globalement, la France n'aurait plus rien à envier aux grands modèles libéraux anglo-saxons. Pour se mesurer à l'Ange, Jacob aurait pris ses traits, et perdu son identité.

III. — *Le rêve de Jacob*

Réduire à une telle perspective le dessein giscardien serait manifestement caricatural. Ce serait oublier que le libéralisme ressort, pour le Président, de l'ordre des moyens et non de celui des fins ; oublier que son ambition est avant tout politique : affermir à long terme la place spécifique de la France dans le monde et introduire dans le pays une harmonie sociale non exclusivement fondée sur l'accroissement des biens physiques.

Au plan international, plus encore qu'au plan intérieur, le libéralisme giscardien se veut organisé. Sur ce thème, la continuité de la pensée est frappante. Dès 1961, Valéry Giscard d'Estaing énonçait les principes qui devaient guider ultérieurement toute son action économique au plan international :

« Le jeu des lois économiques classiques se heurte au phénomène, nouveau par son ampleur, des relations entre économies dominantes et économies dominées.

« L'équilibre ne peut être rétabli que par des formules d'organisation susceptibles d'introduire, entre pays dominants et pays dominés, une entité intermédiaire consistant dans le groupement de plusieurs pays en vue de résoudre (entre eux d'abord, et à l'égard du reste du monde ensuite) les problèmes d'échange international qui ne peuvent être abordés isolément par chacun des pays dans le cadre mondial » (Valéry Giscard d'Estaing, 19 février 1960, conférence devant les élèves de l'École supérieure de Guerre).

De tels principes le convièrent dès 1963 à défendre devant le GATT, ce haut lieu du libre-échangeisme, des thèses qui préfigurent directement les thèmes de la Conférence Nord-Sud dont il prendra l'initiative en 1975, afin de prendre date dans l'esquisse d'une normalisation des rapports économiques entre pays industrialisés et pays en développement :

« Pour les exportations de produits de base, la disparition des obstacles aux échanges ne permet pas de porter de remède de manière sensible ni aux déséquilibres des marchés, ni à l'instabilité des cours qui sont à nos yeux les véritables maux dont souffrent les pays en développement. (...)

« Pour éviter ces conséquences, il me paraît indispensable de généraliser les mécanismes destinés à garantir les prix et les débouchés des producteurs, à régulariser les conditions de production et d'échange, à réduire les fluctuations des cours (...).

« Bref, les progrès de la libéralisation et les progrès de l'organisation doivent aller de pair » (Valéry Giscard d'Estaing, 17 mai 1963, conférence prononcée devant l'assemblée du GATT).

De même il se fait dès la fin de 1969 (Conférence de La Haye réunie à l'initiative de la France), puis en 1971 après la décision du Président Nixon de laisser flotter le dollar et de supprimer sa convertibilité, l'avocat d'une organisation monétaire européenne basée sur le resserrement des fluctuations de parité et le développement interne des moyens de paiement autres que le dollar.

Mis à l'épreuve successivement d'une nouvelle crise spéculative sur le dollar (1972), puis du renchérissement du prix du pétrole (1973), le « serpent communautaire » des monnaies européennes connaîtra diverses vicissitudes, y compris un abandon momentané par la France. Aujourd'hui sous l'impulsion personnelle des deux Présidents français et allemand, l'intuition initiale reprend corps sous une forme à la fois plus élaborée et plus unitaire, avec de meilleures chances de succès, passé la bourrasque monétaire des années 1974-1976.

Au travers de tous ces événements, Valéry Giscard d'Estaing prend pour la France un parti clair. C'est celui de la prise en charge par les Etats de l'organisation de leurs relations commerciales et financières, pressentant d'une part le rôle croissant que les Etats — ceux de l'Est et les pays en voie de développement notamment — vont jouer dans le développement du commerce mondial, d'autre part la relative faiblesse de la France sur la seule base des initiatives possibles de ses firmes multinationales.

Enfin les jours sombres de la compétition, que le Président invite aujourd'hui les Français à gagner, ne doivent pas faire oublier le pressentiment qu'il exprimait en 1972, à l'occasion d'une Conférence internationale organisée à l'UNESCO. « La question qui se pose est celle de la part de la croissance économique dans les progrès de la société et des hommes. (...) La croissance comme objectif unique exprimant tous les autres, n'est plus supportable » (Valéry Giscard d'Estaing, « Humaniser la croissance », article pour la revue *Preuves*,

avril 1972). Constatant que la poursuite de la croissance économique à un rythme élevé se heurte désormais à la peur de l'avenir, à la dépendance des autres, aux injustices sociales qu'elle avive, alors que se développe le besoin de culture, d'un meilleur environnement, Valéry Giscard d'Estaing estime que « la politique économique des prochaines années devra s'élever à deux niveaux de conscience (...). Un second niveau sera celui des règles d'organisation d'une société dont le thème central ne serait plus d'accroître la production des besoins physiques » (*ibid.*).

IV. — *Affronter la crise économique*

Tout se passe donc comme si l'intention à long terme du Président de la République, d'ailleurs explicitée dans *Démocratie française*, se trouvait comme éclipsée par la découverte brutale de la profondeur d'une nouvelle mutation industrielle. Le ralentissement de la croissance observé depuis quatre ans ne résulte pas de la saturation des appétits de consommation individuelle, mais de l'insuffisance de la demande des entreprises, occupées davantage à moderniser et restructurer leur potentiel qu'à en accroître la capacité. Il ne permet pas, faute de ressources publiques, une nouvelle expansion des services collectifs, du moins de ceux qui sont financés par la collectivité ; bien au contraire, il remet au premier plan l'exigence d'efficacité industrielle. Celle-ci s'inscrit brutalement sur les cartes de la France du travail et du chômage.

Les changements de ton adopté par le Président de la République lors d'allocutions successives en 1975 et 1976, passant d'un optimisme mesuré au pessimisme, révèlent en fait la prise de conscience progressive de l'ampleur des nouvelles mutations industrielles et sociales auxquelles la France se trouve confrontée : « Il s'est passé que la situation de crise que l'on a vu se dérouler a été beaucoup plus longue et beaucoup plus étalée que l'on aurait pu l'imaginer au début (...). On s'est aperçu à cette occasion que pour d'autres pays — dont le nôtre — (...) les structures économiques avaient encore une fragilité telle que la crise les avait ébranlées en profondeur » (Valéry Giscard d'Estaing, entretien avec Jean-Louis Servan-Schreiber, émission « Questionnaire », 16 octobre 1978). Devant cette situation, le Président met désormais l'accent par priorité sur l'adaptation économique. Le terme résume bien sa préférence de toujours pour les actions continues et progressives, par opposition à la brutalité : « Je crois que, si l'on veut que l'économie française demeure plus solide, il faut qu'elle s'adapte tout le temps. Il lui faut éviter ces grands soubre-

sauts qui font que pendant quinze ans elle ne s'adapte pas, et puis, tout d'un coup, elle doit en deux ou trois ans faire des efforts de transformation qui, du point de vue social, avec leurs conséquences humaines, du point de vue économique, sont des épreuves pour la France » (*ibid.*).

En sorte que la vraie question pour les économistes n'est pas de savoir à quel modèle libéral l'économie française appartiendra dans les prochaines années. Elle est plutôt de se demander si les orientations de l'action économique conduite aujourd'hui sous les auspices du giscardisme sont appropriées, tant au dessein politique du Président qu'à la nature des difficultés auxquelles la France est affrontée. Autrement dit, le retour en force d'une pensée libérale orthodoxe, s'engouffrant dans la brèche ouverte par l'échec du socialisme à la française aux élections de mars 1978, augure-t-il d'un renouveau salubre, ou d'une méconnaissance des données économiques et sociales qui caractérisent aujourd'hui, comme jamais dans le passé, la situation française ?

L'ambition nationale de réconciliation des Français eux-mêmes, de tolérance réciproque assise sur une réduction des inégalités excessives, ne va-t-elle pas être mise en échec par une conception des mutations trop exclusivement fondée sur l'aptitude des élites industrielles, administratives et commerciales à conduire cette mutation ? La source privilégiée de réduction des inégalités par la redistribution ne trouve-t-elle pas, dès aujourd'hui, ses limites dans l'augmentation excessive des coûts salariaux qui la supportent ?

En se situant dans la perspective d'une adaptation nécessaire et continue, ne doit-on pas privilégier désormais la réinsertion des forces sociales et singulièrement ouvrières dans le débat économique national, plutôt que de maintenir par diverses manières et notamment sur le plan fiscal ou sur le plan des rémunérations primaires les avantages relatifs d'une fraction des classes supérieures et moyennes : agriculteurs, commerçants, salariés aisés des secteurs abrités (services, banques, administrations publiques), précisément moins touchés par l'adaptation industrielle ?

En trois domaines exemplaires, l'ambition et la lucidité du giscardisme, en tant que moment important de la transformation de la société française, risquent d'être mises à l'épreuve. Il y va cependant de l'identité de Jacob dans son combat avec l'Ange : se dissoudre dans l'épuisement d'une vaine imitation, ou s'ouvrir à la source profonde de son histoire.

— Il se joue en premier lieu sur le terrain industriel une partie de nouveau capitale. Pour ne pas susciter l'effroi, on n'a pas cherché

à en évaluer la difficulté systématiquement. Ce faisant, le rôle majeur de l'information économique pour la définition d'une stratégie efficace et son évaluation est resté méconnu. Mais surtout les institutions dotées de pouvoir à l'égard du redéploiement industriel ne sont guère organisées pour y faire face. Du côté patronal, comme du côté de l'administration, elles se condamnent à une approche analytique branche par branche, ou produit par produit, alors que le redéploiement est par nature interindustriel.

En France, comme dans tous les pays industrialisés, de nouvelles formes d'engagement du dialogue social se recherchent. La gravité du problème du chômage fait que les forces sociales, patronales ou syndicales ne peuvent plus se cantonner dans la négociation des seuls salaires. Celle-ci devient conditionnée par d'autres considérations sur l'emploi, le travail et sa durée, les conversions. Ici encore les institutions, c'est-à-dire la compétence et l'articulation des divers niveaux de confrontation entre les Pouvoirs publics, le patronat et les syndicats, sont en défaut, si l'on admet qu'une nouvelle forme de politique des revenus est nécessaire pour s'attaquer à l'inflation.

— Enfin, si à court terme les possibilités fiscales et budgétaires d'allègement des coûts des entreprises et de stimulation de la demande, en vue d'améliorer la situation de l'emploi, semblent réduites, les marges de jeu s'élargissent à moyen terme. Mais il faut alors remettre en cause des droits acquis par les réglementations et les législations accumulées, en invitant la nation à voir et à comprendre un horizon qui, pour être proche, se situe néanmoins au-delà des échéances électorales immédiates.

En somme, l'économie française a rompu tout au long des années 60 avec la tentation du dirigisme, en fondant son dynamisme sur la confrontation avec l'extérieur. Ce fut l'héritage des premiers Plans de modernisation. Il s'est effacé peu à peu devant la nécessité et l'efficacité de la régulation conjoncturelle. Aujourd'hui la gravité de l'épreuve nouvelle appelle un renforcement marqué de l'expression et des moyens de la « volonté commune » où s'alimentent les « libertés individuelles ».