

MICHEL MARGAIRAZ

*Les ministres des Finances :
personnalités, structures, conjonctures*

Le rôle de l'historien ne devrait pas se limiter au pittoresque d'une galerie de portraits. A propos du ministre des Finances, l'intérêt d'une approche historique pourrait provenir, semble-t-il, de la tentative de mesurer la marge de manœuvre d'une personnalité, placée au cœur de contraintes et de filiations de nature et de durée diverses.

Nous avons retenu d'aborder la question sous un triple éclairage. Le ministre des Finances se trouve situé au carrefour entre des forces politiques et des experts. Dans le même temps, il s'inscrit dans des choix stratégiques et reflète à sa manière des traits de mentalité de moyenne, ou même de longue durée. Enfin, son action s'inscrit dans une conjoncture donnée et s'ajuste à des structures économiques et sociales qui apparaissent comme autant de limites à son intervention. Laissant à d'autres le soin d'analyser la période récente, nous nous limiterons aux deux décennies de ce siècle qui, des années trente aux années cinquante, comprennent la crise, la guerre et les premières des Trente Glorieuses. Intervalle chronologique propice pour mesurer quelle a pu être la part du ministre des Finances dans le passage de la dépression à la croissance.

I — LES MINISTRES DES FINANCES : EXPERTS
OU « POLITIQUES » ?

Déjà, avec les perturbations issues de la première guerre mondiale, et tout particulièrement la fin de la monnaie stable, les questions financières et économiques occupent une place accrue dans les

affaires gouvernementales, largement dominées avant 1914 par les problèmes politiques, qu'il s'agisse de la défense républicaine, de l'école, de la lutte contre l'Église ou du socialisme. La grande crise dite « de 1929 » accentue ce trait, du fait du marasme économique et de ses retombées budgétaires, à partir de 1931-1932. La relative nouveauté et la complexité de ces questions incitent plusieurs présidents du Conseil à choisir un expert pour occuper la rue de Rivoli, et à s'écarter ainsi du profil moyen du ministre de la III^e République, souvent issu des professions libérales (avocat, médecin...) et aguerri par la conjonction de mandats locaux et de l'activité parlementaire. Ces figures de ministres-techniciens, plutôt rares dans cette république, proviennent soit de l'Université, soit de l'Administration des Finances elle-même. Parmi les premiers, Louis Germain-Martin apparaît comme le plus notoire. Sommité de la science financière d'alors, il professe à la Faculté de Droit de Paris, et dirige le *Journal des Economistes*. Ministre des Finances ou du Budget à plusieurs reprises, il a appartenu aussi bien à des gouvernements dominés par la droite (en 1930), par les radicaux (en 1932), ou par la combinaison des deux dans l'Union nationale (en 1934). Adepte de la politique d'« ajustement de la dépense à la ressource », nul ne semblait mieux armé pour résorber le déficit budgétaire — hantise des gouvernants — dont la déflation devait constituer le (vain) remède¹.

Au rang des experts venus de l'Administration, on compte Yves Bouthillier, ministre des Finances du premier Vichy, de juillet 1940 à avril 1942. Produit de la trilogie classique et prestigieuse (Faculté de Droit, Ecole libre des Sciences politiques, Inspection des Finances), il a été directeur du Budget, avant d'être écarté en 1936 par Vincent Auriol pour son hostilité trop manifeste au nouveau cours, puis réintégré comme tout-puissant secrétaire général des Finances en 1938 par Paul Reynaud. De ce point de vue, la rupture n'est pas si grande entre la III^e République finissante et le régime de Vichy, plusieurs hauts fonctionnaires de celle-là devenant ministres de celui-ci.

La promotion de l'expert des Finances situé au plus haut dans la hiérarchie de 1939 au rang de ministre en 1940 reflète la tentative plus générale de constitution d'une technocratie au sens propre, désormais libérée, à l'abri des pleins pouvoirs du maréchal Pétain mais aussi... des troupes de l'occupant, de tout contrôle du Parlement, de l'opinion ou du mouvement syndical. Cette évolution se manifeste essentiellement pour les tâches de direction économique et financière

1. Louis Germain-Martin, *Le problème financier, 1930-1936*, Domat-Montchrestien, 1936.

qui échoient à un groupe de responsables, mêlant des experts éminents de l'Administration (outre Yves Bouthillier, citons Robert Gibrat ou Jean Bichelonne), des dirigeants d'entreprises privées (François Lehideux, Pierre Pucheu, Jacques Barnaud) ou nationales (Jean Berthelot).

Evolution d'ailleurs parallèle dans la France libre, puis au Gouvernement provisoire, puisque le général de Gaulle confie d'abord le commissariat des Finances (avant de l'attribuer à Pierre Mendès France) à Maurice Couve de Murville, directeur adjoint du Trésor lors de son départ pour rejoindre Giraud à Alger en février 1943, et, après la Libération, à Aimé Lepercq, dirigeant du Comité d'organisation des Combustibles solides. Ces experts bénéficient d'une sorte de prime de non-représentativité de leur groupe, resté massivement étranger à la Résistance précoce.

Cependant, en France, la tendance consistant à réserver la rue de Rivoli à un expert semble avoir été retardée par le double échec de la politique de déflation avant guerre, par celui de la politique financière du « circuit » en 1940-1944, et, plus généralement, par celui de Vichy.

L'action des Finances a été d'autant moins supportée qu'elle impliquait une compression draconienne de la demande intérieure, parallèlement à l'alourdissement du tribut et des prélèvements de l'occupant². Retardée seulement, car avec la V^e République, le mouvement s'amorce de nouveau.

Mais, même si, avec la IV^e République et les contraintes d'un régime d'Assemblée, le ministère est le plus souvent tenu par un « politique », son parcours n'est pas toujours conforme à celui du ministre moyen. Plusieurs des ministres des Finances d'alors ont eu l'expérience, directe ou familiale, de la gestion des affaires privées. Il en est ainsi pour René Pleven (en 1944-1945), René Mayer (en 1948 et 1951), Maurice Petsche (de 1948 à 1951) ou Antoine Pinay (en 1952). Pour Pierre Mendès France et Edgar Faure, si leur fonction originelle d'avocat semble plus classique, leur formation « financière » à la Faculté de Droit les situe dans une catégorie mixte, chevauchant « politiques » et experts. En retour, le passage par la rue de Rivoli a été souvent la pénultième étape avant l'accès à Matignon. Ainsi, de 1944 à 1952, pas moins de quatre d'entre eux (Pierre Mendès France, René Pleven, Robert Schuman, René Mayer) sont ensuite devenus des présidents du Conseil, sans compter ceux qui ont été

2. Cf. Yves Bouthillier, *Le drame de Vichy*, t. II, Plon, 1951.

préalablement secrétaires d'Etat aux Finances ou à l'Economie, tels Antoine Pinay, Edgar Faure ou Félix Gaillard.

La complexité des questions tranchées, l'ampleur et l'importance des arbitrages effectués apparaissent comme un terrain préparatoire aux plus hautes fonctions de l'exécutif.

Dernier aspect, le dialogue entre le ministre et les experts de l'Administration. L'histoire nous livre plusieurs cas de figures. Lorsque le ministre est lui-même un expert, la communication est plus aisée. Dans d'autres cas, la personnalité du ministre apparaît trop ouvertement étrangère aux traditions, mentalités ou préoccupations de la maison. Ainsi, en 1936, la politique « reflationniste » de la demande de Vincent Auriol n'est, pour des raisons techniques mais dont les retombées sont aussi politiques, guère recevable par l'*Establishment* de la rue de Rivoli, dominé par le directeur du Trésor d'alors, Jacques Rueff. Et, à l'heure de la « pause », Georges Soulès, *alias* Raymond Abellio, raconte que l'homme fort de la rue de Rivoli n'était pas le ministre³.

A l'inverse, en 1952, les velléités déflationnistes d'Antoine Pinay et de son Cabinet se trouvent en partie découragées par les responsables des grandes directions (François Bloch-Lainé au Trésor, Roger Goetze au Budget ou Guillaume Guindeguy aux Finances extérieures) qui, depuis 1948, appliquent, non sans pragmatisme, la politique de financement public des investissements de base du Plan Monnet⁴. Et, même en matière de politique des prix, malgré un discours libéral à l'origine, le ministre se rallie à des mesures de blocage parmi les plus radicales, sur la suggestion de Louis Franck, dont la direction fait alors figure de « Babylone dirigiste »⁵.

II — LES AUSTÈRES OU LES PRODIGES : UNE (FAUSSE) BONNE DIFFÉRENCIATION

Ne peut-on déceler parmi les ministres de ce second tiers du xx^e siècle des traits de mentalité durables, reflet de choix stratégiques ?

Il existe au ministère des Finances une orthodoxie, forgée par les experts dès le xix^e siècle et observée par leurs héritiers du pre-

3. Raymond Abellio, *Ma dernière mémoire*, t. II, Gallimard, 1975.

4. Cf. François Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976 ; François Bloch-Lainé, Jean Bouvier, *La France restaurée, 1944-1954, dialogue sur les choix d'une modernisation*, Fayard, 1986.

5. Louis Franck, *697 ministres*, autoédité, 1986.

mier xx^e siècle, que nous avons qualifiée d'*austéro-libérale*⁶. Dans leur pratique financière intérieure, ceux-ci se montrent à la fois austères — dans le souci de maintenir l'équilibre des finances publiques en comprimant les dépenses, afin de limiter les prélèvements — et libéraux, l'idéal demeurant un État léger pour la nation. Libéraux également à l'extérieur, ils défendent les bienfaits de la libre convertibilité des monnaies, de la liberté des mouvements de capitaux et de marchandises. Les ministres ne peuvent être insensibles au dogme et à la vulgate issus de cette orthodoxie. Mais la crise économique, à partir de 1930-1931, les incite, qu'ils soient modérés ou radicaux, à enfreindre doublement ces principes : à l'extérieur, par l'édification d'un appareil de protectionnisme bilatéral bien plus redoutable, quoi qu'on en dise, que celui de Méline ; à l'intérieur, par la multiplication des dépenses en faveur de secteurs (l'agriculture), d'entreprises (notamment bancaires), de collectivités locales (dont Paris) ou encore pour rémunérer la dette contractée lors de la première guerre mondiale. Il n'est guère que Paul Reynaud pour avoir signalé les risques d'un abandon des principes libéraux, mais au prix de la dévaluation du franc⁷. Pendant la guerre, Yves Bouthillier comme son successeur Pierre Cathala, compagnon de Pierre Laval, défendent une politique de compression austère de la demande, mais assortie de l'édification d'un gigantesque appareil administratif de direction des prix et de la répartition des quantités, bâti sous le contrôle et les exigences accrues de l'occupant, qui en aggravent l'inefficacité et les excès.

A un autre pôle, apparaissent dans la famille socialiste des ministres favorables à une politique de la dépense. Mais leur difficile cohabitation avec les experts de la rue de Rivoli (Vincent Auriol en 1936 et, à un moindre degré, André Philip en 1946) les incite à construire une structure rivale, le ministère de l'Économie nationale, qui ne peut toutefois menacer l'hégémonie des Finances et s'y trouve intégré de fait, à partir de 1948, avec l'arrivée de René Mayer et le glissement gouvernemental vers le centre. Cependant, le choix de ministres de Finances radicaux (René Mayer, Henri Queuille) ou modérés (Maurice Petsche) ne signifie pas retour à une politique austère. Le ministre contribue largement, sur ses ressources et sur celles, il est vrai, provenant de l'aide Marshall, à la

6. Michel Margairaz, L'État, la direction de l'économie et des finances en France (1932-1952) : remarques à propos d'une conversion, in *Études et Documents*, Imprimerie nationale, 1989, p. 191-204.

7. Cf. les multiples ouvrages d'Alfred Sauvy sur la politique économique et financière de Paul Reynaud.

reconstruction et à l'équipement de la France. Mais il y est conduit par l'ampleur des engagements antérieurs, et l'aiguillon d'intervenants extérieurs, tel le nouveau Commissariat général au Plan animé par Jean Monnet, ou les ministères techniques, et aussi, à l'intérieur, par la génération de hauts fonctionnaires des Finances promue peu après la Libération. Ces experts déjà cités, auxquels on peut ajouter Claude Gruson ou Pierre-Paul Schweitzer, constituent sur la première décennie d'après-guerre un groupe assez stable, dont la mentalité a été davantage marquée par les exemples à ne pas suivre de la part de leurs aînés, tels Jacques Rueff, sorte d'anti-modèle⁸. Ils ont procédé à une substitution de hantise : plus que le dirigisme et la prodigalité de l'Etat, ils redoutent la stagnation et les effets de la politique d'ajustement qui, au nom de l'équilibre financier, sacrifie l'expansion économique. Ils pratiquent, selon un keynésianisme plus souvent implicite, ce que Robert Marjolin nomme l'« intervention compensatrice » de l'Etat, y entraînant le ministre, qu'il soit conservateur (Petsche, Pinay) ou radical (Queuille)⁹.

Ainsi, l'histoire se montre assez rusée pour brouiller les pistes et les filiations trop hâtivement construites. L'analyse de la confrontation entre une personnalité face à des structures et à une conjoncture donnée devrait apporter quelque clarté.

III — LES MINISTRES ENTRE STRUCTURES ET CONJONCTURE : CASSANDRE OU PILATE ?

L'historien, sceptique par profession quant au poids effectif des personnalités sur l'évolution constatée, l'est particulièrement au sujet du ministre des Finances. Les intentions ou professions de foi de ce dernier sont à mesurer à l'aune des résultats effectifs, eux-mêmes tributaires de contraintes multiples. Ainsi, le ministre se trouverait-il souvent condamné à cette triste alternative : rester fidèle à ses engagements et formuler des mises en garde, sans nécessairement avoir prise sur l'événement, ou bien se laisser porter par la conjoncture, au prix de certains reniements ? Cassandre ou Pilate ?

Dans le premier groupe, on a coutume de ranger Pierre Mendès France, en particulier le ministre de 1944-1945. Commissaire aux Finances à Alger, il proposait, démarqué par rapport à la plupart des courants politiques d'alors, une politique certes adaptée à la

8. Cf. François Fourquet, *Les comptes de la puissances*. Encres, 1980.

9. Robert Marjolin, *Le travail d'une vie. Mémoires (1911-1986)*. R. Laffont, 1986.

conjoncture de pénurie, à la fois austère sur le terrain monétaire et financier et dirigiste, par le maintien des contrôles sur les prix et les quantités établis au temps de Vichy. On sait que, désavoué par les principaux ministres et par le Général, il a préféré se retirer en avril 1945, tout en brandissant publiquement la menace d'un dérapage inflationniste, prix à payer pour les politiques de « facilité » à venir, qui éludent le nécessaire choix entre les charges¹⁰. Mais ses remèdes se trouvaient en porte à faux avec les structures de la société française. Toutes les politiques de rigueur dans les années cinquante se sont heurtées à un double obstacle socio-politique. D'abord, la présence de multiples petits entrepreneurs, relativement préservés par l'inflation — qu'ils ont contribué à alimenter — et pourvus d'avocats influents sur la scène parlementaire. Ensuite, un parti communiste hégémonique dans la classe ouvrière et résolument hostile à une politique d'austérité des salaires comme à un compromis réformiste vertical sacrifiant les petites et moyennes entreprises. Les uns comme les autres manifestent de surcroît un rejet des organes vichystes de répartition, largement déconsidérés. Au-delà de déterminations individuelles, on peut ainsi interpréter la trajectoire solitaire de ce Cassandre.

A l'inverse, certains ministres des Finances ont attribué à leurs choix personnels le mérite de réussites notoires. Il en est ainsi de Paul Reynaud en 1938, inlassablement célébré par Alfred Sauvy depuis lors, ou d'Antoine Pinay en 1952¹¹. Or, on peut se demander, à juste raison, s'ils n'ont pas été d'abord servis par la conjoncture, celle d'une demande largement gonflée par les besoins du réarmement pour le premier, ou d'un épuisement du boom coréen pour le second, assorti d'une relance keynésienne (inconsciente) issue d'un allègement fiscal¹².

D'autres éléments nous incitent encore à ne pas croire le ministre sur parole. Nombreux sont les économistes à opposer les équipes gouvernementales libérales de la crise d'avant guerre aux ministres interventionnistes d'après 1945. Nous avons pu établir que l'impasse de trésorerie — indice pertinent — était, quels que soient les discours tenus, plus élevée *avant* qu'après la guerre. Et c'est sous le ministère d'un des responsables les plus conservateurs et orthodoxes, Maurice Petsche, que la France connaît, en 1949-1950, l'apogée du

10. *Pierre Mendès France et l'économie*, sous la dir. de Michel Margairaz, Editions Odile Jacob, 1989.

11. Sylvie Guillaume, *Antoine Pinay ou la confiance en politique*, Presses de la FNSP, 1984.

12. Claude Gruson, *Origine et espoirs de la planification française*, Dunod, 1968.

financement public des investissements productifs¹³. La poussée rénovatrice de la Résistance, la pression de la conjoncture, celle des besoins issus de l'Occupation et de ses pénuries, la prise de conscience du retard français, consigné dans les documents du Plan Monnet, ainsi que les efforts du département d'Etat après 1947 ont davantage pesé que les choix personnels du ministre. Sans omettre le rôle, déjà mentionné, de l'équipe de hauts fonctionnaires du ministère. Alors que la stagnation économique des années 1930-1944 semblait condamner les Finances, la grande force de la rue de Rivoli a été, quelle que soit la vigueur des poussées exogènes, de les amortir et les assimiler par la greffe d'organes nouveaux, tels ceux du financement du Plan (le FME en 1948, ancêtre du FDES) ou de la Comptabilité nationale (le SEEF en 1950). Ainsi, a pu s'opérer une conversion à une politique de la dépense productive, mouvement qui débordait la question de la personnalité du ministre.

13. Cf. notre contribution dans les *Mélanges en l'honneur de Jean Bouvier*, in *Le capitalisme français, XIX^e-XX^e siècle*, Fayard, 1987.

RÉSUMÉ. — *La personnalité des ministres des Finances des années trente aux années cinquante, tout en s'inscrivant dans des filiations repérables, ne peut être analysée sans référence aux évolutions structurelles et conjoncturelles.*