

**MEMOIRE DU SECOND SEMESTRE- MASTER
POLITIQUES PUBLIQUES**

Mai 2020

**Le plan de redressement financier de 1958 :
entre remise en ordre et inflexion libérale**

Florian Strehaiano

Master politiques publiques
Spécialité administration publique

« Je vérifie chaque jour que l'économie, comme la vie, est un combat au long duquel il n'y a jamais de victoire qui soit décidément gagnée. Même le jour d'un Austerlitz, le soleil n'y vient pas illuminer le champ de bataille. »¹

¹ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre- Mémoires d'espoir*. Plon 2019, p. 719

Table des matières

Quels sont les principaux apports de cette recherche ?	5
Introduction	6
Présentation de la méthode, des données et des sources	10
Analyse et résultats.....	11
Le plan de redressement financier de 1958 : contexte d'adoption et contenu.	11
La célérité du processus d'élaboration du plan de redressement financier.....	12
Le contenu du plan de redressement financier	13
Réception des mesures et bilan économique	14
Présentation de la structure du mémoire autour de quatre parties	16
I. Une politique économique exclusivement gouvernementale au service de la « remise en ordre du pays », qui constitue le pendant économique de sa restauration constitutionnelle....	18
I.1 L'Exécutif de 1958, héritier de la longue réforme du pouvoir Exécutif sous les Troisième et Quatrième Républiques	18
I.2 La réforme de la procédure budgétaire : : « Le changement s'est produit sous la Quatrième, s'est affirmé sous la Cinquième »	20
II. Le plan de redressement face au du « désordre monétaire » : une sortie de l'économie d'endettement empêchée.....	25
II. 1 La critique de l'économie d'endettement par Jacques Rueff.....	25
II. 2 Le « veto Baumgartner » et son interprétation.....	29
II. 3 La postérité de la critique de Jacques Rueff	31
III. « Dans le monde d'aujourd'hui, rien ne vaut que par comparaison » (Général de Gaulle, allocution du 28 décembre 1958 : la dynamique internationale du plan de 1958.....	33
III. 1 Les mutations du système monétaire international depuis 1945 et la clarification de la position française en 1958 par la dévaluation et le passage au nouveau franc.....	34
III. 2 La dévaluation et le retour à la libre convertibilité du franc.....	38
III. 3. La libération des échanges et le choix du Marché commun.....	40
IV. Le gaullisme en économie : de la confrontation entre intérêt général et intérêts particuliers à leur réconciliation par la confiance.....	43
IV. 1 L'ambition gaullienne : dépasser les « féodalités » et réconcilier les « intérêts particuliers »	43
IV. 2 Les vertus du commandement : du fait militaire à l'économie	44
Conclusion et recommandations à destination du décideur	47
Bibliographie.....	52

Quels sont les principaux apports de cette recherche ?

Ce mémoire s'intéresse au plan Pinay-Rueff, ou plan de redressement financier de 1958, qui est la dernière politique économique de la Quatrième République et la première de la Cinquième République. Mise en œuvre par le gouvernement du Général de Gaulle, devenu président du Conseil le 1^{er} juin 1958, cette politique vise à assurer le redressement monétaire, commercial et financier de la France et à résoudre la crise des finances extérieures que traverse le pays depuis deux ans. Le plan de 1958 constitue donc un moment charnière dans l'histoire des rapports de l'Etat français et de la sphère économique, durant lequel s'invente une nouvelle conception de l'action publique en matière économique. A ce titre, il entend inaugurer une forme nouvelle de libéralisme économique et institutionnel, et constitue une rupture avec le constitutionnalisme parlementaire qui a caractérisé les régimes précédents. Ce « libéralisme d'Etat » reconnaît un rôle exclusivement instrumental et fonctionnel à l'économie qui doit être un levier d'action au service du redressement de la France. C'est la nature singulière de ce libéralisme que ce travail entend interroger. A cette fin, la première partie du mémoire souligne les continuités profondes qui unissent le plan de 1958 à l'œuvre réformatrice de la fin de la Quatrième République en matière de procédure budgétaire : l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 adoptée dans le sillage direct du plan de 1958 ne fait qu'entériner une réforme accomplie pour l'essentiel en 1956. La deuxième partie du mémoire est consacrée à une limite substantielle du plan de redressement qui touche au financement de l'économie par la politique du crédit menée par la Banque de France, que Jacques Rueff entendait réformer en profondeur sans qu'il parvienne à imposer sa volonté. Les raisons du maintien d'un tel statu quo éclairent largement la nature du libéralisme d'Etat de 1958. La troisième partie est consacrée à la dimension internationale du plan Pinay-Rueff qui a joué un rôle décisif dans sa conception : l'interférence entre l'impératif de retour à la libre convertibilité des monnaies, le respect des engagements commerciaux de la France et la nécessité de redresser l'économie nationale déterminent largement le contenu du plan. Cette dimension prouve de surcroît que la politique de 1958 est menée sous la pression de circonstances extérieures qui obligent la France à restaurer sa crédibilité sur la scène internationale. Enfin, la quatrième et dernière partie éclaire les raisons pour lesquelles le Général de Gaulle a pu comprendre quels étaient les bénéfices qui pouvaient être retirés d'une inflexion libérale en économie. Sa pensée militaire lui a permis de concevoir la nécessité d'une action adaptée aux circonstances qui laisse place à l'initiative et à l'esprit d'entreprendre de chacun. Le gaullisme en économie apparaît ainsi comme un appel de la « tête » de l'Etat à la libération des forces économiques nationales, qui inspire la confiance par-delà les résistances sectorielles et les « féodalités ». Le plan de 1958 est la traduction privilégiée de cette vision.

Introduction

Il revient à Hegel d'avoir montré dans les *Principes de la philosophie du droit* que la liberté n'est pas simplement une propriété de la subjectivité mais un processus qui s'effectue dans un cadre institutionnel : la liberté, en effet, « n'est pas substantielle mais processuelle »². Il lui revient également d'avoir vu dans l'émergence d'un « système des besoins » régi par les échanges économiques, c'est-à-dire une société civile distincte de l'Etat (ou « bürgerliche Gesellschaft ») au sein de laquelle chacun poursuit ses intérêts particuliers, le trait caractéristique de la modernité. Or cette société civile au sein de laquelle se déploient les intérêts particuliers est également le terrain de la médiation par lequel ils s'élèvent à l'universel commun. La société civile n'est donc pas étanche vis-à-vis de la sphère politique : elle est au contraire le lieu où le bourgeois acquiert les dispositions par lesquelles il devient citoyen.

La vision du libéralisme qui prévaut aujourd'hui a peu à voir avec ces conceptions hégéliennes. Non seulement l'idée de libéralisme est devenue synonyme de libéralisme économique, mais le libéralisme économique a été lui-même souvent réduit à l'idée que la sphère économique, c'est-à-dire « la production, la circulation, la consommation des biens », « devrait être dégagée autant que possible des contraintes de la puissance publique ». ³ Ce dégagement de la sphère économique est tantôt souhaité, tantôt considéré comme un repoussoir. Mais il est toujours l'expression d'une vision irréductiblement antagoniste des rapports de l'Etat et de la sphère économique.

Les origines de la pensée libérale contredisent pourtant cette vision binaire. Au XVIII^e siècle, la pensée libérale est « d'abord morale et politique »⁴ avant d'être spécifiquement économique : elle renvoie à l'idée que la liberté des individus n'est possible que si tous sont placés sous l'empire d'une loi commune, librement consentie. Selon l'expression de Montesquieu « dans un Etat, c'est-à-dire dans une société où il y a des droits, la liberté ne peut consister à faire que ce qu'on doit vouloir ». La liberté naît de cet accord entre le sentiment, fondé dans la raison, que le citoyen se fait de son autonomie morale - soit le « devoir vouloir » exprimé par Montesquieu- et du système institutionnel dans lequel il vit, déterminé au premier chef par la Constitution. Ainsi, dès son origine, la doctrine libérale exige que la liberté comme propriété de la subjectivité soit consacrée au sein d'un modèle institutionnel qui lui corresponde. Pour le dire autrement, l'idée morale de la liberté appelle sa réalisation politique.

La révolution française a constitué un moment majeur d'une telle réalisation de l'idée libérale, ou, pour l'exprimer en termes hégéliens, de son effectuation dans l'histoire. Dans le cas de la France, cette réalisation a conféré une place centrale à l'Etat comme dépositaire privilégié du principe de liberté⁵. C'est en effet l'Etat qui est en premier chef le siège de l'intérêt

² Selon l'expression de Jean-François Kervégan in Hegel, *Principes de la philosophie du droit*. Edition critique établie par Jean-François Kervégan. Presses Universitaires de France, 2013

³ Lucien Jaume, « Aux origines du libéralisme en France », *Revue Esprit*, Juin 1998

⁴ Ibid.

⁵ Lucien Jaume. *L'individu effacé, ou le paradoxe du libéralisme français*. Fayard, 1997.

collectif en France. Comme l'a montré Lucien Jaume, la spécificité du libéralisme français⁶ réside dans la légitimité incertaine reconnue aux intérêts particuliers. Les libéraux du début du XIXe siècle se sont certes d'abord attachés à la liberté des affaires, qui exige à la fois de l'Etat qu'il garantisse le commerce et qu'il s'abstienne de l'entraver. Mais en faisant de la défense des libertés civiles leur cause principale, ils lui ont conféré une dimension proprement politique. La liberté s'est donc progressivement imposée comme une question touchant à l'organisation du pouvoir lui-même, se nichant ainsi au cœur de l'Etat. Seul l'essor d'un régime parlementaire républicain a permis d'y apporter une réponse durable : la naissance, à partir de la Troisième République, d'un modèle républicain de gouvernement a ainsi progressivement conduit à l'identification du libéralisme au « constitutionnalisme parlementaire ».⁷ Celui-ci fait une place centrale à la délibération parlementaire comme mode collectif de décision. Le Parlement, c'est-à-dire la « Nation assemblée » élue au suffrage universel, fait la loi, norme formelle par essence qui doit sa suprématie à la souveraineté de son auteur. Mais ce modèle républicain a su imposer une véritable culture de la délibération qui, loin de se cantonner à l'enceinte parlementaire, a gagné les assemblées départementales et communales comme les réunions publiques.

Or ce modèle entre en crise au tournant du XXe siècle. A compter de la fin du premier conflit mondial, cette crise s'aggrave et le désaveu frappe le parlementarisme libéral comme mode de gouvernement lui-même. Le constitutionnalisme parlementaire se heurte en effet à la montée en puissance de l'Exécutif, dont la place fut toujours problématique en son sein. L'idée d'un Exécutif « exécutant » dont le rôle serait borné à la stricte mise en œuvre de la volonté parlementaire a révélé son caractère largement fictif lors de la première guerre mondiale. Or cette crise du parlementarisme comme modèle de décision a pour corollaire direct l'irruption de difficultés économiques, qui jettent une lumière crue sur les dysfonctionnements institutionnels. La politique économique moderne est en effet née de cette crise institutionnelle⁸ : à partir du plan Poincaré de 1926, la politique économique est pensée en dehors du Parlement par un Exécutif qui non seulement en définit le contenu, mais impose aussi sa méthode en exigeant du Parlement une première forme de rationalisation du débat budgétaire. Mais c'est surtout la réponse de la Troisième République à la crise des années trente qui constitue l'exemple le plus frappant de cette solidarité entre crises institutionnelle et politique. La conduite de la politique de déflation censée signer le désengagement libéral de l'Etat se fait en effet dans un contexte de grande instabilité ministérielle : après la chute du troisième gouvernement Herriot en 1932, six gouvernements se succèdent, et il faut que la crise du 6 février 1934 survienne pour qu'un gouvernement de « trêve » conduit par Gaston Doumergue mène cette politique économique par « trains » de décrets-lois. Surtout, l'impact de la crise économique amplifie l'exigence de réforme de l'Etat, inspirée par André Tardieu, ministre du

⁶ Plus précisément du courant « notabiliaire » du libéralisme français qui s'est imposé au XIXe siècle autour des doctrinaires (dont font partie Guizot ou Royer-Collard) et qui a, selon L. Jaume, travaillé à l'effacement de l'individu plus qu'à son émancipation : voir *L'Individu effacé*, op. cit.

⁷ Nicolas Roussellier. « Libéralisme et institutions ». In: *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 114, n°2. 2002. La culture scientifique à Rome à la Renaissance. pp. 629-636.

⁸ Nicolas Roussellier, : *Le pouvoir exécutif en France : XIXe-XXIe siècles*. Gallimard, 2015, p. 516 : « Le concept de « politique économique surgit en effet dans le contexte d'une double « crise de la loi ».

gouvernement Doumergue. Si cette tentative de réforme échoue avec la chute de ce gouvernement le 8 novembre, faute d'unité des forces favorables à la révision constitutionnelle notamment face à la question du droit de dissolution, la réforme de l'Etat a bel et bien acquis une forme nouvelle d'unité à la faveur de la crise économique. Elle est ainsi apparue, selon Michel Margairaz, comme « le complément logique et chronologique de la politique déflationniste »⁹.

Sous la Troisième République déjà, la crise économique a donc agi comme un révélateur de la paralysie institutionnelle du régime parlementaire et de la montée en puissance de l'Exécutif. Les dernières années de la Quatrième République confirment ce constat d'une solidarité de l'économique et du politique, qui atteint en 1958 un niveau inédit. En effet, à compter de 1956, la guerre d'Algérie provoque une aggravation du déficit budgétaire et plonge la France dans une grave crise des finances extérieures. Si les fondamentaux de l'économie ne sont pas affectés, la dégradation de la situation conjoncturelle place la France dans une situation de grande dépendance vis-à-vis de ses bailleurs internationaux que sont les Etats-Unis, le Fonds monétaire international et l'Union européenne des paiements. C'est donc à la faveur d'une double crise institutionnelle et économique que le Général de Gaulle arrive à la Présidence du Conseil le 1^{er} juin 1958, pour faire face aux « trois affaires qui menacent la France : l'Algérie, la réforme de l'Etat et la situation financière »¹⁰.

C'est dans ce contexte national et international difficile que le plan de redressement financier de 1958 a vu le jour. Il constitue un moment charnière durant lequel s'invente une nouvelle conception du rôle de l'Etat, et plus précisément du pouvoir exécutif dans la sphère économique. Cette politique de réhabilitation de l'indépendance nationale de la France, n'en constitue pas moins une inflexion économiquement libérale de retour à la « vérité des prix », selon l'expression de Jacques Rueff, mobilisant tous azimuts les leviers d'action puissants dont dispose l'Etat : les leviers fiscaux et budgétaires, la monnaie et sa dévaluation, l'ouverture commerciale dans le cadre du Marché commun et de l'OECE. Ce plan atteste jusque dans ses limites, dont la principale qui touche à la réforme du financement de l'économie, restée inaboutie alors qu'elle était ardemment souhaitée par Jacques Rueff, de la force de frappe dont dispose le pouvoir exécutif pour intervenir dans la vie économique. A cette puissance d'agir économique s'ajoute la latitude d'action constitutionnelle fraîchement acquise par le nouveau pouvoir : l'Exécutif qui s'est réformé, sous les Troisième et Quatrième Républiques dans le silence des textes constitutionnels, de manière essentiellement technique et organisationnelle, obtient en 1958 la consécration constitutionnelle qui va permettre le plein déploiement de sa « force de gouverner »¹¹. Celle-ci est encore accrue par l'exceptionnalité des circonstances qui permettent au gouvernement de légiférer par ordonnances ayant force de loi, poussant ainsi à son paroxysme le mouvement de délégation législative qui réduisait l'acte d'habilitation parlementaire à un geste formel actant le dessaisissement croissant de celui-ci.

⁹Michel Margairaz. *Chapitre III. L'impossible déflation (1934-1935)* In : *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion 1932-1952. Volume I [en ligne]*. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 1991

¹⁰ Cité par Michel-Pierre Chélini : « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff », 1958. *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, no48-4(4), 102-123.

¹¹ Nicolas Roussellier, op. cit.

Dès lors, de cette politique proprement libérale dans son contenu et pourtant étatique par sa méthode et ses moyens naît un « libéralisme d'Etat » qui n'est ni le produit d'une doctrine économique établie, ni le fait d'une praxis d'Etat sans conscience. Elle témoigne plutôt d'une volonté de faire de l'Etat une force d'entraînement de l'économie tout entière, d'assumer la solidarité du politique et de l'économique pour assurer ce que de Gaulle appelle le « redressement de la France ». Mais l'idée libérale est-elle parvenue à se réincarner politiquement et économiquement dans ce régime institutionnel nouveau qui entend tourner le dos au constitutionnalisme parlementaire ?

Présentation de la méthode, des données et des sources

Si ce travail prend pour objet le plan Pinay-Rueff, il n'a pas vocation à dresser le bilan économique des mesures adoptées à ce titre ni d'apprécier leur pertinence au regard des données économiques. L'analyse économique de cette politique a en effet été déjà largement conduite par de nombreux travaux d'histoire économique sur lesquels nous avons pu nous appuyer. Les travaux d'Éric Monnet, adossés à des analyses économétriques, en constituent un bon exemple. Il s'agit plutôt d'interroger, dans le cadre de ce travail, les rapports de la sphère économique et de l'Etat au cours de l'histoire moderne française à la lumière du plan de 1958, et d'en révéler les apports à la conception française du libéralisme politique et économique. A cette fin, des textes juridiques ont pu être mobilisés, notamment dans la première partie de ce travail, lorsqu'il s'est agi d'appréhender l'œuvre de rationalisation budgétaire menée à la fin de la Quatrième République. Des sources primaires ont pu être exploitées, comme des témoignages des acteurs, des notes issues des archives constitutionnelles de la Cinquième République, des déclarations officielles ou des fac-similés de lettres échangées par les principaux protagonistes. A titre d'exemple, le colloque qui s'est tenu en 1985 à la Fondation Charles de Gaulle, intitulé « la faillite ou le miracle », a permis à de nombreux acteurs ou spectateurs directs du plan de 1958 d'apporter leur témoignage : Jean Guyot, Jean-Marcel Jeanneney, Roger Goetze ou Jean-Méo ont pu y prendre la parole, et sont régulièrement cités au fil de notre analyse. De plus, les œuvres des acteurs de l'époque, à commencer par les travaux économiques de Jacques Rueff et les écrits militaires et politiques du Général de Gaulle, sont largement utilisées. Enfin, ce travail s'appuie sur la littérature historique et économique existante, très abondante et complète : les travaux d'Olivier Feiertag et de Laurent Warloutzet ont notamment permis de souligner la dimension internationale du plan Pinay-Rueff qui constitue un apport central de l'historiographie récente.

Analyse et résultats

Le plan de redressement financier de 1958 : contexte d'adoption et contenu.

Il convient, au préalable, de faire état du contexte politique et économique dans lequel le plan de 1958 a été élaboré, et de rappeler ses effets et sa réception dans l'opinion, éléments indispensables à l'appréciation de sa portée et de ses limites¹².

Entre 1956 et 1958, la situation de la France s'est considérablement dégradée sur les plans économique comme politique. Les fondamentaux de l'économie restent certes solides : la croissance du produit- de 4,6% par an entre 1950 et 1957- et de la productivité sont fortes et le chômage faible. Toutefois, la hausse des dépenses publiques induite par la guerre d'Algérie provoque une augmentation du déficit budgétaire, proche des 5% du PIB en 1956 et 1957. L'attrition de l'offre de travail provoquée par le rappel du contingent alimente l'inflation qui augmente brutalement de 16% entre l'été 1957 et l'été 1958. De surcroît, le déséquilibre de la balance de paiements- le déficit courant atteint 2,4% du PNB en 1957- exige la mise en place d'un contingentement des exportations au mois de juin de la même année¹³. En août 1957, le gouvernement de Félix Gaillard a opéré une dévaluation de fait¹⁴, qui ne permet toutefois pas d'assainir suffisamment la situation des finances extérieures. L'Etat français doit donc recourir à des emprunts internationaux massifs, dont un prêt du FMI de 130 millions de dollars, qui conduisent à la « mise sous tutelle » du pays, selon le mot de Roger Goetze. De surcroît, la France se trouve dans une situation délicate vis-à-vis de ses partenaires commerciaux car elle doit respecter plusieurs échéances de libération des échanges, à l'égard des pays du Marché commun, ou encore de l'OECE sans que son économie semble prête à se confronter à la concurrence internationale.

L'indigence économique semble être le miroir des difficultés institutionnelles de la France. Tous les efforts du nouveau pouvoir gaullien sont donc concentrés sur la réhabilitation du pays qui exige une action conjointe et radicale sur les plans économique comme institutionnel. Le gouvernement de Gaulle investi le 1^{er} juin est un gouvernement d'union nationale qui représente tous les partis de gouvernement, à l'exception du PCF et de l'extrême-droite.

¹² L'article de Michel-Pierre Chélini « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. n°48-4, no. 4, 2001, pp. 102-123 dresse un panorama détaillé du plan de 1958.

¹³ Chiffres issus de l'article de Jean-Marcel Jeanneney. « L'économie française pendant la présidence du général de Gaulle. In: Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE, n°39, 1992. pp. 7-29.

¹⁴ Cette dévaluation déguisée prend la forme d'une prime aux exportateurs et d'une taxe assise sur les achats de devises.

La célérité du processus d'élaboration du plan de redressement financier

La nomination d'Antoine Pinay à la tête du ministère des Finances permet au Général de Gaulle- qui avait d'abord voulu nommer François Bloch-Lainé à ce poste¹⁵- de donner des gages au Centre national des indépendants et d'utiliser la popularité de Pinay pour adopter des mesures restrictives. Dès juin 1958, Pinay lance un grand emprunt indexé sur l'or, à l'image de celui de 1952.

Le 10 juin, Jacques Rueff transmet une note à Antoine Pinay, ministre des Finances du gouvernement nouvellement investi, intitulée : « Eléments pour un programme de rénovation économique et financière ». Il y appelle à remédier aux causes de l'inflation qui mine l'économie française et à « la restauration d'une monnaie française ». Jacques Rueff y critique la politique du crédit menée par la Banque de France et l'usage de l'escompte à moyen terme, ainsi que les emprunts du Trésor auprès de celle-ci. Il prône une ouverture de la France à la concurrence par la levée des barrières protectionnistes, qu'elles soient commerciales ou réglementaires.

L'idée de l'élaboration d'un comité chargé de proposer des mesures permettant la restauration de l'équilibre économique du pays « était dans l'air »¹⁶, selon Roger Goetze. Ce comité est constitué le 30 septembre 1958¹⁷. Ses réunions, qui se déroulent sous la présidence de Jacques Rueff, sont tenues secrètes. Sa composition est la suivante :

J. Alexandre, président d'honneur du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables,

C. Brasart, président de la section des Finances au Conseil d'Etat,

J. Guyot, associé-gérant de la Banque Lazard,

J.M. Jeanneney, professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Paris,

M. Lorain, président de la Société Générale,

J. Rueff, inspecteur général des Finances, membre de l'Institut,

J. Saltes, sous-gouverneur de la Banque de France,

R. de Vitry, président de la compagnie Péchiney

¹⁵ Voir le témoignage de Roger Goetze : Florence Descamps et Agathe Georges-Picot, *Chapitre III. Roger Goetze, conseiller du Général de Gaulle à Matignon et le plan financier de 1958* In : *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des Finances : Rivoli - Alger - Rivoli. 1937-1958*]

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Cette date tardive peut s'expliquer par les réticences initiales d'Antoine Pinay. Selon Roger Goetze, c'est Henri Yrissou, le directeur de Cabinet d'Antoine Pinay, qui suggère finalement la création d'un comité d'experts. Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit.

Dans le cadre de ses travaux, le comité procède aux auditions du directeur du budget (Gilbert Devaux), du directeur du Trésor (Pierre-Paul Schweitzer) ainsi que des dirigeants du Commissariat au Plan, de la Banque de France, de la Caisse des dépôts et Consignations, de la Sécurité sociale¹⁸. Roger Goetze, conseiller financier de de Gaulle à Matignon, participe à de nombreuses réunions du comité.

Le rapport est rédigé par Jacques Rueff et adopté par tous ses membres le 8 décembre. Parallèlement à sa rédaction et sans attendre qu'elle arrive à son terme, Roger Goetze coordonne la rédaction de l'ordonnance portant loi de finances pour 1959, qui sera le véhicule normatif principal des mesures budgétaires préconisées par le rapport. Le 18 novembre, le Général de Gaulle, avec Georges Pompidou et Roger Goetze, a réuni Jacques Rueff, Antoine Pinay et Wilfrid Baumgartner et décide d'adopter « le projet des experts »¹⁹. L'ensemble des mesures est adopté au conseil des ministres du 27 décembre 1958 « essentiellement sous la forme d'une ordonnance qui est le budget de 1959, d'une autre ordonnance créant le franc nouveau, d'un arrêté fixant sa parité et d'une notification adressée à l'étranger pour la libération des échanges ». ²⁰ Ces ordonnances sont prises sur le fondement de l'article 92 de la Constitution, dont le premier alinéa dispose que « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnances ayant force de loi. » Aucune habilitation parlementaire ni ratification de ces ordonnances n'est donc requise.

Le contenu du plan de redressement financier

Le plan de redressement financier est articulé autour de trois mesures cardinales et présenté comme tel : dans ses *Mémoires d'espoir*, le Général de Gaulle évoque « trois éléments essentiels, liés entre eux »²¹. Le triptyque « assainissement, ouverture, dévaluation » constitue ainsi le cœur du plan de redressement. Il témoigne de la coordination de l'action économique dans les matières budgétaire, commerciale et monétaire :

En premier lieu, l'assainissement des finances publiques est assuré par des mesures « en recettes », parmi lesquelles figurent notamment l'augmentation de l'assiette de l'impôt sur le revenu, la suppression de taux réduits de TVA, une hausse prononcée des taxes sur les tabacs et alcools et de l'impôt sur les sociétés. Des mesures budgétaires « en dépenses » sont adoptées en complément, dont la réduction des subventions aux entreprises déficitaires du secteur public, ou encore la réduction de la majoration des traitements et salaires publics. Les indexations sont

¹⁸ Voir le témoignage de Jean Guyot : Chapitre II-1 « Les travaux du Comité Rueff » in *Institut Charles de Gaulle, éd. 1958, la faillite ou le miracle : le plan de Gaulle-Rueff: actes du Colloque tenu par l'Institut Charles de Gaulle le 26 janvier 1985 sur « Le redressement financier de 1958 »*. Economica, 1986

¹⁹ Charles de Gaulle, op. cit, p. 709

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p. 707

abrogées et interdites, à l'exception de celles du SMIC.²² Au total, ce sont 685 milliards d'anciens francs d'économies budgétaires qui sont réalisées.

En second lieu, la libération des échanges est radicale : elle passe par la suppression de 90% des contingents vis-à-vis de la zone OEEC, la libération à hauteur de 50% des échanges à l'égard de la zone dollar, et le respect des engagements pris au titre du traité de Rome avec la première baisse des droits de douane (10%) à l'égard des pays du Marché commun. Ces mesures ouvrent largement l'économie française à la concurrence internationale.

Enfin, la dévaluation de 17,4% du franc et le retour à la convertibilité externe de celui-ci constituent le versant monétaire du plan Pinay-Rueff. La dévaluation est accompagnée de la création du « nouveau franc », valant cent anciens francs, afin « de rendre au vieux franc français, dont les pertes expriment nos épreuves, une substance respectable ». ²³

Réception des mesures et bilan économique

La radicalité des mesures déployées par le PFR fait de celui-ci une véritable « thérapie de choc » qui provoque avant tout la stupeur. Plutôt mal accueilli, il fait l'objet de critiques émanant de la gauche comme de la droite. Les ministres SFIO du gouvernement présentent leur démission au Général de Gaulle le 27 décembre 1958 et l'annoncent le 8 janvier 1959. Quant aux forces syndicales, elles protestent mais n'organisent pas de manifestations, alors que la conjonction des mesures de recettes, de maîtrise des dépenses et la dévaluation représentent près de 700 milliards de francs anciens qui sont soustraits à la consommation des ménages²⁴. Les agriculteurs sont affectés par la désindexation des prix agricoles, mais obtiendront partiellement gain de cause en 1960, date à laquelle seront rétablis l'indexation et le soutien aux prix agricoles par la loi d'orientation agricole d'août 1960. Le patronat craint quant à lui l'exposition soudaine des capacités productives françaises à la concurrence internationale et critique les mesures fiscales. Pourtant, à l'exception des rassemblements d'anciens combattants des 21 et 22 janvier 1959, les manifestations contre les mesures d'ordre économique sont très limitées en 1959. Si l'accueil du plan de redressement financier est plutôt négatif, les oppositions politiques comme sociales sont néanmoins tempérées par la perception de la possibilité d'un retour à la normale qui permette de rétablir une stabilité économique durable. Comme le note François Ceyrac, « tout le monde était reconnaissant au Général d'avoir rétabli l'autorité de l'Etat »²⁵. Le récit que fait le Général de Gaulle de la réception du plan dans l'opinion est quant à lui contrasté : d'un côté, le plan s'attire les critiques des « intérêts particuliers », dont le nouveau président de la République ne doit pas tenir compte : « Devant la levée de tant de boucliers, je me vois comme le mécanicien qui, dans le film américain, conduit le train sans écouter les sonneries d'alarme déclenchées par des voyageurs inquiets ou

²² Article 79 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959

²³ Charles de Gaulle, op. cit. p. 707

²⁴ Michel Hau, « Le retour aux grands équilibres, condition de l'expansion », in *Espoir Revue de la Fondation Charles de Gaulle* n°176, Printemps 2014

²⁵ François Ceyrac, cité par Henri Weber, *Le parti des patrons : le CNPF, 1946-1986*. Seuil, 1986

malintentionnés ». D'un autre côté, « les ardentes démonstrations populaires »²⁶ confirment l'approbation d'une grande majorité des Français à la politique économique.

En tout état de cause, cette entreprise de « remise en ordre » est globalement parvenue à ses fins : le plan Rueff a atteint ses objectifs de stabilisation du déficit, de consolidation de la balance des paiements et a permis l'ouverture commerciale sans provoquer de choc majeur pour l'industrie française.

En matière budgétaire, le plan Pinay-Rueff permet d'opérer un redressement d'une ampleur considérable : le budget de l'Etat présente un excédent de 60 milliards de francs en 1959, pour la première fois depuis la fin de la guerre. Si, sur le plan des recettes fiscales, le plan de 1958 ne constitue pas une véritable innovation et privilégie un « classique tour de vis »²⁷ qui frappe tant les prélèvements sur les entreprises (94 milliards), les taxes sur la consommation, que les prélèvements sur les ménages (50 milliards). La vraie avancée réside bien plutôt dans la maîtrise des dépenses publiques : alors que les années 1956 et 1957 avaient représenté des augmentations d'un tiers des dépenses budgétaires de l'Etat, les dépenses baissent en francs courants de 2,4% et de 14% en francs constants. Quant aux effets de la dévaluation, ils confirment l'idée, présente à l'esprit du gouverneur de la Banque de France notamment, que le taux de 17,4% constituerait bien un « coup de fouet » pour les échanges : la balance des paiements est excédentaire en 1959, car le retour des capitaux étrangers et le redressement du poste des échanges de services permettent d'atteindre l'équilibre. Le redressement monétaire est également patent : dès 1959, la France a remboursé l'intégralité de sa dette extérieure, soit 900 millions de dollars.

Parmi les limites économiques de cette politique qui ont été fréquemment identifiées, et outre le statu quo maintenu dans le domaine du financement de l'économie²⁸, il faut évoquer le poids des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, que le plan Pinay-Rueff contribue à alourdir, bien que les dispositions de l'ordonnance du 28 décembre prévoient également des mécanismes fiscaux incitant à l'autofinancement. Le poids des cotisations sociales et de la taxation des entreprises induit une faiblesse des marges et une certaine fragilité financière de celles-ci dans les années 1960, et constitue une entrave à leur compétitivité. Michel Hau note ainsi qu'en 1967 les fonds propres des entreprises ne représentaient que le tiers de leur passif.²⁹ La persistance de la poussée inflationniste, qui obligera à l'adoption d'autres plans de redressement dès 1963, constitue enfin la principale limite du plan de Pinay-Rueff qui entendait en finir avec le « mal des finances françaises » : en la matière, il n'existe pas véritablement de rupture puisque l'inflation atteint dès 1962 (4,8%) des niveaux supérieurs à ceux de 1956 (4,2%). La persistance de l'inflation exige l'adoption d'un nouveau plan de

²⁶ Charles de Gaulle, op. cit., p. 710

²⁷ Expression de Frédéric Tristram, *Chapitre VI. La DGI face à la crise des finances publiques, 1956-1958* In : *Une fiscalité pour la croissance : La direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960 [en ligne]*. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2005. Les données économiques de ce paragraphe proviennent également de cet ouvrage.

²⁸ Qui fait l'objet de la troisième partie

²⁹ Michel Hau, intervention au colloque de la Fondation Charles de Gaulle, in *Espoir n°176-Printemps 2014* p. 72

redressement dès l'année 1963. Ces limites confortent Jacques Rueff dans l'idée que le plan de 1958 souffre d'une incomplétude et qu'un nouveau diagnostic des « obstacles à l'expansion économique » doit être établi. L'économiste remettra donc à l'automne 1959 un nouveau rapport corédigé avec Louis Armand qui ne connaîtra pas de suites.

Présentation de la structure du mémoire autour de quatre parties

Dans son allocution du 28 décembre 1958, le plan n'est pas présenté par le Général de Gaulle comme une politique libérale qui viserait à soutenir les entreprises ni à stimuler l'offre. Il apparaît bien plutôt comme le moyen d'éviter au pays « la route de la catastrophe » sur laquelle il était engagé. Les mesures adoptées ont donc vocation à « établir la nation sur une base de vérité et de sévérité » et requièrent des « sacrifices ». Pourquoi cette politique sacrificielle de remise en ordre prend-elle alors la forme d'une telle inflexion libérale ? Sur le plan des principes, rien ne semble en effet prédisposer le nouveau président de la République au libéralisme et à la confiance dans l'efficacité du libre jeu des forces du marché : à ses yeux, l'économie doit « être dirigée, d'autant mieux qu'elle est déficiente, qu'il lui faut se renouveler et qu'elle ne le fera pas à moins qu'on ne l'y détermine »³⁰. Un rôle particulier est donc dévolu à l'Etat qui doit mettre les intérêts particuliers au service d'une cause qui les dépasse : celle de la restauration du pays qui se confond, en 1958, avec l'intérêt général. Incarné par l'Etat, celui-ci doit toujours l'emporter sur les forces économiques, mais ne peut les entraver car sa puissance dépend d'elles : « Aujourd'hui, comme il en fut toujours, c'est à l'Etat qu'il incombe de bâtir la puissance nationale, laquelle, désormais, dépend de l'économie »³¹. Le « libéralisme d'Etat » qui découle de cette relation complexe entre action publique et forces économiques, faite de concurrence et de dépendances mutuelles, n'est pas une doctrine conceptuellement clarifiée comme l'a été l'ordolibéralisme allemand. Elle résulte de l'action de l'Etat plus qu'elle ne la précède : conformément à la vision du Général de Gaulle, il y a donc bien, en matière économique, préséance de l'action sur le verbe. Le plan de redressement financier de 1958 a constitué une manifestation privilégiée de cette vision.

Si le plan de redressement financier constitue une inflexion libérale par son contenu, il a d'abord vocation à assurer la remise en ordre du pays. Il apparaît dès lors comme une politique radicale par les mesures mises en œuvre comme par son mode de décision. Au-delà des mesures budgétaires et fiscales qu'il met en œuvre, une autre mutation plus profonde est opérée dans son sillage direct : celle de la rénovation de la procédure budgétaire par l'adoption de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Une telle évolution a été en réalité entamée dès la fin de la Quatrième République par l'adoption du décret-loi du 19 juin 1956, dont l'artisan principal a été Roger Goetze, qui a également joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des mesures budgétaires et fiscales du plan de redressement financier (1).

³⁰ Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre, Tome III : Le salut 1944-1946*, Plon 2016

³¹ Charles de Gaulle, *Ibid.*

La complétude du plan est pourtant loin d'être totale. C'est, à tout le moins, le sentiment de Jacques Rueff qui entend remettre en cause les modalités de l'intervention publique dans le financement de l'économie. La monétisation des déficits publics et la politique du crédit, conduite par la Banque de France, constituent à ses yeux les causes fondamentales des poussées inflationnistes et exigent d'être mises à bas au profit d'un financement de marché. La volonté réformatrice de J. Rueff restera pourtant sans suite dans le cadre du plan de 1958 : c'est que l'inflexion libérale opérée par le plan de redressement financier ne peut se faire au détriment des leviers d'actions économiques dont dispose l'Etat. Le libéralisme joue donc un rôle essentiellement instrumental et fonctionnel, au service du redressement du pays (2).

Si la Banque de France a empêché la réforme des circuits de financement de l'économie française, elle va en revanche contribuer à ce que l'entreprise de redressement du pays sur la scène internationale se fasse par la monnaie : la libération des échanges, la dévaluation et le retour à la convertibilité du franc sont donc cardinales de ce point de vue. Le plan de redressement permet de surcroît le respect des engagements pris dans le cadre du traité de Rome et entérine le choix français de participation à la construction européenne. L'action économique de l'Etat est ainsi indissociable de sa politique étrangère, et, sur le plan international, l'inflexion libérale semble donc également au service de la restauration de la crédibilité internationale du pays. La conception gaullienne du rôle d'abord instrumental de l'engagement au sein de la communauté économique européenne le conduit toutefois à sous-estimer la dimension intégratrice du marché commun. Elle revêt en revanche pour Jacques Rueff une importance doctrinale de taille, puisqu'elle place la France dans le champ du « marché institutionnel » et non du « libéralisme manchesterien ». (3)

Parce que le plan de 1958 est un pari risqué, le portage politique de la réforme par le Général de Gaulle a joué un rôle essentiel, au point que c'est bien l'existence d'une « tête » au sommet de l'Etat qui lui a permis d'être une véritable politique de rupture. Pourtant, il n'est pas certain que le Général de Gaulle ait voulu instaurer un choc « libéral » : à ses yeux, les intérêts particuliers sont autant de « féodalités » qui desservent l'action publique plus qu'elles ne l'appuient. En revanche, sa compréhension de la contingence qui caractérise les forces économiques, qui trouve ses racines dans sa pensée militaire, lui permet de concevoir une action publique adaptée à la complexité des circonstances et constitue le fondement conceptuel du libéralisme d'Etat à l'œuvre en 1958. (4)

I. Une politique économique exclusivement gouvernementale au service de la « remise en ordre du pays », qui constitue le pendant économique de sa restauration constitutionnelle

I.1 L'Exécutif de 1958, héritier de la longue réforme du pouvoir Exécutif sous les Troisième et Quatrième Républiques

Au-delà même de son contenu, ce sont la cohérence et l'amplitude des mesures du plan de 1958 qui frappent tout d'abord. La radicalité des moyens exigée par la gravité de la crise est soulignée par le Général de Gaulle dans son allocution du 29 décembre 1958 : à une situation de « désordre fondamental », seule une politique dont « toutes les parties se tiennent et se complètent », « grave mais essentielle », peut répondre. Le plan de redressement financier apparaît donc, à bien des égards, comme une thérapie de choc destinée à remédier à la grave crise financière que traverse le pays. Or, l'ampleur de cette politique est indissociable de son mode de décision, qui est entièrement à la main du gouvernement, depuis la réunion du comité Rueff jusqu'à l'adoption des ordonnances prises sur le fondement de l'article 92C. Cette absence totale du Parlement fait donc du plan de 1958 l'antithèse la plus radicale d'une politique conçue par la « Nation assemblée ». De plus, ce plan est conçu avec une célérité qui témoigne de la « force de gouverner » acquise par le nouvel Exécutif.

Ce renouvellement de l'action de l'Etat dans la sphère économique, bien qu'inédit par son ampleur, ne surgit pas *ex nihilo* : il est bien plutôt l'héritier de l'essor d'un modèle d'organisation gouvernementale qui s'est progressivement imposé depuis la fin de la Première Guerre mondiale. La politique économique a ainsi constitué un domaine privilégié d'exercice de la réforme gouvernementale car elle implique, comme le fait militaire, un mode de décision politique qui n'est pas pleinement soluble dans la délibération parlementaire. Après la première guerre mondiale, le Parlement se heurte en effet aux difficultés inhérentes à son action dans le domaine économique. Celle-ci consiste pour l'essentiel, dans le modèle parlementaire de la troisième République, à élaborer et adopter le budget au sein de l'enceinte du Parlement. Or ce modèle du « budget de la nation » (expression du rapporteur Henry Bérenger), né de la seule délibération parlementaire, n'apparaît plus viable et conduit peu à peu à ce que l'élaboration du budget se fasse hors du Parlement. Ce dessaisissement par le Parlement des questions économiques, né de la faillite du Cartel des gauches en 1924-1925, a abouti à une « disqualification durable de la méthodologie parlementaire »³². La délégation législative, devenue monnaie courante à partir de 1934-1935 a permis de lui donner sa forme juridique et de conférer à l'Exécutif la faculté technique et politique de faire le budget. Sous la Troisième République, elle atteint son paroxysme avec le plan Reynaud de 1938 par exemple, adopté par « trains » de décrets-lois. Au-delà même de la délégation, les différents gouvernements de la Troisième République ont imposé une méthode et un calendrier au Parlement, usant pour cela

³² Nicolas Roussellier, *La force de gouverner* op. cit, p. 518

de différents procédés : à titre d'exemple, Pierre Laval impose en 1935 le début de la session parlementaire au 28 novembre pour réduire le temps de la discussion du texte budgétaire censée se clore le 31 décembre. Quant à Léon Blum, il impose sa « dictature du calendrier » lorsqu'il arrive à la Présidence du Conseil. La réforme de l'action de l'Exécutif, dans le domaine économique notamment, est donc une œuvre ancienne, progressive et infra-constitutionnelle.³³

Dès lors, le plan de redressement financier de 1958 ne signe en aucun cas la naissance d'une « politique des experts » ni l'avènement brutal des politiques économiques modernes. Il s'inscrit bien plutôt, *mutatis mutandis*, dans la continuité des plans de redressement de la IIIe et de la Quatrième République conçus par l'Exécutif, depuis le plan Poincaré élaboré en 1926, conçu par un comité des experts composé de représentants de l'industrie et de la banque privée, du plan Mayer de décembre 1947-janvier 1948, jusqu'à l'expérience Mendès France de 1954. A plus court terme, le plan de Félix Gaillard de l'été 1957 est d'ailleurs la preuve que l'Exécutif conserve jusqu'à la fin de la Quatrième République, et en dépit de la gravité de la crise, le pouvoir de conception de la politique économique.

Si la conception d'un « plan » de réponse économique par le gouvernement n'a rien d'inédit, la décision de constitution d'un comité chargé de concevoir les mesures de politique économique n'est pas non plus une nouveauté. Elle provoque même le scepticisme de certains acteurs, comme Devaux à la direction du budget, dont Roger Goetze dit qu'« il avait vu tant de comité d'économies, comme le fameux comité de la Hache, qu'il ne croyait pas davantage à celui-là »³⁴ Ainsi, le plan de 1958 n'innove pas par sa méthode. Et c'est en matière budgétaire que l'œuvre réformatrice de 1958 apparaît de manière la plus directe comme le point final de cet effort : la réforme budgétaire s'est en effet jouée, pour l'essentiel, sous la Quatrième République.

Un homme symbolise la continuité de cette dynamique réformatrice qui traverse les régimes : il s'agit de Roger Goetze, à qui un rôle central a été dévolu en tant que directeur du budget de 1950 à 1957, puis en tant que conseiller juridique à la cellule financière de Matignon en 1958. Lorsque Roger Goetze est appelé à Matignon comme conseiller financier du Général de Gaulle, il a non seulement une conscience aiguë des faiblesses du régime de la Quatrième République, mais une idée très précise des mesures à adopter pour y remédier.³⁵ Il a de surcroît déjà été l'artisan principal d'une réforme profonde de la procédure budgétaire menée dans les dernières années de la Quatrième République. Le plan de redressement de 1958 s'inscrit dans son sillage direct.

³³ Voir sur ce point le chapitre XII de la *Force de gouverner*, op. cit., p. 411 : « Le pouvoir exécutif moderne : un nouveau modèle d'organisation »

³⁴ Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit.

³⁵ Lorsqu'il le recrute à son cabinet en juin 1958, le Général de Gaulle croit d'ailleurs utile de lui préciser que les choses ont changé afin de « mettre un terme à toute velléité de (s) a part de faire du mendésisme à son cabinet » : voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit

I.2 La réforme de la procédure budgétaire : : « Le changement s'est produit sous la Quatrième, s'est affirmé sous la Cinquième »³⁶

Le glissement du pouvoir de conception de la politique économique dans le champ de l'Exécutif est un phénomène ancien. Il s'est toutefois effectué pendant longtemps dans le silence des textes législatifs et *a fortiori* constitutionnels. Les instruments juridiques dont dispose l'Exécutif en matière budgétaire sont donc restés limités jusqu'à la fin de la Quatrième République. Après la guerre, l'adoption de la Constitution de 1946 est marquée par la volonté de redonner au Parlement les pouvoirs qu'il a perdu sous l'effet de la délégation législative. Les conditions ne sont donc pas réunies pour que soit opérée une véritable rationalisation de la procédure d'adoption du budget. Dans le texte de la Constitution du 27 octobre 1946, les dispositions en matière de procédure budgétaire sont peu nombreuses : l'article 16 dispose que « l'Assemblée nationale est saisie du projet de budget. Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions financières. Une loi organique réglera le mode de présentation du budget. ». La définition précise de la procédure législative est ainsi renvoyée au législateur organique. L'article 17 reconnaît aux députés de l'Assemblée nationale le pouvoir « d'initiative des dépenses ». Une règle est toutefois instaurée selon laquelle « aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires. » Quant au Conseil de la République, il ne dispose que d'un pouvoir d'avis (article 20).

Dans les premières années du régime, l'élaboration de la loi organique réglant le mode de présentation du budget à laquelle l'article 16 de la Constitution fait référence est confiée, par la sous-commission des lois organiques de l'Assemblée nationale, à Robert Jacomet, contrôleur général de l'armée. Celui-ci constitue une commission de 76 membres et remet une première partie d'un avant-projet de loi organique en juin 1949 portant sur le contenu et l'élaboration du budget. La seconde partie de l'avant-projet, qui porte sur le contrôle de l'exécution des textes budgétaires, n'est quant à elle remise qu'en 1952. Le manque de portage politique de cet avant-projet, la difficulté à dégager une majorité nécessaire à son adoption constituent autant d'obstacles qui s'avèrent en réalité insurmontables puisqu'en 1954, l'Assemblée nationale ne s'est toujours pas emparée des travaux de la commission Jacomet.

Roger Goetze, en sa qualité de directeur du budget, a présidé à la préparation de huit budgets sous la Quatrième République et a été associé à cette tentative de réforme. La direction du budget a été impliquée dans les travaux de la commission Jacomet. Son directeur a donc pu prendre la mesure des difficultés de l'adoption du budget et des maigres progrès accomplis dans la rationalisation du débat budgétaire au Parlement. Le directeur du budget, qui est présent en séance lors de la discussion du budget, est le premier concerné par les blocages de la machine parlementaire : « la Quatrième République », reconnaît-il, « nous a valu des moments très difficiles »³⁷. L'absence de garde-fous juridiques de rationalisation du débat parlementaire constitue à cet égard un obstacle central. Seules les dispositions des règlements des assemblées (article 48 du règlement de l'Assemblée nationale et article 49 du règlement du Conseil de la

³⁶ Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit

³⁷ Ibid.

République) permettent en effet au Gouvernement et aux Commissions d'obtenir la disjonction d'un amendement susceptible de créer ou d'augmenter une dépense ou d'amoindrir ou de supprimer une recette en leur opposant l'article 48 du règlement de l'Assemblée nationale. En pratique, la décision de recourir à cet article revient en réalité au directeur du Budget, qui sollicite auprès du président de la Commission des finances ou du Ministre présent en séance publique l'opposition de l'article 48 pour éviter la « dénaturation » du projet de texte gouvernemental.³⁸ Un autre garde-fou résultant de la pratique, et connu sous le nom de « loi des maxima », est également instauré en 1949 pour contenir la dynamique inflationniste entretenue par les amendements nouveaux : aucune mesure législative ni réglementaire ne peut intervenir en cours d'année sans avoir fait l'objet d'une ouverture préalable de crédits et sans qu'aient été dégagées, pour un montant équivalent, des ressources nouvelles ou des économies entraînant la suppression d'autres dépenses.

Ces maigres dispositifs visant à un resserrement de la procédure budgétaire sont loin de permettre à eux seuls de remédier aux difficultés structurelles rencontrées par le gouvernement dans l'adoption de ce qui est pourtant déjà devenu « son » projet budgétaire. Ce dernier est en effet largement modifié par les parlementaires qui peuvent exercer sans entrave leur pouvoir d'amendement. L'absence de limitation dans le temps du débat parlementaire et le retard induit dans l'adoption du budget obligent à recourir à la technique des « douzièmes provisoires », c'est-à-dire la reconduction, pour une durée d'un mois, de l'autorisation de perception des recettes et de consommation des crédits au titre de l'exercice budgétaire précédent. La lisibilité du budget se trouve négativement affectée par la multiplication des chapitres (environ 3000 en 1950). La fragmentation budgétaire concerne de surcroît le nombre de textes lui-même, puisque des lois de développement des crédits par chapitre propres à chaque ministère sont adoptées de manière dispersée. Ces textes qui détaillent la répartition des crédits sont examinés antérieurement à la loi de finances elle-même, qui n'est examinée qu'en dernier et perd ainsi de son sens. Le principe d'unité budgétaire est donc largement fictif.

Dans ce contexte, il y a urgence en 1955-1956 à remédier aux maux profonds de la procédure budgétaire. Cette urgence est d'autant plus vive que la dégradation de la situation économique s'accroît dès 1956. Le Parlement doit donc se résoudre à recourir à la délégation législative, et voter les lois d'habilitation des 2 avril et 8 août 1955 sur le fondement desquelles est pris le décret-loi du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat. C'est donc par une voie détournée (et probablement inconstitutionnelle car transgressant les bornes d'un régime de délégation législative pourtant assoupli³⁹), qui témoigne du dysfonctionnement institutionnel et des blocages politiques du régime, que la procédure budgétaire peut être réformée.

L'exposé des motifs de ce texte, qui figure au Journal officiel, et qui a été rédigé par Roger Goetze lui-même, dresse explicitement le constat d'un échec du modèle du « budget de

³⁸ Ibid.

³⁹ Voir l'Avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953 qui circonscrit le champ de la délégation aux domaines que la « tradition constitutionnelle républicaine » réserve au seul législateur.

la Nation » : il fait ainsi état du fait que « Les conditions actuelles de discussion et de vote des textes budgétaires présentent des inconvénients certains ». Roger Goetze concentre sa critique sur l'examen préalable des lois de développement et la relégation de la loi de finances à la fin de la procédure : alors qu'elle constitue le « cadre des budgets particuliers », celle-ci « n'a pas conservé l'importance qui doit s'y attacher ». Le décret organique, comme le précise l'exposé des motifs, « vise à donner à la discussion de la loi de finances l'ampleur qu'elle mérite ». De fait, l'adoption de ce texte permet des avancées substantielles.

En matière de structuration et d'unification des textes budgétaires, le décret organique prévoit que la loi de finances est désormais divisée en deux parties, dont la première autorise la perception des recettes du budget général, évalue leur montant, et fixe le montant des plafonds de dépenses. La seconde partie ne peut être mise en discussion avant l'adoption des articles de la première partie. Elle prévoit la répartition des crédits par titres et, à l'intérieur de chaque titre, par ministère. Des décrets de répartition des crédits par chapitres sont ensuite pris par l'Exécutif. Cette structuration des lois de finances en deux parties, inspirée du vote préalable des « maximas », est encore en vigueur aujourd'hui : elle figure à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). La deuxième avancée réside dans l'encadrement strict du droit d'amendement des parlementaires prévu à l'article 10 qui préfigure directement l'article 40 de la Constitution de la Cinquième République.⁴⁰ En troisième lieu, la création des services votés (art. 53 et 54 du décret) constitue une autre innovation de taille : seules les autorisations nouvelles de crédits font désormais l'objet d'un vote en séance. Les autorisations de dépenses ayant été approuvées antérieurement, appelées « services votés », sont automatiquement reconduites et figurent dans une annexe au projet de loi de finances. Ce dispositif fera l'objet de critiques ultérieures car il contribue à entériner les choix de dépenses et n'invite pas à leur réexamen. Il n'en reste pas moins qu'il a constitué un moyen efficace de rationalisation du débat budgétaire, le nombre de votes étant tombé de 2000 à 150.⁴¹ Enfin, le décret met fin aux « douzièmes provisoires » qui alimentent le retard dans l'adoption du budget : l'article 62 du décret prévoit en effet qu'en cas de retard dans l'adoption de la loi de finances, « le Gouvernement peut prendre immédiatement des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés ».

Au regard de l'importance des dispositions de ce texte, on comprend que l'essentiel de l'effort de réforme de la procédure budgétaire est accompli dès 1956. Ce décret-loi incarne, tant par la forme que par le fond, le dessaisissement par le Parlement de l'acte d'élaboration du

⁴⁰ Le texte de l'article 10 du décret-loi dispose : « Aucune mesure législative ou réglementaire susceptible soit d'entraîner une dépense nouvelle, l'accroissement d'une dépense déjà existante, ou une majoration de la charge nette résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor, soit de provoquer une perte de recettes ou encore, soit d'accroître les charges, soit de réduire les ressources des départements et communes ou des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale, ne peut intervenir en cours d'année sans avoir fait l'objet, s'il y a lieu, d'une ouverture préalable de crédits et sans qu'aient été dégagées, pour un montant équivalent, soit des ressources nouvelles ne figurant pas parmi les recettes prévues au budget, soit des économies entraînant la suppression ou la réduction d'une dépense antérieurement autorisée. »

⁴¹ Lucile Tallineau, « Le décret de 1956 et l'ordonnance de 1959 : leurs conséquences sur la gestion financière de l'État » In : *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II : Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967) [en ligne]*. Paris ; Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013

budget. Il s'agit en réalité de sanctionner juridiquement ce qui était déjà une réalité : la Nation assemblée fait moins le budget qu'elle ne consent au projet élaboré par le seul Gouvernement.⁴²

En 1958, dans le sillage direct des mesures budgétaires et fiscales prises directement au titre du plan Pinay-Rueff, un autre texte organique est adopté : l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Roger Goetze insiste sur la continuité entre ces deux textes : « Pour moi, l'intérêt, c'est que l'ordonnance sur le budget de 1959 a été immédiatement suivie par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances qui a repris (...) le décret de 1956 mis au jour de la nouvelle Constitution avec quelques accommodements »⁴³. Cette phrase souligne bien la résonance et la simultanéité de la réforme de la procédure budgétaire, de la politique économique conduite dans le cadre du plan de 1958 *stricto sensu*, et du processus constituant. En réalité, la nécessité de l'adoption d'un nouveau texte organique fixant les règles de la procédure budgétaire n'est pas une évidence pour le constituant de 1958 : les travaux préparatoires de la Constitution montrent qu'une simple légalisation du décret-loi de 1956 a été envisagée et que c'est le successeur de Roger Goetze à la direction du budget, Gilbert Devaux, qui a insisté pour que figure dans les dispositions constitutionnelles un renvoi au texte organique. L'ordonnance organique de 1959 reprend donc les acquis du décret-loi de 1956 de manière plus ramassée : structuration de la loi de finances en deux parties, suppression du vote par chapitre et services votés...etc. Elle accentue certains dispositifs de rationalisation : les services votés font l'objet d'un vote unique. En cas de retard d'adoption du budget dû au Parlement, l'entrée en vigueur de celui-ci peut être assurée par l'Exécutif par voie d'ordonnances.⁴⁴ L'ordonnance organique de 1959 apparaît donc, in fine, comme une « version asséchée du décret de 1956 ».⁴⁵

Une note « sur l'histoire des lois budgétaires »⁴⁶ figurant aux archives constitutionnelles de la Cinquième République est particulièrement significative à cet égard, car elle permet de prendre la mesure de l'étroitesse de la filiation des deux textes. Ni son auteur ni sa date ne sont toutefois connus. Cette note revient d'abord sur l'échec de la rationalisation de la procédure budgétaire sous la Quatrième République. Elle souligne que « Dans la pratique, les dispositions de la Constitution de 1946 ne purent empêcher efficacement un retour aux mauvaises habitudes de la Troisième République. Dans une certaine mesure même ces mauvaises habitudes furent aggravées, car le Conseil de la République ne disposant pas des pouvoirs du Sénat, il ne put s'opposer à la prodigalité de l'Assemblée nationale ». La note identifie ensuite comme cause de cet échec le fait que « la loi organique prévue à l'article 16 de la Constitution ne put jamais voir le jour dans les formes régulières, c'est-à-dire par un vote du Parlement ». Le recours à la

⁴² Ce qui n'empêche pas le texte de 1956 d'accorder une grande importance aux garanties permettant au Parlement de donner son consentement de manière éclairée. L'exposé des motifs insiste à cet égard sur le rôle de l'information du Parlement permise par l'enrichissement des informations disponibles dans les annexes au projet de loi de finances : « Ainsi, les Assemblées, éclairées sur les intentions du Gouvernement dans le domaine exécutif et financier, pourront-elles déterminer l'ampleur des moyens mis à la disposition de l'Exécutif ».

⁴³ Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit.

⁴⁴ Dispositif aujourd'hui régi par l'article 40 LOLF.

⁴⁵ Lucile Tallineau, op. cit.

⁴⁶ Voir les *Archives constitutionnelles de la Cinquième République*. Volume 2, 1^{er} décembre 1958-7 janvier 1959, Commission des archives constitutionnelles de la Cinquième République DL 2008, p. 522

délégation législative pour procéder à la réforme de la procédure budgétaire est donc décrit comme un échec du Parlement qui n'a pas su entreprendre lui-même la tâche que le constituant de 1946 lui assignait. La note conclut enfin sur les phrases suivantes : « Le décret organique du 19 juin 1956 apportait enfin aux pouvoirs publics un code budgétaire cohérent. Il avait fallu dix ans pour y parvenir et une double violation de la Constitution et de la loi d'habilitation ». La Constitution, en effet, prévoyait que le législateur organique, et non le pouvoir réglementaire agissant sur habilitation du Parlement, pouvait régler le « mode de présentation du budget ». En toute hypothèse, il est clair aux yeux de l'Exécutif de 1958 que le texte de 1956 constitue le véritable « code budgétaire » qui lui était nécessaire. Ce sont les dispositifs constitutionnels de rationalisation du parlementarisme du texte de 1958 qui, plus que les quelques innovations de l'ordonnance organique par rapport aux dispositions du texte de 1956, permettent de parachever l'encadrement de l'adoption des lois de finances.

Dès lors, la résonance entre processus constituant et réforme économique est profonde et trouve, tout particulièrement, à s'appliquer en matière budgétaire : l'adoption du budget est à la fois un acte politique touchant au cœur de la vie institutionnelle de l'Etat et le vecteur privilégié de son action sur le plan économique. Sur ce point, le plan de 1958 est l'héritier d'un travail d'encadrement du processus d'élaboration budgétaire déjà largement entamé sous la Quatrième République. La forte continuité entre le décret de 1956, l'ordonnance organique de 1959 et la réforme de la procédure budgétaire au niveau constitutionnel (articles 42C, art. 47C) témoignent de la nécessité pour l'Exécutif de se doter d'instruments budgétaires efficaces. Ceux-ci lui permettent de remédier au constat établi par le rapport Rueff, selon lequel il était impossible de réaliser des économies par le budget sous la Quatrième République. De surcroît, le nouveau socle normatif de la procédure budgétaire restera peu ou prou inchangé jusqu'à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. L'apport de 1958, de ce point de vue, réside essentiellement dans l'articulation entre cette réforme du cadre budgétaire et le processus constituant. Elle est largement permise par la continuité d'une volonté politique : celle du Général de Gaulle. A ses yeux, le mouvement de « remise en ordre » embrasse en effet le domaine institutionnel comme celui de l'économie. Ainsi, pour Maurice Pérouse, « Revenant aux affaires, le général de Gaulle était, du fond de son être, convaincu que le rétablissement de l'économie et des finances revêtait pour l'avenir de ce pays une importance comparable à celle de la réforme de ses institutions⁴⁷ ».

⁴⁷ Maurice Pérouse, in « la faillite ou le miracle », op. cit., Chapitre II-2

II. Le plan de redressement face au du « désordre monétaire »⁴⁸ : une sortie de l'économie d'endettement empêchée

Le caractère abouti des mesures adoptées au titre du plan de redressement de 1958 ne doit pas dissimuler les limites qu'il comporte. La plus significative d'entre elle touche au financement de l'économie, domaine dans lequel les recommandations de Jacques Rueff se heurtent à des obstacles dirimants. La critique des modalités de financement de l'économie constitue en effet un point cardinal de la critique proprement libérale de l'économie française qu'a formulée Jacques Rueff, point sur lequel il n'obtiendra pas gain de cause en 1958. Or les raisons de cet immobilisme éclairent la nature de l'action économique des pouvoirs publics. Elles tiennent pour l'essentiel au veto opposé par la Banque de France à la libéralisation des circuits de financement souhaitée par Jacques Rueff. Il y a donc des limites à l'inflexion libérale que peut opérer le plan de redressement financier : si la libération des mécanismes de marché peut être utilisée pour redresser l'économie, l'Etat ne cède en revanche pas de terrain à la sphère marchande et ne renonce pas aux leviers d'action dont il dispose sur celle-ci.

II. 1 La critique de l'économie d'endettement par Jacques Rueff

Pour apprécier pleinement la portée de cette limite du plan de redressement financier, qui laissera intactes les modalités de financement de « l'économie d'endettement », il est indispensable de comprendre la critique que Jacques Rueff a formulée à l'égard de cette dernière. Cette critique est articulée autour d'une « obsession constante »⁴⁹ : l'inflation. Elle n'est pas uniquement économique : aux yeux de Jacques Rueff, l'inflation sape les fondements de l'ordre social tout entier. Il n'y a pas, à ses yeux, de liberté économique dissociée de la liberté politique : il n'y a qu'une seule liberté qui ne peut être fondée que sur l'ordre pour qu'elle ne dégénère pas en licence. Cet ordre est avant tout monétaire.

Né en 1896, Jacques Rueff a 62 ans en 1958. Le rappel de sa trajectoire biographique est éclairant car elle permet de comprendre que Rueff a pu, tant par les fonctions qu'il a exercées que par le développement de sa pensée économique, appréhender les grandes crises économiques du premier XXe siècle. Issu de l'Ecole libre des sciences politiques et de l'Ecole polytechnique, ancien combattant, il intègre en 1923 l'inspection générale des finances. Il prend une part active à l'établissement du Plan Poincaré de 1926, en tant que chargé de mission auprès du cabinet du Président du Conseil auquel il remet un rapport sur le franc, recommandant l'établissement d'une nouvelle parité. Après avoir fait partie de la section financière de la Société des Nations de 1927 à 1930, il devient attaché financier à l'ambassade de France à Londres et prend la mesure des conséquences du krach de 1929 sur le système monétaire

⁴⁸ Expression de Jacques Rueff.

⁴⁹ Jean Guyot, in « la faillite ou le miracle », op. cit., Chapitre II-1

international. Il est directeur du Mouvement général des fonds (l'ancêtre de la Direction générale du Trésor), lorsque Paul Reynaud, nommé ministre des finances le 1^{er} novembre 1938, constitue une équipe dont il fait partie, chargée de concevoir un plan de redressement rigoureux qui évoque par son contenu comme par sa méthode le plan de 1958 : il comporte une dévaluation du franc, des mesures d'économies budgétaires et de hausse des prélèvements fiscaux, et est mis en œuvre par un « train » de décrets-lois. Au-delà de l'exercice de telles fonctions, Rueff devient à partir des années 1930 une figure de la pensée économique libérale : il intègre le groupe X-Crise en 1931 mais ne souscrit pas au tournant dirigiste souhaité par ses membres⁵⁰. Il a surtout été un protagoniste du colloque Lippmann en 1938 puis des conférences de la Société du Mont-Pèlerin à partir de 1947. Ces deux cénacles rassemblent les figures du libéralisme économique, dont font partie Hayek et Von Mises par exemple, qui rejettent à la fois le keynésianisme et le totalitarisme communiste. Dans la décennie 1950, la position de Rueff est plus périphérique : il est juge à la Cour de justice de la CECA. Au fil de ce parcours, Rueff développe une pensée économique originale, vivement critique à l'égard du keynésianisme. Le cœur de cette critique est d'ordre monétaire⁵¹. Sa conception du rôle économique et politique que celle-ci doit jouer dans la société constitue le noyau dur de son libéralisme. L'Etat doit en effet être, selon lui, le garant de l'ordre monétaire et de la stabilité des prix. Son intervention est non seulement légitime mais requise à ce titre, aussi longtemps qu'elle ne porte pas atteinte à la « vérité des prix ». Rueff ne s'est ainsi ni opposé à l'extension de l'intervention sociale de l'Etat, ni à la planification mise en œuvre après-guerre. Il a bien plutôt concentré sa critique sur le « mal des finances françaises » : l'inflation.

En 1958, Rueff a déjà formulé dans de nombreux écrits sa critique de l'inflation. Il a insisté sur le fait que celle-ci résulte de la constitution de « faux droits » : elle naît d'un excès de demande globale, qui ne parvient à l'emporter sur l'offre globale que parce que les agents déficitaires ont trouvé un moyen de financer, par des « disponibilités créées de toutes pièces, le supplément de ressources nécessaire au règlement de la fraction de leur demande qui excède leurs offres »⁵². Autrement dit, l'inflation est la résultante d'un financement *ex nihilo* des déficits des agents. Il ne peut donc y avoir inflation sans création monétaire qui fournit un excédent de revenus et introduit des « encaisses non désirées » dans l'économie, provoquant une distorsion généralisée du niveau des prix. En réalité, l'inflation porte atteinte au fondement politique de tout régime libéral qu'est le droit de propriété, par ce supplément de revenus fictivement financés par la création monétaire.

⁵⁰ Groupe X-Crise devant lequel il prononce en 1934 un discours intitulé « Pourquoi, malgré tout, je reste libéral »

⁵¹ La critique du système monétaire international de Bretton Woods occupe une place importante dans la pensée de Jacques Rueff. Il est connu pour avoir été le détracteur du « déficit sans pleurs » des États-Unis et pour avoir prôné le retour au système de l'étalon-or. Cet aspect majeur de la pensée de Rueff ne sera toutefois pas abordé dans le cadre de ce travail. Deux raisons peuvent le justifier : en 1958, la décision de dévaluation découle moins des idées que Rueff se fait du système monétaire international et de son influence personnelle que de négociations diplomatiques qui sont examinées dans la troisième partie (voir infra). En second lieu, si le Général de Gaulle est certainement sensible dès 1958 à la critique de l'hégémonie du dollar formulée par Rueff, le désengagement de la France de la coopération monétaire internationale est plus tardif : il n'intervient véritablement qu'en janvier 1965, date à laquelle la Banque de France commence à convertir ses réserves de change en or.

⁵²Jacques Rueff, *L'Âge de l'inflation*, Payot 1963, p. 84

Le désordre monétaire dont naît l'inflation constitue ainsi une perturbation générale des liens sociaux. Elle est donc éminemment politique : Rueff va jusqu'à affirmer qu'« une démocratie inflationniste n'est qu'une caricature de démocratie » : démocratie dans laquelle les parlementaires accordent une importance démesurée aux taux d'impositions alors que l'inflation soustrait aux ménages des proportions de leur revenu nominal bien plus importantes que ne le fait la fiscalité. Il ajoute enfin : « En régime d'inflation, le vote du budget n'est qu'une farce sinistre et ridicule ». ⁵³ Accepter l'inflation revient dès lors, pour une société, à renoncer à l'ordre dont dépend sa liberté. C'est pourquoi « seul Hitler a réussi à pactiser avec l'inflation », puisqu' « il a compris qu'elle brisait le mécanisme qui enfermait les désirs des hommes dans le cercle des réalités et, en le brisant, faisait de leur liberté la pire menace contre l'ordre social ». ⁵⁴ Il y a donc bien chez Jacques Rueff un libéralisme institutionnel, à la fois politique et économique, qui réside dans une conception monétaire de l' « ordre social » qui est lui-même la condition de possibilité de la liberté.

Dans le droit fil des écrits antérieurs de Rueff, le rapport de 1958 érige donc l'inflation en « mal des finances françaises ». Or l'inflation a, aux yeux de Jacques Rueff, deux sources principales, dont la seconde l'emporte largement en importance sur la première : une source publique, qui émane de l'accumulation de déficits publics d'une part, et une seconde qui découle de la politique du crédit conduite par la Banque de France d'autre part.

La source publique de l'inflation réside dans le privilège détenu par la puissance publique de financer ses déficits auprès de la Banque de France, c'est-à-dire de procéder à une monétisation des déficits publics. Il contribue à l'inflation en ce que le Trésor obtient des banques commerciales, et en dernier ressort de la Banque de France, les ressources monétaires requises pour qu'il assure au jour le jour la continuité de ses paiements. Le rôle de l'Institut d'émission est donc également de premier plan pour ce qui est de la source publique de déficit.

S'agissant de la seconde source de l'inflation, elle tient à la conduite par la Banque de France de la « politique du crédit », terme forgé en son sein. Sa singularité tient à deux caractéristiques essentielles. En premier lieu, la politique du crédit renvoie, sans les distinguer, à une action de régulation et d'allocation quantitative du crédit d'un côté, de contrôle de la masse monétaire et de l'inflation de l'autre. Elle assimile donc l'activité de « sélectivité du crédit » et de création monétaire. De surcroît, la politique du crédit agit via le contrôle des quantités plutôt que des taux d'intérêts. ⁵⁵ La pratique du réescompte constitue le levier d'action principal de l'Institut d'émission sur les banques commerciales, qui assure ainsi la fourniture de liquidité auprès de celles-ci : certains prêts des banques commerciales consentis à des entreprises sont ensuite éligibles à un refinancement auprès de la Banque de France. Au sortir de la seconde guerre mondiale, le pouvoir d'action de l'Institut d'émission dans l'allocation du

⁵³ Jacques Rueff, *op. cit.*, p. 85

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Monnet, Éric. « La politique de la Banque de France au sortir des Trente Glorieuses : un tournant monétariste ? », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 62-1, no. 1, 2015, pp. 147-174.

crédit a été amplifié par l'éligibilité de titres à moyen terme (5 ans) et l'instauration de plafonds propres à chaque établissement de crédits (ce sont les plafonds de réescompte). D'autres instruments s'ajoutent à cette régulation quantitative et interventionniste du crédit, qui contraste avec le modèle du marché interbancaire britannique, régi par la rencontre de l'offre et de la demande en liquidité des banques commerciales, et où la banque d'émission n'est que le prêteur en dernier ressort⁵⁶.

Aux yeux de Rueff, cette politique du crédit menée par la Banque de France joue un rôle déterminant dans la source privée de l'inflation : ce sont les banques commerciales qui disposent d'une faculté d'émission « en tous points comparable à celle de la Banque de France ». Par leur activité de crédit, les banques assurent l'essentiel de la création monétaire : Rueff l'affirme explicitement dans un article de 1953⁵⁷ : lorsqu'un « escompteur cède sa créance à une banque », « la banque inscrit à son actif la créance, et à son passif au crédit de l'escompteur, le prix d'achat de la créance ». Autrement dit, les prêts font les dépôts, et non l'inverse⁵⁸. Par conséquent, la quantité de monnaie injectée dans l'économie, qui dépend de l'activité de crédit des banques commerciales, n'est pas entièrement dans les mains des autorités monétaires. De ce point de vue, la critique adressée par Jacques Rueff à la politique du crédit est monétariste en ce qu'elle considère l'inflation comme un phénomène purement monétaire, mais elle ne souscrit pas à l'idée d'exogénéité de la création monétaire, ni à l'existence d'un multiplicateur monétaire mécanique tel que développé par Friedman et Schwartz (1963), par exemple. Pour appuyer son propos, Rueff mobilise d'ailleurs « un témoignage d'expérience » :

« Comme sous-gouverneur de la Banque de France, j'ai souvent vu l'Institut d'émission s'inquiéter des variations de la circulation et essayer de les contrarier. J'ai constaté que, généralement, celles-ci n'obéissaient que dans une faible mesure à ses désirs. A aucun moment je n'ai eu le sentiment que la banque d'émission ne « faisait varier » la quantité de monnaie. Comme directeur du Mouvement général des fonds, j'ai connu des périodes d'égal déficit où la circulation augmentait, d'autres où elle diminuait, sans que les autorités monétaires se fussent préoccupées en rien de susciter par leur mouvement et malgré les efforts qu'elles tentaient pour contrecarrer certains d'entre eux ». ⁵⁹

Ce témoignage de Rueff fait bien écho à la phrase qui sera prononcée dans les années 1980 par Gérald Bouey, ancien gouverneur de la Banque centrale du Canada : « Nous n'avons pas abandonné les agrégats monétaires, ce sont eux qui nous abandonnés ». Jacques Rueff montre donc bien que la conduite de la politique monétaire par les agrégats n'a rien de mécanique, car l'activité des banques commerciales et la demande de crédit sont des déterminants fondamentaux de l'évolution de la monnaie. Le déterminant ultime de l'activité

⁵⁶ L'existence d'un tel « modèle britannique », qui est également mis en avant dans le rapport Marjolin-Sadrin-Wormser doit toutefois être relativisée, car la Bank of England a également mené une politique volontariste d'allocation du crédit dans les années 1960.

⁵⁷ Jacques Rueff, « La régulation monétaire et le problème institutionnel de la monnaie », in *Revue d'économie politique* Vol. 63 n°1 (1953), pp. 5-43

⁵⁸ Si Rueff a bien compris que la fonction-clef des banques réside dans la création monétaire et non dans l'intermédiation, ce rôle a longtemps été passé sous silence : voir sur ce point Michael Kumhof et Zoltan Jakab 2018 : « Why banks are not intermediaries of loanable funds- facts theory and evidence », Bank of England Working paper N° 761

⁵⁹ Jacques Rueff, « La régulation monétaire et le problème institutionnel de la monnaie », op.cit.

des banques est bien ce que Rueff appelle le montant des « encaisses désirées », c'est-à-dire la demande de crédit. Dès lors, l'Institut d'émission devrait se contenter d'assurer l'équilibre sur le marché de la monnaie en faisant en sorte que la création nominale par les banques commerciales soit égale à la demande réelle des agents. En tout état de cause, la Banque d'émission tronque ce rapport entre offre et demande de monnaie en escomptant de fausses créances, créant ainsi de fausses incitations à l'octroi de prêts bancaires à des entreprises non solvables ou peu rentables, par exemple. Les distorsions que font subir cette politique de régulation au régime monétaire sont aux yeux de Rueff d'une importance capitale. En utilisant son pouvoir de création monétaire pour rendre éligible au réescompte des titres qui ne trouveraient pas preneur dans l'économie réelle, la Banque d'émission incite à la création d'« encaisses excédentaires » qui ne correspondent pas à la valeur de la production réelle. Rueff désigne, sous l'appellation de « régime nominaliste », c'est-à-dire de monnaie émise contre de « faux droits », le régime d'émission monétaire qui est celui de la banque de France. Pour y mettre fin, un régime « réaliste » doit être instauré : la pratique du réescompte doit être abolie au profit du refinancement des banques commerciales sur le marché monétaire, qui doit devenir la norme. La critique de Rueff débouche donc avant tout sur cette exigence de libéralisation, distincte d'un monétarisme recommandant le ciblage des agrégats monétaires, à l'égard desquels Rueff entretient un certain scepticisme.

II. 2 Le « veto Baumgartner » et son interprétation

Il convient dès lors, aux yeux de Rueff, que les autorités monétaires mettent en place un régime aussi « réaliste » que possible : c'est le plaidoyer auquel se livre l'économiste dans la note de juin 1958 qu'il adresse à Antoine Pinay. La critique de la politique du crédit de la Banque de France est toutefois absente des conclusions du rapport du comité Rueff. Ce silence est la conséquence d'un veto imposé par l'Institut d'émission sur les questions qui relèvent de sa compétence et de celui du Conseil national du crédit, qui devront rester hors du champ des travaux du comité. Ainsi, selon Olivier Feiertag : « Le comité Rueff était d'une certaine manière condamné (...) à tourner autour du pot »⁶⁰.

La première raison qui, aux yeux des acteurs de la réforme, explique cette amputation de la compétence du comité Rueff, relève de l'inimitié personnelle de Baumgartner et de Rueff. « Robuste antipathie » selon Raymond Aron, confirmée par les témoins de l'époque⁶¹ comme par les travaux des historiens⁶². Leur rivalité remonte à 1934, date à laquelle ils occupent tous deux les postes de directeur adjoint du Mouvement général des fonds. Au-delà des conflits de

⁶⁰Olivier Feiertag « Chapitre XII. Sortir de l'économie d'endettement ? Logiques nationales et dynamiques internationales du plan de redressement financier de 1958 » In : *Wilfrid Baumgartner : Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978) [en ligne]*. Vincennes : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2006

⁶¹ Voir par exemple le témoignage de Maurice Pérouse in Institut Charles de Gaulle, « La faillite ou le miracle », op. cit.

⁶² Olivier Feiertag, op. cit.

personnes, le veto imposé par la Banque de France sur les questions de financement de l'économie revêt toutefois une signification plus profonde.

C'est tout d'abord l'implication personnelle du directeur de l'Institut d'émission dans la conduite de la dimension internationale du plan de redressement financier de 1958⁶³ qui explique l'amputation du champ des compétences du comité Rueff. Olivier Feiertag a bien montré qu'au-delà de la défense de son pré carré, le gouverneur de la Banque de France s'est personnellement impliqué dans la préconisation d'une dévaluation de grande ampleur et qu'il a été, à cette fin, un interlocuteur privilégié dans de nombreuses négociations internationales. W. Baumgartner cherche donc à éviter que le comité Rueff interfère avec ces négociations. Il faut pour cela qu'il garde la main, selon sa propre expression, sur « les deux faces de la monnaie ».⁶⁴

Enfin, le maintien du statu quo sur les questions de financement de l'économie est certainement inévitable en 1958. La politique du crédit conduite par la Banque de France ne peut en effet faire l'objet d'une remise en cause radicale à cette date, car elle a constitué un puissant levier de financement de la croissance des trente Glorieuses qui fait encore consensus au sein de la Banque de France. L'appréciation économique de l'importance de cette politique sur l'économie française dépasse le cadre de cette analyse. Il faut néanmoins souligner que les travaux économiques ont longtemps expliqué la croissance de la période par le phénomène de « rattrapage » des économies occidentales et la stabilité du système de Bretton Woods, et ont estimé que les autorités monétaires n'y avaient peu ou pas contribué. Cette vision est aujourd'hui remise en cause : les travaux d'Éric Monnet⁶⁵ et les analyses économétriques qui les appuient montrent que la politique du crédit a à la fois assuré une fonction d'allocation des facteurs de production, et constitué un instrument de stabilisation conjoncturelle permettant non seulement de lutter contre l'inflation, mais aussi d'agir sur les variations du cycle économique réel. Ainsi, sur la période 1948-1973, la mise en place d'une mesure restrictive par l'Institut d'émission provoque, un an et demi après son instauration, une diminution de 5% en moyenne de la production industrielle et des prix⁶⁶. L'importance de la politique du crédit dans le pilotage de l'économie française et le consensus dont elle fait encore l'objet en 1958 permettent de comprendre pourquoi Jacques Rueff a échoué dans son entreprise réformatrice. Elle met également en lumière les limites théoriques de la critique de Rueff : la politique du crédit n'a pas simplement alimenté l'inflation, elle a également permis, lorsqu'elle était restrictive, de freiner les poussées inflationnistes, et a eu de surcroît une incidence non négligeable sur l'économie réelle.

⁶³ Voir infra, troisième partie.

⁶⁴ Olivier Feiertag, op. cit., « Chapitre IX : La banque de France face aux débuts de la construction européenne (1950-1955) »

⁶⁵ Eric Monnet, *Controlling credit: central banking and the planned economy in postwar France, 1948-1973*, Cambridge University Press (2018).

⁶⁶ Eric Monnet, Ibid. Voir également Eric Monnet (2016). « La politique monétaire française des Trente Glorieuses ». *Revue d'économie financière*, 121(1), 285-290 pour une explication plus succincte

II. 3 La postérité de la critique de Jacques Rueff

L'ambition de Jacques Rueff en matière de financement de l'économie touche en réalité au cœur de ce que sera la libéralisation de la Banque de France. Comme le souligne Eric Monnet, il est fréquemment tenu pour acquis que l'Institut d'émission a connu dans les années 1990, et sous l'effet d'une influence qui serait avant tout extérieure, un « tournant néolibéral ». Ce vocable assimile en réalité trois enjeux qui ne se recoupent que partiellement : le terme de néolibéralisme renvoie de manière indistincte à la libéralisation des marchés financiers, au pilotage de la politique monétaire par le ciblage de quantité de monnaie, et à l'objectif de stabilité des prix dont le corollaire est l'indépendance de la Banque centrale. Or, dans le cas français, la principale rupture des années 1980-90 est née du changement de la relation entretenue par l'Institut d'émission avec les banques commerciales.⁶⁷ C'est en effet la remise en cause de la sélectivité du crédit, soit le pouvoir de l'Institut d'émission d'orienter l'allocation du crédit, qui constitua le cœur du tournant libéral de la Banque de France. Loin de se réduire à une simple influence néolibérale étrangère en vogue à l'époque, cette mutation du rôle que doit jouer la Banque de France dans l'économie est une préoccupation française ancienne, dont la critique de Rueff est en réalité le prélude. De surcroît, les efforts de Jacques Rueff ne se s'arrêtent pas à l'échec de 1958 : dès le 10 juin 1959, il adresse à Antoine Pinay une « Note sur quelques réformes indispensables », sans quoi les réformes de 1958 sont « vouées à l'échec ». Rueff en appelle ainsi à une « libération de la concurrence entre les prêteurs ». ⁶⁸ Il en réfère ensuite à de Gaulle, qui lui confie la direction d'un nouveau comité, le Comité Armand-Rueff. Celui-ci se réunit du 15 novembre 1959 au 21 juillet 1960. Mais il se voit amputé, comme l'avait été celui de 1958 de la compétence de politique du crédit qui est du seul ressort de la Banque de France et du Conseil national du crédit. La poussée inflationniste de 1963 oblige le gouvernement à adopter un nouveau plan de stabilité. Il ne semble pas qu'il y ait eu d'opposition de principe du Général de Gaulle à la réforme des circuits de financement prônée par Jacques Rueff : dans une lettre d'instructions au Premier ministre du 5 novembre 1963,⁶⁹ le Général de Gaulle appelle à « aller au fond des choses » en matière de lutte contre l'inflation. Il affirme que la pratique du réescompte à moyen terme de l'Institut d'émission pour le financement de la construction de logements « est à bannir désormais, comme c'est le cas d'ailleurs, dans tous les autres grands pays. Enfin le fait de soustraire aux critères et aux disciplines du marché, ou de fausser par des exonérations fiscales exorbitantes les taux des emprunts contractés par l'Etat ne sauraient durer davantage ».

En tout état de cause, les évolutions ultérieures de la politique du crédit s'inscriront dans le droit fil des reproches adressés par Jacques Rueff à celle-ci : à titre d'exemple, le rapport Marjolin-Sadrin-Wormser de 1969 critique lui aussi la sélectivité du crédit et le réescompte. Il

⁶⁷ Eric Monnet, « La politique de la Banque de France au sortir des Trente glorieuses : un tournant monétariste ? », op. cit.

⁶⁸ Lettre publiée dans J. Rueff, *Combats pour l'ordre financier*, Plon Paris 1972, p. 270

⁶⁹ Le fac-similé de cette lettre figure dans l'ouvrage d'Alain Prate, *Les batailles économiques du général de Gaulle*. Plon, 1978.

prolonge directement la critique par Rueff de la politique du crédit, jugée obsolète. Les efforts de Wormser, nommé à la tête de la Banque de France en 1971 pour « libérer » le marché interbancaire consistent ainsi à augmenter le taux d'escompte afin qu'il soit supérieur au taux de marché, à assurer la suppression des effets de réescompte et le développement des opérations d'open market. Autant de mesures conformes au diagnostic de Rueff, qui consistent à faire du financement de marché la norme et de l'intervention de la Banque de France l'exception (c'est-à-dire le prêteur en dernier ressort). Dès décembre 1972, une nouvelle période d'encadrement du crédit est toutefois ouverte, encadrement qui demeurera permanent jusqu'en 1987. Pour qu'aboutisse pleinement l'entreprise de « libération » des institutions monétaires françaises que Rueff appelait de ses vœux, il faut en réalité attendre le tournant *libéral* des années 1980 et la loi du 4 août 1993.

Dès lors, le plan de redressement financier de 1958 a ceci de paradoxal qu'il représente une inflexion libérale par le contenu des mesures qu'il met en œuvre, tout en étant entièrement subordonné à la restauration de l'Etat. Cette inflexion libérale ne peut aboutir à une remise en cause des instruments d'action de l'Etat sur celle-ci. Sans qu'il y ait opposition de principe du Général de Gaulle à l'idée d'une refonte des circuits de financement établis par l'Institut d'émission, il semble pourtant que l'impératif de remise en ordre de l'Etat l'ait emporté sur l'« ordre social » de Rueff, qui suppose que l'inflation soit combattue par l'instauration de mécanismes de marché permettant le retour à la « vérité des prix ».

III. « Dans le monde d’aujourd’hui, rien ne vaut que par comparaison » (Général de Gaulle, allocution du 28 décembre 1958) : la dynamique internationale du plan de 1958

La remise en ordre opérée par le plan de 1958 est aussi et avant tout peut-être une restauration de la crédibilité internationale de la France. Aux yeux du Général de Gaulle, en effet, la puissance de la France dépend de la perception que les autres nations ont de sa crédibilité. Il est donc impossible de continuer à vivre « en vase clos, sans ouverture à la coopération internationale »⁷⁰. Le plan de redressement financier relève donc d’une politique économique extérieure autant qu’intérieure. L’étude de cette dimension internationale du plan Pinay-Rueff a constitué un apport fondamental des travaux historiographiques plus récents⁷¹. Ils ont permis de mettre en lumière l’importance de sa dimension intégratrice, qui a vocation, selon l’expression du rapport Rueff, à faire en sorte que l’économie française soit « remise en contact et en communication avec l’extérieur ».

Cette importance accordée à la dimension internationale de la politique économique n’est pas sans incidences sur la vision du « libéralisme d’Etat » : l’influence de « l’extérieur » est en effet perçue comme un facteur de relativisation de la puissance d’action économique de l’Etat. Ainsi, si l’intérêt général dont l’Etat est le dépositaire est politiquement et juridiquement absolu, il est dépendant *de facto* de la situation de la France sur la scène internationale. C’est là le sens de la phrase du Général de Gaulle dans son allocution du 28 décembre 1958 : la France est, « vis-à-vis de l’extérieur, dans une situation économique diminuée », alors même que « dans le monde rien ne vaut que par comparaison ». Le poids de la conjoncture internationale et des pressions exercées par les bailleurs internationaux sur la France donne toute sa concrétude à cette diminution de la puissance française. Le dernier gouvernement de la Quatrième République est en effet confronté à une « conjonction d’échéances » selon l’expression de Maurice Pérouse⁷² : échéances commerciales, monétaires et financières. Le Plan de redressement financier offre l’occasion de les respecter toutes et d’acter ainsi le retour de la France sur la scène internationale. Les impératifs extérieurs de libération économique apparaissent donc comme des opportunités pour l’Exécutif de restaurer l’indépendance de la France. En 1958, ces exigences sont doubles. Elles sont d’abord commerciales : dans le cadre du Marché commun, la diminution de 10% des droits de douane et l’élargissement des contingents doivent constituer la première étape du désarmement douanier ; à l’égard des pays de l’OCDE, une libération de 40%, puis de 90% des importations doit être opérée ; enfin, à l’égard des pays de la zone dollar, une libération à hauteur de 50% est prévue. Ces exigences sont ensuite monétaires : les évolutions du système européen de paiements vont conduire à ce que le retour à la convertibilité externe du franc soit assuré dans de brefs délais (voir infra).

⁷⁰ Maurice Couve de Murville, in « la faillite ou le miracle », op. cit., Chapitre II-3

⁷¹ Voir les travaux de Laurent Warlouzet et d’Olivier Feiertag notamment.

⁷² Maurice Pérouse, in « la faillite ou le miracle », op. cit., Chapitre II-2

L'année 1958 constitue donc un moment charnière du positionnement de la France au sein du système monétaire international comme de la construction européenne. La refondation monétaire autour du nouveau franc et de la dévaluation constitue un signal envoyé au peuple français mais aussi à l'opinion internationale et aux autres puissances. Selon l'expression de Wilfrid Baumgartner, les « deux faces de la monnaie » sont ici impliquées. L'importance de cette double refondation, monétaire et commerciale, ne peut être comprise que si elle est resituée dans le contexte des mutations du système monétaire international depuis la fin de la seconde guerre mondiale d'une part, et d'une construction européenne encore fragile en 1958 d'autre part.

III. 1 Les mutations du système monétaire international depuis 1945 et la clarification de la position française en 1958 par la dévaluation et le passage au nouveau franc

Les accords de Bretton Woods du 1^{er} juillet 1944 ont été le fruit d'un « compromis inégal » entre deux visions concurrentes, américaine et britannique, respectivement défendues par White et par Keynes.⁷³ Les désaccords exprimés lors des négociations furent largement tranchés à la faveur des Américains, puisque les accords instaurèrent le retour à la libre convertibilité des monnaies, définie autour du principe de parité de chacune des devises en or ou « en une devise convertible en or ». C'est grâce à cette formule que le dollar a été placé au centre du système monétaire international : les Etats-Unis possédant les trois quarts du stock mondial d'or, les pays qui en sont dépourvus procèdent nécessairement à la définition de leur parité en dollar. Keynes souhaitait maintenir une interprétation stricte de l'obligation de convertibilité dans les accords en la circonscrivant aux réserves officielles de changes entre banques centrales, mais les Américains s'y opposèrent. A leurs yeux en effet, la défense des parités par les Etats parties aux accords devait se faire via l'intervention des autorités monétaires sur des marchés de change qui demeuraient ouverts aux agents privés (particuliers et entreprises, par l'intermédiation des opérateurs cambiaires : banques, courtiers...etc.).

Mais cette libre convertibilité des devises sur des marchés privés n'a pas été possible en pratique. Les pays belligérants étant sortis exsangues du conflit, ils n'ont pas pu, en l'absence de contrôle des capitaux, faire face à la crise de balance des paiements induite par le décalage entre leurs besoins d'importation gigantesques (en matières premières et biens de nécessité notamment) et leurs capacités d'exportations qui s'étaient largement dégradées, auquel s'ajoutait l'épuisement de leurs réserves en devises. L'évolution vers la liberté des changes prévue par les accords de Bretton Woods ne s'est donc faite que progressivement, puisque ce n'est qu'à la fin de 1958 que 10 pays opèrent un retour à la convertibilité de leurs devises pour les opérations courantes et que les opérateurs privés se voient reconnaître la faculté d'échanger des devises.

⁷³ Voir sur ce point l'analyse de Michel Aglietta et Sandra Moatti in *Le FMI: de l'ordre monétaire aux désordres financiers. Economica, 2000., Chapitre I : « La concertation monétaire, le volontarisme de Bretton Woods mis en échec par les marchés »*. L'expression de « compromis inégal » leur est également empruntée.

L'impossibilité de procéder à un retour immédiat à la convertibilité des devises a toutefois permis aux idées défendues par Keynes lors des négociations de Bretton Woods d'accéder à la postérité et de connaître une forme de traduction institutionnelle. Le négociateur britannique avait en effet prôné une refonte globale du système monétaire international autour du principe de centralisation des transactions de change. La hiérarchisation existante entre monnaie centrale et monnaie privée, qui régit l'échange de liquidités entre banques commerciales, devait être selon Keynes transposée au niveau mondial par la création d'une unité de compte échangée par les seules banques centrales des Etats. L'existence de ce système multilatéral des paiements exigeait la création d'une Union internationale de compensation des règlements (« International clearing union », ICU), c'est-à-dire une banque centrale mondiale chargée d'émettre une unité de compte internationale, le bancor, tout comme les banques centrales ont la faculté de créer *ex nihilo* de la monnaie banque centrale. Dans l'architecture du plan de Keynes, chaque banque centrale nationale disposait d'un compte auprès de l'ICU sur lequel était enregistrée la position nette de l'Etat qui découlait des opérations des agents privés. Si cette position nette était positive, la banque centrale était créditrice et cédait sa créance à l'ICU, créancière des banques centrales débitrices. Un système de quotes-parts, assorti d'indicateurs d'alertes, permettait toutefois de limiter le montant de l'endettement des pays débiteurs auprès de l'ICU.

Le système de compensation multilatérale conçu par Keynes instaurait donc une obligation de solidarité entre les pays débiteurs et créditeurs structurels, mais leur conférait des avantages réciproques. Les débiteurs avaient essentiellement à gagner l'impossibilité de faire face à une crise de balance des paiements résultant d'un brusque retrait des flux de capitaux et la possibilité de financer l'effort de reconstruction. Quant aux créanciers, ils bénéficiaient de la limitation de l'endettement des débiteurs par le système de quotes-parts. Or ce système, écarté lors des négociations de Bretton Woods, ressurgit dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique, créée pour assurer la répartition des crédits accordés par les Américains au titre du plan Marshall. En effet, la création de l'Union européenne des paiements (UEP) dans le cadre de l'OECE en 1950 est destinée à jouer un rôle peu ou prou conforme à la vision initiale de Keynes.

L'originalité de l'UEP tient à ce qu'elle associe un système multilatéral de règlement des devises et un programme d'ouverture commerciale. Adossée à la Banque des règlements internationaux à Bâle, elle fonctionne sous la forme d'un système multilatéral de compensation de dettes et créances transférables entre banques centrales jusqu'à un certain quota. Un pays débiteur peut ainsi accumuler une dette à hauteur de 20% du quota initialement alloué (égal à 15% de son commerce avec la zone UEP en 1949), au-delà duquel il doit s'acquitter mensuellement d'un pourcentage de sa dette en or ou en dollar. Le système fonctionne de manière similaire pour les pays excédentaires : au-delà de leur quota, ceux-ci reçoivent des versements d'or. Mais les pays dotés de capacités exportatrices sont également incités à adhérer à l'UEP pour trois raisons⁷⁴. Tout d'abord, le montant des versements en or reçus par les

⁷⁴ Eichengreen et Braga de Macedo, « The European Payments Union : History and implications for the evolution of the international financial architecture », Centre de développement de l'OCDE, Paris 2001

créditeurs est plus important que les versements des débiteurs. Pour financer cet écart, les Etats-Unis ont octroyé un prêt de 350 millions de dollars à l'UEP. En deuxième lieu, une fois qu'un pays a épuisé son quota, les prêts sont assortis d'une forte conditionnalité, obligeant les débiteurs à adopter des politiques correctrices sous la surveillance du directoire de l'UEP. Enfin, l'adhésion à l'UEP est assortie d'engagements de libération des échanges : pour les pays dégagant des excédents courants, la perspective de l'ouverture de nouveaux marchés constitue donc un gain substantiel.

En 1958, la France occupe depuis plusieurs années une position structurellement débitrice au sein de l'UEP, contrairement à l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Belgique. Elle connaît depuis 1956 une brutale dégradation de sa position extérieure nette qui est le symptôme de la grave crise des finances extérieures qu'elle traverse. Alors que le commerce de la France avec ses partenaires européens représente un tiers de ses échanges, le déficit de la France auprès de l'UEP, très faible en janvier 1956, va se dégrader à compter de cette date. Il est supérieur à 100 millions de francs courants en juillet 1957. Après s'être redressé pendant quelques mois, il représente près de 170 millions de francs courants au mois d'octobre 1957. Le financement d'un tel déficit, qui nourrit la spéculation contre le franc, provoque la fonte des réserves en devises de la Banque de France, qui sont divisées par trois entre 1956 et 1957 : elles passent de 49 milliards de francs courants en 1956 à 16 milliards en 1957, et 14 milliards en 1958⁷⁵.

Cette crise tient à plusieurs causes dont la plus évidente est l'aggravation du déficit budgétaire, proche de 5% du PIB en 1956 et 1957, sous l'effet du financement de la guerre d'Algérie, bien que la dégradation de la balance commerciale tienne également à la hausse des importations agricoles, du fait de mauvaises récoltes et à la hausse du prix des matières premières après la fermeture du canal de Suez. En 1957, le gouverneur de la Banque de France se décide donc à opérer un resserrement de la politique du crédit pour relâcher la pression étrangère ; puis « une opération 20% » est décidée par le gouvernement de Félix Gaillard en août 1957 pour alléger le déficit extérieur. Cette dévaluation *de facto* prend la forme d'une subvention aux exportations et d'une taxe sur les achats de devises ; Elle témoigne donc de la difficulté, pour la France, d'en revenir à la libre convertibilité du franc, qu'il s'agisse des transactions courantes ou des transactions financières. Cette opération est critiquée par les Américains et les institutions internationales : on retrouve les traces d'une telle critique dans le rapport annuel de 1958 du FMI. En définitive, c'est la conclusion des accords Dillon-Monnet au début de 1958 qui permet à la France de bénéficier d'un plan d'aide de 250 000 000 d'unités de compte de l'UEP (équivalent à 250 millions de dollars), 131,25 millions de dollars du FMI et 274 millions de dollars de rééchelonnement de dette de la part des autorités américaines. Dans sa déclaration du 30 janvier 1958 relative aux accords Dillon-Monnet, le directeur général du FMI note ainsi que l'institution joue pour la première fois le rôle de bailleur de fonds

⁷⁵ Chiffres issus de l'ouvrage d'O. Feiertag, op. cit., Chapitre XI.

conjointement à l'UEP, soulignant ainsi la situation inédite de la France sur la scène internationale.⁷⁶

Ce plan d'aide n'a pas été obtenu sans mal ni sans conditions. Dès décembre 1957, tout d'abord, le directeur général du FMI, Per Jacobsson, se rend à Paris et réalise, depuis le bureau qu'on lui prête à la Banque de France, un véritable audit de la situation économique de la France. Il procède pour cela à de nombreuses auditions, se livrant en quelque sorte au travail auquel s'attellera le comité Rueff moins d'un an plus tard.⁷⁷ Comme l'a montré Olivier Feiertag, dans la note qu'il remet aux autorités américaines⁷⁸, Jacobsson insiste tout particulièrement sur le problème des crédits mobilisables à moyen terme⁷⁹, comme le fera Jacques Rueff dans la note de juin 1958. Il souligne la nécessité de conduire une politique budgétaire qui n'alimente pas l'inflation. Enfin, il étend son diagnostic à la situation institutionnelle française, et note qu'il serait nécessaire que le gouvernement dispose de pouvoirs plus importants pour être en mesure d'imposer sa politique économique. C'est sur la base des travaux de Jacobsson qu'une négociation s'engage à Washington, conduite côté français par une délégation dont font partie Jean Monnet, Pierre-Paul Schweitzer et Jean Saltes, le second gouverneur de la Banque de France. Elle aboutira aux accords Dillon-Monnet. L'obtention laborieuse de cette aide est perçue comme une humiliation par les acteurs de l'époque. Ainsi, selon Roger Goetze : « Il est évident que pour être arrivé à la situation dans laquelle on était en 1958, pour se faire taper sur les doigts par les Américains, c'est bien parce qu'on n'avait peut-être pas fait tout ce qu'il fallait pour garder une bonne santé économique ». ⁸⁰ Maurice Pérouse va jusqu'à affirmer qu' « il y avait dans l'esprit de nos concitoyens et dans notre esprit à chacun, une étroite association entre le déclin que nous avons connu sur le plan monétaire qui nous contraignait à solliciter constamment des concours extérieurs (...), la commisération dont nous faisons l'objet à l'étranger et le déclin de la Quatrième République ». ⁸¹ En effet, pour obtenir la conclusion des accords Dillon-Monnet, la délégation française a dû s'engager à mettre en œuvre un plan de redressement qui comprend le retour à la convertibilité externe du franc et qui « engage son honneur » ⁸². Le travail sur archives mené par Laurent Warlouzet a permis de montrer que les Français ont remis, dans le cadre de la négociation menée en janvier 1958 avec le FMI, un mémorandum qui prévoit la réduction du

⁷⁶ « This is not the first time that the IMF has extended the credit facilities in conjunction with other financial institutions, but it is the first time the fund has done so not only with US agencies but also with the European payments union. » Déclaration de Per Jacobsson du 30 janvier 1958, in *American Foreign Policy, Current documents, Historical Division, Bureau of public affairs, 1958*

⁷⁷ La similarité des personnes auditionnées témoigne d'ailleurs de cette résonance : selon Olivier Feiertag « Jacobsson mena sans relâche ses consultations tant au ministère des Finances, pour l'essentiel avec P-P Schweitzer, mais aussi avec Jean Sandrin et Bernard Clappier (...) qu'à la Banque de France avec Bolgert, Saltes, Calvet et Pérouse. » *La Banque de France et son gouverneur face à la sanction des finances extérieures sous la Quatrième République*. In: Matériaux pour l'histoire de notre temps, n°37-38, 1995. Europe : nouveaux aspects / nouveaux débats., sous la direction de René Girault . pp. 15-22.

⁷⁸ « Note on the measures to restore the French economy » de Per Jacobsson, citée par O. Feiertag, op cit.

⁷⁹ Voir Yago K. (2015) *The IMF and France (1944–1960): A “Cooperative Game” in the Bretton Woods System*. In: Yago K., Asai Y., Itoh M. (eds) *History of the IMF. Studies in Economic History*. Springer, Tokyo

⁸⁰ Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit.

⁸¹ Maurice Pérouse in « La faillite et le miracle », op. cit., Chapitre II-2

⁸² Jean Saltes cité par Olivier Feiertag in *Wilfrid Baumgartner...*, op. cit.

nombre d'engagés sous les drapeaux⁸³. L'octroi des prêts est donc assorti de conditionnalités qui portent atteinte à la conduite de la politique algérienne. Les événements des premiers mois de 1958 empêcheront toutefois que celui-ci soit véritablement mis en place avant l'arrivée du Général de Gaulle au pouvoir en juin 1958. C'est donc le plan Pinay-Rueff qui assurera le redressement économique auquel la France s'était engagée au début de l'année.

Entre 1956 et 1958, la politique économique de la France est donc soumise à des exigences voire des pressions extérieures inédites. Forcée à négocier avec ses créanciers que sont les Américains et l'UEP, elle doit consentir au début de l'année 1958 à un plan de redressement exigé par ses bailleurs de fonds, qui ne sera véritablement mis en place qu'avec les mesures du plan Pinay-Rueff. Le « redressement » de la France que De Gaulle appelle de ses vœux n'est donc pas simplement une exigence de politique interne : il est un impératif dicté par la situation des finances extérieures de la France, qui ne lui laisse guère de marge de manœuvre.

III. 2 La dévaluation et le retour à la libre convertibilité du franc

Le général de Gaulle hérite de cette situation à son arrivée à la présidence du Conseil en juin 1958. Il rencontre alors Per Jacobsson, qui lui recommande de « donner à la France une monnaie solide ». Selon Jacobsson, le Général de Gaulle, d'abord surpris, lui aurait répondu : « Je me rappellerai ce que vous m'avez dit ». ⁸⁴⁸⁵Aux yeux de Michel Camdessus, « cette conversation est à l'origine du plan Pinay-Rueff. »⁸⁶. S'il est difficile de savoir si la conversation de de Gaulle et de Jacobsson eut un tel poids, elle invite en toute hypothèse à reconsidérer l'importance des logiques strictement nationales qui semblaient au premier abord être les seules à l'origine de la conception du plan de 1958 : la note de juin 1958 adressée par Rueff à Pinay n'en a évidemment pas été l'unique déclencheur.

Dans la seconde moitié de l'année 1958, les évolutions du contexte international rendent plus pressantes encore l'adoption d'un plan de redressement : sur le plan commercial, la rupture des négociations franco-britanniques portant sur la constitution d'une zone de libre-échange (ZLE) pérennise la position de la France au sein de la Communauté économique européenne. Parallèlement, la France craint de voir disparaître l'Union européenne des paiements : à partir de septembre 1958, le Royaume-Uni entend en effet lancer l'opération « Unicorn » de retour à

⁸³ Laurent Warloutet s'appuie sur une note d'Olivier Wormser à Louis Joxe, alors secrétaire général du Quai d'Orsay. Voir *Chapitre III. De Gaulle et la rupture dans les négociations européennes (mai-décembre 1958)* In : *Le choix de la CEE par la France : L'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle (1955-1969)* [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2011

⁸⁴Per Jacobsson, *International monetary problems, 1957-1963*, Washington: International Monetary Fund 1964. (p. 225)

⁸⁵ Voir également le récit que Harold James fait de cette conversation : Harold James. *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. IMF; Oxford University Press, 1996, Chapitre 4

⁸⁶Michel Camdessus et Annick Steta, « A quoi sert le FMI ? », in *Revue des deux mondes*, janvier 2015

la libre convertibilité de la livre. Les Britanniques pensent ainsi pouvoir renforcer le rôle international de leur monnaie et obtenir des facilités de crédit du FMI en l'échange d'une telle opération⁸⁷. Reginald Maundling, qui conduit les négociations autour de la ZLE côté britannique, pousse au report de cette opération de crainte qu'elle ne provoque la rupture des négociations. Or la perspective d'un retour à la convertibilité de la livre menace clairement la position française : elle entraînerait le retour à la convertibilité de toutes les monnaies européennes et la disparition de l'UEP qui obligerait la France à la négociation avec ses créanciers, à commencer par l'Allemagne. Le 29 juillet 1955, les pays membres de l'UEP ont en effet conclu un accord prévoyant que la dissolution de l'UEP conduirait d'une part au retour d'un système de paiements internationaux assuré par des marchés de change à la main des opérateurs privés, et d'autre part au remplacement de l'UEP par l'Accord monétaire européen (AME) qui mettrait fin à l'assistance mutuelle entre les pays. ⁸⁸

Il y a donc urgence à ce que soit opéré un redressement économique qui combine un assainissement des comptes publics et de la balance commerciale. Plusieurs mesures peuvent être envisagées à cette fin : une maîtrise des dépenses publiques pesant également sur les importations, une dévaluation et une politique de compétitivité qui permette à la France d'entrer dans la compétition internationale. La dévaluation de la monnaie ne peut toutefois être envisagée seule : le précédent de la dévaluation *de facto* opérée par le gouvernement de Félix Gaillard prouve qu'une telle décision peut accroître l'isolement de la France sur la scène internationale. Une première rupture de la négociation ZLE intervient le 18 novembre 1958, et la décision corollaire d'adopter les mesures internes du comité Rueff est prise le même jour. La question de l'ampleur de la dévaluation et du taux de libération des échanges reste néanmoins indéterminée. Une seconde rupture a donc lieu le 15 décembre 1958, date à laquelle de Gaulle s'entretient avec Ludwig Erhard, comme les travaux de Laurent Warlouzet ont permis de le montrer ⁸⁹. Ce même jour, Jacques Rueff écrit une lettre secrète à Antoine Pinay dans laquelle il plaide explicitement pour une dévaluation : « Le comité considère que l'établissement d'un franc lourd, par suppression de deux zéros dans les prix et dans toutes les stipulations en francs, donnerait à l'opinion le sentiment que l'équilibre monétaire est durablement établi sur sa nouvelle base »⁹⁰.

Toutefois, la paternité de la décision de la dévaluation ne revient pas à Jacques Rueff. L'idée d'une dévaluation était en effet débattue de longue date au sein de la Banque de France, sans qu'elle ne parvienne à faire consensus ; à la fin de l'année 1958, la décision de dévaluation apparaît encore comme une entreprise hasardeuse. Jean Méo, qui fait partie de l'équipe de

⁸⁷ L. Warlouzet *Le choix de la CEE par la France*, op. cit.

⁸⁸ Voir Kaplan, Jacob J., et Günther Schleiminger. *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950s*. Clarendon Press ; Oxford University Press, 1989 pour des détails sur la fin de l'UEP

⁸⁹ « C'est également le 15 décembre 1958 qu'Erhard évoque directement avec de Gaulle la perspective du retour prochain à la convertibilité de la livre et des monnaies européennes. Ce à quoi de Gaulle répond : « En ce qui concerne la convertibilité, je pense que la livre est liée au deutschmark et au franc français. Nos intentions ne sont pas encore publiées. Elles ne le seront pas avant la fin de l'année, mais elle vont dans le sens que vous indiquez... » » Laurent Warlouzet, op. cit.

⁹⁰ « Lettre secrète adressée par Jacques Rueff à M. Antoine Pinay, ministre des finances et des affaires économiques, le 15 décembre 1958, lors de la présentation du rapport sur la situation financière de la France » in *Les Fondements philosophiques des systèmes économiques : Textes de Jacques Rueff et essais rédigés en son honneur*, Payot Paris 1966. Dir. Emil M. Claassen

Goetze à Matignon, rappelle ainsi que « pour les experts de toutes sortes et les nombreux personnages importants que j'ai vu défiler en 1958 à Matignon, la question qui résumait tout était alors : "faut-il ou non dévaluer" ? La réponse de nombre de spécialistes des finances extérieures était d'ailleurs tout à fait négative, ne serait-ce que parce que les précédentes dévaluations avaient échoué. »⁹¹. Si Maurice Pérouse, au Conseil national du crédit, a été très tôt un fervent défenseur de la dévaluation, Jean Saltes s'y est encore opposé après que les conclusions du comité Rueff ont été rendues. Finalement, le 18 novembre, Wilfrid Baumgartner propose un taux de dévaluation de 17,4%, sur la base des études qui ont été conduites au sein de la Banque durant les semaines précédentes.⁹² Le gouverneur de la Banque de France use ensuite de son influence auprès des milieux financiers internationaux pour que soient établies des lignes de swaps avec les autres banques centrales européennes permettant de faire face au risque de liquidité. Le directeur du Trésor Pierre-Paul Schweitzer négocie de son côté un crédit de 200 milliards de dollars auprès d'un consortium de banques américaines.⁹³ Fort de ce soutien, la France notifie à l'OECE le retour du franc à la convertibilité externe, en même temps que les autres pays européens. Le même jour, le 15 décembre 1958, les principales mesures du comité Rueff entrent en vigueur. L'UEP est officiellement dissoute le 27 décembre. La dévaluation, articulée au retour à la convertibilité, à la libération des échanges commerciaux et au respect des engagements du traité CEE, ainsi qu'aux mesures de politique interne proposées par le Comité Rueff, est une réussite. Au début de l'année 1959, un vaste mouvement de retour des capitaux en France peut être observé, à hauteur de 130 millions de dollars en 1959. La balance courante renoue quant à elle avec les excédents dès l'année 1959, à hauteur de 435 millions de dollars pour la balance commerciale et de 190 millions pour le seul tourisme.⁹⁴

III. 3. La libération des échanges et le choix du Marché commun

Le choix du Marché commun constitue le deuxième aspect de la dimension internationale du plan de redressement financier de 1958. Avant l'arrivée du Général de Gaulle à la présidence du Conseil, la position de la France à l'égard de la Construction économique européenne n'est pas parfaitement claire, ni sur le plan politique, ni aux yeux de sa diplomatie⁹⁵, et l'intérêt des dirigeants de la Quatrième République à son égard n'est pas toujours très aiguë. Maurice Couve de Murville, ambassadeur en RFA en 1957, rapporte ainsi que « Guy Mollet (lui) avait dit d'un ton quelque peu négligent que le Marché commun n'avait guère d'intérêt et que d'ailleurs on ne le mettrait probablement jamais en application ».⁹⁶

⁹¹ Jean Méo, in « la faillite ou le miracle », op. cit., Chapitre II-3

⁹² Voir le témoignage de Roger Goetze in *La faillite ou le miracle*, op. cit., Chapitre II-3 : « Le taux de cette dévaluation fit l'objet de nombreuses discussions avec le gouverneur de la Banque de France. (...) Finalement c'est le gouverneur lui-même qui proposa le taux un peu trop précis semble-t-il, de 17,4%... »

⁹³ Harold James, op. cit.

⁹⁴ Olivier Feiertag, op. cit., Chapitre XIII

⁹⁵ Voir la « doctrine européenne pragmatique » d'Olivier Wormser décryptée par L. Warloutzet, *Le choix de la CEE par la France...*, op. cit., Chapitre II. La crise française, la CEE et la ZLE (avril 1957-mai 1958)

⁹⁶ Maurice Couve de Murville, in « la faillite ou le miracle », Chapitre II-3

La décision de pérenniser la position de la France au sein de la Communauté économique européenne est, on l'a vu, prise dans la dynamique des derniers mois de 1958, et est donc liée au choix du retour à la libre convertibilité des monnaies, à l'abandon des négociations portant sur le projet de ZLE et à la mise en œuvre à l'échelle nationale des mesures préconisées par le comité Rueff. S'il s'agit d'une décision lourde de sens, elle n'est pas arrêtée d'emblée. En effet, le Général de Gaulle n'a pas, lorsqu'il arrive au pouvoir, une idée toute faite du projet auquel la France doit souscrire. La perspective de l'intégration de la France au sein de la ZLE lui semble possible, si sa complémentarité avec la CEE est assurée. Il ne s'agit, au fond, que d'une coopération limitée entre 17 pays d'Europe, étroitement circonscrite à l'ouverture des marchés de biens industriels. Surtout, la vision européenne du Général de Gaulle est politique plus qu'économique : si le Marché commun n'est, en soi, pas une mauvaise chose, il ne s'agit que d'un « traité de commerce », qui n'est en aucun cas d'une importance égale à celle de la construction politique de l'Europe⁹⁷.

Comme le note Michel Debré dans ses *Mémoires*, la vision gaullienne diffère donc largement de celle des concepteurs du traité de Rome, qui a été avant tout, « pour ses négociateurs, un acte politique : l'orientation vers la supranationalité et une revanche contre l'échec de l'armée européenne. De cela le Général de Gaulle ne veut pas, mais il entend réaliser ce que le régime précédent n'aurait pas pu faire : mettre la France en mesure d'être au premier rang de l'économie européenne. Au-delà du traité du Marché commun, c'est face à la compétition internationale que le Général souhaite que la France rayonne en Europe ». ⁹⁸ Cette citation résume parfaitement la nature du choix opéré en 1958 : le Marché commun apparaît comme le moyen le plus adapté de confronter les structures économiques françaises à la compétition commerciale. Le geste gaullien est donc dépourvu de toute volonté intégratrice et relève de l'opportunité et du positionnement de la France, à l'égard des Etats-Unis notamment, afin d'éviter qu'elle ne se retrouve sous leur tutelle.

Il faut remarquer que, pour Jacques Rueff, le choix du Marché commun revêt une toute autre importance, puisqu'elle est conforme à sa vision d'un « marché institutionnel », garanti par un cadre normatif qui garantit la préservation de *l'ordre*, à l'opposé du libéralisme « manchestérien » qui caractérise le projet britannique. Toutefois, si Jacques Rueff souscrit évidemment à la décision de privilégier le traité CEE à la négociation ZLE, les travaux de son comité n'ont pas joué un rôle déterminant. Le choix du Marché commun est un choix d'abord politique, pris par le Général de Gaulle.

En toute hypothèse, le choix de la communauté économique européenne apparaît *ex post* comme une dimension décisive du « libéralisme d'Etat » de 1958, dont il révèle également les limites : le Marché commun n'est pas un simple « traité de commerce », mais un marché intégrateur qui exige la primauté⁹⁹ de la norme de droit communautaire sur le droit national, y

⁹⁷ Michel Debré, *Trois Républiques pour une France*, Mémoires t. II, 1946-1948, Albin Michel, Paris 1988, p. 311-312

⁹⁸ Michel Debré, *op. cit.*, p. 328

⁹⁹ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*

compris sur la Constitution. La jurisprudence de la Cour de justice s'attachera à faire prévaloir cette vision intrusive du droit communautaire dans les ordres juridiques internes.¹⁰⁰

¹⁰⁰ La jurisprudence de la Cour sera parfois qualifiée de téléologique lorsqu'elle justifiera ses innovations prétoriennes par le fait que les fondateurs du traité « n'ont pas pu ne pas vouloir » que les traités aient une autre signification.

IV. Le gaullisme en économie : de la confrontation entre intérêt général et intérêts particuliers à leur réconciliation par la confiance

IV. 1 L'ambition gaullienne : dépasser les « féodalités » et réconcilier les « intérêts particuliers »

En définitive, si le plan de 1958 apparaît rarement comme une rupture, il opère toutefois une clarification des rapports de l'Etat et de la sphère économique : le monopole de l'Exécutif sur l'élaboration du budget est reconnu au niveau constitutionnel, la Banque de France confortée dans la conduite de la politique du crédit, et la question du respect des engagements internationaux de la France, que ce soit dans le cadre de l'UEP, de l'OECE ou du Marché commun, est définitivement tranchée. Cette entreprise de clarification n'a été possible qu'à la faveur d'une situation institutionnelle nouvelle qui permet à l'Etat de se doter d'une « tête ». A cet égard, le rôle crucial joué par le Général de Gaulle dans la conduite du plan de 1958 a bien été mis en évidence par l'historiographie : de Gaulle surmonte, par son action, les résistances auxquelles se heurtent le plan de 1958. A titre d'exemple, les ministres qui entendent remettre en cause les mesures du plan se heurtent à son refus catégorique : lors du conseil des ministres du 28 décembre 1958, le Général de Gaulle affirme qu'il fait du plan « une affaire personnelle » et ajoute : « ou bien vous l'acceptez, ou bien je m'en vais »¹⁰¹.

La dernière partie de notre analyse a vocation à identifier les raisons de cet attachement du Général de Gaulle au plan de 1958, qui vont au-delà de la nécessité de la « remise en ordre » du pays et de la contrainte des échéances internationales. Par ses caractéristiques originales, cette politique économique s'inscrit en effet dans la recherche constante d'une « troisième voie » gaullienne en économie. Dans ses *Mémoires d'Espoir*, le Général de Gaulle renvoyait ainsi dos à dos le « régime fondé sur le « laissez-faire, laissez-passer » et le communisme, ou ce qu'il appelait « l'atmosphère lugubre du totalitarisme »¹⁰². Cette troisième voie confère un rôle central à l'Etat : sans que son auteur ne l'ait jamais formulée sous forme doctrinale, elle peut pourtant être tenue pour une forme de libéralisme institutionnel. Pour en comprendre les ressorts, il est nécessaire de montrer que c'est à partir du fait militaire et par analogie avec celui-ci que de Gaulle peut comprendre les bénéfices d'une inflexion libérale en économie.

Aux yeux du Général de Gaulle en effet, le Plan de 1958 est plus encore qu'une politique de « remise en ordre », ou de redressement du pays. Elle est présentée dans les *Mémoires d'Espoir* comme une politique qui doit s'imposer contre le « régime des partis » et est nécessairement confrontée à « l'hostilité naturelle des féodalités à l'égard de l'Etat ». Cette conception est donc paradoxale car elle suppose que la politique économique s'impose non pas

¹⁰¹ Voir le témoignage de Roger Goetze, op. cit.

¹⁰² Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, op. cit., p. 703

dans la communion des intérêts particuliers et de l'intérêt général, mais qu'elle naisse de leur confrontation. Le concept des « féodalités », des « partis » ou des « intérêts particuliers » revêt chez le Général de Gaulle un sens tout particulier, et témoigne de l'héritage chez lui des paradoxes du libéralisme français, toujours travaillé par le statut problématique des intérêts particuliers. Selon de Gaulle, les intérêts particuliers ne se confondent pas avec ceux des agents économiques : ils entravent au contraire leur libre déploiement. Les résistances sectorielles, qu'elles émanent du patronat, des organisations agricoles ou des anciens combattants, sont en effet des formes de pathologie de l'économie, des entraves à son fonctionnement. Le plan de redressement financier de 1958 s'attaque à ces pathologies et porte ainsi atteinte à « de nombreux intérêts, sectoriels ou plus généraux »¹⁰³. L'analyse qu'a faite Michel Margairaz ¹⁰⁴ de cette notion de « féodalités » souligne la constance du discours gaullien qui, de 1940 à 1968, affirme la préséance de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, ou les « coalitions d'intérêts, monopoles privés, les trusts » peuvent compromettre la volonté réformatrice qui vise à les dépasser et y échoue parfois. C'est toujours au nom de la préséance de l'intérêt général sur les intérêts particuliers que le Général de Gaulle soutiendra le Plan comme « grande affaire et ambition capitale de la France ». ¹⁰⁵ Le rapport de l'intérêt général et des intérêts est donc pensé, à bien des égards, comme un rapport de confrontation.

Cette confrontation vise pourtant la réconciliation des Français avec eux-mêmes. Le jeu des forces économiques dépend en dernier ressort du peuple lui-même, qui ne peut surmonter ses divisions que dans l'expansion économique collective. Pour le montrer, Michel Margairaz prend pour exemple l'ordonnance du 16 janvier 1959 portant sur l'intéressement des travailleurs aux profits des entreprises. Adoptée par le gouvernement de Michel Debré, elle succède directement au Plan de 1958 et constitue une tentative de dépassement, à l'échelle microéconomique, de l'opposition entre travailleurs et employés au service d'un intérêt commun. Il s'agit, selon les mots du Général de Gaulle, de créer « une brèche dans le mur qui sépare les classes »¹⁰⁶. Le gaullisme en économie apparaît donc en dernière analyse comme une entreprise de dépassement des revendications sectorielles et de réconciliation des intérêts particuliers au service d'une finalité qui leur est commune.

IV. 2 Les vertus du commandement : du fait militaire à l'économie

L'examen de la conception que le Général de Gaulle a du fait militaire éclaire la nature de cette démarche économique. Une telle analogie avec le domaine militaire ne relève pas de la construction théorique *a posteriori* : de Gaulle n'a pas transposé des concepts stratégiques proprement militaires aux champs politique ni économique. S'il recourt à la métaphore militaire dans le domaine politique, ses écrits militaires abondent quant à eux de métaphores politiques

¹⁰³ Maurice Pérouse, in « la faillite et le miracle », op. cit, Chapitre III-2

¹⁰⁴ Berstein, S., Birnbaum, P., Rioux, J. & Margairaz, M. (2008). 15. Les « féodalités » : « intérêts particuliers », intérêt général, intérêt national. Dans : Serge Berstein éd., *De Gaulle et les élites* (pp. 278-288). Paris : La Découverte.

¹⁰⁵ Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Élysée le 8 mai 1961, citée par Michel Margairaz, op. cit

¹⁰⁶ Charles de Gaulle, *Mémoires d'Espoir*, Le renouveau (1958-1962), p. 124

et économiques. En réalité, c'est l'attachement du Général de Gaulle à la nécessité de concevoir une action adaptée aux circonstances qui revêt une importance capitale à ses yeux. Dans le *Fil de l'épée*, paru en 1932, le capitaine de Gaulle insiste déjà sur la nécessité de penser les « principes qui régissent l'emploi des moyens » en adéquation avec les circonstances. Son principal grief à l'égard de l'armée française tient au fait qu'elle a succombé à « l'attrait séculaire de l'a priori, de l'absolu et du dogmatisme »¹⁰⁷ : parce qu'elle a voulu cristalliser ses conceptions dans un système *a priori*, l'armée française s'est tactiquement fourvoyée. Or, de Gaulle souligne que cette nécessité de l'adéquation de l'action aux circonstances n'a « rien de spécifiquement militaire et domine tout ordre d'action guerrière, politique, industrielle ». ¹⁰⁸ Le propos de de Gaulle s'adresse donc plus généralement aux « conducteurs d'hommes » que sont les « politiques, prophètes, soldats »¹⁰⁹.

L'exigence d'adaptation constitue en réalité le propre du commandement, qui est la pierre angulaire à partir de laquelle de Gaulle pense l'action d'un chef vis-à-vis d'un collectif, qu'elle soit de nature militaire, politique ou économique. Lucien Jaume en a rappelé les principales vertus aux yeux de de Gaulle¹¹⁰ : le commandement suppose, comme il a été déjà été dit, de tenir compte de l'idiosyncrasie de chaque situation. Il exige ensuite un esprit d'initiative et d'entreprise qui doit infuser dans la société tout entière, à partir du sens de l'action dont est doté le chef : « Qu'un politique, qu'un soldat, un homme d'affaires conçoive comme il faut, c'est-à-dire d'accord avec ce qui est, on proclame qu'il a le sens « des réalités », ou le « don », ou le « coup d'œil », ou « du flair » ». Ainsi, si l'action militaire a ses caractéristiques propres, les facultés qui doivent être mobilisées par celui qui commande sont, elles, toujours les mêmes : dans le *Fil de l'épée*, de Gaulle évoque, en référence explicite à Henri Bergson, la nécessaire combinaison de « l'intelligence et de l'instinct » que suppose l'action de commandement. Toujours en des termes bergsoniens, de Gaulle fait ensuite du *caractère* la faculté qui permet à l'individu de donner à l'action son élan vital. Il incombe au chef de savoir faire preuve de caractère, c'est-à-dire de faire preuve d'initiative, d'esprit d'entreprendre, « quand l'évènement s'impose » ¹¹¹. Enfin, celui qui commande doit savoir susciter la confiance : il revient au chef de mobiliser, c'est-à-dire de susciter un « recours unanime »¹¹² : l'action du commandeur entraîne celle des commandés et constitue une forme d' « élan vital ». Cette conception du commandement, politique et militaire, est nécessairement orientée vers une individualité, celle du chef. Ceci ne doit toutefois pas conduire à négliger sa dimension collective : De Gaulle montre bien que c'est parce que chacun est pourvu de ces facultés qu'une action collective est possible. La modernité, en effet, confère une place croissante à la latitude d'action de chaque individu ¹¹³ : il faut donc, y compris en matière militaire, libérer les initiatives et ne cantonner personne à la stricte exécution des tâches. De Gaulle va jusqu'à affirmer qu'« en dernier ressort, les exagérations d'initiative ont pour cause première l'absence ou la mollesse des décisions supérieures. L'esprit d'entreprise chez un chef n'est jamais un

¹⁰⁷ Charles de Gaulle, *Le fil de l'épée*, Perrin 2010, III 29/31

¹⁰⁸ Ibid, I 2/31

¹⁰⁹ Ibid, II-14/31.

¹¹⁰ Lucien Jaume. « Les vertus du commandement selon de Gaulle », Cités, vol. 6, no. 2, 2001, pp. 85-92.

¹¹¹ Charles de Gaulle, op. cit., II 12/24

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid. : « Notre siècle ne prise rien tant que l'action personnelle et le courage de risquer ». III 17/24

danger en soi. D'ailleurs, il lui en faut pour entraîner les autres. »¹¹⁴. Au fond, la vision gaullienne peut être considérée comme un appel à la libération de la pensée militaire vis-à-vis des rigidités intellectuelles et organisationnelles qui entravent son action.

En 1958, c'est cette vision de l'action qui guide le rôle du Président du Conseil dans la conduite de la politique économique. Comme le chef militaire qui, en reconnaissant la capacité d'initiative de ses subordonnés, s'attire en retour leur confiance, la « tête » de l'Etat joue le rôle de force d'impulsion et entraîne la libération des forces individuelles, plus encore qu'elle ne les accompagne. Par-delà la défiance traditionnellement entretenue par l'Etat à l'égard des intérêts particuliers, la conception gaullienne du commandement suppose une relation de confiance entre le chef de la Nation et le peuple qui trouve tout autant à s'appliquer dans le domaine politique que dans le domaine économique. A cet égard, il n'est pas anodin que de Gaulle ait accordé au redressement monétaire une importance similaire à celle du redressement institutionnel de la France. La monnaie n'est pas simplement une affaire interne à l'Etat, un attribut symbolique de la souveraineté nationale. Elle permet en effet la restauration de la crédibilité de la France sur la scène internationale et constitue le socle du contrat passé par les membres de la société entre eux, par l'intermédiaire nécessaire de la « tête » de l'Etat qui sait susciter la confiance et la diffuser dans la société.

Le rôle de de Gaulle dans la conduite du plan de redressement financier a ainsi essentiellement consisté à engager l'individualité qu'est la « tête » de l'Etat pour libérer les ressources économiques de la Nation. La métaphore militaire joue donc à plein pour mobiliser les forces économiques : dans un discours du 30 janvier 1959, De Gaulle déclare ainsi : « Je sais bien que c'est toujours l'infanterie qui gagne les batailles. Je sais bien que la grandeur de la France n'a jamais été faite que par la masse de ses enfants. »¹¹⁵ Il souligne avec constance qu'en dépit du « blâme général », de « l'océan de critiques » qui conduisent toujours à ce que les opposants fassent preuve d'ingratitude et « s'accordent à taxer d'injustes les sacrifices imposés »¹¹⁶, les forces économiques dépendent en dernier ressort du peuple dont il sait qu'il lui accorde sa confiance. Lucien Jaume rappelle à cet égard que « le gaullisme de De Gaulle est une certaine idée de l'individu, entendons : de l'individualité apte à susciter la confiance, en ce que, par là, elle appelle et reconnaît la liberté chez autrui. »¹¹⁷ C'est dans cet appel à la liberté collective qu'il faut voir le fondement de l'idée que se fait le Général de Gaulle d'une inflexion libérale de l'action publique en économie.

¹¹⁴ Ibid II 20/27

¹¹⁵ Discours du 30 janvier 1959, cité dans Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir* op. cit., p.

¹¹⁶ Ibid., p. 709

¹¹⁷ Lucien Jaume, op. cit.

Conclusion et recommandations à destination du décideur

*« On dit aux gouvernants, aux hommes d'Etat, aux peuples de s'instruire principalement par l'expérience de l'histoire. Mais ce qu'enseignent l'expérience et l'histoire, c'est que peuples et gouvernements n'ont jamais rien appris de l'histoire et n'ont jamais agi suivant des maximes qu'on en aurait pu retirer. Chaque époque, chaque peuple se trouvent dans des situations si particulières, constituent une situation si individuelle que dans cette situation on ne doit décider que par elle ».*¹¹⁸

S'il faut prendre au sérieux cet avertissement de Hegel, il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que l'analyse qui a été menée ici débouche sur des enseignements, voire des recommandations pour le décideur. Cela tient au fait que les choix qui ont été opérés en 1958 nous concernent toujours, et que le mouvement engagé dans le cadre du plan Pinay-Rueff est encore vivant.

En 2014, Frédéric Tristram se demandait déjà quels enseignements pouvaient être tirés du plan de 1958 et soulignait à juste titre que les différences entre les deux époques portent essentiellement sur deux points¹¹⁹. D'une part, les contextes, les objectifs et les instruments diffèrent largement. Il s'agissait en 1958 de freiner l'inflation et de mobiliser de nombreux leviers d'actions à la main de l'Etat- leviers budgétaire, monétaire, commercial -à des fins de stabilisation conjoncturelle. A l'inverse, l'enjeu est aujourd'hui de faire face à la faiblesse structurelle des taux d'intérêts réels et de conjurer le risque de « récession déflationniste » qui met en péril la stabilité des prix¹²⁰. Les instruments de l'action publique ont eux-mêmes connu des mutations substantielles : la politique du crédit conduite par la Banque de France relevait à la fois de l'allocation sectorielle du crédit et de la politique monétaire. Or le rôle des autorités monétaires a aujourd'hui changé de nature, et le mandat de la Banque centrale européenne est à bien des égards conforme à l'idée que Rueff s'en faisait sans qu'il parvienne à l'imposer : celle d'une institution indépendante et à l'abri du risque d'incohérence temporelle, dont l'action est cantonnée au maintien de la stabilité des prix, et qui agit sur un marché interbancaire libéralisé. En second lieu, la situation politique et institutionnelle actuelle est largement différente de celle de 1958. Lorsque le Général de Gaulle engage l'effort de rénovation constitutionnelle, le pouvoir exécutif est déjà largement doté d'une capacité d'action adaptée aux circonstances économiques, qui lui permet d'agir avec célérité et sans demi-mesure. A l'inverse, la période actuelle traduit un certain essoufflement de la logique de la démocratie exécutive. Le « spectacle d'un Exécutif juridiquement surarmé mais politiquement faible » et

¹¹⁸ Hegel, *Leçons sur la philosophie de l'Histoire*, 1822

¹¹⁹ Frédéric Tristram: « Retour sur 1958: rupture, inflexion ou exemple ? », intervention au colloque de la Fondation Charles de Gaulle, Espoir n°176, Printemps 2014

¹²⁰ Gauti B. Eggertsson and Michael Woodford *Brookings Papers on Economic Activity* Vol. 2003, No. 1 (2003), pp. 139-211

d'un « Président surinvesti par les attentes populaires mais privé de moyens d'y répondre »¹²¹ laisse à penser que l'unité du régime de décision adapté aux circonstances actuelles est encore à trouver.

En dépit de ces irréductibles différences, les problèmes de 1958 sont encore les nôtres. Parmi les nombreuses résonances qui peuvent être identifiées, deux d'entre elles méritent particulièrement d'être soulignées : dans le domaine économique d'abord, la nécessité pour l'action publique de gagner la confiance des agents, qui est au fondement du plan Pinay-Rueff, doit être aujourd'hui ravivée. En second lieu, l'efficacité de l'action économique dépend de la capacité des institutions à surmonter la crise de la loi qui a permis l'essor de l'Exécutif moderne, et exige de renouer avec la conception authentique d'un libéralisme « par la loi ».

En économie, le rôle de rétablissement de la confiance dévolu à l'Etat constituait un aspect essentiel de l'action économique de de Gaulle en 1958 : à bien des égards, le rôle du gouvernement de 1958 consistait dans une action de clarification (qu'il s'agisse de l'ouverture commerciale ou de la place du franc dans le système monétaire international) destinée à créer un effet d'entraînement des forces économiques. Or, ce problème revêt aujourd'hui une importance cruciale. L'aversion au risque des agents, qui alimente l'inhibition de l'investissement privé, exige une action volontariste de la puissance publique. Pour aider au financement d'investissements longs par exemple, une intervention publique ciblée sur les défaillances de marché serait aujourd'hui requise et attirerait le capital privé plus qu'elle ne l'évincerait : Alain Quinet (2012)¹²² en a fait la démonstration dans le domaine des investissements en infrastructures. Ce problème est en étroite relation avec l'enjeu du libéralisme d'Etat : il s'agit bien de mobiliser l'action publique pour articuler ensemble intérêt général et intérêts privés et faire jouer leurs complémentarités.

En 1958, le problème de la confiance était particulièrement vif en matière monétaire : la monnaie française souffrait d'un problème de crédibilité. Il est dès lors tentant de voir dans le geste gaullien, consistant à donner un « nouveau franc » au pays, la preuve indubitable que la monnaie est indissociable de l'Etat et de sa souveraineté. En réalité, on l'a vu, la dimension internationale du plan Pinay-Rueff témoigne bien du fait qu'il existe « deux faces à la monnaie », selon l'expression de Wilfrid Baumgartner. Per Jacobsson comme de Gaulle savent que le retour à la crédibilité du franc est affaire de confiance, car la monnaie n'est pas simplement la chose de l'Etat. Elle repose non seulement sur la confiance des membres de la société à son égard, mais aussi sur celle que lui accordent les autres nations. Cet aspect fondamental du problème monétaire aurait pu conduire à ce que soit prise au sérieux la dynamique intégratrice du Marché commun : loin d'être un simple « traité de commerce », le traité CEE ouvrait la voie à un approfondissement des relations commerciales dont on pouvait penser qu'il conduirait, à terme, à une forme de coordination des monnaies européennes. Cette

¹²¹ Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 621

¹²² Quinet, Alain. « Le financement des infrastructures », *Revue d'économie financière*, vol. 108, no. 4, 2012, pp. 201-220.

question était déjà posée en 1957 par le projet Marjolin d'Union économique et monétaire. Mais la préférence de de Gaulle pour les « arrangement entre Etats »¹²³ devait le conduire à sous-estimer cette dimension intégratrice du projet de Marché commun et à le considérer comme un simple moyen de stimuler l'économie française.

En toute hypothèse, ce problème monétaire se pose aujourd'hui en des termes qui ne sont pas si éloignés de ceux de 1958. Le constat d'une asymétrie de la zone euro, qui, faute d'être dotée d'une véritable union budgétaire, serait menacée dans son existence, est aujourd'hui souvent établi. Certains ont pu y voir la preuve que le projet d'une monnaie arrachée au socle étatique est un pari hasardeux voué à l'échec¹²⁴. Pourtant, il est frappant de constater qu'en 1958 déjà, la question monétaire était un problème communautaire qui liait la France à ses partenaires du traité de Rome et l'obligeait à s'entendre avec l'Allemagne pour coordonner le retour à la libre convertibilité, par exemple. Il peut ainsi être déduit de ce constat de nombreuses recommandations qui pourraient contribuer à ce que soient crédibilisés les mécanismes de financement au sein de la zone euro, permettant d'en assurer le fonctionnement financier avant même de la doter d'une union budgétaire. Le projet d'Union des marchés de capitaux lancé par la Commission est la traduction de cette ambition au niveau de l'Union. Mais c'est au niveau de la zone euro que l'intégration financière est une priorité. Le rapport Villeroy de Galhau de 2015 suggérait à cet égard de renommer ce projet « Union de financement et d'investissement » et d'en faire un impératif pour les 19 de la zone euro, afin d'assurer une meilleure mutualisation de leur épargne. Pour reprendre les termes du rapport : « à 28, l'Union est un « (very) nice to have »¹²⁵. A 19, c'est un must have ». La lutte contre le cloisonnement des mécanismes de financement (« ring-fencing ») devrait dès lors constituer une priorité. Ainsi, la dynamique internationale du plan Pinay-Rueff atteste de la dimension d'emblée européenne de la monnaie, y compris à une époque largement antérieure à la mise en place de la monnaie unique.

Il pourrait être objecté à ces recommandations que les mécanismes de conception de la politique économique se sont largement complexifiés depuis 1958, qu'ils exigent de la penser dans un cadre multinational au sein duquel l'Etat ne dispose plus que de leviers d'actions marginaux. La situation de 1958 prouve pourtant qu'il n'en a jamais été autrement : alors même que l'Etat concentrait dans ses mains des leviers d'action essentiels, la pression des institutions financières multilatérales (FMI, UEP), qui sont aussi les créancières de la France, était à son paroxysme. Le rapport de force diplomatique avec les Etats-Unis était absolument déterminant dans la conduite de l'action publique nationale. Si le directeur général du FMI demandait aujourd'hui à disposer d'un bureau à la Banque de France comme l'a fait Per Jacobsson en décembre 1957 afin d'y réaliser un audit de la situation économique française et de préconiser un resserrement budgétaire et monétaire, le sentiment d'ingérence et de « mise sous tutelle » semblerait insoutenable. La dynamique internationale du plan Pinay-Rueff prouve donc qu'il n'y a pas de politique macroéconomique qui puisse être menée « en économie fermée ».

¹²³ Cité par Harold James, *International monetary cooperation...*, op. cit.

¹²⁴ Voir à titre d'exemple la théorie cartaliste de Goodhart : Goodhart, Charles A.E., « Two Concepts of Money, and the Future of Europe », 1997

¹²⁵ Rapport Villeroy de Galhau, « Le financement de l'Investissement des entreprises », 2015, p. 58

Dans le domaine institutionnel enfin, il faut remarquer que la situation de « crise de la loi » qui a caractérisé la fin de la Quatrième République et l'a contrainte à réformer sa procédure budgétaire par des moyens détournés n'est pas sans faire écho à la situation actuelle. L'usage des ordonnances de l'article 38C comme mode normal d'édiction des normes à des fins de transposition des directives, de simplification du droit ou d'action économique dans l'urgence montre que la Cinquième République n'est pas exonérée des excès de la délégation législative qui a caractérisé les régimes précédents¹²⁶, et que la place de la délibération parlementaire dans la conduite de l'action économique est aujourd'hui marginale. Il ne peut toutefois pas être question d'en revenir à la politique économique de la « Nation assemblée ». En revanche, il convient de donner au Parlement les moyens de jouer le rôle qui lui est dévolu par les textes. Pour s'en tenir au domaine budgétaire, la crédibilisation des exigences de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et de la reddition de comptes constitue un impératif de premier plan. L'exemple du Royaume-Uni et du rôle joué par le National audit office peut ici être éclairant, car il témoigne bien de l'association du Parlement à la conception et au contrôle de l'exécution du budget. La mise en œuvre de la politique budgétaire sur le fondement d'ordonnances ayant force de loi, qui a caractérisé le plan Pinay-Rueff, est en effet une exception et doit le rester. Il revient au Parlement de consentir, d'amender, le cas échéant, les orientations de la politique économique du gouvernement, *a fortiori* si celle-ci devait à l'avenir revêtir une ampleur comparable à celle de 1958, et d'en contrôler l'exécution. La loi de finances, dont l'adoption est pourtant le modèle même du parlementarisme rationalisé, peut être l'occasion de surmonter la crise de la loi et de renouer avec la conception originelle d'un « libéralisme par la loi ». Le Parlement peut à ce titre jouer un rôle tout à fait central dans la conduite de la politique économique, y compris sous la Cinquième République.

¹²⁶ Constat réalisé à de multiples reprises par le Conseil d'Etat dans ses rapports sur la sécurité juridique : voir le Rapport public 2006, « Sécurité juridique et complexité du droit »

Bibliographie

Aglietta, M., & Moatti, S. (2000). *Le FMI : de l'ordre monétaire aux désordres financiers*. Economica.

Andrieu, C. (Éd.). (2006). *Dictionnaire De Gaulle*. Laffont.

Barjot, D., Dard, O., Fogacci, F., & Grondeux, J. (Éds.). (2016). *Histoire de l'Europe libérale: libéraux et libéralisme en Europe, XVIIIe-XXIe siècle*. Nouveau Monde éditions.

Berstein, S., Birnbaum, P., Rioux, J.-P., & Oulmont, P. (Éds.). (2008). *De Gaulle et les élites*. Découverte.

Bock, F., Chatriot, A., Conan, M., Descamps, F., Descheemaeker, C., Feller, V., Flizot, S., Kott, S., Masquelier, P., Quennouëlle-Corre, L., Tallineau, L., Weexsteen, A., & Bezes, P. (2013). *L'invention de la gestion des finances publiques. Volume II: Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*.

Bourricaud F. & Salin P. (1989), *Présence de Jacques Rueff*, Paris, Plon.

Brunnermeier, M. K., James, H., & Landau, J.-P. (2016). *The euro and the battle of ideas*. Princeton University Press.

Chélini, M.-P. (2001). Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 48-4(4), 102.

Comité pour l'histoire économique et financière de la France, & Carré de Malberg, N. (Éds.). (1997). *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des finances Rivoli-Alger-Rivoli, 1937-1958*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Debré, M. (1988). *Trois républiques pour une France: mémoires. tome 3: Gouverner, 1958 - 1962*. Albin Michel.

Duchaussoy, V. (2016). La mutation de la Banque de France vers l'indépendance. *Histoire, économie & société*, 35anné(4), 53.

Eggertsson, G., & Woodford, M. (2003). The Zero Bound on Interest Rates and Optimal Monetary Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2003(1), 139-211.

Eichengreen, Barry, and I. Braga de Macedo. (2001). *The European Payment Union: History and Implications for the Evolution of the International Financial Architecture*. Paris: OECD Development Centre.

Eichengreen, B. (2004). Global imbalances and the lessons of Bretton Woods. *Économie internationale*, no 100(4), 39-50.

Feiertag, O. (2006). *Wilfrid Baumgartner : un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs, 1902-1978*. Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Feiertag, O., & Margairaz, M. (Éds.). (2010). *Gouverner une banque centrale : du XVIIe siècle à nos jours*. Albin Michel.

Fourastié, J. (1979). *Les trente glorieuses : ou, La Révolution invisible de 1946 à 1975*. Fayard.

Gaulle, C. de. (1981). *Vers l'armée de métier*. Plon.

Gaulle, C. de. (2010). *Le salut 1944-1946*. Pocket.

Gaulle, C. de. (2019). *Mémoires de guerre ; Mémoires d'espoir*. Plon.

Gaulle, C. de, & Gaymard, H. (2015). *Le fil de l'épée*. Perrin.

Goodhart, Charles A.E. (1997), Two Concepts of Money, and the Future of Europe

Hegel, G. W. F., & Kervegan, J. F. (2013). *Principes de la philosophie du droit*. Presses Universitaires de France.

International Monetary Fund. (1957). *International Monetary Fund Annual Report 1957*. International Monetary Fund Library.

Institut Charles de Gaulle (Éd.). (1986). *1958, la faillite ou le miracle: le plan de Gaulle-Rueff: actes du Colloque tenu par l'Institut Charles de Gaulle, le 26 janvier 1985 sur « Le redressement financier de 1958 »*. Economica.

Institut Charles de Gaulle (Ed.) (2004), colloque « Charles de Gaulle 1920-1940, du militaire au politique », Plon Paris.

Institut Charles de Gaulle (Ed.) (2014), colloque « Retour sur le redressement financier de 1958 ». Revue de la Fondation Charles de Gaulle, Espoir n°176.

Jacobsson, P. (1964), *International monetary problems: 1957-1963*, International Monetary Fund Library.

James, H. (1996a). *International monetary cooperation since Bretton Woods*. IMF ; Oxford University Press.

Jaume, L. (1990). L'État républicain selon de Gaulle (II). *Commentaire*, Numéro 52(4), 749.

Jaume, L. (1997a). *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*. Fayard.

Jaume, L. (2001). Les vertus du commandement selon de Gaulle. *Cités*, 6(2), 85.

Jeanneney, J-M. (1956), *Forces et faiblesses de l'économie française*, Paris, A. Colin.

Kaplan, J. J., & Schleiminger, G. (1989). *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950s*. Clarendon Press ; Oxford University Press.

Kumhof M. & Jakab Zoltan (2018): « Why banks are not intermediaries of loanable funds- facts theory and evidence », Bank of England Working paper N° 761.

Lynch F. (2000), De Gaulle's First Veto. The Rueff Plan and the Free Trade area. *Contemporary European History*, 9, I, p. 131.

Margairaz, M. (1991). *L'Etat, les finances et l'économie: histoire d'une conversion, 1932-1952*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France : Impr. nationale.

Margairaz M. (dir) (2005). *François Bloch-Lainé, fonctionnaire, financier, citoyen*. Comité pour l'Histoire économique et financière de la France.

Monnet, É. (2013). Une coopération à la française. La France, le dollar et le système de Bretton Woods, 1960-1965. *Histoire@Politique*, 19(1), 83-100.

Monnet, E (2014), "Monetary policy without interest rates. Evidence from France's Golden Age (1948-1973) using a narrative approach", *American Economic Journal: Macroeconomics*

Monnet, É. (2015). La politique de la Banque de France au sortir des Trente Glorieuses : un tournant monétariste ? *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 62-1(1), 147-174.

Monnet, É. (2016). Chapitre 18 / The Diversity In National Monetary And Credit Policies In Western Europe Under The Bretton Woods System. Dans : Olivier Feiertag éd., *Les banques centrales et l'État-nation* (pp. 451-488). Paris: Presses de Sciences Po.

Monnet, E. (2018). *Controlling credit: central banking and the planned economy in postwar France, 1948-1973*, Cambridge University Press

Prate, A., & Institut Charles De Gaulle (Paris). (1978). *Les batailles économiques du général de Gaulle*. Plon.

Quennouëlle-Corre, L. (2000). *La direction du trésor 1947 - 1967: l'État-banquier et la croissance*. Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France.

Quinet, A. (2012). Le financement des infrastructures. *Revue d'économie financière*, 108(4), 201-220.

Roussellier Nicolas (2002). Libéralisme et institutions. In: *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 114, n°2.. La culture scientifique à Rome à la Renaissance. pp. 629-636.

Roussellier, N. (2015). *La force de gouverner: le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*. Gallimard.

Rueff J. *Œuvres complètes*. 4 tomes., Plon. Préparées par Emil Claassen et Georges Lane

Rueff J. (1953) *La régulation monétaire et le problème institutionnel de la monnaie*, Paris, Recueil Sirey, 1953.

Rueff J. (1958) Le marché commun et ses problèmes, *Revue d'économie politique* Vol. 68, No. 1, Editions Dalloz.

Rueff J. (1963) *L'Age de l'inflation*, Paris, Payot.

Rueff J. (1971), *Le Péché monétaire de l'Occident*, Paris, Plon.

Rueff J. (1972) *Combats pour l'ordre financier*. Paris, Plon.

Soutou, G.-H. (1996). *L'alliance incertaine: les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*. Fayard.

Teulon, F. & Fischer, B. (2011). L'analyse libérale des crises financières : un hommage à Jacques Rueff. *Vie & sciences de l'entreprise*, 189(3), 46-60.

Triffin, R. (1969), *Le système monétaire international*, Paris, Firmin-Didot.

Tristram, F. (2005). *Une fiscalité pour la croissance : la Direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Warlouzet, L. (2011). *Le choix de la CEE par la France : l'Europe économique en débat de Mendès France à de Gaulle ; (1955 - 1969)*. Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France.

Weber, H. (1986). *Le parti des patrons : le CNPF, 1946-1986*. Seuil.

Yago, K., Asai, Y., & Itō, M. (2015). *History of the IMF: organization, policy, and market*. Springer.

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Le plan de redressement financier de 1958 : entre remise en ordre et inflexion libérale

Florian Strehaiano

Résumé

L'objectif de ce mémoire est d'interroger le plan de redressement financier de 1958 mis en œuvre par le dernier gouvernement de la Quatrième République à l'aune des rapports de l'Etat et de la sphère économique. Cette politique témoigne de l'essor d'une nouvelle forme de libéralisme, qui peut être qualifié de « libéralisme d'Etat ». Celui-ci subordonne la libération des forces économiques à la restauration de l'Etat. En matière de procédure budgétaire comme de financement de l'économie, le plan de redressement financier atteste d'une telle vision. La dimension internationale de cette politique revêt une importance toute particulière : elle permet de rétablir la crédibilité de la monnaie sur la scène internationale et de pérenniser la position de la France au sein de la Communauté économique européenne. Enfin, son unité est garantie par la vision politique du Général de Gaulle, qui a pu comprendre, à partir de sa pensée militaire notamment, les bénéfices qui pouvaient être retirés d'une inflexion libérale dans le domaine économique.

Mots clés

Libéralisme-Etat-économie-1958