

La longue dérive de la dette française

Julien Dubertret
et Nicolas Ragache

La longue dérive de la dette française

Une histoire budgétaire
de la V^e République



ISBN : 978-2-13-089778-1

Dépôt légal – 1^{re} édition : 2026, avril

© Presses Universitaires de France, 2026
170 bis, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Pourtant, aux prises avec les réalités matérielles et humaines, dans un domaine où tout n'est qu'âpreté, où rien ne se trouve acquis une bonne fois et sans retour, où, quoi que l'on obtienne, personne ne s'en contente à beaucoup près, 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

Je l'ai si souvent affirmé dans cette assemblée que je suis presque honteux de le répéter, mais c'est un principe qui n'est malheureusement pas entré dans l'opinion publique – la dépense est une conséquence des politiques².

1. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris, Gallimard, 2000, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », p. 1022.

2. « *I have so often maintained it in this House that I am almost ashamed to repeat it, but unfortunately it is not a principle which has yet entered into public opinion – expenditure depends on policy* » (Benjamin Disraeli en 1862 devant la Chambre des Communes ; cité dans Hugh Heclo, Aaron Wildawski, *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan, 1974).

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	11
AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE.....	15

PREMIÈRE PARTIE

L'équilibre, pilier de la V^e République

CHAPITRE I. 1958-1965 : l'équilibre par nécessité	19
CHAPITRE II. 1965-1974 : l'équilibre par choix	61
CHAPITRE III. 1974-1980 : l'équilibre évidemment et malgré tout.....	115

DEUXIÈME PARTIE

Le déséquilibre, nouvelle norme

CHAPITRE IV. 1981-1985 : le déficit permanent, nouveau référentiel	167
CHAPITRE V. 1986-1993 : le redressement qui commence et s'interrompt.....	225

La longue dérive de la dette française

CHAPITRE VI. 1993-1997 : de la crise qu'on ne voulait pas voir à la crise qui impose son rythme	263
---	-----

TROISIÈME PARTIE

L'équilibre collectif européen, garde-fou fragile

CHAPITRE VII. 1997-2002 : la croissance comme anesthésiant.....	295
CHAPITRE VIII. La LOLF : une évolution fondamentale.....	355
CHAPITRE IX. 2002-2007 : banalisation du déficit public excessif.....	385

QUATRIÈME PARTIE

Équilibre, crises, déséquilibres

CHAPITRE X. 2007-2012 : crise, réformes et affaires courantes – apparences et réalités.....	455
CHAPITRE XI. 2012-2017 : paradoxes.....	531
CHAPITRE XII. 2017-2024 : <i>continuatio, non finis</i>	593
LISTE DES TABLEAUX.....	649
LISTE DES FIGURES.....	653

AVANT-PROPOS

Le propos de cet ouvrage est de tenter de retracer la vie des finances publiques françaises sous la V^e République. Il ne s'agit pas seulement de reconstituer des séries de chiffres longues, commençant en 1958, ou la chaîne parfois complexe des événements – ce qui est au demeurant une étape indispensable –, mais avant tout de tenter de comprendre comment les responsables ont voulu agir et agi (ou non), d'appréhender les intentions qui, au-delà des apparences ou d'une mémoire collective parfois un peu brouillée, ont guidé les finances publiques au cours du dernier demi-siècle.

Cette approche nous paraît utile à plus d'un titre.

Dans le cadre constitutionnel assez stable qui a prévalu depuis 1958, les différents gouvernements ont chacun procédé à des choix budgétaires et économiques dont la portée allait souvent bien au-delà de leur effet immédiat. À de nombreuses années d'intervalle, certains de ces choix anciens influent aujourd'hui encore sur la vie du pays et pèsent toujours sur les gouvernants et les acteurs économiques, alors même que la mémoire de leur origine s'est perdue ou est devenue floue. Comprendre cette ombre portée du passé présente un intérêt fort pour tenter de comprendre la situation actuelle, comme les mentalités et les biais décisionnels contemporains qui pèsent sur nos politiques économiques et budgétaires.

En second lieu, ces événements passés sont potentiellement une source d'exemplarité ou de contre-exemplarité. Connaître les

situations passées et les réponses qui y ont été apportées, c'est pouvoir s'en inspirer ou au contraire constater que les mêmes erreurs se sont parfois répétées. Dans un domaine où il n'y a ni consensus théorique ni leçons définitives, un retour sur les événements permet d'étayer quelques règles de conduite un peu fermes pour l'avenir. Cela va d'ailleurs au-delà de ces exemples évidents que sont les crises économiques. Des périodes moins systématiquement étudiées, comme celles précédant les crises, les périodes de redressement, ou encore les périodes de prospérité économique, sont tout aussi instructives et porteuses de leçons.

Enfin, un autre intérêt est apparu progressivement au fil des travaux de rédaction de cet ouvrage : un amoncellement de mythes, loin de la réalité, obstrue trop souvent la réflexion sur les finances publiques. Un peu de remise à plat est utile, car les idées reçues qui méritent d'être revisitées sont nombreuses. Quelques exemples en donnent un aperçu.

Affirmer que la forte croissance des « Trente Glorieuses » aurait été spontanée et aurait mécaniquement amené l'équilibre des finances publiques relève assez largement d'une reconstruction du passé ; si on y est parvenu, c'est en bonne partie au prix d'efforts déterminés et constants.

L'idée que le général de Gaulle aurait été dirigiste et interventionniste en matière économique et budgétaire résiste mal à l'examen, qui fait au contraire apparaître des choix qu'on pourrait qualifier de très néoclassiques. D'ailleurs, loin de rechigner à l'entrée de la France dans le Marché commun, il l'a au contraire accélérée dès son retour aux affaires : sans de Gaulle, le Marché commun aurait presque certainement pris un retard de plusieurs années.

À bien y regarder, le lieu commun qu'est devenue la référence à « 1974, dernier budget à l'équilibre » n'a qu'une faible valeur explicative pour la suite des événements. Ce n'est pas en 1975 que le déficit public a structurellement décroché, mais sensiblement plus tard, et l'année 1974, si importante soit-elle, mérite d'être relue dans la continuité des quinze années précédentes.

Avant-propos

La fermeté budgétaire de Raymond Barre est dans toutes les mémoires, et pourtant elle apparaît aujourd'hui comme assez relative : la fin des années 1970 a vu les dépenses et les prélèvements obligatoires progresser à un rythme rapide, mais peu semblent s'en souvenir.

Le « tournant de la rigueur » de 1983 était certainement un tournant politique ; quant au terme de « rigueur », il est non moins certainement inapproprié sur le plan des finances publiques.

Et d'autres surprises encore attendent le lecteur. En bref, pas mal d'idées convenues résistent plutôt mal à un examen attentif. Et si, dans cette navigation au long cours, on peut bien caractériser des périodes et identifier des tournants, ce ne sont pas toujours ceux qu'on imagine *a priori*.

L'ouvrage traite de la politique de finances publiques, mais la politique économique, la politique monétaire, les politiques sectorielles, le jeu institutionnel sont également fréquemment évoqués compte tenu de leurs liens étroits avec le pilotage budgétaire du pays.

Pour établir cette chronique budgétaire, seules des données publiques ont été utilisées. Les finances publiques ont en effet ceci de particulier qu'elles sont amplement discutées chaque année et que cette discussion est publique. Et son caractère politique contribue à multiplier les sources : discours publics, débats parlementaires, lois de finances, dossiers de presse, rapports publics divers, travaux de la Cour des comptes, données établies par l'INSEE, Eurostat, le FMI, des organismes statistiques étrangers, etc. L'approche des auteurs a été d'analyser puis d'ordonner cette information foisonnante, afin de tenter de la rendre lisible et d'en dégager le sens.

Cette exploitation synthétique d'une information souvent ancienne permet non seulement de retrouver les intentions politiques et économiques des gouvernements, mais aussi de les mettre en perspective dans un temps plus long, pour faire ressortir, au-delà des apparences, les périodes de continuité et les points d'inflexion ou de rupture.

L'analyse de chaque période pourra paraître simplifiée aux yeux de ceux qui l'ont connue. Mais c'est à ce prix qu'il est possible de

La longue dérive de la dette française

dresser une vision d'ensemble de la politique budgétaire depuis la fondation de la V^e République, ce qui à notre connaissance n'a encore jamais été fait, en tout cas pas à cette échelle. Nous croyons que cet effort a sa valeur pour éclairer les continuités et les ruptures, les choix avisés et les répétitions dans l'erreur, les échecs mais aussi les quelques succès des finances publiques de notre pays.

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Les données macroéconomiques utilisées dans cet ouvrage à des fins de comparaison intertemporelle sont principalement issues des séries longues de l'Insee (comptabilité nationale en particulier) en base 2020. Les données statistiques utilisées à des fins de comparaisons internationales sont le plus souvent issues de l'OCDE ou du FMI. Ces différentes sources peuvent présenter entre elles des écarts faibles liés aux choix méthodologiques différents de ces institutions.

À de rares exceptions près (l'inflation en est la principale), les données statistiques peuvent donner lieu ultérieurement, parfois des années plus tard, à des recalages significatifs. Les chiffres de déficit public ou de croissance que nous lisons aujourd'hui pour une année donnée ne sont ainsi pas toujours ceux qui étaient connus et utilisés alors pour la décision publique. Ce fait explique les écarts, signalés au lecteur, entre les discours et communications de l'époque et les séries stabilisées dont nous disposons aujourd'hui.

Les principales grandeurs macroéconomiques utiles à l'analyse sont présentées dans des tableaux de synthèse figurant à la fin de chaque chapitre.

PREMIÈRE PARTIE

L'équilibre,
pilier de la V^e République

CHAPITRE I

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

Si vous voulez savoir la valeur de l'argent, essayez donc d'en emprunter¹.

Les circonstances qui ont conduit à l'installation de la V^e République ne sont généralement pas relatées comme ayant eu une dimension économique ou budgétaire. La situation politique très tendue qui prévalait en mai 1958 dans le contexte du putsch du 13 mai en Algérie et l'importance de l'événement que constituait l'adoption d'une nouvelle Constitution refondant les institutions du pays ont relégué au second plan, dans la mémoire collective, les questions économiques et de finances publiques².

S'il est peu étonnant que l'histoire politique de la France ait accordé une place prépondérante, dans ces années exceptionnelles, à la prééminence retrouvée de l'exécutif et de la fonction présidentielle, ce serait oublier qu'en 1958 s'ouvre également une période économique déterminante pour l'avenir, basée sur une nouvelle stratégie monétaire et budgétaire dont l'influence se fera sentir pendant plus de vingt ans.

1. « *If you would know the value of money, try to borrow some* » (Benjamin Franklin, *Poor Richard's Almanack*).

2. Voir par exemple Julie Benetti *et al.*, *Histoire de la V^e République, 1958-2017*, Paris, Dalloz, 2017.

La longue dérive de la dette française

Cette nouvelle stratégie ne doit rien au hasard : elle s'explique par le contexte¹ économique et financier des dernières années de la IV^e République et par le diagnostic posé par le nouveau gouvernement et notamment par Charles de Gaulle lui-même. Loin de l'idée que, selon la formule trop connue – et sans doute apocryphe – « l'intendance suivra », les finances publiques et l'économie ont bien au contraire constitué un chantier à la fois majeur et prioritaire, et assumé comme tel par le général de Gaulle, qui s'impose alors et pendant toute la durée de ses fonctions, comme le premier responsable de la politique économique et de finances publiques de l'époque².

1. LES CIRCONSTANCES DE 1958 : CRISE STRUCTURELLE DES FINANCES PUBLIQUES ET DÉFIS POUR LA SOUVERAINETÉ

La situation de finances publiques que trouve le général de Gaulle en devenant le dernier président du Conseil de la IV^e République est difficile : la crise qui le ramène au pouvoir, avec comme cause immédiate l'insurrection d'Alger, n'est pas seulement institutionnelle, elle a aussi une dimension budgétaire et monétaire³.

1. Il ne serait pas exact de parler ici de « conjoncture » économique ; il ne s'agissait pas de résister à un trou d'air, mais, comme on le verra, de repenser structurellement la politique économique et budgétaire.

2. « L'intendance suivra » : il est presque certain que la formule, bien que lui étant attribuée, n'est pas de Charles de Gaulle, pas plus qu'elle n'a été utilisée par lui. Voir Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Gallimard, « Quarto », 2002, citant Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir 1958-1962* : « "C'est pourquoi, à la tête de la France, dans le calme ou dans l'ouragan, les problèmes économiques et sociaux ne cesseront jamais d'être au premier plan de mon activité comme de mes soucis. J'y consacrerai une bonne moitié de mon travail, de mes audiences, de mes visites, de mes discours, aussi longtemps que je porterai la charge de la nation." C'est dire, entre parenthèses, à quel point le reproche obstinément adressé à de Gaulle de s'en désintéresser m'a toujours paru dérisoire. »

3. Pour une histoire de la IV^e République, voir notamment Pascale Gaëschel, Bénédicte Touchebœuf, *La IV^e République. La France de la Libération à 1958*, Paris,

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

Tableau 1 – Principaux agrégats économiques (1950-1957)¹

<i>Principaux agrégats</i>	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Déficit public (en % PIB)	– 1,4	– 0,5	– 1,1	– 0,6	– 0,5	– 1,2	– 1,9	– 1,4
Croissance (en %)	8,6	5,7	3,1	3,4	5,7	5,4	5,0	5,6
Inflation (en %)	11,1	16,9	11,8	– 1,2	– 0,4	1,2	2,0	2,7
Balance des paiements (+ capacité de financement, – besoin de financement), en % PIB	3,2	1,1	0,3	1,2	2,0	1,6	– 1,2	– 1,5

*Malgré une belle croissance économique,
un contexte d'après-guerre marqué
par des difficultés économiques
et financières sérieuses*

La France des années 1950 connaît une croissance économique rapide, liée notamment à la reconstruction après les destructions subies au cours de la guerre et au rattrapage de la croissance perdue pendant les années de conflit ; mais le contexte d'après-guerre est marqué par la persistance de difficultés économiques et financières sérieuses.

Le Livre de Poche, 2004. Soulignons que la France n'a pas fait défaut après les deux guerres mondiales, contrairement à l'Allemagne qui a notamment fait défaut en 1948. Le dernier défaut français sur la dette remonte à 1812.

1. Source : INSEE.

**Des causes historiques : une difficulté de fond
à rétablir les grands équilibres, ancrée dans le passé**

En 1958, l'équilibre budgétaire de la France est un lointain souvenir. Le plan de redressement des finances publiques conduit par Raymond Poincaré¹ et son gouvernement d'unité nationale en 1926 a mis fin à la crise des finances publiques des années 1920, liée à la reconstruction. Mais cette période de stabilisation ne dure que quelques années : le budget pour 1930-1931 est encore exécuté sans déficit, celui pour 1931-1932 est voté à l'équilibre², puis la crise qui s'est déclenchée en 1929 aux États-Unis déséquilibre à nouveau nos finances publiques.

En 1945, l'appareil productif de la France d'après-guerre peine à assurer les besoins de la reconstruction et à nourrir sa population qui connaît les tickets de rationnement jusqu'en 1949. Le I^{er} Plan (« plan Monnet ») organise jusqu'en 1954 les rattrapages les plus indispensables à la remise en route de l'économie. Mais simultanément les déséquilibres peinent à se résorber : le financement de l'État est difficile, dans un monde où les marchés financiers sont encore peu développés ; l'inflation, qui a atteint des proportions inédites pendant le conflit³, se maintient autour de 50 % de 1945 à 1948 et reste à deux chiffres jusqu'en 1952 sous l'effet d'une tension permanente entre l'offre et la demande ; la maîtrise des dépenses, qui permettrait de contrôler ces tensions semble impossible tant les

1. Entre 1926 et 1929, Raymond Poincaré, alors président du Conseil, réforme les finances publiques en crise. Il augmente les recettes, baisse les dépenses, crée la Caisse d'amortissement de la dette publique et, sur le plan monétaire, dévalue de 80 % le franc en 1928, l'alignant sur son cours réel. Cette action efficace ramène le budget à l'équilibre. Cette démarche remarquablement vigoureuse n'aura d'effets que dans la courte durée, le déficit reprenant rapidement de l'importance avec le retour à de mauvaises habitudes.

2. Pour des dépenses et recettes du budget général de 50,6 MdsF (JO du 1^{er} avril 1931). Sur cette période, voir Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Fayard, 1965.

3. Sous l'effet des pénuries, mais aussi de l'obligation dans laquelle la France était de payer les frais des troupes d'occupation à partir de 1940, et de le faire en monnaie nationale. L'inflation s'est établie aux environs de 20 % par an de 1940 à 1944 ; elle atteint 48,5 % en 1945, 52,6 % en 1946, 49,2 % en 1947, 58,7 % en 1948, avant de revenir à 13,2 % en 1949.

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

besoins sont importants. La croissance, élevée bien qu'assez irrégulière, est le principal élément positif du paysage macroéconomique, et combinée à l'inflation très forte des années 1945 à 1948, elle ramène très vite la dette à un niveau soutenable rapporté au PIB.

Les transferts financiers américains, qui se mettent en place à partir de 1948, permettent d'éviter une crise de financement majeure : l'aide intérimaire, puis le plan Marshall et l'aide de soutien à la défense apportent 3,7 milliards de dollars, réalisés à 94 % sous forme de dons, et versés pour l'essentiel sur la période 1948-1954¹. C'est un apport absolument déterminant pour exécuter correctement le I^{er} Plan, engager la reconstruction et sortir de la pénurie sans augmenter au-delà du raisonnable le déficit public.

Mais dès que ces transferts se tarissent, à partir de 1955, et que les échanges extérieurs se rouvrent, la situation se tend à nouveau rapidement. En dépit de l'existence du système protecteur de l'Union européenne des paiements², qui permet d'organiser une forme administrée de convertibilité des devises européennes, le financement de l'économie française redevient rapidement très malaisé.

Bien conscients du retour de ces difficultés, les gouvernements de la IV^e République ont plusieurs fois tenté de mettre fin à des déséquilibres économiques qui, la fin de la Seconde Guerre mondiale

1. Aide financière américaine sous ses différentes formes (aide intérimaire, aide Marshall, aide de soutien à la défense) :

En M\$	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956-
Montants	711	1 137	587	431	349	307	147	38	5

Source : Gérard Bossuat, « L'aide américaine à la France après la Seconde Guerre mondiale », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1986, vol. 9, n° 1, p. 17-36.

2. L'Union européenne des paiements organise les règlements internationaux des pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, constituée entre États concernés par l'aide américaine) afin de faciliter les transactions commerciales. Il s'agit d'un système de change où la compensation des balances des paiements est centralisée et la convertibilité, encadrée, est rendue possible alors qu'elle fait défaut entre les monnaies prises deux à deux. Son fonctionnement est régi par l'OECE et la Banque des règlements internationaux (BRI).

s'éloignant, deviennent de moins en moins tolérables pour l'opinion publique. L'initiative sans doute la plus notable est le plan de lutte contre l'inflation mené par Antoine Pinay, en 1952 : dans une des nombreuses et brèves formations gouvernementales de la IV^e République, au cours des dix mois à peine de sa présidence du Conseil, il réussit un atterrissage forcé de l'inflation en recourant à un blocage des tarifs de certains services publics et d'entreprises publiques, à une négociation des prix avec l'industrie et des enseignes de grands magasins et en cherchant à rééquilibrer le pouvoir de négociation entre commerçants et producteurs au profit des premiers.

Cette politique se fait temporairement au détriment de la croissance qui, de près de 6 % en 1951, revient en 1952 et 1953 dans une fourchette de 3 % à 3,5 %. Mais elle permet un freinage rapide et durable de l'inflation, qui revient en 1953 à un niveau très faible¹ alors qu'elle s'envolait à plus de 16 % en 1951 et à près de 12 % en 1952. Cette réussite contribue quelque temps à lever les difficultés de financement de l'État avec une forte souscription à l'« emprunt Pinay² » qui permet de couvrir en grande partie le besoin de financement public, et n'empêche pas le redécollage de la croissance en 1954, sans reprise de l'inflation. Globalement, c'est un beau succès, l'épisode marque les esprits, et Antoine Pinay en gardera un crédit politique à la fois important et durable, qui ne sera pas pour rien dans sa nomination comme ministre des Finances en 1958.

Parallèlement à cette action sur les prix, la maîtrise des dépenses publiques est réelle, mais pas suffisante pour réduire le déficit de l'État, qui va dériver et poser des difficultés de financement croissantes. Dès 1953 le Trésor est de nouveau débiteur et en recherche de financements³. En 1955, la situation économique reprend un aspect inquiétant : les subsides américains du plan Marshall sont

1. La dérive des prix est négative en 1953 et 1954, avant de s'établir entre 1 % et 3 % les trois années suivantes.

2. Emprunt « Pinay », indexé sur l'or, dont le coût s'avérera *in fine* élevé pour les finances publiques.

3. Voir Pascale Goetschel, Bénédicte Touchebœuf, *La IV^e République. La France de la Libération à 1958*, *op. cit.*, p. 222 et suiv.

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

presque arrivés à leur terme, le conflit algérien accapare les énergies politiques et appelle des dépenses supplémentaires ; un dérapage important des finances publiques s'annonce, assorti d'un déséquilibre de la balance des paiements qui pèse sur la valeur de la monnaie ; sans surprise compte tenu de ce contexte, l'inflation repart à la hausse, bien que de façon encore modeste (2 % en 1956, 2,7 % en 1957) par rapport aux années 1945-1952.

Tableau 2 – Équilibre budgétaire et financement de l'État (1954-1957)¹

<i>En milliards de francs</i>	1954	1955	1956	1957
Recettes	3 415	3 550	3 766	4 365
Recettes ordinaires	3 118	3 271	3 584	4 220
Recettes extrabudgétaires	188	173	133	140
Aide américaine	109	106	49	5
Dépenses	3 895	4 095	4 690	5 290
Dépenses civiles	1 939	2 196	2 592	2 940
Dépenses militaires	1 221	1 145	1 406	1 470
Dommages de guerre	355	336	317	250
Investissements	345	368	391	450
Comptes spéciaux du Trésor et autres comptes	35	50	– 16	180
Déficit global	– 480	– 545	– 924	– 925
Dette publique (variation)	+ 212	+ 186	+ 612	+ 621
Dépôts des correspondants (variations)	+ 184	+ 358	+ 309	+ 336
Encaisses et divers (variations)	+ 84	+ 1	+ 3	– 32

1. Source : BRI, 28^e rapport annuel, juin 1958, p. 87.

La longue dérive de la dette française

Et en effet, le déficit des administrations publiques se creuse rapidement : limité à 0,6 % et 0,5 % du PIB en 1953 et 1954, il atteint 1,2 % en 1955 puis 1,9 % en 1956.

Cette dérive du solde public induit un déficit de la balance des paiements : excédentaire de 1,6 point de PIB en 1955, elle passe à un déficit de 1,2 point en 1956 qui s'aggrave à 1,5 point de PIB en 1957. Non seulement le besoin de financement de l'État est excessif, mais encore la France n'inspire plus confiance dans une Europe d'après-guerre où les liquidités disponibles sont rares et difficiles à mobiliser. La perspective du retour de la traditionnelle boucle inflation-déficit public affecte la qualité de la signature de l'État emprunteur et cette dégradation rapide des grands équilibres annonce une crise : en 1957, faute de trouver des prêteurs, la moitié de l'augmentation de la dette publique doit être couverte par de la création monétaire. La « planche à billets » ainsi sollicitée ne peut qu'alimenter l'inflation, mettre à mal le pouvoir d'achat des ménages, induire des tensions sur les salaires, et pour finir agir négativement sur la compétitivité des entreprises, la valeur de la monnaie et la dépense publique elle-même, politiquement sous pression¹. C'est une crise de liquidité qui se met en place et s'aggrave au cours de l'année 1957.

**Des causes institutionnelles :
une forte instabilité politique et l'absence
de cadre budgétaire interne suffisant
aux conséquences graves sur les finances publiques**

L'insuccès persistant des gouvernements de la IV^e République dans la maîtrise des finances publiques n'est pas dû qu'au seul poids de mauvaises habitudes renforcées par les difficultés de convalescence de l'économie d'après-guerre. Il trouve aussi ses fondements dans deux désordres institutionnels structurels qui ont rendu très difficile une reprise en main.

1. Voir Hubert Bonin, *Histoire économique de la IV^e République*, Paris, Economica, 1987.

L'instabilité gouvernementale chronique est le premier facteur institutionnel à avoir pesé sur le pilotage de l'économie et des finances publiques.

La IV^e République a vu se succéder pas moins de vingt-cinq gouvernements en douze années, pour seize chefs de gouvernements (dix-sept en comptant le général de Gaulle), soit moins de six mois en moyenne par gouvernement. Cette instabilité extrême traduit l'impossibilité de constituer une majorité parlementaire stable au cours des trois législatures qui se succèdent.

L'instabilité est en elle-même un facteur peu favorable à l'application de toute politique publique ; elle l'est particulièrement dans le domaine des finances publiques et de la gestion publique, qui s'inscrivent dans le temps long : les décisions nécessaires à la préparation d'un budget puis à son adoption par le Parlement nécessitent au moins une année. L'exécution du budget voté se fait également sur une année. La poursuite d'objectifs pluriannuels suppose d'être en mesure de renouveler cet effort plusieurs années de suite. Avec une durée moyenne de gouvernement largement inférieure à un an, le gouvernement qui prépare un budget est rarement celui qui le fait voter, encore moins celui qui l'exécute.

Il est parfois affirmé que l'instabilité gouvernementale aurait été compensée par le fait que le personnel politique aurait assez peu changé. Pour les Finances, on peut, dans cet ordre d'idées, relever que René Mayer et Pierre Pflimlin ont été deux fois ministres, et Edgar Faure trois fois. Mais la simple consultation de la longue liste des ministres financiers de la IV^e République et de la durée brève de leurs fonctions ôte rapidement toute envie de prétendre sérieusement que ces quelques retours sur un même poste auraient en quoi que ce soit compensé l'instabilité de l'exécutif. L'argument ne tient pas, ou n'a au mieux qu'une portée très relative.

Le personnel administratif de l'époque est *a contrario* très stable : par exemple Roger Goetze, directeur du Budget, reste à son poste de 1949 à 1956, plus de sept années ; à la direction du Trésor, François Bloch-Lainé reste de 1947 à 1952 puis Pierre-Paul Schweitzer de

1953 à 1960. Ce ne sont que des exemples parmi d'autres. Mais, contrairement à une idée reçue, cette bonne longévité du personnel de direction au sein de l'État ne compense pas l'instabilité gouvernementale. Elle permet de constituer et maintenir une administration compétente et expérimentée, capable d'assurer la continuité de l'État ou simplement d'éviter le pire, souvent au prix d'efforts démesurés, mais pas de construire de façon satisfaisante des politiques publiques ambitieuses qui nécessiteraient un appui politique dans la durée. Quand on demande à Roger Goetze ce qui l'a conduit à quitter la direction du Budget, il répond :

C'était épuisant de faire sept ans et demi comme directeur du Budget à cette époque. C'était intenable. Quand on ne voulait pas tout laisser aller, il fallait, tout le temps, se battre et sur n'importe quoi. Je ne pouvais pas supporter ce rythme de travail. Pour le budget de 1952, j'ai passé soixante-douze heures à l'Assemblée en allant chez moi entre minuit et 2 heures du matin pour me raser et puis je revenais à l'Assemblée¹.

L'absence de cadre organique pour le budget jusqu'en 1956 est le second facteur institutionnel majeur ayant pesé sur la conduite, non seulement de la politique budgétaire, mais aussi de l'ensemble des politiques publiques portées par le budget. Alors que la Constitution de 1946 prévoyait qu'« une loi organique réglerait le mode de présentation du budget² », celle-ci ne sera jamais votée. La IV^e République n'aura ainsi, pendant la quasi-totalité de son existence, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de 1956³, aucun cadre institutionnel financier digne de ce nom, avec des conséquences désastreuses.

Ainsi, en 1958, cela fait des années que le budget lui-même n'est plus voté en temps et en heure et que la nouvelle année s'engage

1. *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des Finances*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), 1997.

2. Constitution du 27 octobre 1946, article 16.

3. Sur le décret de 1956, le lecteur se référera au chapitre VIII de cet ouvrage, consacré à la LOLF.

sans budget. Les douzièmes provisoires¹ sont ainsi devenus quasiment la règle : pour les budgets de 1945 à 1956, l'État applique ce régime, jusqu'en mai le plus souvent, parfois jusqu'au début du mois d'août. Ce pis-aller permet d'assurer la continuité de l'État, mais est destructeur de la gestion publique, car il est très difficile dans ces conditions de mener efficacement des politiques publiques ambitieuses, notamment des politiques d'investissement.

L'examen du budget est devenu l'occasion renouvelée et privilégiée, chaque année, de faire chuter le gouvernement. À titre d'exemple, les deux gouvernements précédant celui d'Antoine Pinay chutent sur le débat budgétaire, et lui-même, pourtant auréolé d'un succès important pour avoir réussi à limiter l'inflation, démissionne le 22 décembre 1952 en anticipation du vote sur le budget, conscient d'un scrutin probablement négatif. C'est même devenu une habitude commode : le projet de loi de finances (PLF) revenant chaque année, avec son lot de causes possibles de divergence, il devient un moyen récurrent de faire chuter le gouvernement ; la dimension de politique budgétaire et économique est ainsi reléguée au second plan et l'examen annuel du budget devient le prétexte à des changements de gouvernement et à la recomposition de majorités mouvantes.

Dans ce contexte de manque de cadrage institutionnel et de faiblesse politique associée à l'instabilité gouvernementale, les budgets sont présentés d'emblée en déséquilibre : l'impasse de 1957 atteint – 1 057 milliards de francs (MdsF) après une exécution 1956 à – 995 MdsF. Ce n'est pas que les gouvernements ne soient pas conscients de la situation et de sa dérive, mais la capacité à imposer un changement de direction ne se concrétise plus.

1. Les « douzièmes provisoires » consistent, schématiquement, à reconduire chaque mois (par douzième, donc) le budget de l'année précédente sans modification. Dans l'attente du vote de la loi de finances, ce mécanisme permet de disposer des crédits nécessaires au fonctionnement de l'État (notamment en assurant la paye des fonctionnaires), mais ne comporte aucune décision nouvelle importante, ce qui limite les mesures d'économies difficiles, ne permet pas d'organiser des programmes d'investissement d'ampleur et facilite la dérive des déficits.

La longue dérive de la dette française

Le pilotage de l'exécution des lois de finances par le gouvernement est également défaillant ; le collectif de mi-année 1957 constate ainsi que les charges définitives dépassent de 150 MdsF ce qui était prévu initialement, soit environ 15 % d'aggravation du déficit¹. La guerre d'Algérie pèse fortement dans ces dérives, avec des dépenses militaires qui, dans le projet de budget pour 1958, représentent de l'ordre de 20 % des charges. Symétriquement, le financement des armées souffre du désordre budgétaire : en mars 1958, le rapporteur de la Commission des Finances du Conseil de la République indique que « la deuxième partie de la loi de finances n'ayant pas été adoptée par le Parlement avant le 1^{er} janvier, [...] l'examen de cette deuxième partie commence aujourd'hui et ce sont les crédits militaires qui viennent en premier lieu² ».

Dans ce contexte fragile, la France s'enfonce dans une situation de tutelle financière extérieure, face à des échéances qui appellent pourtant davantage de capacité de décision

Une tutelle extérieure persistante, voire croissante

Le désordre budgétaire n'est évidemment pas sans conséquences sur la souveraineté du pays.

Tous les États européens, dans les années d'après-guerre, se sont certes trouvés dans une situation de dépendance financière vis-à-vis des États-Unis. Cela n'avait rien d'étonnant ni même sans doute de choquant : les économies européennes avaient été très affaiblies par la guerre, et seuls les États-Unis avaient la puissance financière suffisante pour apporter une aide significative³. Ces financements étaient en contrepartie et logiquement assortis d'une surveillance de la politique économique et budgétaire d'ensemble, voire de certaines

1. Voir Hubert Brochier, *Les Finances publiques françaises en 1957 et 1958*, 1959, FinanzArchiv/Public Finance Analysis, Mohr Siebeck GmbH & Co.

2. Conseil de la république, Séance du 12 mars 1958, *Journal des débats*, page 478.

3. Aide intérimaire, plan Marshall, aide de soutien à la défense.

politiques sectorielles. Cette dépendance s'atténuait toutefois à mesure que les économies se renforçaient.

A contrario, dans le cas de la France, la persistance de la fragilité budgétaire et financière a contribué à maintenir cette situation de dépendance. Les dernières années de la IV^e République mettent en évidence de façon assez cruelle cette tutelle extérieure. Deux épisodes sont illustratifs à cet égard.

Le premier est la crise de Suez en 1956. C'est avant tout une crise diplomatique majeure dans laquelle les États-Unis confirment leur place prééminente au détriment des anciennes puissances européennes. Mais c'est aussi la première crise moderne de balance des paiements, qui marque l'entrée du FMI sur la scène internationale comme bailleur de fonds des États en difficulté, moyennant des conditionnalités¹. Dans les derniers jours d'octobre 1956, trois mois après la nationalisation du canal de Suez par le gouvernement égyptien, Israël, le Royaume-Uni et la France lancent une opération militaire qui les conduit à occuper la zone du canal. D'un point de vue strictement militaire, l'opération est rapide et relativement aisée.

S'ensuit alors non seulement une pression diplomatique forte de la part des États-Unis et de la Russie, mais aussi une attaque spéculative de grande ampleur, contre la monnaie britannique en premier lieu, mais affectant également le franc français.

Le Royaume-Uni, contraint de vendre du dollar pour maintenir la parité de la livre sterling, parité considérée comme indispensable à la stabilité de l'économie nationale et stratégique pour l'équilibre du Commonwealth, voit ses réserves de change se réduire rapidement, puis passer sous un seuil critique. Il se tourne alors vers le FMI pour crédibiliser sa monnaie grâce à l'ouverture de lignes de crédits en dollars, et compte bien sur l'appui des États-Unis à cet effet. La situation de la France n'est guère meilleure.

Or, loin d'appuyer directement la demande anglaise (et française), les États-Unis exigent le retrait des troupes britanniques et françaises

1. Voir James M. Boughton, « Was Suez in 1956 the first financial crisis of the 21st century ? », *Finance & Development*, 2001, vol. 38, n° 3.

La longue dérive de la dette française

conformément à une résolution votée de l'ONU, et en font un préalable à tout soutien du FMI à la monnaie britannique (et française). Sous cette pression, les troupes des deux pays se retirent fin décembre, et ce n'est en effet qu'ultérieurement que le FMI intervient en fournissant aux États concernés par le conflit les lignes de crédit¹ leur permettant d'arrêter la spéculation à la baisse sur leurs monnaies.

La démonstration était ainsi faite de la vulnérabilité de la souveraineté des États dans une situation de fragilité financière.

La seconde alerte majeure est la crise de financement du second semestre 1957, qui se poursuit jusqu'en mai 1958. Elle est plus spécifiquement française, et plus inquiétante aussi, car la crise de Suez trouvait avant tout son origine dans la perte d'influence des anciennes grandes puissances européennes.

Elle intervient à l'été 1957, quand le gouvernement de Maurice Bourgès-Maunoury se voit refuser l'accès aux financements internationaux. Les États-Unis, qui rechignent à financer une aide qui pourrait alimenter le conflit algérien et restent plus que sceptiques sur la capacité de la France à reprendre le contrôle de son budget et de son inflation, ne se laissent pas convaincre facilement. Ils estiment qu'il ne s'agit plus d'un dérapage momentané dû aux circonstances, mais d'une crise structurelle des finances publiques.

Félix Gaillard, ministre des Finances, contraint et forcé, élabore un plan comportant des économies sur les dépenses publiques, des hausses d'impôts et « l'opération 20 % », une mesure de dévaluation qui ne dit pas son nom, simulant les effets d'une baisse de valeur du franc français au moyen d'un mécanisme de primes à l'exportation et de la taxation de l'achat de devises. C'est un vrai plan de redressement, même s'il comporte aussi la mise en place d'une indexation des prix agricoles, mesure inflationniste et génératrice de dépenses publiques, qui va complètement à rebours du but visé de maîtrise des prix et des dépenses.

1. Tirage de 560 millions de dollars (M\$) pour le Royaume-Uni, de 160 M\$ pour la France. On peut noter que cette intervention est par ailleurs la première de ce type pour le FMI et, techniquement, un succès.

À l'automne 1957, Félix Gaillard étant devenu président du Conseil, le directeur général du FMI se rend sur place, à Paris, pour évaluer la situation. En janvier 1958, après plusieurs mois de négociations, achevées par Jean Monnet à Washington, le gouvernement obtient, sous conditions, plusieurs prêts pour un montant total de 655 millions de dollars¹. La France est dès lors explicitement en situation de tutelle budgétaire. La tutelle est avisée, puisqu'elle imposait de ne pas laisser dériver le déficit au-delà de certaines limites, mais elle prend un tour très concret qui traduit bien la perte de souveraineté : le FMI et les États-Unis ont ainsi exigé une limitation du déficit budgétaire à 700 MdsF et, à cet effet, des coupes précises, sur les crédits du logement, assorties d'une limitation des crédits au secteur de la construction, considérés comme inflationnistes. Et en 1958, le rapport du FMI associé à son prêt propose des réformes², allant jusqu'à discuter d'un meilleur encadrement du Parlement par l'Exécutif, un sujet d'évidence certes, mais souverain s'il en est.

Or cette intervention, qui aurait dû être assez décisive, ne produit pas les effets escomptés. Dès le mois de mai 1958, les prêts du FMI et des autres bailleurs sont entièrement consommés. Le plan Gaillard est venu trop tard, il a été trop limité (même s'il allait pour l'essentiel dans la bonne direction). L'autorité gouvernementale est trop profondément atteinte pour être crédible et créer un climat de confiance ; au demeurant, le gouvernement de Félix Gaillard a été renversé le 15 avril et, le 13 mai, lorsque le putsch d'Alger se déclenche, il n'a toujours pas été constitué de nouveau gouvernement.

Roger Goetze, directeur du Budget pendant l'essentiel de la IV^e République fait, avec le point de vue de haut responsable du ministère des Finances qui était le sien, un bon résumé de cette

1. Dont 131 M\$ du FMI, 274 M\$ du gouvernement des États-Unis et 250 M\$ de l'Union européenne des paiements (UEP), toutes sources qui supposaient un accord des États-Unis.

2. Comme il est d'usage constant, encore aujourd'hui, lorsque le FMI apporte un financement à un État.

époque et de la situation économique et budgétaire dégradée qui prévalait :

[...] si mon jugement est relativement mitigé, c'est parce que, en ma qualité de directeur du Budget à cette époque, j'ai beaucoup souffert de l'instabilité des gouvernements [...] et aussi parce que finalement on a lâché les rênes. Il est évident que pour être arrivé à la situation à 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. De sorte que je trouve que le bilan de la IV^e République est certainement favorable par l'ensemble des réalisations qu'elle a faites, mais qu'il est défavorable quant à ses institutions et par la façon dont, globalement, le pays a été géré, ce qui l'a conduit à être mis, en partie, sous tutelle extérieure. Voilà mon sentiment personnel¹.

**Des échéances économiques et politiques
de première importance, qui appellent
d'urgence davantage de marges de décision**

Le moins qu'on puisse dire est que la dégradation de la situation budgétaire et de la balance courante, la perte de souveraineté qu'elle induit, tombe mal : plusieurs échéances lourdes se présentent, qui exigeraient au contraire d'avoir les coudées franches pour prendre des décisions.

Du point de vue de la politique économique, le traité de Rome, signé le 25 mars 1957 et qui doit entrer en vigueur au premier janvier 1959, prévoit un abaissement significatif des droits de douane et une ouverture des frontières commerciales au sein de l'Europe des six pays fondateurs. Il va s'agir à brève échéance d'un test de compétitivité majeur pour l'économie française. Simultanément, l'Union européenne des paiements², mise en place

1. *Entretiens avec Roger Goetze...*, *op. cit.*, p. 297. Roger Goetze y explique également, tout en reconnaissant le rôle décisif de l'aide Marshall, l'obligation dans laquelle il était régulièrement de rendre compte devant le directeur du bureau du Budget américain.

2. L'Union européenne des paiements est un système de compensation mis en place pour pallier le manque de dollars, seule monnaie de réserve après-guerre, et la

en 1950, doit arriver à son terme à la fin de l'année 1958, ce qui suppose que les monnaies qui en font partie accèdent à la convertibilité ; pour le franc, adossé à une économie dont les grands équilibres ne sont pas assurés, c'est une perspective qui semble hors de portée. L'opinion générale en Europe est alors que la France ne pourra pas être au rendez-vous du traité de Rome et de la convertibilité.

En politique intérieure, le conflit en Algérie s'approfondit, avec des tensions croissantes de plus en plus difficiles à gérer et de lourdes dépenses militaires, sous le regard peu bienveillant des États-Unis qui n'y voient qu'une forme d'obstination coloniale. Là aussi, la capacité à gérer le conflit de façon souveraine devient très incertaine.

De façon plus générale, dans un monde structuré par la bipolarisation de la guerre froide et la montée des tensions entre blocs, la capacité à défendre son indépendance par la constitution d'une capacité nucléaire, que ce soit pour l'indépendance énergétique ou pour se doter d'une force de dissuasion, est en jeu. Parmi les tout derniers actes du gouvernement Gaillard, figure l'annonce de la constitution d'une capacité de dissuasion autonome des États-Unis, sans double commande¹.

Mais sans autonomie budgétaire, sans liberté de ses choix, la capacité de la France à relever ces défis est hypothétique.

non-convertibilité des monnaies européennes. Créée en 1950, elle prendra fin au 31 décembre 1958. Cette construction liée au plan Marshall va laisser place à un système de règlement autonome et ouvrir la voie à la convertibilité des monnaies nécessaire au commerce international. Parmi d'autres monnaies, la livre redevient ainsi pleinement convertible à des fins de transactions extérieures à partir de 1958.

1. Lors de la crise de Suez, l'Union soviétique avait menacé la France, le Royaume-Uni et Israël d'une frappe nucléaire. Que la menace fût sérieuse ou pas, la dissuasion était venue des États-Unis dans le cadre de l'OTAN, en l'absence de force nucléaire française.

La longue dérive de la dette française

2. JUIN 1958-JANVIER 1959 : UN SEMESTRE DE LIBÉRALISME ASSUMÉ POUR REFONDER LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA FRANCE

Face à l'urgence financière, institutionnelle et politique, la nécessité du rétablissement des grands équilibres peut sembler aujourd'hui, *a posteriori*, comme une évidence. Pourtant, les efforts que le général de Gaulle doit alors déployer pour parvenir à imposer son plan de redressement économique et budgétaire montrent, en dépit de l'urgence manifeste qu'il y avait à prendre des décisions fortes, le degré de pusillanimité de la classe politique de l'époque et à quel point cette réussite fut son œuvre propre.

Les pleins pouvoirs budgétaires

Plus de dix années après son retour aux affaires, dans ses *Mémoires d'espoir* rédigés en 1969, de Gaulle évoque la stabilisation de l'économie lors de son retour au pouvoir en des termes qui ne laissent pas de doute quant à l'importance du sujet à ses yeux pour son œuvre de refondation¹ :

La politique et l'économie sont liées l'une à l'autre comme le sont l'action et la vie. Si l'œuvre nationale que j'entreprends exige l'adhésion des esprits, elle implique évidemment que le pays en ait les moyens. Ce qu'il gagne grâce à ses ressources et à son travail ; ce que sur ce revenu total il prélève par ses budgets [...] ; enfin ce qu'il vaut au sens physique du terme et par conséquent ce qu'il pèse par rapport aux autres, telles sont les bases sur lesquelles se fondent nécessairement la puissance, l'influence, la grandeur, aussi bien que ce degré relatif de bien-être et de sécurité que pour un peuple, ici-bas, on est convenu d'appeler le bonheur.

1. Tome 3, chap. 1.

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

Les réformes économiques et budgétaires sont ainsi d'emblée identifiées comme une *condition nécessaire* à la réussite de la refondation des institutions et à la réalisation des ambitions du nouveau gouvernement. Cette conviction du général de Gaulle ne s'est pas faite en un instant : elle trouve son origine dans les années courant de la France libre à son retour au pouvoir¹.

Le 2 juin 1958, lendemain du vote de l'investiture du général de Gaulle, le Parlement adopte la loi relative aux pleins pouvoirs, avec une habilitation très large². L'inclusion dans ce champ d'habilitation des finances publiques, qui constituent un pilier traditionnel de la compétence parlementaire, avec en toile de fond toutes les dérives de la IV^e République, s'inscrit en rupture et marque le début économique de la V^e République. En bref, le gouvernement n'aura pas à passer devant le Parlement pour faire adopter son premier budget. Pour un nouveau chef du gouvernement qui veut agir fortement, c'est une occasion d'autant plus importante que le budget a été, comme on l'a vu, un des moyens usuels du Parlement de la IV^e République pour faire chuter les gouvernements. Un budget ambitieux est un budget dangereux politiquement pour celui qui le présente au vote du Parlement ; les pleins pouvoirs dans ce domaine sont donc essentiels et vont être pleinement utilisés.

1. Voir notamment Gilles Ragache, *De Gaulle. L'or, le dollar et la France (1940-1970)*, Antony, CPHF, sur la confrontation régulière de De Gaulle aux défis financiers du pays, de la France libre à son départ en 1969.

2. Loi n° 58-520 du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs, votée en même temps que la loi constitutionnelle habilitant le gouvernement à préparer une nouvelle Constitution. Le champ de la loi est particulièrement large : « Pendant une durée de six mois à dater de la promulgation de la présente loi, le gouvernement de la République investi le 1^{er} juin 1958 prendra par décrets, dénommés ordonnances, les dispositions jugées nécessaires au redressement de la nation, qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur [...]. » Ces « décrets » seront pris en Conseil des ministres après avis du conseil d'État. Le texte n'est pas énumératif, exclut le domaine électoral, le droit syndical, une partie de la justice mais inclut de fait l'ensemble de l'économie et des finances publiques. La discussion de ce texte a notamment porté sur la possibilité d'en exclure les politiques sociales, mais cette proposition n'a pas été retenue.

*Le plan Rueff : un plan économique complet,
à la fois budgétaire et monétaire,
traitement de choc libéral voulu
par le nouveau chef de l'exécutif*

Les travaux commencent par traîner en longueur

La désignation d'Antoine Pinay comme ministre des Finances avait été faite par le général de Gaulle avec un peu de réticence, mais s'était imposée comme le choix d'une personnalité politique associée à une forme de rigueur économique qui cadrerait bien avec les projets du nouveau chef du gouvernement. Pinay restait l'homme du plan réussi de lutte contre l'inflation de 1952 et de l'emprunt indexé sur l'or.

Mais Antoine Pinay, après quelques mesures d'urgence destinées à parer au plus pressé, dont le lancement d'un second emprunt indexé sur l'or et quelques hausses d'impôts, tardait à présenter le plan de redressement qui devait figurer dans le projet de loi de finances pour 1959 : en septembre 1958, il n'y avait toujours pas de plan.

Un comité restreint et quasi secret propose une stratégie d'ensemble

Le général de Gaulle s'impatientant légitimement, Matignon fait pression sur le ministre des Finances, qui confie dès fin septembre 1958 l'analyse et l'expertise technique d'un nouveau plan économique à un comité exceptionnellement constitué pour l'occasion. Formellement, l'initiative vient des Finances, mais en réalité elle vient du président du Conseil. Ses huit membres¹ sont dirigés

1. Jean Guyot, gérant de la banque Lazard, Maurice Lorain, président de la Société générale, Justin Alexandre, ancien président du Conseil des experts-comptables, Claude-Joseph Gignoux, économiste, ancien dirigeant de la Confédération générale du patronat français, Raoul de Vitry, président de Pechiney, Charles Brasart, président de la section des finances du Conseil d'État, Jean Saltes, sous-gouverneur de la Banque de France, et Jean-Marcel Jeanneney, futur ministre de l'Industrie du premier gouvernement de la V^e.

par l'économiste libéral Jacques Rueff¹, et commencent à travailler à partir du 30 septembre 1958². Le comité auditionne alors les grandes directions des Finances : Budget, Trésor et Impôts. Mais aussi le Plan, la Banque de France, la Caisse des dépôts et la Sécurité sociale.

Le comité travaille de façon très discrète, sous l'œil attentif de ceux qui, politiquement, auront à délibérer sur ses orientations : d'une part, Antoine Pinay, ministre des Finances, et d'autre part, Georges Pompidou, directeur du cabinet du général de Gaulle, et Roger Goetze, ancien directeur du Budget et conseiller auprès du chef du gouvernement.

De façon parallèle au déroulement de ces travaux au sein du comité, un travail administratif de préparation concrète des textes qui traduiront les réformes et les économies en cours d'élaboration par le comité, est mené par différents services du ministère des Finances, essentiellement la direction du Budget, sous le pilotage direct de Roger Goetze et de ses adjoints à Matignon. Là encore, ce travail sensible est mené avec une grande discrétion. Il a vocation à déboucher sur un projet de loi de finances complet pour 1959, pris sous forme d'ordonnance.

Le comité vient présenter ses conclusions au général de Gaulle début décembre 1958 ; elles sont nettes et stratégiques : il faut réduire la dépense publique, supprimer les indexations et augmenter les impôts pour stabiliser le déficit budgétaire, il faut emprunter à long terme pour s'assurer un financement stable, il faut dévaluer pour rétablir la stabilité monétaire, il faut créer un nouveau franc pour marquer l'entrée dans une nouvelle époque de confiance et d'inflation maîtrisée. Ce qui caractérise ce plan et en fait la force, c'est qu'il traite tous les sujets simultanément et en cohérence les

1. Le choix de Jacques Rueff (1896-1978), considéré à l'époque comme un chantre du libéralisme, est de De Gaulle. Celui-ci dira de lui dans ses Mémoires : « À ce théoricien consommé, à ce praticien éprouvé, rien n'échappe de ce qui concerne les finances, l'économie, la monnaie. Doctrinaire de leurs rapports, poète de leurs vicissitudes, il les veut libres. Mais sachant de quelles emprises abusives elles se trouvent constamment menacées, il entend qu'elles soient protégées. »

2. Quelques semaines après la présentation de la Constitution place de la République, le 4 septembre, et deux jours après le référendum sur la Constitution, le 28 septembre.

uns avec les autres : c'est à la fois un plan de redressement budgétaire, de lutte contre l'inflation, de stabilisation monétaire et de compétitivité.

Résistances et bras de fer

Le plan Rueff cherchait à restaurer l'équilibre économique de court terme par la voie monétaire et l'équilibre économique de long terme par la voie budgétaire et l'investissement. Restait à l'adopter et à le mettre en œuvre, ce qui se fait en une succession très rapide d'étapes-clés.

C'est d'abord, le 24 décembre, un refus d'obstacle de la part d'Antoine Pinay, impressionné par l'ampleur et la rigueur du plan de redressement, que Roger Goetze lui-même décrit comme « un grand lessivage général ». Après avoir été tenté de démissionner, Antoine Pinay se rallie pour finir au projet à l'issue de deux heures de tête-à-tête avec Roger Goetze, et s'en fera ensuite le loyal défenseur.

Puis le général de Gaulle, qui a été le 21 décembre désigné président de la République par le collège des grands électeurs, fait examiner ce plan par un comité ministériel réuni à Matignon le 26 décembre. Anticipant que beaucoup de ministres, qui pour certains prennent pour la première fois connaissance des mesures les concernant, vont avoir un choc, Charles de Gaulle fait distribuer en séance le texte du projet finalisé d'ordonnance portant loi de finances pour 1959, montrant ainsi sa détermination. La discussion est houleuse. Le projet soulève l'opposition des membres socialistes du gouvernement. Guy Mollet ne veut pas participer à des décisions qui imposent « des sacrifices aux petites gens et que ne compense même pas une dose suffisante de dirigisme ». De Gaulle invoque en réponse les hausses d'impôts prévues pour les plus riches et le caractère « impératif » du redressement. Ces arguments n'y suffiront pas et de Gaulle, considérant que cela relève aussi d'un choix politique des socialistes, accepte les démissions de Guy Mollet, Eugène Thomas et Max Lejeune, mais obtient qu'elles interviennent après le 8 janvier 1959, date du début de la V^e République.

C'est sans doute la plus longue réunion de ministres de la V^e République (une dizaine d'heures) et elle n'est pas conclusive. Au cours de cette réunion, des pertes de mesures d'économie ou de rendement fiscal sont actées pour un montant global assez important, de 10 à 15 MdsF, ce qui provoque une vive réaction d'Antoine Pinay, qui estime qu'on est en risque de dénaturer le plan de redressement et menace de démissionner si on recule davantage.

Le Conseil des ministres du lendemain, samedi 27 décembre, convoqué aux fins d'approuver formellement le plan amendé, sera au contraire très bref – moins d'une demi-heure – et conclusif. C'est que de Gaulle y a mis tout son poids politique : après avoir dit tout le bien qu'il pense du plan Pinay-Rueff, il prévient que si le Conseil des ministres ne l'adopte pas, il s'en va. C'est à cette époque que, dans le même esprit, à son conseiller pour le budget Roger Goetze qui lui dit que certaines mesures de ce plan de redressement très rigoureux provoqueront des réactions un peu vives de la part des Français, il répond : « Eh bien, les Français crieront... et après¹ ? ». Pour autant, le chef du gouvernement va veiller de près à la communication politique et aux explications autour de ce plan.

Une allocution exclusivement économique et budgétaire

Pour présenter le plan de redressement, le général de Gaulle s'adresse lui-même aux Français à la télévision et à la radio le 28 décembre 1958, à 20 heures.

Le discours est intégralement budgétaire et économique. Il s'agit de ce qu'on appellera le plan Pinay-Rueff de réduction des dépenses publiques, et des mesures fiscales et monétaires qui l'accompagnent.

Le message est délivré de façon très directe. C'est une sorte d'exposé général des motifs de la loi de finances pour 1959, prise par ordonnance, qui sera publiée deux jours plus tard au *Journal officiel* :

1. *Entretiens avec Roger Goetze...*, *op. cit.*, p. 351 ; on notera qu'au-delà de la formule un volet social avait été intégré au plan de redressement.

La longue dérive de la dette française

Sans l'effort de remise en ordre, avec les sacrifices qu'il requiert et les espoirs qu'il comporte, nous resterons un pays à la traîne, oscillant perpétuellement entre le drame et la médiocrité. Au contraire, si nous réussissons la grande entreprise nationale de redressement financier et économique, quelle étape sur la route qui nous mène vers les sommets !

Faisant allusion aux efforts des mois passés et à la stabilisation encore fragile de l'économie, le général de Gaulle développe sa vision :

La confiance du pays nous a permis, dans ce domaine comme dans les autres, de renverser la tendance et de parer au plus pressé. Cependant, la situation demeure précaire, c'est-à-dire dangereuse. Quand on mesure les espoirs que nous apportent la nombreuse jeunesse venue au monde depuis la guerre, le pétrole, le gaz et l'uranium découverts, notre outillage en progrès, nos élites nouvelles surgissant du fond du peuple, notre association avec la Communauté, l'élargissement imminent du marché européen, on est saisi à la fois par l'impatience et la résolution.

Avec mon gouvernement, j'ai donc pris la décision de mettre nos affaires en ordre réellement et profondément. Le budget en est l'occasion, peut-être ultime, très bonne en tout cas. Nous avons adopté et, demain, nous appliquerons tout un ensemble de mesures financières, économiques, sociales, qui établit la nation sur une base de vérité et de sévérité, la seule qui puisse lui permettre de bâtir sa prospérité. Je ne cache pas que notre pays va se trouver quelque temps à l'épreuve. Mais le rétablissement visé est tel qu'il peut nous payer de tout.

Les différents volets du plan, qui constitueront pour la plupart des éléments de l'ordonnance portant loi de finances pour 1959, sont alors présentés de façon assez détaillée par le général de Gaulle.

Un plan économique d'ensemble

Il faut à la fois rééquilibrer les comptes publics, préparer l'avenir, briser les pressions inflationnistes, stabiliser la monnaie et enfin accompagner socialement ce plan exigeant.

Le rééquilibrage des comptes publics était incontournable, et l'exposé commence par les mesures budgétaires. Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des recettes publiques (« accroître les impôts sur les sociétés et sur les revenus élevés, taxer le vin, les alcools, le tabac ») et des économies pour ralentir l'évolution des dépenses de fonctionnement :

[...] supprimer nombre de subventions [...] en particulier à certains produits de consommation, réduire la participation de l'État au financement des entreprises nationalisées, notamment des chemins de fer, combler le déficit dans le fonctionnement des assurances sociales [...] inviter les anciens combattants qui sont pourvus du nécessaire et qui ne sont pas invalides à renoncer à leur retraite [...]¹.

Les dépenses de consommation des administrations vont effectivement connaître un coup d'arrêt : telle qu'appréhendées, *a posteriori*, par la comptabilité nationale, celles-ci se contractent de 0,9 % en 1959 et ne progresse plus que de 1,6 % et 2,2 % en 1960 et 1961, marquant trois véritables années de restriction par rapport à la période précédente.

Pour préparer l'avenir, il ne suffit pas d'augmenter les recettes et de réduire les dépenses courantes : le retard d'investissement public est un problème pour la croissance française, il y a une importante correction à faire. Loin de couper uniformément dans les dépenses, le gouvernement ménage donc un effort en direction des investissements, trop longtemps négligés voire empêchés par l'absence de

1. Cette mesure symbolique (70 millions de francs), qui représente de l'ordre d'un centième du plan de redressement, a suscité une levée de boucliers du côté des associations d'anciens combattants. De Gaulle, lui-même ancien combattant, ne céda pas, plus pour des raisons de principe que de rendement, comme le retrace Alain Peyrefitte (*C'était de Gaulle, op. cit.*, p. 63-64).

La longue dérive de la dette française

gestion de long terme de la IV^e République : « accroître [...] de 25 % le montant des investissements ou bien sociaux, logements, écoles, hôpitaux, ou biens économiques, énergie, équipement, communication. Des investissements qui sont notre fortune future, et qui ouvrent carrière à notre jeunesse ».

Les investissements publics (mesurés à travers la formation brute de capital fixe, FBCF, des administrations) augmenteront en 1959 de plus de 12 % en volume et, sans redescendre au-dessous d'un rythme d'accroissement de 9 % par an, connaîtront même une croissance de 14,6 % en 1964. La grande entreprise des plans quinquennaux portera continuellement ce mouvement au travers d'une programmation pluriannuelle des moyens.

À côté du rééquilibrage budgétaire, la stabilisation de la monnaie est l'autre volet majeur du plan Pinay-Rueff :

Tout en remédiant au désordre fondamental, nous devons placer notre franc sur une base où il soit inébranlable. C'est ce que nous faisons, regrettant de diminuer son taux, mais tirant à cet égard les conséquences de négligences prolongées. De ce coup, notre monnaie devient, au dehors, convertible en toute autre monnaie, en même temps et au même titre que nombre de nos partenaires européens le font, pour leur livre, leur mark, leur lire, leur florin, etc. [...] Dans le courant de l'année 1959 paraîtra le franc nouveau, valant 100 francs d'aujourd'hui.

Le franc est donc dévalué une nouvelle fois, en décembre 1958, de 17,5 % après 20 % en juin. Il fait place à une nouvelle unité de compte symbolisant le nouveau départ, le « nouveau franc¹ », égal à cent « anciens francs », avec un changement des signes monétaires.

Dans le même but de stabilisation monétaire et de lutte contre l'inflation, l'ordonnance portant loi de finances pour 1959 pose le

1. Cette dénomination, toute simple, a finalement été retenue après que toutes sortes d'autres noms ont été envisagés. Roger Goetze raconte comment le seul autre nom possible était la livre, et comment personne ne s'aventura à proposer au général de Gaulle que la monnaie française prenne le même nom que la monnaie britannique.

principe d'interdiction des indexations¹, considérant qu'elles « sont, en réalité, autant de proclamations de la méfiance envers la monnaie ». Ces suppressions d'indexations contribuent également fortement à la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Seul le SMIG² demeure indexé.

Il faut enfin accompagner socialement ce plan de redressement. Dans son allocution du 28 décembre, de Gaulle reconnaît : « Voilà de rudes dispositions. Je sais bien que pour un temps, elles éprouveront beaucoup de Français [...]. »

Il annonce donc diverses mesures d'accompagnement, dont le calibrage a fait l'objet de travaux soigneux : ni trop peu, sinon l'effort pourrait être trop lourd, ni trop car alors on risquerait de relancer l'inflation. « Comme il faut s'attendre à ce que cet ensemble provoque, au moins momentanément, quelques hausses du niveau des prix, le gouvernement prend des mesures relatives au pouvoir d'achat [...] » : augmentation du SMIG, majoration des retraites, création d'un Fonds national d'assurance chômage, augmentation des rémunérations de la fonction publique.

Un nouveau cadre institutionnel pour le budget

La nouvelle politique d'équilibre budgétaire, pour s'inscrire et se stabiliser dans le temps, devait nécessairement s'accompagner d'un nouveau cadre, au niveau constitutionnel. Ce sera chose faite avec l'article 47 de la nouvelle Constitution, qui contraint les délais d'examen des projets de loi de finances par le Parlement afin de bannir la pratique des douzièmes provisoires, et prévoit une loi organique fixant le cadre d'élaboration et de vote du budget. À la faveur de l'habilitation à légiférer par ordonnances, cette loi organique est prise très rapidement, sous la forme de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

1. Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, article 79 : « Sont abrogées toutes dispositions générales de nature législative ou réglementaire tendant à l'indexation automatique des prix de biens ou de services. »

2. Salaire minimum interprofessionnel garanti, plancher de rémunération appliqué de 1950 à 1970, indexé sur l'inflation.

La longue dérive de la dette française

Pour prendre ce texte, le gouvernement du général de Gaulle n'a pas eu à chercher bien loin : l'ordonnance du 2 janvier 1959 est en effet pour une large part une reprise du décret du 19 juin 1956, texte élaboré sur la fin de la IV^e République à la demande des commissions des finances des chambres, exaspérées par l'inefficacité de la procédure budgétaire. Roger Goetze conseiller du général de Gaulle reprend donc le texte élaboré par Roger Goetze directeur du Budget¹, dans un cas intéressant de recyclage par la V^e République des travaux et de l'expérience de la IV^e.

L'apport décisif du nouveau gouvernement, début 1959, dans le contexte de refondation institutionnelle de l'époque, sera de reprendre ce texte en l'élevant formellement au niveau organique, c'est-à-dire dans le bloc de constitutionnalité.

Ce que met ainsi en place l'ordonnance du 2 janvier 1959, c'est une réelle discipline dans la conduite de l'élaboration, du vote et de l'exécution des lois de finances. Celles-ci seront dorénavant votées sous une contrainte de délais s'imposant tant à l'exécutif qu'au Parlement. Et pour assurer la cohérence de la loi de finances et limiter les risques de perte de discipline budgétaire, le texte encadre le droit d'amendement pour empêcher que le Parlement n'accroisse les dépenses ou ne diminue les recettes.

Ce cadre nouveau, en rupture majeure avec les errements des décennies précédentes, restera en vigueur pendant quarante-six ans², jusqu'à ce que la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) le remplace. Il faut d'ailleurs souligner que dans ses apports majeurs (calendrier contraignant, interdiction d'augmenter les crédits ou de diminuer les recettes par amendement), l'ordonnance de 1959 sera confirmée par la LOLF. C'est moins surprenant

1. Sur les circonstances dans lesquelles le décret de 1956 fut mis au point en quelques semaines, on se reportera utilement aux *Entretiens avec Roger Goetze*, déjà cités ; de même sur l'enlisement des travaux d'élaboration de la loi organique, prévue par la Constitution de 1946, qui ne vit jamais le jour, voir la contribution de Lucile Tallineau dans Philippe Bezès *et al.*, *L'Invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2013.

2. Pour l'essentiel, les dispositions de la LOLF du 1^{er} août 2001 ont commencé de s'appliquer à compter de la loi de finances pour 2005.

1958-1965 : l'équilibre par nécessité

qu'il ne le semble au premier abord : après tout, c'est à la demande du Parlement que le décret de 1956, matrice de l'ordonnance de 1959, avait commencé d'instituer des procédures d'urgence pour l'adoption du budget avant le 1^{er} janvier, ou encore avait prévu l'interdiction pour le Parlement d'amender les dépenses à la hausse¹.

3. 1959-1962 : FERMETÉ, SACRIFICES... ET SUCCÈS

Une prise de risque politique et économique

Le plan Pinay-Rueff, très ample et ambitieux, comportait une prise de risque politique et économique, dont on a vu qu'elle a failli faire reculer Antoine Pinay et qu'elle a suscité des résistances internes au gouvernement de coalition en décembre 1958.

Il y avait des risques d'acceptabilité en raison de l'ampleur des mesures d'économie sur les dépenses ; de Gaulle, lui-même interpellé sur la dureté des échanges avec les parlementaires, refusera explicitement de revenir sur le plan, considérant qu'il n'y avait pas d'exception à faire². Les mesures en recettes étaient également lourdes, avec des recettes en hausse de 13 % en valeur notamment du fait des hausses de l'impôt sur les sociétés, des taxes sur l'essence, de l'impôt sur les ménages aisés. Mais ce qui se joue en 1958, c'est la définition d'un niveau de fiscalité tolérable sur le long terme, et de fait le niveau des prélèvements obligatoires d'État rapporté au PIB³ restera, au cours des trente années suivantes, proche du niveau de 18 % atteint alors.

1. Pour plus de détails sur le décret du 19 juin 1956 et l'ordonnance du 2 janvier 1959, le lecteur se reportera au chapitre VIII consacré à la LOLF.

2. Voir Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, op. cit.

3. Il convient de souligner cet aspect de prélèvements obligatoires (PO) affectés à l'État – l'ensemble des autres PO (locaux et de sécurité sociale) ayant bien sûr connu une croissance forte.