Les socialistes, la Banque de France et le mur d'argent (1981-1984)

Vincent Duchaussoy

▶ **To cite this version:**

Vincent Duchaussoy. Les socialistes, la Banque de France et le mur d'argent (1981-1984). Vingtième siècle. Revue d'histoire, 2011, 110, pp.111 - 122. 10.3917/ving.110.0111 . halshs-01591292

HAL Id: halshs-01591292
https://shs.hal.science/halshs-01591292

Submitted on 21 Sep 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
Chercher, repérer, avancer.

LES SOCIALISTES, LA BANQUE DE FRANCE ET LE « MUR D'ARGENT » (1981-1984)

Vincent Duchaussoy

Presses de Sciences Po | *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*

2011/2 - n° 110
pages 111 à 122

ISSN 0294-1759

Article disponible en ligne à l'adresse:

---

http://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2011-2-page-111.htm

---

Pour citer cet article :

Duchaussoy Vincent, « Les socialistes, la Banque de France et le « mur d'argent » (1981-1984) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2011/2 n° 110, p. 111-122. DOI : 10.3917/ving.110.0111

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

Les socialistes, la Banque de France et le « mur d'argent » (1981-1984)

Vincent Duchaussoy

Le « mur d'argent », mythe ou réalité, fantasme ou obstacle tangible à toute politique d'une gauche aux commandes de l'État ? On s'en doute : un peu de tout cela à la fois. C'est ce que montre Vincent Duchaussoy en analysant les relations tumultueuses nouées entre la gauche au pouvoir et la Banque de France à compter de 1981 et jusqu'au tournant de la « rigueur », ici réexaminé. Cet article donne ainsi à comprendre les évolutions, voire la rupture, que la présidence de François Mitterrand a opérées dans le domaine économique et financier par rapport à son programme initial, et les enjeux internes à la Banque centrale française elle-même, soucieuse de préserver son autonomie et en même temps soumise par statut aux décisions gouvernementales.

Depuis 1979 et les répercussions du second choc pétrolier, la France voit son économie s'enliser dans la crise économique[1]. Malgré les mesures de soutien à l'économie prises par le gouvernement Barre en 1979-1980, la croissance peine à redémarrer. Le Premier ministre et sa politique d'austérité atteignent alors des records d'impopularité dans l'opinion publique. Dans ce contexte, l'élection présidentielle de mai 1981 s'annonce serrée, d'autant que le président sortant Valéry Giscard d'Estaing doit faire face à une gauche unie derrière la candidature de François Mitterrand. Lorsque le 10 mai 1981, celui-ci l'emporte par 51,76 % des voix, c'est pour la gauche une victoire historique. Pour la première fois dans l'histoire de la Cinquième République, un président de gauche est élu et permet à son camp de retrouver le pouvoir, après près de vingt-cinq années d'opposition. Parmi les hommes qui vont être amenés, dans les semaines suivantes, à gouverner la France, la plupart n'ont aucune expérience de l'exercice du pouvoir. Certes, d'aucuns, à l'image de Gaston Deferre, nommé ministre de l'Intérieur, ou de François Mitterrand lui-même, ont déjà été ministres sous la Quatrième République[2]. À un degré moindre, Jacques Delors[3], qui occupera les fonctions de ministre de l'Économie et des Finances, a été membre du cabinet Chaban-Delmas lorsque celui-ci était le Premier ministre de Georges Pompidou. Du fait notamment de la jeunesse – au sens de leur relative inexpérience de la pratique du pouvoir – des nouveaux visages du parti socialiste[4], ce retour de

(1) Cet article s'appuie sur une partie de notre mémoire de master, soutenu à l'Université de Rouen en juin 2009 et intitulé « La Banque de France et l'État : enjeux de pouvoir ou résurgence du mur d'argent ? 1978-1984 ». Ce mémoire a obtenu, le 12 mai 2010, le premier prix de l'Institut François-Mitterrand.

(2) Parmi les ministres, Michel Jobert, chargé du Commerce extérieur, et Alain Savary, en charge de l'Éducation ont également une expérience gouvernementale. C'est également le cas de Maurice Faure, garde des Sceaux, qui quitte cependant son poste après les élections législatives de juin 1981.

(3) D'autres, comme Claude Cheysson (Relations extérieures), André Chandernagor (Affaires européennes) ou encore Michel Rocard (Plan) possèdent, à l'instar de Jacques Delors, une expérience de cabinet.

(4) Le gouvernement de Pierre Mauroy ne compte que quatre ministres communistes, placés à des postes non régaliens. On peut par conséquent estimer qu'il est juste de parler d'un gouvernement à dominante socialiste.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

la gauche pose la question, soulevée par la nouvelle opposition démocratique, de sa légitimité à gouverner le pays. Aux cris d'orfraie de la droite républicaine, qui prédit le pire à ce nouveau gouvernement, répond en écho la résurgence d'une question très présente au 20e siècle, celle de l'existence d'un « mur d'argent », soulevée à chaque fois qu'en France, au siècle dernier, la majorité politique est passée à gauche. Le « mur d'argent » pose la question d'une seconde opposition, non plus politique et démocratique mais financière, à même de contrarier les desseins du pouvoir élu. Comment ne pas s'interroger alors, dans ce contexte de crise économique tant conjoncturelle que structurelle et d'alternance politique, sur le rôle de la Banque de France, jadis bastion de l'opposition au Cartel des gauches (1924-1926) et qui semble cesser de jouer son rôle historique de banquier naturel de l'État qu'elle campait de manière structurelle depuis lors ? Si le « mur d'argent » est encore debout, quelle(s) figure(s) moderne(s) adopte-t-il en ce début des années 1980 ?

La légende du « mur d'argent »

Qu'est-ce que le « mur d'argent » ?

La hantise du « mur d'argent », « étroitement liée à l'obsession de la faillite financière[1] » comme le rappelle Olivier Feiertag, puise sa source dans la chute du dernier cabinet du Cartel des gauches, présidé par Édouard Herriot. Jean-Noël Jeanneney en a explicité tous les ressorts[2]. Il est difficile de déterminer si l'expression a été employée par Herriot lui-même ou si elle est le fruit de la presse de l'époque. Toujours est-il que ce « mur d'argent », lequel évoque désormais la possibilité d'une pression exercée par les détenteurs de capitaux à l'encontre d'un gouvernement, fait dès lors partie intégrante de l'héritage historique de la gauche en France. La preuve en est que l'on retrouve une trace de cette expression dans les anciennes déclarations du président Mitterrand. Ainsi ne formulait-il pas lui-même son combat contre les forces de l'argent : « Le véritable ennemi […] si l'on est bien sur le terrain de la rupture initiale, des structures économiques, c'est celui qui tient les clefs. […] C'est le monopole, terme extensif pour désigner les puissances de l'argent, l'argent qui corrompt, l'argent qui achète, l'argent qui tue, l'argent qui ruine et l'argent qui pourrit jusqu'à la conscience des hommes[3]. » La question de la relation entre argent et pouvoir, ou plus largement de la place de l'argent dans les sociétés modernes, est par ailleurs un thème régulièrement abordé par le candidat Mitterrand, et par le président lors de ses premiers mois de mandat. François Mitterrand affirme même, au cours de sa conférence de presse du 24 septembre 1981, que « le mur de l'argent existe[4] ».

Le contexte économique et politique de mai 1981

Ces déclarations se placent dans un contexte politique de virulence extrême de la nouvelle opposition – laquelle, sur la base d'un procès en illégitimité, prédit au gouvernement un échec dans moins de deux ans et 25 % d'inflation, contribuant ainsi à agiter la peur. Par ailleurs, le climat économique est particulièrement tendu. Il faut rappeler qu'au lendemain du second tour de l'élection présidentielle qui a vu triompher le candidat Mitterrand, la Bourse est le théâtre

(1) Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libération financière en France de 1981 à 1984 », *in* Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand, les années du changement, 1981-1984*, Paris, Perrin, 2001, p. 431-455, p. 440.

(2) Jean-Noël Jeanneney, *Leçon d'Histoire pour une gauche au pouvoir : la faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris, Seuil, 1977.

(3) François Mitterrand, *Politique*, t. I : *1938-1981*, Paris, Marabout, 1984, p. 326-327, cité par Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *L'Ambition et le remords : les socialistes français et le pouvoir, 1905-2005*, Paris, Fayard, 2005, p. 330.

(4) La vidéo de la conférence de presse du président de la République est disponible sur le site Internet de l'Institut national de l'audiovisuel (http://www.ina.fr).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

d'un étrange ballet. En ce matin du lundi 11 mai 1981, les ordres de ventes affluent au palais Brongniart. Les titres des groupes visés par les projets de nationalisation sont évidemment les plus touchés (banques privées, Dassault, Compagnie générale d'électricité, Pont-à-Mousson, Saint-Gobain, Matra, Rhône-Poulenc, Thomson, Brandt), alors que l'on constate une absence quasi totale de demande. Devant l'ampleur du mouvement, la décision est prise de fermer le marché. Une situation comparable n'est pas survenue depuis le déclenchement de la Première Guerre mondiale. Sur les deux cents valeurs du marché à terme, seules dix-sept peuvent être cotées. Le sentiment de défiance de la part d'un certain pouvoir financier peut donc être légitimement ressenti.

Il convient par ailleurs d'y ajouter les spéculations quotidiennes et incessantes qui s'exercent contre le franc et qui obligent la Banque de France à intervenir quotidiennement, soit directement soit par le bais du Fonds de stabilisation des changes (FSC) : « Le Fonds de stabilisation des changes a dû soutenir très activement le franc […]. M. le Gouverneur peut dire que la Banque de France a en main la situation du franc sur le marché des changes[1]. » Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que sonne à l'oreille de ces hommes de gauche l'écho des traumatismes nés des échecs du Cartel des gauches et du Front populaire. En outre, les propositions de ruptures contenues dans le programme commun n'étaient pas de nature à rassurer les détenteurs de capitaux. François Mitterrand ne disait-il pas lui-même son ambition de « changer de société » plutôt que de « changer la société ». « Notre objectif n'est pas de moderniser le capitalisme ou de le tempérer mais de le remplacer par le socialisme [...] rompre avec la toute-puissance du marché et sa logique du profit engagera la transition[2] », affirmait-il deux ans avant son élection, lors du Congrès de Metz du parti socialiste. Le mouvement de défiance d'une partie des agents économiques face au pouvoir élu est en grande partie le fruit d'un décalage entre la réalité de la politique menée par le gouvernement en place et les propositions formulées jadis par le candidat et sur lesquelles se fondent les inquiétudes, même si les emblématiques nationalisations rapprochent les propositions de l'action et contribuent grandement à l'idéologisation du débat.

Un problème idéologique

La proposition initiale de rupture avec le capitalisme répond, ainsi que l'ont identifié Alain Bergougnioux et Gérard Grunberg[3], à la conjugaison de deux perspectives. D'une part, une perspective traditionnelle, héritée de l'expérience du Front populaire, établissant comme clivage central l'exploitation économique par les détenteurs des moyens de production et nécessitant donc leur prise de contrôle par l'État. Celui-ci s'assure ainsi le contrôle et la maîtrise de l'appareil productif national. C'est cette logique que l'on retrouve dans les nationalisations du secteur industriel enclenchées en 1981-1982. Elle devait permettre au gouvernement de s'assurer la maîtrise de l'investissement et donc de la contribution du secteur industriel à sa politique de relance. Pour que la hausse du pouvoir d'achat des ménages génère de la croissance, l'État devait s'assurer d'une hausse de la production nationale. Mais il y a également, d'autre part, une perspective plus restrictive, héritage de 1968 : celle de la défense de valeurs jugées par la gauche comme étant incompatibles avec le capitalisme, dont l'essor est associé à la montée des individualismes, d'où l'appel à l'extension des libertés individuelles.

(1) Archives de la Banque de France (ABF), procès-verbaux du Conseil général, recueil n° 172, séance du 14 mai 1981, p. 157.

(2) Congrès du parti socialiste à Metz, 6 au 8 avril 1979, extrait de la motion A, soutenue par François Mitterrand.

(3) Alain Bergounioux et Gérard Grunberg, *op. cit.*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

Ces deux logiques, collective puis individuelle, ont pour point commun la critique du pouvoir de l'argent et de la place que tient celui-ci dans la société, mais également des contraintes et des hiérarchies engendrées par le système. C'est à cet objectif de contrôle des flux financiers que répondent les nationalisations du secteur bancaire, qui sont avant tout pensées comme le moyen d'assurer à l'État la maîtrise du crédit, essentielle pour la mise en œuvre du plan de relance. Le choix, dans la plupart des cas, de nationalisations à 100 %, n'est pas uniquement destiné à satisfaire un électorat. Instruites des expériences précédentes, la gauche ne pouvait imaginer exercer véritablement le pouvoir sans s'assurer la maîtrise préalable du crédit et des entreprises essentielles à la vie économique de la France. C'est ainsi, si l'on en croit Jacques Attali, que François Mitterrand aurait justifié cette politique en Conseil des ministres, évoquant les nationalisations et le rythme des réformes : « Nous n'avons pas, comme la droite, les moyens économiques, alors nous contre-attaquons avec tous les moyens que nous donne la Constitution[1]. » Dans ce climat très tendu, on peut légitimement s'interroger sur le rôle joué par la Banque de France, dont il a été démontré que son action n'avait pas été étrangère aux oppositions rencontrées par les gouvernements du Cartel des gauches dans les années 1920[2].

Le rôle de la Banque de France

La Banque et le nouveau pouvoir

Depuis 1926 et surtout depuis 1936, la Banque de France a bien changé. Nationalisée en 1945, elle n'est plus soumise au contrôle d'intérêts privés. Les régents évincés en 1936, les actionnaires ont eux aussi été écartés en 1945 au profit d'un actionnaire unique : l'État. La Banque de France n'est plus depuis longtemps sous la coupe des « deux cents familles[3] ». Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs sont nommés par le pouvoir exécutif, de même que tous les membres du Conseil général, qui est l'organe délibératif de la Banque. Cependant, lorsque François Mitterrand accède à la présidence de la République, des rumeurs évoquent de la volonté du nouveau gouvernement de se séparer du gouverneur de l'Institut d'émission, Renaud de La Genière, qui avait été nommé par le président de la République sortant. Dès le 21 mai, jour de son installation, le Premier ministre Pierre Mauroy reçoit Renaud de La Genière en présence du ministre de l'Économie Jacques Delors. Le gouverneur se voit signifier qu'il n'est pas question de sacrifier le franc et que le gouvernement entend le maintenir à son poste. Delors rappelle les mesures d'urgence que le gouvernement a dû prendre : « Dès le lendemain [de l'investiture de François Mitterrand], nous rétablissions un certain contrôle des changes pour mettre fin à l'hémorragie de devises et à la spéculation qui avaient commencé dès le premier tour[4]. » Ce sera un premier message à destination des cambistes, ces hommes des salles de marchés qu'on n'appelle pas encore les *traders*.

Pourtant, il apparaît effectivement et très clairement que la Banque de France et son gouverneur sont en désaccord profond avec la politique de relance par la consommation pour laquelle a opté le gouvernement. Renaud de La Genière estime que cette politique va à l'encontre des objectifs précédemment définis, au premier rang desquels a été érigée, depuis

(1) Jacques Attali, *Verbatim I : 1981-1986*, Paris, Fayard, 1993, p. 132 (18 novembre 1981).

(2) Voir Jean-Noël Jeanneney, *op. cit.*

(3) Cette expression, utilisée notamment par Édouard Daladier durant l'entre-deux-guerres, désignait les deux cents plus gros actionnaires de la Banque en même temps qu'elle dénonçait le trop grand pouvoir qu'ils détenaient. Jusqu'en 1936, ceux-ci formaient l'assemblée générale des actionnaires de la Banque de France.

(4) Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 182.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

1976, la lutte contre l'inflation [1]. Il le fait savoir, dès le 27 mai 1981, dans l'intimité du Conseil général : « Les mesures qui ont été prises sont des mesures d'urgence [...,] elles doivent être relayées par la définition d'une politique économique compatible [2]. » Cependant, la Banque n'a pas la possibilité d'intervenir publiquement et de peser dans le débat politique. Ses remarques prennent la forme de lettres adressées au directeur du Trésor ou au cabinet du ministre. Dans le cas présent, c'est dans les relations entre l'Institut d'émission et la direction du Trésor au ministère des Finances que s'expriment les désaccords. Spécialiste de l'histoire des relations entre la Banque de France et la puissance publique, Jean Bouvier a montré combien ces relations pouvaient être ambivalentes, faites « de profondes connivences et d'un fondamental consensus dans la longue durée concernant la stratégie monétaire [3] » mais qui connaissent en outre « des tensions, des désaccords, parfois des crises dans la courte durée [4] ».

Les avances de trésorerie

À compter du mois d'août 1981 et jusqu'au printemps 1982, un climat de tensions exacerbées voire de crise profonde s'installe entre l'Institut d'émission et les représentants de l'État. Au centre de cette querelle : la question des avances de trésorerie consenties par la Banque de France au Trésor. Ces concours sont théoriquement plafonnés à 20,5 milliards de francs, dont la moitié à titre gratuit, la somme étant pondérée chaque semestre par les plus ou moins-values de change, selon un mécanisme réaffirmé par la Convention de trésorerie du 27 juin 1949. Celle-ci, dans son article 2, prévoit également que « les disponibilités en francs du Fonds de stabilisation des changes sont désormais conservées exclusivement en compte-courant à la Banque de France [5] ». Ainsi, la Banque de France conserve dans ses écritures les mouvements du Fonds de stabilisation des changes ainsi que le solde des avoirs exprimés en francs compte tenu de la fluctuation des changes. Chaque semestre, les bénéfices ou les pertes du FSC sont portées au compte du Trésor. Or, en juillet 1981, l'imputation au compte du Trésor public des résultats bénéficiaires du FSC va réduire drastiquement le plafond des avances de la Banque de France au Trésor. En d'autres termes, la dégradation de la situation du franc par rapport aux autres monnaies, et en particulier au dollar, amène le FSC – qui détient les réserves en devises – à réaliser un bénéfice en francs. Le phénomène inverse se produit en cas d'appréciation de la monnaie nationale. Dans le cas présent, la dépréciation brutale du franc produit une baisse spectaculaire du plafond des concours de la Banque, dont s'émeut le directeur du Trésor, Jean-Yves Haberer, qui justifie devant le Conseil général qu'« aucun État industriel avancé n'a, dans les mêmes conditions, une aussi faible marge de manœuvre. Avoir auprès de son banquier, celui que l'on s'est choisi le jour lointain où le droit napoléonien lui a donné le privilège d'émettre des billets de banque, une marge de tirage de 8 milliards est dérisoire [6] ». Par la suite, le plafond ne cesse de s'écrouler jusqu'à être réduit à zéro entre juillet 1982 et juillet 1983 (voir graphique [7]).

(1) Depuis 1976, la Banque de France et le gouvernement fixent, de concert, un objectif restrictif de croissance de la masse monétaire pour l'année suivante.

(2) ABF, procès-verbal du Conseil général, recueil n° 172, séance du 27 mai 1981, p. 173.

(3) Jean Bouvier, « La Banque de France et l'État de 1850 à nos jours », in *L'Historien sur son métier*, Paris, Éd. des Archives contemporaines, 1989, p. 371-372.

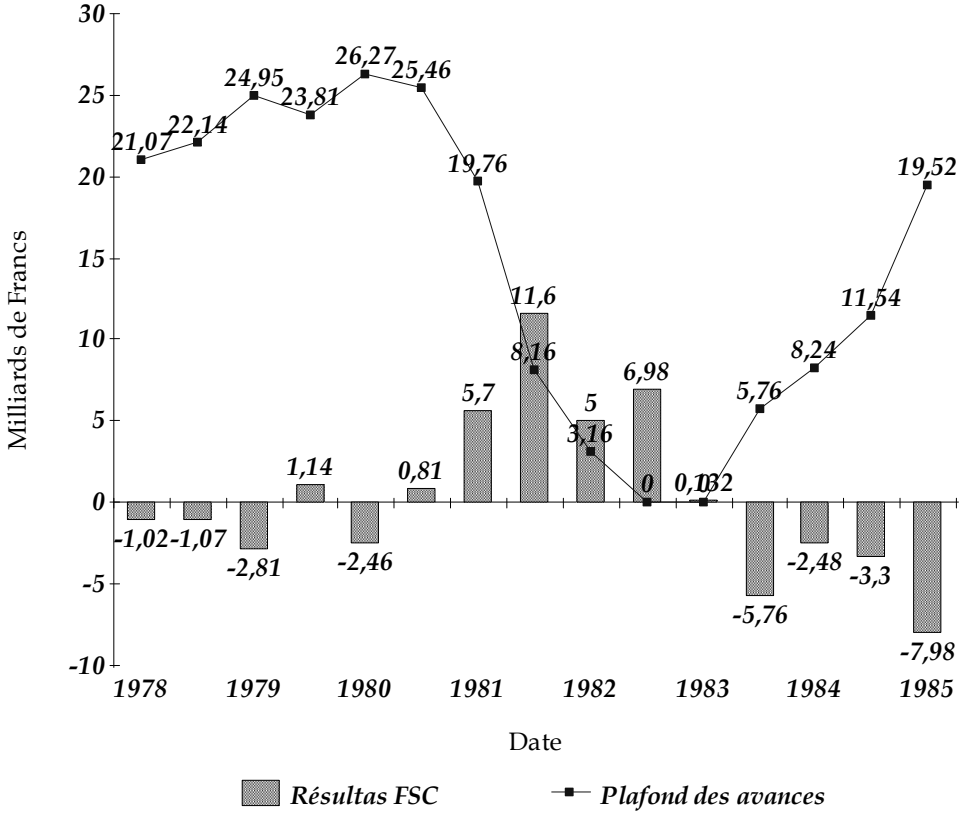
(4) ABF, 1069198919/4, Convention du 27 juin 1949 relative à l'apurement des opérations du Fonds de stabilisation des changes.

(5) ABF, 1069198919/4, Convention du 27 juin 1949 relative à l'apurement des opérations du Fonds de stabilisation des changes.

(6) ABF, procès-verbal du Conseil général, recueil n° 172, séance du 20 août 1981, p. 264-265.

(7) D'après ABF, 1180200501/546, note de la Direction des analyses et statistiques monétaires (DASM), non datée mais probablement rédigée en 1986, intitulée « évolution des concours de la Banque à l'État depuis 1978 ».

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po



1. Incidence des résultats du Fonds de stabilisation des changes sur le plafond des avances de la Banque de France.

Dès lors, le directeur du Trésor Jean-Yves Haberer n'a de cesse de revendiquer la signature d'une nouvelle convention de trésorerie entre le Trésor public et la Banque de France afin d'obtenir le relèvement du plafond des avances à 50 milliards de francs. Il invoque pour cela l'évolution sensible des transactions enregistrées depuis la dernière convention conclue en 1973 ainsi que « le secours que cette possibilité d'avances peut constituer pour les mouvements de trésorerie, alors que l'effet de l'inflation en limite systématiquement le montant réel[1] ». Pour Renaud de La Genière, il s'agit d'une opération purement comptable qui vise à tenir compte des bénéfices réalisés en devises. Il ne serait donc question d'un quelconque relèvement du plafond des avances en raison d'un banal jeu d'écritures. Le gouverneur semble craindre par ailleurs qu'un relèvement du plafond des avances ne serve en réalité à financer des déficits de plus en plus grands, et nour-

(1) ABF, procès-verbal du Conseil général, recueil n° 172, séance du 20 août 1981, p. 264-265.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

risse le dérapage budgétaire qu'il a toujours condamné : « bien que ces avances ne soient pas faites pour financer les découverts des finances publiques, elles peuvent en fait servir à cela comme un refinancement automatique[1] », met-il alors en garde. Peut-être craint-il également que le Fonds de stabilisation des changes soit, à terme, rattaché comptablement au Trésor, qui y gagnerait la souplesse qu'il demande.

Ainsi, la Banque de France s'oppose doublement aux revendications de hausse des concours formulées par le Trésor. D'une part, la Banque estime que, s'agissant d'une opération purement comptable, il n'est nullement nécessaire de la considérer comme une perte de flexibilité dans la gestion de la trésorerie et donc de la réformer. D'autre part, la Banque centrale entend saisir ici un moyen de peser sur la politique économique du gouvernement dans son ensemble. Les deux logiques sont à l'œuvre, car si l'argument de l'écriture comptable peut s'entendre, il paraît compréhensible qu'une trésorerie nationale ne puisse se satisfaire d'une possibilité d'avances aussi faible. Pour la Banque de France, refuser d'allouer au Trésor des concours de trésorerie supplémentaires, c'est s'opposer à une politique qui voit se creuser les déficits publics, ce que l'Institut d'émission estime néfaste pour l'économie nationale et pour la monnaie. Cette crise de relation entre la Banque et le Trésor met au jour le caractère inadapté de la convention régissant leurs relations de trésorerie, pourtant datée de septembre 1973. La Banque partage par ailleurs ce constat avec le Trésor. Mais le moment, pense-t-elle aussi, ne lui permet pas d'envisager de négocier une nouvelle convention dans des conditions qui ne remettent pas en question son rôle monétaire. Durant cet épisode, l'argument de la défense du franc est souvent mis avant parce que la sauvegarde de la monnaie constitue le métier principal de la Banque centrale, tel qu'elle-même conçoit son rôle et son action, mais aussi tel qu'il est défini par ses statuts.

Autonomie ou indépendance de la Banque centrale ?

Le décret du 30 janvier 1973 relatif aux statuts de la Banque de France précise dans son article premier que « la Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'État la mission de veiller sur la monnaie et le crédit[2] ». La Banque de France se recentre donc en 1981 sur sa mission première, car elle se sent menacée dans sa légitimité, relançant ainsi l'éternel débat qui entoure la question de son autonomie, ou de son indépendance. « La réforme de la Banque [1936] puis sa nationalisation [1945] avaient été votées dans l'optique d'une plus grande subordination de la Banque à l'État, sans qu'aucun texte précis n'ait jamais défini la nature et le degré de cette subordination[3] », rappelle Jean Bouvier. La Banque centrale française se trouve ainsi au centre du compromis républicain, selon lequel, la légitimité résultant de l'élection, il est logique que l'État – et en particulier les pouvoirs exécutif et législatif – ai(en)t la prééminence. D'après les termes de la Convention de trésorerie du 17 septembre 1973, « la Banque de France contribue à la préparation et à la mise en œuvre de la politique monétaire arrêtée par le gouvernement[4] ». Il s'agit donc bien d'un compromis. La Banque est présente en amont et en aval, mais le pouvoir de décision appartient au ministre. Particulièrement depuis la nationalisation de 1945

(1) ABF, procès-verbal du Conseil général, recueil n° 172, séance du 20 août 1981, p. 264-265.

(2) ABF, 1069198919/4, convention du 17 septembre 1973 portant aménagement des relations de trésorerie entre l'État et la Banque de France.

(3) Jean Bouvier, « Les relations entre l'État et la Banque de France depuis les années 1950 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 13, janvier-mars 1987, p. 23-33, p. 26.

(4) ABF, 1069198919/4, convention du 17 septembre 1973 portant sur l'aménagement des relations de trésorerie entre l'État et la Banque de France.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

et bien qu'elle conserve une certaine autonomie, la Banque est placée dans une relation étroite avec l'État. C'est pourquoi le recours aux avances de la Banque centrale peut apparaître comme un moyen d'ajustement interne à la sphère des finances publiques, lorsqu'il ménage une alternative à l'emprunt qui demeure pour sa part un appel à la finance privée. Toutefois, et contrairement à l'emprunt, ce financement public n'est pas sans incidence sur l'accélération de la croissance monétaire. Il est dès lors usuel que la Banque s'insurge quand elle considère que le gouvernement prend des mesures à ses yeux électoralistes ou contraires à son objectif de défense de la monnaie.

Toutefois, cette période de tension que constitue les dix-huit mois suivant l'investiture de François Mitterrand ne signifie pas que la Banque perde de son poids ou de son influence. Il est possible que, dans un premier temps, elle ait été moins écoutée. Néanmoins, l'histoire des relations entre la Banque de France et la puissance publique nous montre que le pouvoir de la première est en partie fonction de l'autorité du gouvernement en place. À mesure qu'il est critiqué ou contesté, la Banque est à même de s'opposer à lui.

Mais ce rapport dual entre Banque de France et État ne doit pas occulter le rôle des hommes. Jean Bouvier ne rappelait-il pas que « les rapports entre institutions et organismes passent toujours par des individus[1] » ? Si, à travers cette querelle des avances de trésorerie, la Banque a su restaurer une partie de son autorité, c'est en grande partie du fait de son gouverneur. À cet égard, la figure encore largement méconnue de Renaud de La Genière est intéressante pour notre histoire. Intégré au corps de l'Inspection des Finances en 1950, il rejoint en 1958 le cabinet d'Antoine Pinay au ministère des Finances, qu'il quitte un an plus tard pour occuper les fonctions de sous-directeur (1959-1966) puis de directeur (1966-1974) du Budget. En 1974, il est nommé au gouvernement de la Banque au poste de second (février) puis premier sous-gouverneur (novembre), avant de succéder en novembre 1979 au gouverneur Clappier, à la tête de l'Institut d'émission. Qualifié par certains de ses collaborateurs d'« homme très intelligent d'abord plutôt froid […] à l'écorce un peu raide et stricte[2] », sa personnalité a pu jouer un rôle dans la tension des relations entre l'Institut d'émission et la puissance publique. « La seule chose qui permet à la Banque d'avoir une certaine indépendance, c'est l'autorité que peut avoir l'institution en général, et surtout le gouverneur », confiait Marcel Théron, ancien directeur général des Services étrangers de la Banque[3].

Le nouveau visage du « mur d'argent »

La variable clé de la confiance

À l'heure d'évoquer sa carrière d'ancien directeur du Trésor (1947-1952), François Bloch-Lainé[4] s'est lui-même interrogé sur la nature du « mur d'argent » : « Le mur d'argent est-il fait de pierres de taille ou de petits cailloux[5] ? »

(1) Jean Bouvier, « La Banque de France et l'État… », *op. cit.*, p. 372.

(2) ABF, entretien avec Robert Raymond, par Saloua Al Ghazi, Mélanie Bescond, Muriel Bordogna, Vincent Duchaussoy, Olivier Feiertag et Floriane Galeazzi, le 19 janvier 2009. Robert Raymond a été directeur général adjoint (1976-1986) puis directeur général (1982-1990) des études à la Banque de France. Dans le cadre de ses fonctions, il a notamment préparé pour le gouverneur les réunions du Comité des gouverneurs de banques centrales de la Communauté économique européenne.

(3) Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), archives orales, entretien biographique de Marcel Théron par Alix Lemasson, le 4 janvier 1991, cassette n° 12. Marcel Théron a été sous-gouverneur de la Banque de France entre 1974 et 1980.

(4) François Bloch-Lainé a notamment occupé les fonctions de directeur du Trésor (1947-1952) et de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (1952-1967).

(5) François Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire*, Paris, Seuil, 1976, p. 123.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

Le rôle de la Banque de France en 1981-1982 permet de répondre à cette question. Si tant est que l'on puisse parler de « mur d'argent », il semble qu'il revêtirait plutôt la forme de petits cailloux. En effet, il ne semble pas y avoir, en 1981, d'hostilité marquée telle qu'ont pu la rencontrer les gouvernements du Cartel des gauches entre 1924 et 1926, mais plutôt une crise de confiance, qui peut ponctuellement aller jusqu'à susciter un climat de défiance. Jacques Delors, qui fut en charge de l'Économie et des Finances entre 1981 et 1984, évoque le poids de ce climat dans ses Mémoires. La réussite de la politique de relance par la consommation voulue par les gouvernements de Pierre Mauroy supposait que les entreprises prennent le relais de cette politique, notamment par le biais d'investissements massifs. Or, force est de constater que la courbe de l'investissement n'a pas esquissé l'allure espérée par le gouvernement.

« Mur d'argent » ? Crise de confiance, répond Jacques Delors : « L'opposition et une partie du patronat entretenaient un climat de guerre civile froide, au prix d'un procès en illégitimité. […] Les chefs d'entreprise n'aimaient pas ce changement de gouvernement. Quand on n'a pas confiance, on n'investit pas[1]. » Néanmoins, il arrive qu'une pierre de taille se cache au milieu de petits cailloux. C'est ainsi qu'alors que le gouvernement prépare un certain nombre de nationalisations, Pierre Moussa, président de la compagnie financière Paribas, tente de soustraire au fisc français une partie des actifs desdites sociétés[2]. L'opération vise à transférer ces fonds vers des filiales belges et suisses de la compagnie, elles-mêmes cédées à une autre société suisse, détenue par des partenaires étrangers de Paribas. Révélée au grand public, l'affaire conduira Pierre Moussa à démissionner et quitter le territoire national. Toutefois, si l'opposition rencontrée par le Cartel des gauches ou même le Front populaire était collective et structurée, il semble que, d'une manière générale, les oppositions rencontrées par le pouvoir exécutif socialiste soient plus éparses, plus individuelles. Ceci n'est pas pour autant sans dommages. « Mon expérience personnelle m'a permis de repérer quelques points sensibles de grande influence, notamment du côté de la Bourse, où l'émotivité et la sottise rendent la manœuvre assez facile à quelques volontés bien placées », rappelait François Bloch-Lainé[3].

Gouverner pour durer

Le problème politique d'un gouvernement de gauche est alors d'être accepté, d'être légitime à gouverner aux yeux de tous, y compris en dehors de son électorat, et particulièrement dans les milieux économiques et financiers. Marqués, nous l'avons dit, par l'histoire de la gauche française, les socialistes des années 1980 ne veulent pas revivre le traumatisme des échecs passés. François Bloch-Lainé, encore une fois, nous dresse ce tableau qui effraie les socialistes : « 1926, 1936, 1946, 1956. Chaque fois, un gouvernement de gauche est venu au pouvoir, porté par un fort courant populaire. Il a voulu faire autrement […]. Et assez vite, il a repris la politique de ses adversaires ou leur a laissé la place parce que la situation financière, monétaire, se dégradait au point d'être instable[4]. » Pour le pouvoir en place, l'enjeu essentiel est alors de gagner le combat de la durée. Permettre à la gauche de rester au pouvoir, et donner tort ainsi à ceux qui, en 1981, lui promettaient l'échec en moins de deux ans, est une première victoire. Cela passe en grande partie par la démonstration de ses capacités de gestion.

Au gouvernement, un homme atypique va symboliser cette volonté : Jacques Delors. Par

(1) Jacques Delors, *op. cit.*, p. 167-168.
(2) Voir Pierre Moussa, *La Roue de la Fortune : souvenirs d'un financier*, Paris, Fayard, 1989.
(3) François Bloch-Lainé, *op. cit.*, p. 123.
(4) *Ibid.*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

son christianisme affiché dans une gauche largement anticléricale, son passé de syndicaliste certes, mais aussi de membre du cabinet de Jacques Chaban-Delmas[1], certains de ses collègues ministres ont sans doute pu voir en lui un homme de droite, un ministre un peu moins ancré que les autres dans ses convictions socialistes. En tout état de cause, on ne peut que noter la singularité de ses positions au sein du gouvernement. Dès l'accession au pouvoir, il s'est battu contre l'euphorie des premières mesures en tentant, par exemple, de limiter l'étendue des nationalisations, puis de les cantonner à 51 % du capital de ces entreprises. C'est pourtant lui qui va incarner cette volonté de permettre à la gauche de durer. Il avait, le premier, alerté le gouvernement du risque d'emballement des réformes alors que la reprise internationale escomptée tardait à se manifester. Il alla même, comme on le sait, jusqu'à prendre à témoin l'opinion publique. Invité de l'émission *Le Grand Jury* sur RTL le 29 novembre 1981, il demande une « pause dans l'annonce des réformes ». Cependant, Delors est démenti le lendemain même par le Premier ministre. Il faut dire que le mot de « pause » n'est pas anodin. « Depuis le gouvernement du Front populaire de Léon Blum, l'annonce de la "pause" a pour la gauche un contenu historique précis. C'est en fait l'abandon du programme présenté au pays[2] », souligne Thierry Pfister, alors chargé de la communication auprès du Premier ministre.

Pourtant, Jacques Delors est rapidement rejoint par Pierre Mauroy dans sa conviction qu'il faut repenser la politique menée pour ancrer solidement la gauche au pouvoir et, *in fine*, y banaliser sa présence. Voilà comment le Premier ministre résume *a posteriori* sa position, lors d'un entretien qu'il accorde à Pierre Favier et Michel Martin-Roland : « On ne peut plus continuer comme ça. Si on ne prend pas le choix que je préconise, on est condamnés à retrouver la trame de 1848, 1936, celle où la gauche ne gouverne pas dans la durée, mais arrive au pouvoir à un moment d'exaspération, quand tout est trop cadenassé et qu'elle doit faire une avancée significative et vivre ensuite pendant 20 ans dans l'opposition sur la mythologie de ce qu'elle a fait en six mois[3]. » Pierre Mauroy a-t-il été aussi actif qu'il le dit dans ce changement de paradigme ? Certes, ces propos sont tenus plusieurs années après et ce type de récit est à manier avec précaution. Néanmoins, tous les témoignages des acteurs de la période que nous avons pu consulter s'accordent sur la naissance, au printemps 1982, d'un axe fort unissant Rivoli et Matignon.

Changer la gauche ?

La période 1982-1983 et ce que l'on a appelé le « tournant de la rigueur » vont concrétiser ses espoirs. En adoptant une politique économique et budgétaire plus rigoureuse, les socialistes rompent, d'une certaine manière, l'engagement qui les liait à leur électorat. Mais ils démontrent, notamment en temps de crise, que la gauche n'est pas condamnée à la faillite financière. Par la suite, la mise en valeur de l'intégration européenne, *via* la décision de maintenir le franc dans le Système monétaire européen (SME), permettra de donner un contenu programmatique positif à la rigueur. De même, alors que l'emploi avait été le thème central des deux premières années du septennat, la mise en compétitivité de l'appareil productif industriel français est érigée au rang de priorité natio-

(1) Jacques Delors a été conseiller pour les affaires sociales et culturelles puis chargé de mission auprès de Jacques Chaban-Delmas, et secrétaire général auprès du Premier ministre pour la formation professionnelle et la promotion sociale (1969-1972).

(2) Thierry Pfister, *La Vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Paris, Hachette, 1985, p. 243.

(3) Institut François-Mitterrand, notes Pierre Favier et Michel Martin-Rolland, entretiens avec Pierre Mauroy entre le mois de septembre 1988 et le printemps 1990.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

nale. Ainsi, la rigueur n'est plus que l'effet de la contingence, un moyen de cette nouvelle politique industrielle.

Au-delà des réorientations destinées à faire accepter ce changement par l'électorat traditionnel du parti socialiste, ce tournant a changé idéologiquement le parti. Moins de deux ans après l'accession au pouvoir de François Mitterrand, on est bien loin de la rupture annoncée avec le capitalisme. Dans ses Mémoires, Jacques Delors reconnaît que cette politique a été perçue comme un véritable reniement des promesses électorales par bon nombre des sympathisants socialistes : « La politique qu'on appliquait depuis 1982, surtout avec le blocage des prix et des salaires, n'était pas conforme à ce qu'espéraient beaucoup de socialistes. Et pourtant, elle était économiquement nécessaire et socialement juste[1]. » D'une certaine manière, les deux septennats de François Mitterrand ont peut-être mis fin à cette menace du « mur d'argent », en démontrant qu'il n'y avait pas de fatalité à la faillite financière. La preuve en est que la gauche française a pu retrouver par deux fois le pouvoir, deux ans seulement après l'avoir quitté.

Reste à savoir toutefois quel a été le rôle de la Banque de France dans ce changement. À l'évidence, en refusant d'accéder à la demande du Trésor d'augmenter le plafond des avances de trésorerie en 1982, la Banque a non seulement défendu ses intérêts mais, subséquemment, joué le rôle d'un contre-pouvoir. Alain Prate explique comment la Banque de France, qui n'a aucun moyen de limiter le portefeuille de bons du Trésor détenu par la Caisse des dépôts ou les banques, ne peut empêcher leur montant de tripler entre 1980 et 1984 pour atteindre plus de 300 milliards de francs[2]. Or, c'est un moyen, certes non extensif à l'infini, de contourner les limites d'avance au Trésor. Lorsque le Trésor se finance auprès des banques commerciales, celles-ci peuvent ensuite reconstituer leurs liquidités auprès de la Banque centrale, ce qui produit les mêmes conséquences inflationnistes mais n'entre pas en contradiction légale avec la convention entre la Banque et le Trésor. Ce mécanisme est encore facilité par le fait que, depuis les lois de nationalisation, l'actionnaire unique des principales banques françaises est l'État. S'opposer à une nouvelle convention de trésorerie est donc le seul moyen pour l'Institut d'émission de militer en faveur d'une maîtrise du déficit public et du recours à des financements non monétaires. Il en a usé.

Ainsi, la notion de « mur d'argent » est une formule du passé, héritage historique des gauches en France. Néanmoins, elle ne renvoie pas à un fantasme mais à une réalité. Le chantage des régents de la Banque de France à la divulgation des faux bilans après la suppression des bordereaux de coupons en est le reflet[3]. Toutefois, le rôle de la Banque de France a bien changé depuis lors. La réforme de 1936, et plus encore sa nationalisation en 1945, en ont fait une véritable institution publique émanant de l'État, tournant ainsi le dos à la logique privée qu'y était la sienne jusqu'au milieu des années 1930. Dans les années 1980, la Banque est devenue une puissance publique à part entière, en se constituant en véritable Banque centrale depuis les tentatives successives de sa reprise en main par l'État.

Le constat suivant peut alors sembler paradoxal : c'est à la maturation de cette évolution majeure dans l'histoire de la Banque que celle-ci connaît une nouvelle forte crise l'opposant à l'État, qui est plus que jamais son autorité de

(1) Jacques Delors, *op. cit.*, p. 195.

(2) Voir Alain Prate, *La France et sa monnaie : essai sur les relations entre la Banque de France et les gouvernements*, Paris, Fayard, 1987. Conseiller technique du président Pompidou puis directeur du Crédit national, Alain Prate a en outre été sous-gouverneur de la Banque de France entre novembre 1979 et novembre 1984.

(3) Voir Jean-Noël Jeanneney, *op. cit.*

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po

tutelle. À cet égard, cette période représente une évolution non négligeable dans l'histoire de la gouvernance de la Banque et sur son chemin vers l'indépendance. Pourtant, même si la capacité de blocage de la Banque est démontrée par son refus de transiger sur la question des avances de trésorerie, il ne semble pas que la Banque ait pu représenter un « mur », au même titre qu'elle le fit dans les années 1920. Le « mur d'argent », s'il est à chercher, se trouverait plus aisément dans le comportement individuel d'épargnants, actionnaires, entrepreneurs, peu portés à investir par manque de confiance envers le pouvoir élu. Mais la nouvelle forme du « mur d'argent » pourrait, finalement, résider davantage à l'extérieur, dans la concurrence internationale des États et la pression exercée sur la France par les institutions supranationales. À cet égard, le rôle de la Banque de France dans ces institutions, en particulier dans les institutions communautaires européennes telles que le Comité monétaire ou le Comité des gouverneurs de banques centrales, n'est pas à négliger.

Vincent Duchaussoy, Groupe de recherche en histoire (GRHIS), Université de Rouen, 76821, Mont-Saint-Aignan cedex, France.

Actuellement doctorant à l'Université de Rouen sous la direction d'Olivier Feiertag, **Vincent Duchaussoy** travaille, au sein de la Mission historique de la Banque de France, sur l'évolution de l'organisation et de la gouvernance interne à la Banque de France de 1936 à 1993. Ses recherches antérieures, consacrées aux relations entre l'État et la Banque centrale sont à paraître sous le titre *La Banque de France et l'État (1978-1984)* (L'Harmattan, 2011). (vincent.duchaussoy@banque-france.fr)

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Université de Rouen - - 90.22.170.198 - 24/10/2013 16h38. © Presses de Sciences Po