

Nathalie Carré de Malberg, *Le grand état-major financier : les inspecteurs des Finances, 1918-1946. Les hommes, le métier, les carrières*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2011, 710 p.

Jean-Charles Asselain

Ce portrait de groupe d'un corps prestigieux entre tous, l'inspection des Finances, n'a rien de statique : c'est en réalité une histoire bien plus tumultueuse qu'on ne le croit souvent qui est ici retracée pour la première fois. Les travaux antérieurs de Nathalie Carré de Malberg, bien connus de tous ceux qui s'intéressent à la haute fonction publique en France, mettaient déjà en lumière bien des traits marquants. Le présent ouvrage, outre diverses précisions et approfondissements significatifs, apporte une mise en perspective du destin de l'inspection des Finances au XX^e siècle, de la Première Guerre mondiale à la Libération : l'histoire d'une conquête puis d'une consolidation du pouvoir au sein de l'administration des Finances – avec une insistance particulière sur la *capacité d'adaptation* qui a permis à ce corps d'élite de résister aux menaces qui ont pesé sur son existence même en 1936 et en 1946. Les développements nouveaux consacrés aux « années noires » 1939-1946 (p. 529-687) auraient pu d'ailleurs alimenter à eux seuls un passionnant ouvrage.

La légende dorée de l'inspection des Finances (ou plutôt, sa « légende noire et dorée » à la fois) se trouve, chemin faisant, allègrement remise en cause à bien des égards. Non, les inspecteurs des Finances n'étaient pas tous, ni même presque tous, des fils de grands bourgeois, prédestinés à passer et à réussir le concours. Non, il n'y a jamais eu de monopole de recrutement par la filière de Sciences Po (qui hébergeait seulement les « écuries » de préparation au concours). Quant au « vieux procès intenté au mode de recrutement », il doit être clos sans ambiguïté : « Le concours en lui-même n'est pas une machine à sélectionner des héritiers sur mesure. » Pas plus que le stéréotype d'une chasse gardée de la haute bourgeoisie parisienne, celui d'une orthodoxie libérale uniforme et figée, imposée par l'institution, ne résiste à l'examen – comme en témoigne l'étude minutieuse des sujets posés et des copies des candidats reçus. Toute généralisation de ce type apparaît, en fait, aussi peu crédible que ne le sera la thèse avancée en 1945, pour préserver le corps, d'un engagement quasi unanime des inspecteurs des Finances dans le camp de la Résistance...

Récuser les idées reçues, les simplifications abusives (en leur opposant chaque fois que possible une analyse quantitative) ne conduit nullement à minimiser ce qui fait l'originalité de l'inspection des Finances, bien au contraire. D'abord cette *image de soi*, constitutive de l'*esprit Inspection*, ce sentiment de supériorité, fondé sur le succès à un concours difficile, sur l'aptitude à acquérir des compétences nouvelles et sur l'ouverture d'esprit bien plus que sur des connaissances techniques (« Il n'est pas mauvais d'avoir quelques connaissances », comme le concède du bout des lèvres

Wilfrid Baumgartner en s'adressant aux candidats qu'il prépare au concours de l'Inspection). Et comme ces qualités n'ont rien d'imaginaire, on assiste à une sorte de « cercle vertueux du prestige et du recrutement » : l'efficacité et la compétence dont font preuve la grande majorité des inspecteurs détachés notamment à la direction du Trésor contribuent à renforcer la prééminence de cette direction (ou même l'influence du ministère des Finances sur les choix gouvernementaux) au moins autant que le passage par ces postes prestigieux contribue à accélérer les carrières individuelles des membres du corps. L'appartenance à des réseaux multiformes, parfois favorisée par les origines familiales, mais reposant bien davantage sur des liens personnels (l'inspection des Finances, véritable « creuset social » au sein des différentes bourgeoisies et classes moyennes, à rebours des idées reçues ?), joue également un rôle décisif ; ce sont ces réseaux qui permettent aux plus doués des inspecteurs, ou du moins aux plus chanceux d'entre eux, d'accéder très jeunes à des postes de responsabilité quasi inespérés à leur âge.

On oublie trop facilement ce paradoxe : les activités de contrôle, la fonction d'*inspection* proprement dite, qui sont à l'origine du corps et lui donnent son nom, tendent très tôt, mais de plus en plus au fil des générations, à s'effacer devant des responsabilités bien plus larges – élaboration des choix financiers et conseil de l'action gouvernementale. Certaines déclarations d'une rare franchise témoignent bien de cette désaffection pour le métier d'inspecteur : « Le prestige de l'Inspection, c'est aux camarades sortis qu'elle le doit [...] L'Inspection est une élite. Dans l'intérêt du pays, il ne faut pas qu'elle reste confinée étroitement dans la tournée » ; ou, plus crûment encore : « On n'entre à l'Inspection que pour en sortir [...] Rester dans les cadres, c'est être en panne. » Tout se passe comme si la carrière ne commençait véritablement qu'avec la sortie des cadres, dans deux directions principales : soit au sein de la fonction publique, vers les cabinets ministériels (indépendamment de tout engagement politique), les principales directions du ministère des Finances et parfois d'autres ministères, ou encore hors de France dans l'Empire ou à l'étranger sur des postes d'attaché financier ; soit vers le secteur privé, notamment le secteur bancaire et financier, le fameux « pantouflage ». Mais s'agit-il réellement de deux voies distinctes ? Non, dans la mesure où le pantouflage, loin d'être ressenti comme une désertion, peut être crédité de contribuer au décloisonnement des élites, en opérant une osmose caractéristique entre le public et le privé. La direction du Trésor, plus que toute autre, apparaît comme « un tremplin, une voie royale vers les banques », ce qui renforce encore l'attrait qu'elle exerce sur les jeunes inspecteurs les plus doués et ambitieux (encore un « cercle vertueux » ?). De tout cela résulte une sorte de *consanguinité*, propre au capitalisme français, où l'État exerce *de facto* la fonction de recruter et de former lui-même une part importante de la classe dirigeante financière. L'analyse de Nathalie Carré de Malberg, dense, précise, toujours bien argumentée, et qui soutient constamment l'intérêt du lecteur, se garde bien de tout schématisme. Il ne s'agit pas de « collusion » avec le secteur privé ; s'il est facile en général à des inspecteurs ou anciens inspecteurs des Finances de trouver un langage commun, chacun néanmoins reste dans son rôle (comme en témoignent les divergences occasionnelles entre responsables du Trésor et de la Banque de France issus du même corps). Le pantouflage des inspecteurs des Finances, fréquent dès le XIX^e siècle, mais qui s'amplifie après la Première Guerre mondiale (on parle joliment d'un « vol de papillons »), facilité d'ailleurs par le développement d'un secteur semi-public et parfois suivi d'un retour vers la fonction publique, donne naissance à un « marché de

l'emploi » très spécifique. L'écart des rémunérations entre le privé et le public est un sujet que l'on évoque rarement, mais, selon les termes de l'ancien inspecteur des Finances et ancien ministre des Finances François Pietri, il expose l'État au risque permanent de « conserver des hauts fonctionnaires au rabais ». Les déceptions de carrière peuvent aussi pousser certains vers le privé. Le Service de l'inspection des Finances est partagé entre le souci de préserver les effectifs du corps et l'opportunité de renforcer son influence en favorisant l'« essaimage ». L'équilibre qui tend à s'établir est un équilibre mouvant, qui varie avant tout en fonction de la conjoncture économique. La tendance séculaire à une amplification des départs – et notamment des départs précoces – s'accélère durant la phase de croissance dynamique des années 1920, sous l'influence directe de la forte demande de recrutements à des postes de responsabilité émanant du secteur privé (l'attachement au service de l'État a ses limites !). Au contraire, la dépression prolongée des années 1930 provoque de façon presque mécanique un repli sur les carrières de la fonction publique, avec entre autres une présence renforcée des inspecteurs des Finances dans les cabinets ministériels, au moment où l'état des finances publiques impose des choix particulièrement difficiles.

Les années noires du régime de Vichy marquent-elles une rupture majeure ? Nullement, à première vue. La grande majorité des inspecteurs, tout en changeant souvent d'emploi (les occasions de « sortir » vers des emplois supérieurs se multiplient, y compris hors du ministère des Finances), restent en fonction – ils invoqueront comme justification leur volonté de « sauver ce qui peut encore l'être » (Boisanger), et aussi la tradition du corps de servir l'État indépendamment de la couleur du gouvernement. Le régime assure à ceux qui le soutiennent des promotions accélérées, tandis que la proportion d'inspecteurs voués aux tâches subalternes (la tournée d'inspection) tombe au plus bas : une « belle époque », en termes de carrière ! Mais le fait le plus marquant est que les inspecteurs des Finances se trouvent plus que jamais placés aux commandes de l'économie, au fur et à mesure que s'affirme l'emprise de l'État, ces hauts fonctionnaires de formation et de convictions libérales acceptant sans état d'âme apparent d'assumer les responsabilités les plus diverses au sein d'une économie fortement dirigiste. Et la Libération ne marque pas la fin de ces ambiguïtés. La personnalité des inspecteurs des Finances résistants, leur nombre (une cinquantaine, essentiellement parmi les plus jeunes) ont certainement contribué à écarter la menace de suppression du corps. L'épuration officielle se limitera en fin de compte à quelques exclusions ou départs des plus compromis. Mais l'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes inspecteurs, accédant d'un seul coup à des responsabilités de premier plan, marque un nouveau départ, comme après 1918. L'inspection des Finances n'a pas seulement survécu : elle a su s'adapter aux événements.

Reste alors la question fondamentale : l'économie française, la conduite de la politique financière et économique ont-elles bénéficié de l'existence de ce corps prestigieux ? Paradoxalement, les pouvoirs réels des inspecteurs des Finances n'ont jamais été à la hauteur des responsabilités qu'ils exercent : leurs appels répétés au respect des grands équilibres, leurs mises en garde contre des dépenses excessives (même lorsqu'ils dénoncent des abus caractérisés) restent presque toujours de peu d'effet. Plus grave encore : les inspecteurs des Finances n'ont pas toujours préconisé les « bons » choix. Nathalie Carré de Malberg, en toute modestie, n'a pas voulu inclure dans sa recherche l'évaluation des résultats économiques imputables à

l'inspection des Finances. Elle présente cependant une troublante « étude de cas » : l'engagement des responsables les plus marquants en faveur de la politique de déflation et de défense à tout prix du *franc fort* dans les années 1930. On rappellera certes que ce choix, qui nous paraît aujourd'hui relever d'un aveuglement collectif, n'était pas, tant s'en faut, le propre des inspecteurs des Finances, et que l'on trouve parmi eux de rares défenseurs précoces (attachés financiers en poste à l'étranger, notamment) du choix de la dévaluation ; d'autres se rallieront progressivement – selon leur degré de lucidité, ou d'entêtement – à la dévaluation devenue inéluctable. Mais on retiendra surtout que l'unité de vue est très rarement réalisée, comme l'attestent bien des exemples, antérieurs ou ultérieurs, de divergences entre inspecteurs des Finances : identifier l'Inspection à un bloc homogène au service d'une orthodoxie commune serait une vision radicalement fautive. Les inspecteurs des Finances ont directement contribué, avec un degré de conviction inégal, à mettre en œuvre dès avant 1945 des politiques interventionnistes plus ou moins cohérentes, selon les choix du gouvernement au pouvoir. Leur attachement de principe à la rigueur monétaire et budgétaire n'a pas empêché la France de figurer un demi-siècle durant (1936-1986) parmi les nations les plus inflationnistes d'Europe. Les préoccupations immédiates l'emportent presque toujours. Le redressement de 1958, dont l'initiative revient indiscutablement à l'ancien inspecteur des Finances Jacques Rueff, constitue bien un épisode marquant, mais tardif et demeuré exceptionnel. En ce qui concerne la période étudiée ici, un chapitre consacré à la lignée des ministres des Finances issus de l'Inspection (Caillaux en 1914, Lasteyrie en 1921, Pietri en 1931, Bouthillier en 1940) aurait permis de cerner la responsabilité d'inspecteurs des Finances accédant à un pouvoir de décision effectif dans des contextes divers : mais il n'entrait pas dans le projet de cet ouvrage, conçu comme un portrait collectif. Le *Dictionnaire de l'inspection des Finances*, en cours de publication, devrait permettre d'évaluer ce que l'économie française doit – ou non – à l'action de ses inspecteurs des Finances. Mais presque toutes les autres questions trouvent déjà, dans le travail impressionnant de Nathalie Carré de Malberg, une réponse quasi définitive.