

Avril 1924

**Le Parlement face aux crises de l'après-
guerre (1924-1928) : l'échec des
commissions des finances**

Thomas Desjuzeur
Mémoire dirigé par Nicolas Roussellier
Second membre du jury : Laurent Saint-Martin

Master Politiques publiques
Spécialité Administration publique

Table des matières

Quels sont les principaux apports de cette recherche ?	4
Introduction.....	5
Présentation de la méthode et des sources	10
1. Cadre de la recherche	10
2. Présentation des sources	11
Analyse et résultats :	13
I. Le contexte institutionnel, économique et politique du milieu des années 1920	14
A. Les commissions des finances : la meilleure arme des Chambres dans la procédure budgétaire	14
1. Un outil fondamental du gouvernement parlementaire par leur compétence et leur mission.....	14
2. Une forte influence politique, traduction de leur importance dans la procédure budgétaire	16
B. Une situation financière critique héritée de la Grande guerre.....	17
1. Des finances publiques durablement déstabilisées par la Première Guerre mondiale	17
2. Un pays en proie à des illusions	19
C. L'avènement d'une nouvelle majorité politique de gauche.....	20
1. L'installation du Cartel des Gauches à la Chambre des députés	20
2. La mise en place des commissions des finances des deux Assemblées.....	21
A. La difficile construction d'une relation de collaboration sous le gouvernement Herriot ...	24
1. Les commissions des finances face au gouvernement Herriot : entre soutien et opposition	24
2. L'élaboration d'une relation de confiance au sein des commissions des finances.....	26
3. La crise ministérielle d'avril 1925 : une première tentative face à la carence gouvernementale	27
B. Une autonomisation progressive devant les gouvernements du Cartel : la perspective d'un « gouvernement des Assemblées » ?	29
1. Face à Caillaux, de l'opposition à la collaboration	29
2. Entre la commission de la Chambre et Painlevé, une collaboration forte mais inefficace.....	32
3. La commission de la Chambre et l'instabilité gouvernementale : la démission de Louis Loucheur	34
4. Remplacer le gouvernement pour sauver le pays par la gauche ?.....	35
III. L'avènement d'un gouvernement fort et le retrait des commissions (1926-1928)	39
1. Malgré le retour d'une collaboration efficace, un gouvernement et des commissions impuissants face au change	39
2. Les pleins pouvoirs comme unique solution à la crise	40

3. La mise au pas de la commission des finances de la Chambre	42
4. Un rôle nouveau pour les commissions ?	44
IV. Conclusions et recommandations de politiques publiques.....	48
Bibliographie	53

Quels sont les principaux apports de cette recherche ?

Les finances publiques de la France connaissent depuis plusieurs dizaines d'années une dégradation importante, issue d'un enchaînement de crises économiques et financières et de difficiles tentatives de retour à l'équilibre. La pandémie de la Covid-19 a constitué un choc considérable sur les équilibres financiers français et a conduit le gouvernement à adopter une trajectoire de stabilité très ambitieuse.

Face à ces déséquilibres structurels, des révisions du cadre institutionnel sont parfois évoquées comme vecteur d'amélioration de la gestion des finances publiques. En parallèle, depuis la loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001, un mouvement de fond essaye depuis plusieurs années de revaloriser la place du Parlement dans la procédure budgétaire et de renouveler ses relations avec l'exécutif.

Cette recherche interroge les relations entre le Parlement et le gouvernement dans la procédure budgétaire en l'inscrivant dans un cadre historique. Elle propose une nouvelle lecture d'une période historique considérée comme un moment charnière de l'histoire des finances publiques françaises : l'assainissement du bilan financier de la première guerre mondiale, entre 1924 et 1928. En utilisant à la fois des travaux historiques et juridiques sur la période et les procès-verbaux des commissions des finances, cette recherche tente d'offrir un point de vue original et parlementaire sur des événements historiques importants. Elle montre comment le rôle des commissions des finances a évolué pendant ces quatre années, passant d'un statut de partenaire et de rival des gouvernements du Cartel à un retrait marqué sous le gouvernement Poincaré. Par ce récit, elle démontre comment les méthodes des commissions n'ont pas réussi à relever le défi des crises de l'après-guerre.

A partir des conclusions qu'il est possible de tirer au vu de l'analyse, ce mémoire propose des pistes de réflexions pour repenser les méthodes de travail et les fonctions contemporaines des Commissions des finances des deux assemblées.

Introduction

« *La crainte de la commission du budget est le commencement de la sagesse pour ceux qui manient les deniers de l'Etat* »¹. Les paroles du secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés, Eugène Pierre, résonnent étrangement dans une époque habituée au parlementarisme rationalisé. Depuis la Constitution de 1958 et l'ordonnance de 1959, il était courant de dénoncer le manque d'intérêt des débats parlementaires sur les projets de loi de finances, affublés du célèbre triptyque « liturgie, léthargie, litanie »² attribué à Edgar Faure. La V^e République était caractérisée par un grand déséquilibre de pouvoir entre le Parlement et le Gouvernement dans la procédure budgétaire.

Ces critiques ont, entre autres causes, inspiré des réformes visant à mieux balancer le poids respectif du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. En dotant la France d'une nouvelle constitution budgétaire avec la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et en révisant la Constitution par la loi du 23 juillet 2008, le législateur organique et le constituant ont essayé de rééquilibrer les relations entre gouvernement et Parlement. Pourtant, cette tentative n'a pas tenu toutes ses promesses. D'abord, certaines dispositions de la révision constitutionnelle de 2008 ont confirmé la prédominance de l'exécutif dans le domaine financier en consacrant le caractère gouvernemental des lois des finances. Contrairement à la plupart des lois, c'est toujours le projet de lois de finances présenté par le gouvernement, et non celui préparé par la commission, qui est examiné en séance publique. De même, la restriction de l'utilisation de la procédure prévue à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ne s'applique pas aux textes budgétaires. A cette reconnaissance de la prédominance de l'exécutif en matière financière s'ajoute un constat globalement partagé d'une revalorisation insuffisante du Parlement dans la définition et le contrôle du budget. Un des objectifs de la LOLF était de réinventer sa place dans l'architecture budgétaire de la France. Il est certain qu'elle a eu un impact positif sur les droits du Parlement. Le mouvement amorcé par la LOLF continue d'inspirer des modifications positives, par exemple avec la loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021. Mais, malgré ces réformes, Alain Lambert faisait, 20 ans après le vote de la loi qu'il a portée avec Didier Migaud, un constat sans illusions : « Il est décevant que notre Parlement ne revendique pas davantage sa paternité de la LOLF pour se poser en partenaire de l'Exécutif et sortir ainsi de sa condition d'assujetti rationalisé »³.

Le transfert des pouvoirs budgétaires du Parlement vers le gouvernement en 1958-1959 n'a pas signifié pour autant la fin des déséquilibres des finances publiques. Depuis le premier choc

¹ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd. (Paris : Librairies-imprimeries réunies, 1924), 512

² Cité dans Daniel Hochedez, « Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ? », *Revue française de finances publiques* 72 (novembre 2000) : 203.

³ Alain Lambert, « Interview d'Alain Lambert. Pour un contrôle et une évaluation ex post partagés entre le Parlement et le gouvernement », *Gestion & Finances Publiques* 2, n° 2 (2022): 7, <https://doi.org/10.3166/gfp.2022.2.001>

pétrolier, aucun gouvernement n'a pu établir un solde budgétaire positif⁴. L'endettement des administrations a donc fortement augmenté sur la période, passant de 21,4% du Produit intérieur brut (PIB) en 1978 à 110% du PIB en 2023⁵. Les finances publiques ont été durement touchées par la crise du Covid-19, par l'ampleur du choc économique qu'elle a suscité (le PIB a reculé de 8,2% en 2020) et l'ampleur des dépenses nécessaires pour l'atténuer, le déficit budgétaire atteignant 8,9% du PIB en 2020. En 2024, la France fait donc face à une crise des finances publiques. Cette crise des finances publiques interroge le cadre budgétaire actuel. Les institutions de la V^e République ne semblent en effet structurellement pas capables de la résoudre. Sans soutenir qu'elle en est directement responsable, on peut interroger les conséquences de la rupture institutionnelle opérée par la V^e République sur la gestion des finances publiques. En effet, ce n'est pas la première fois qu'elles sont déstabilisées par un choc considérable. A côté du déficit de 1919, estimé à 13% du revenu national ou 43% des dépenses publiques, celui de 2020 perd de son caractère exceptionnel⁶. L'impact de la Grande guerre sur le budget de l'Etat fut à plusieurs égards plus important que la succession des chocs économiques des trente dernières années. Cela n'a pas empêché les institutions de la III^e République, souvent décrites comme inefficaces et instables, de surmonter cette crise puisqu'en 1926, le Parlement parvient à voter un budget en excédent après plusieurs exercices tendant à un retour à l'équilibre⁷. On sait pourtant que dans la tradition républicaine française, le Parlement était souverain dans l'élaboration du budget. Aucune contrainte institutionnelle ne limitait sa capacité à le modifier. A tel point qu'on accusait souvent ses commissions des finances, dont c'était le rôle de préparer la discussion sur les lois de finances, de se substituer au gouvernement. L'intérêt de comparer les deux périodes apparaît : en allant à l'instar de Jean-Noël Jeanneney, « plus loin pour un coup, et par priorité soumettre délibérément ce passé proche et lointain, distant et familier, aux interrogations qui nous concernent »⁸, l'espoir est de faire émerger des idées pertinentes pour des décideurs politiques contemporains, confrontés à des enjeux qui ne sont pas sans rappeler ceux qui ont tourmenté les parlementaires entre 1924 et 1928 dans un modèle politique radicalement différent.

Entre 1924 et 2024, deux modèles politiques se font face. Sous la III^e République, il n'y a pas de véritable séparation entre gouvernement et Parlement. La crise du 16 mai 1877 accouche d'un système parlementaire duquel est extraite « l'idée même de la séparation des pouvoirs sur

⁴ Jean Arthuis, *Rapport de la Commission sur l'avenir des finances publiques*, (Premier ministre, 2021), 27, <https://www.vie-publique.fr/rapport/279092-commission-sur-lavenir-des-finances-publiques>

⁵ Insee, *Dette des administrations publiques au sens de Maastricht par sous-secteur : Données annuelles de 1978 à 2023*, (Insee, 2023), https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830192#tableau-figure1_radio2

⁶ Gail Makinen and Thomas Woodward, « A Monetary Interpretation of the Poincaré Stabilization of 1926. » *Southern Economic Journal* 56, n° 1 (1989) : 193, <https://doi.org/10.2307/1059066>. Ce chiffre est à prendre avec précaution, étant donné les difficultés qui entourent les chiffres budgétaires des années 1920 et le fait que les données disponibles ne permettent qu'un rapport déficit sur revenu national et non sur PIB. Ainsi, le ratio déficit sur PIB en 1919 serait plutôt de 20% (Vincent Bignon et Pierre Sicsic, « Quelles leçons de l'histoire ? ou comment faire face aux fortes augmentations de dette publique ? », *Revue d'économie financière*, 146, n°2 (2022) : 13, <https://doi.org/10.3917/ecofi.146.0041>)

⁷ Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 3*, éd. rev. (Paris : Economica, 1984), 9.

⁸ Jean-Noël Jeanneney, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir : la faillite du Cartel, 1924-1928*, nouv. éd. (Paris : Éditions du Seuil, 2003), 8.

laquelle il reposait depuis le XIX^e siècle »⁹. On parle de « gouvernement parlementaire », c'est-à-dire de la coopération de trois organes collectifs : « la Chambre des députés, le Sénat et le conseil des ministres »¹⁰. Il n'existe donc pas de séparation entre un gouvernement qui gouverne et une assemblée qui contrôle, mais une collaboration « constamment délibérée » entre un cabinet et une partie majoritaire de l'Assemblée : « les deux pouvoirs n'étaient plus séparés : ils n'étaient rien en dehors du lien qui les unissait »¹¹. Dans cette perspective, le Parlement pouvait fabriquer la loi : son rôle n'est pas de perfectionner les projets d'un exécutif qui aurait le monopole de l'initiative, mais de faire naître de l'expression des conflits, de la délibération conçue comme une méthode de travail, une loi véritablement parlementaire¹². Le Parlement étant, d'une certaine manière, autonome de l'initiative gouvernementale et dominant dans la fabrication de la loi, les commissions parlementaires jouent un rôle primordial. Ces organes techniques des Chambres, composés de parlementaires spécialistes délibérant dans la discrétion de petites salles du Palais-Bourbon et du Luxembourg, sont un des outils dont disposent les Assemblées pour exercer la plénitude de leurs attributions. Elles peuvent ainsi devenir le lieu du pouvoir politique, reléguant le gouvernement à un rôle second¹³.

Ces commissions peuvent être définies comme « des organismes constitués dans chaque Chambre ; composés d'un nombre généralement restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée et chargés en principe de préparer son travail, en lui présentant un rapport »¹⁴. En France il existait, non seulement des commissions (comme presque dans tous les pays disposant d'un Parlement), mais un « système de commissions » : « le principe selon lequel aucune décision importante ne peut être examinée par les Chambres avant d'avoir été préalablement discutée par des comités préparatoires »¹⁵. C'est leur version des textes proposés par le gouvernement ou les parlementaires qui sont discutées par les Chambres : elles ont donc une place centrale dans le processus législatif. Les projets de budgets n'y échappent pas et au sein de ce système, la commission des finances occupe une place particulière. De tout temps, elle a dégagé une aura singulière, en raison de la légende du Comité des finances de la Convention : entre le 1^{er} avril 1794 et le 8 novembre 1795, il n'y eut pas de ministres des finances, son pouvoir étant exercé par le Comité¹⁶. Cette peur des comités permanents s'est transmise de régime en régime et pourtant l'existence d'une commission dédiée à l'examen du budget s'est révélée indispensable, à cause de la technicité du sujet¹⁷. Sous la III^e République,

⁹ Le Grand, Vincent. « Léon Blum : une lecture républicaine du parlementarisme », dans *Les juristes face au politique. Le droit, la gauche et la doctrine sous la III^e République. Tome I*, dir. Carlos Miguel Herrera (Paris: Éditions Kimé, 2003), 132, <https://doi.org/10.3917/kime.herre.2005.01.0123>.

¹⁰ Nicolas Roussellier, « 6. Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », dans *Serviteurs de l'État*, dir. Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert, (Paris: La Découverte, 2000), 109.

¹¹ Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, (Paris : Presses de sciences po, 1997), 16.

¹² Nicolas Roussellier, *La force de gouverner : le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, (Paris : Gallimard, 2015), 122-123

¹³ Ibid., 143

¹⁴ Joseph Barthélémy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, (Paris : Delagrave, 1934), 10.

¹⁵ Barthélémy, *Essai*, 15

¹⁶ Charvin, Robert, « L'évolution du rôle de la commission des finances », *Revue de sciences financières* 61, n°1 (1969) : 130

¹⁷ Aurélien Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, (Paris : Dalloz, 2010), 96.

les commissions des finances du Sénat et de la Chambre sont donc les plus importantes: leurs attributions réglementaires, coutumières et leur fonctionnement pratique traduisent leur exorbitance vis-à-vis du reste de l'Assemblée et parfois même du gouvernement¹⁸.

Au début des années 1920, ce système est à la fois renforcé et bousculé. Il est renforcé puisqu'il a permis à la France de gagner la guerre, à la fois malgré et grâce à l'activité parlementaire. Les parlementaires ont su en même temps renvoyer une image d'union sacrée et poursuivre voire approfondir leur travail, à partir de 1915¹⁹. Les commissions, avec les comités secrets, rendirent cette activité possible. Elles connurent leur heure de gloire durant le conflit, comme le montre l'exemple de Clemenceau, qui a su se servir de son poste de Président de la commission de la guerre et de la commission des Affaires étrangères du Sénat pour orchestrer son retour au pouvoir. Mais, d'un autre côté, ce système parlementaire est bousculé par l'avènement d'un monde qu'il a du mal à comprendre. Sur l'étagère des nouveautés, les objets économiques occupent la première place : « devant des phénomènes si nouveaux, les esprits flottent, les hommes politiques sont débordés à la fois par les événements et les mécontents »²⁰. Ces années sont en effet marquées par des crises monétaires et budgétaires très fortes. La mauvaise compréhension de ces phénomènes par le public et par les responsables politiques favorise de véritables paniques financières et politiques, qui se manifestent par soubresauts, lors des chutes du franc sur le marché des changes. Elles bousculent l'opinion publique, les commissions des finances et les gouvernements de droite comme de gauche qui se succèdent sans parvenir à rétablir une situation qui semble de jour en jour plus désespérée. Pourtant, entre 1926 et 1928, la politique menée par le gouvernement d'union nationale dirigé par Raymond Poincaré est corrélée à un rétablissement des finances publiques, qui aboutit à la stabilisation légale du franc, le 15 juin 1928, avec laquelle il retrouve une parité-or. Les institutions politiques sont donc parvenues à surmonter une crise qui pouvait sembler, pour bien des contemporains, insurmontable.

Les crises des années 1920 et le « miracle Poincaré » sont les premiers symptômes d'une crise du parlementarisme qui éclatera au grand jour durant les années 1930. On assiste aux derniers instants du système parlementaire défini plus haut, dans lequel le Parlement et ses commissions peuvent construire le budget au côté d'un gouvernement. La souveraineté du Parlement qui fonctionnait très bien à la Belle époque est confronté à l'inefficacité de son travail et la lenteur de ses débats : en effet, « les premiers blocages de la machinerie parlementaire sont apparus à la suite des problèmes financiers liés aux dettes contractées par la France au cours de la Première Guerre mondiale »²¹. Les commissions des finances qui prenaient une part considérable à la fabrication des budgets ne semblent désormais plus en mesure de le faire. Pire, elles créent de la confusion, particulièrement la commission des finances de la Chambre, qui est la cible de nombreuses critiques au début des années 1930. Cette crise du

¹⁸ Joseph Barthélémy, « Le procès de la Commission des Finances », dans *Mélanges R. Carré de Malberg*, dir. Pfister, (Paris : Lib. Du Recueil Sirey, 1933), 243

¹⁹ Nicolas, Roussellier « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 10, n° 2 (2008) : , <https://doi.org/10.3917/parl.010.0013>

²⁰ Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, éd. rev. (Paris : Economica, 1984), 39.

²¹ Roussellier, *La force de gouverner*, 516.

parlementarisme aboutira, en 1958 et 1959, au transfert de la compétence budgétaire du Parlement vers l'exécutif²².

Dans ce contexte de gestation de crise du parlementarisme, ce travail s'attache à étudier le comportement des commissions des finances face aux déséquilibres des finances publiques entre 1924 et 1928. La question qui a guidée ce mémoire est la suivante : Dans quelle mesure les commissions des finances des Assemblées ont pu peser sur la construction des budgets et participer au règlement du bilan financier hérité de la Première Guerre mondiale ?

²² Irène Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, (Paris : LGDJ, 2007), 166.

Présentation de la méthode et des sources

1. Cadre de la recherche

Pour répondre à cette question, il faut analyser le travail qu'ont effectué les commissions des finances sur la période choisie. Cette analyse peut, de manière schématique, être structurée en deux grandes tendances : leur influence sur la loi de finance, peut être étudiée d'un point de vue technique ou d'un point de vue politique.

Tout d'abord, la part d'une commission dans la confection d'un budget peut s'analyser d'un point de vue technique, qu'on pourrait qualifier « d'idéaliste ». En ce sens, le but ultime d'une commission des finances serait de faire fonctionner efficacement la procédure budgétaire. Par la place pivot qu'elle occupe entre la Chambre entière et le gouvernement, ses efforts conditionnent le bon examen du budget. A ce titre, elle est à la fois le partenaire de la Chambre, à qui elle doit apporter une analyse technique propre : l'éclairer sur des sujets que la plupart de ses membres ne peuvent pas comprendre. Mais elle est aussi le partenaire du gouvernement, en ce qu'elle doit défendre un projet cohérent et conduire les débats en séance. Lors de conflits, entre le gouvernement et le Parlement ou au sein de ce dernier, une commission doit donc être le lieu d'émergence de consensus à même d'assurer le vote du budget à la Chambre et au Sénat. En son sein, les commissaires qui la composent sont dotés d'un ethos républicain, et tentent, par la délibération, de faire advenir des majorités d'idées à même de susciter l'adhésion d'une Chambre.

Cette analyse conduit, lors de l'examen des sources, à se poser les questions suivantes, qui portent plus sur les méthodes de travail des commissions des finances : Comment les commissions des finances participent-elles à l'élaboration du budget ? Sont-elles des lieux où émergent des compromis et des majorités d'idées ? Quelle discipline de vote²³ observe-t-on dans les commissions ? A quel point jouent-elles leur rôle de contrôle du gouvernement, notamment lors des auditions des ministres ? Y a-t-il sur la période une évolution de la pratique des commissions, pour améliorer leur efficacité dans l'examen du budget, dont les retards sont très courants ? Dans quelle mesure les commissions sont-elles vraiment détentrices d'une expertise technique ?

Cette première analyse se complète et se contraste de la seconde, plus « réaliste ». De ce point de vue, les commissions sont des objets politiques, dans lesquels les parlementaires sont attachés à faire triompher des idées et à les concrétiser dans un budget. Nécessairement, se pose alors la question de la compatibilité entre le projet porté par le cabinet, la sensibilité de la majorité dans les Chambres et celle qui se constitue dans les commissions. Ces dernières sont donc à la fois de potentiels partenaires du gouvernement face à sa majorité, mais aussi arme de la majorité (ou de la minorité) face au gouvernement. Par son expertise technique présumée et par sa capacité à modifier le projet du gouvernement, une commission peut permettre à des parlementaires de pousser des solutions en séance publique.

²³ En gardant à l'esprit que la discipline de vote est assez faible en dehors des groupes parlementaires socialistes et communistes.

Cette analyse conduit à examiner les questions suivantes. Les commissions des finances ont-elles été des partenaires ou des adversaires des gouvernements pour surmonter les crises du franc ? Des conflits entre la commission et le gouvernement se sont-ils exprimés ? Ont-elles été des vecteurs de propositions parlementaires ? Comment les commissions se placent-elles par rapport à la Chambre ou au gouvernement ? Jouent-elles un rôle d'accompagnement, de négociation ?

2. Présentation des sources

Ce travail s'appuie sur la lecture de sources primaires et secondaires. Le corpus d'ouvrages secondaires consultés est constitué principalement par : des études d'histoire politique, économique et institutionnelle de la France de l'entre-deux-guerres ; des ouvrages de droit constitutionnel, spécialisés sur le système des commissions et les procédures législatives relatives aux finances publiques.

Pour analyser le travail des commissions face aux crises du franc et leurs relations face à l'exécutif, il fut possible de se plonger dans la lecture de leurs procès-verbaux (PV) entre 1924 et 1928²⁴. Pour la commission des finances de la Chambre, 488 procès-verbaux sont disponibles aux archives nationales, ce qui représente une soixantaine de cahiers de plusieurs centaines de pages chacun. Les procès-verbaux de la commission des finances du Sénat sont conservés au Palais du Luxembourg, mais une partie a été numérisée. Entre janvier 1924 et janvier 1928, 22 cahiers sont consultables.

Ces procès-verbaux se présentent sous une forme écrite et ont pour vocation de rendre compte du contenu des séances des commissions. Ils consignent les membres présents²⁵, l'ordre du jour, des interventions des commissaires (à la forme rapportée) ainsi que les décisions de la commission. Ces décisions sont souvent prises rapidement (par la mention « assentiment »), sans vote formel. Un vote sur une question plus sujette à discussion n'est cependant pas rare. Dans ce cas, le procès-verbal indique généralement le nombre de votants pour, de contre et d'abstention. Plus rare est la procédure par appel nominal, qui doit être demandée par un commissaire. Dans ce cas, une description détaillée des votes est généralement mentionnée au procès-verbal. Ces délibérations n'étant pas publiques, ces procès-verbaux n'ont pas vocation à être publiés. Un communiqué est cependant transmis à la presse, à l'issue de chaque séance : plus ou moins précis, il va parfois jusqu'à indiquer le détail des votes sur une disposition (sans donner les noms des commissaires) ou en mentionnant la position d'un commissaire sur un point particulier. Ces communiqués sont parfois au contraire lapidaires, ne donnant que très peu de détails, notamment lors d'auditions de ministres sur des questions sensibles. Les auditions les plus importantes sont sténographiées, et annexées au procès-verbal de la séance.

L'étude de ces PV présente évidemment des faiblesses : ils ne sont pas exhaustifs, ils ne sont pas toujours complets (certains documents ont été perdus), et, rédigés dans un style lapidaire,

²⁴ Pour des raisons pratiques, ils seront référencés comme suit : « PV Chambre, n° carton, n° PV, date, page (si disponible) » et « PV Sénat, n° cahier, date, page ».

²⁵ Rarement pour ceux de la Chambre, toujours pour ceux du Sénat.

ils ne permettent pas toujours de saisir précisément l'enjeu d'une séance donnée. Le problème le plus important réside dans l'inconnu qui entoure de nombreux votes, l'appel nominal n'étant pas systématiquement demandé. Aussi, il est difficile d'analyser la dynamique des majorités. Pour tenter de remédier à ces biais, la lecture de la presse a été très utile notamment du *Temps*, journal de centre-droit, mais aussi dans une moindre mesure du *Quotidien*, feuille radicalisante, ainsi que du *Populaire*, organe du parti socialiste. En publiant les communiqués des commissions, parfois complétés par des informations sur le contenu des séances, la lecture de ces journaux permet de mieux comprendre l'intérêt des discussions en commission (et accessoirement d'évaluer la capacité des commissaires à tenir le secret). Cette lecture est complétée par celle de la *Revue politique et parlementaire*.

Analyse et résultats :

Les résultats de cette recherche sont structurés en quatre parties :

La première s'attache à présenter le contexte institutionnel, économique et politique de la période étudiée. Elle essaye de montrer qu'en 1924, dans le cadre de l'émergence d'une majorité politique de gauche, les commissions des finances sont un des principaux instruments à la disposition du Parlement pour s'attaquer au difficile bilan financier de la guerre (I).

La deuxième partie montre qu'entre 1924 et 1926, les commissions des finances ont participé à la construction des politiques visant à surmonter les crises financières. Cette participation prend d'abord la forme d'une collaboration difficile mais conforme à l'exercice du pouvoir budgétaire sous la III^e République, mais la crise politique et financière qui débute en avril 1925 force les commissions à se placer dans une logique conflictuelle avec le gouvernement, qui dégénère en compétition en février-mars 1926. Elle essaye de montrer que l'échec du Parlement face aux crises est d'abord celui de ses commissions des finances (II).

La troisième partie montre qu'à l'été 1926, les commissions des finances ont connu un retrait marqué de la définition de la politique de redressement financier, ce qui concorde avec l'attitude du Parlement tout entier. Mais elle démontre que ce retrait des commissions des finances s'observe également dans la procédure budgétaire normale pour le reste de la législature. Elle discute de la pertinence d'identifier dans cette séquence une place nouvelle pour les commissions du budget (III).

La dernière partie conclut cette recherche et propose des recommandations de politiques publiques (IV).

I. Le contexte institutionnel, économique et politique du milieu des années 1920

A. Les commissions des finances : la meilleure arme des Chambres dans la procédure budgétaire

« Le gouvernement ne s'obtient qu'à prix d'argent »²⁶ écrivait Maurice Hauriou : les finances publiques sont bien un lieu privilégié d'expression de la souveraineté parlementaire. Le pouvoir budgétaire des Assemblées est d'autant plus fort qu'il est d'origine révolutionnaire : du traité du 17 juin 1789 découle le principe de l'autorisation de lever l'impôt²⁷ et de l'article 14 de la Déclaration des Droits découle le contrôle de la dépense par les représentants de la nation²⁸. Ces principes sont inscrits dans les normes constitutionnelles de la III^e République, par la loi du 24 février 1875 qui donne le pouvoir budgétaire aux Chambres²⁹. Les commissions des finances sont une des fondations de la souveraineté budgétaire des chambres, par leur rôle et leur compétence (1), mais aussi par leur importance politique (2).

1. Un outil fondamental du gouvernement parlementaire par leur compétence et leur mission

Sous la III^e République, le système des commissions implique que la plupart des décisions de la Chambre soient d'abord étudiées avant la séance publique. Leur spécialisation assure que les lois votées ont fait l'objet d'un examen attentif, sérieux et compétent. Cette spécialisation des commissions entraîne celle des parlementaires qui y suivent la formation de la « meilleure école du législateur »³⁰ et gagnent en qualité sur des sujets techniques qu'il est impossible à toute une Chambre de maîtriser. En allant plus loin, on pourrait considérer que la constitution de commissions est un geste par lequel le Parlement assume son autonomie vis-à-vis du gouvernement. En créant ses propres organes techniques, qui seront capables d'éclairer sa décision, le Parlement dépouille le gouvernement « de ses dernières traces de droit divin [...] ». C'est dans le Parlement lui-même que doit être la compétence technique »³¹. Elles ont su à certaines occasions devenir un lieu d'expertise plus légitime que le gouvernement, par exemple pour la loi de séparation des Eglises et de l'Etat³².

²⁶ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd. (Paris : Dalloz, 2015), 525.

²⁷ « L'Assemblée nationale, considérant que les contributions telles qu'elles se perçoivent actuellement n'ayant pas été consenties par la nation sont toutes illégales » cité dans Pierre, *Traité*, 571

²⁸ Ibid.

²⁹ En son article 8 : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle » (*Constitution de 1875, III^e République*, Conseil Constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>)

³⁰ Barthélémy, *Essai*, 170

³¹ Ibid., 172

³² Roussellier, *La force de gouverner*, 123-146.

A la Chambre, la commission des finances est l'une des grandes commissions permanentes, définies à l'article 11 du Règlement³³. Elle compte 44 membres, nommés pour un an. Au Sénat, elle est définie par l'article 15 du règlement³⁴, elle compte 36 membres, nommés chaque année après le dépôt de l'exposé des motifs du projet de budget. La composition de la commission est déterminée par la répartition proportionnelle des groupes politiques depuis 1910 pour les députés et 1921 pour les sénateurs. Pour organiser son travail, une commission des finances se structure de la même manière que les autres commissions : son Président et son rapporteur général dirigent les débats et représentent la commission en séance. Elle a cependant la particularité de désigner un grand nombre de rapporteurs spéciaux, qui se répartissent l'examen des grands champs de dépenses. Le champ de compétence d'une commission des finances est très étendu, au fond et pour avis : elle est chargée d'examiner tous les textes exerçant une influence sur les dépenses ou les recettes des administrations, à la législation fiscale et financière, la situation de la trésorerie et à l'exécutif du budget (article 100 du Règlement de la Chambre des députés et article 16 du Règlement du Sénat³⁵).

Le rôle des commissions des finances est d'assister la Chambre dans l'exercice de ses trois prérogatives principales : faire les lois, établir le budget et contrôler le gouvernement³⁶. Dans la procédure budgétaire, leur fonction est normalement préparatoire : elles doivent statuer, sous forme de rapport, sur les projets de budgets qui leur sont soumis à l'automne. Mais c'est le texte tel que modifié par la commission qui est discuté dans les Chambres³⁷. En cas de modification, l'auteur de la disposition initiale doit en demander le rétablissement lors de la discussion en séance publique³⁸. Les différences entre la commission du Sénat et de la Chambre tiennent surtout de la temporalité (la Chambre est la première à examiner le budget) et de la tradition³⁹. Après leur examen, les commissions des finances organisent les débats budgétaires en séance publique⁴⁰ : leur président et rapporteurs siègent sur un banc aux côtés du gouvernement. Ils disposent du même poids que le ministre en termes de prise de parole, et participent à la régulation des initiatives parlementaires⁴¹. La loi de finances est donc, dans sa version finale, issue du travail commun et parfois conflictuel du gouvernement, des commissions des finances et des Chambres.

Les commissions des finances ont également une fonction d'assistance des Chambres dans le contrôle de l'action du gouvernement. Ce contrôle s'exerce de façon générale, par exemple à

³³ Règlement du 4 février 1915, modifié par la résolution 27 janvier 1920. Voir Roger Bonnard, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789. Notices historiques et textes*, (Paris : Recueil Sirey, 1926), <https://www.babordnum.fr/viewer/show/572#page/n1/mode/lup>

³⁴ Règlement du 10 juin 1876, modifié par la résolution du 18 janvier 1921, Bonnard, *Les règlements*, 462

³⁵ Bonnard, *Les règlements*, 522 et 462

³⁶ Barthélémy, *Essai*, 212.

³⁷ Robert K. Gooch, *The French Parliamentary Committee System*, New York, Appleton-Century, University of Virginia, 1935, 173.

³⁸ Le gouvernement n'a d'ailleurs pas le droit d'amendement et doit passer par des parlementaires, Barthélémy, *Essai*, 15.

³⁹ Gooch, *The French Parliamentary Committee System*, 198.

⁴⁰ Barthélémy, *Le procès*, 204.

⁴¹ Notamment par la procédure de disjonction des amendements ou propositions ayant une incidence sur les charges et les ressources publiques, définie à l'article 86 du Règlement de la Chambre. Voir Jean Gévaudan, « La Commission des finances de la Chambre des députés » (Thèse de doctorat, Université de Montpellier, 1933), 83-84.

travers le contrôle de l'exécution du budget via la fourniture d'informations⁴² et par la pratique des auditions des ministres et/ou des fonctionnaires. Par ce contrôle, elles établissent, par l'usage et non par le droit, une collaboration soutenue avec le ministère dans la conduite des affaires gouvernementales, qui est jugée positive⁴³. Mais cette relation donne au contrôle un caractère nouveau, « une sorte de participation au gouvernement exécutif »⁴⁴, qui peut dégénérer en « gouvernement des assemblées »⁴⁵.

Cette organisation des commissions des finances est l'aboutissement d'un long processus dont les principales étapes ont été la reconnaissance de la permanence des commissions⁴⁶, leur désignation à la proportionnelle des groupes, l'amélioration de leur organisation matérielle et la rationalisation de leur travail⁴⁷, la fusion de la commission du budget et de la commission de la législation fiscale à la Chambre⁴⁸ ou encore l'amélioration des informations fournies par le gouvernement aux commissions des finances pour le contrôle de l'exécution du budget⁴⁹. Cette évolution trouve, à la sortie de la guerre, un écho avec les volontés réformatrices qui se sont constituées à la Chambre des députés. Pour les modernisateurs, la réforme du Parlement est pensée en partie à travers le renforcement du rôle des commissions, qui suscitent des espoirs de rationalisation des débats : « la tradition parlementaire constituait toujours le principe central de fonctionnement mais dans un cadre plus réduit et plus efficace »⁵⁰.

2. Une forte influence politique, traduction de leur importance dans la procédure budgétaire

Si les commissions des finances s'inscrivent dans le « système des commissions » défini par Joseph Barthélémy, elles y occupent une place particulière, étant les commissions les plus importantes. Tout d'abord, la définition très large de leur compétence leur permet d'examiner un grand nombre de textes par rapport aux autres commissions⁵¹. Ensuite, l'organisation matérielle des commissions des finances est la traduction de leur importance politique. Au début des années 1930, la commission de la Chambre serait encore la seule à disposer d'un local spécialisé, « meublé d'une élégante table fer-à-cheval en acajou », d'un vestiaire, d'un papier à lettre « plus fin et plus beau que celui dont use (et abuse) le député moyen », de salles « réservées aux dignitaires de la Commission »⁵². De plus, elle disposerait d'un personnel technique, une disposition qui, au milieu des années 1920, est encore balbutiante et officieuse, mais il semble établi que le ministère des finances mettait à disposition de la commission au

⁴² Gévaudan, « La Commission », 90-93.

⁴³ Hauriou, *Précis*, 527

⁴⁴ *Ibid.*, 528

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Seulement en 1915 pour la Chambre, ce qui constituerait leur « acte de naissance » : Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France*, 29

⁴⁷ Avec la résolution du 27 mai 1920 (Bonnard, *Les règlements*, 535)

⁴⁸ Avec la résolution du 27 janvier 1920 (Bonnard, *Les règlements*, 534)

⁴⁹ Avec la loi du 22 août 1922, qui prévoit la communication trimestrielle de la comptabilité des dépenses engagées (Gévaudan, « La Commission », 90-93).

⁵⁰ Roussellier, « Gouvernement et Parlement », 114.

⁵¹ Barthélémy, « Le procès », 253.

⁵² *Ibid.*, 243-244.

moins trois fonctionnaires détachés⁵³. D'autre part, les commissions des finances se distinguent par leur prestige, construit grâce aux passages de grands républicains, qui y ont parfois fait leur apprentissage parlementaire : on peut citer les noms de Léon Gambetta, Raymond Poincaré, Léon Blum, Vincent Auriol... Un siège à la commission des finances est donc très recherché. Les postes de président et du rapporteur général ou spécial sont généralement courus, comme étant soit des marche-pieds vers le pouvoir, soit des « lieux de repos pour les hommes [qu'il] délaisse momentanément »⁵⁴. Le rapporteur général est, par sa fonction pivot entre le gouvernement et la commission, un acteur majeur de la discussion du budget. Si cette fonction est épuisante, elle n'est pas moins prestigieuse et susceptible de conférer à son occupant une influence forte.

L'importance politique des commissions des finances, notamment celle de la Chambre, explique qu'elles soient l'objet d'un débat juridique et politique, un « procès », dont l'épicentre est au début des années 1930. Dès la fin du XIX^e siècle, Léon Say analysait très sévèrement le comportement de la commission des finances de la Chambre. Elle remanierait le budget sans en prendre la responsabilité et formerait une sorte de « ministère des ministères »⁵⁵. Cette vision a été reprise après la Première Guerre mondiale par des juristes comme Joseph Barthélémy ou Gaston Jèze⁵⁶, ainsi que par des politiques comme André Tardieu ou Raymond Poincaré. A l'accusation d'empiètement s'ajoute celle de l'incompétence : la commission de la Chambre a été désignée comme responsable d'une augmentation inconsidérée des dépenses publiques et des déséquilibres budgétaires successifs⁵⁷. Le « procès » de la commission des finances doit se comprendre dans le contexte du dysfonctionnement du régime parlementaire et de l'émergence d'un fort antiparlementarisme au début des années 1930 : c'est le pouvoir des parlementaires sur les finances publiques et la faiblesse du gouvernement qui sont critiqués, plutôt que le fonctionnement des commissions en lui-même. Mais ce débat implique que les commissions des finances sont un des outils les plus puissants à la disposition des parlementaires pour participer à la construction du budget.

B. Une situation financière critique héritée de la Grande guerre

1. Des finances publiques durablement déstabilisées par la Première Guerre mondiale

Au sortir de la guerre, la France est exsangue : le pays a subi des pertes matérielles considérables, estimées à 55 milliards de francs (1913)⁵⁸. Sur le plan financier, la situation est tout aussi critique : la guerre, en raison de sa longueur et de son intensité inattendue, a déstabilisé les finances de l'Etat et de la nation. Pour payer les dépenses considérables liées au

⁵³ Ibid. 253.

⁵⁴ Joseph-Barthélémy, *Essai*, 124.

⁵⁵ Léon Say. « Le budget devant les Chambres françaises », *La revue des deux mondes* 67, n°2 (1885) : 301, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k871190/f960.item>

⁵⁶ Il écrit *dès son avant-propos* : “[...], en France, le budget des dépenses [...] est bouleversé par la Commission des finances de la Chambre des députés dont l'esprit brouillon et l'action envahissante sont célèbres dans le monde entier”. Gaston Jèze. *Cours de science des finances et de législation financière française* (Paris : M. Giard, 1922), IV.

⁵⁷ Gévaudan, « La Commission », 107

⁵⁸ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, 15-18.

conflit, dont seulement 15% ont été couvertes par l'impôt⁵⁹, l'Etat a dû s'endetter : le ratio de la dette sur le PIB serait passé de 0,7 à 1,86 en 1920⁶⁰. Mais le coût de la guerre ne s'arrête pas à la signature de l'armistice. En effet, les dépenses de reconstruction gigantesques sont également financées par l'emprunt. Cela explique que la dette continue d'augmenter fortement après le conflit, avec un pic en 1921 (le ratio dette/PIB étant alors estimé à 2,68⁶¹). Cet endettement est structuré en trois grands blocs. L'Etat s'est endetté à l'extérieur, auprès de ses alliés. Il a aussi fait appel à sa propre population par l'émission de titres (les bons de la défense nationale notamment). Enfin une grande partie des dépenses ont été financé par la Banque de France grâce à de la création monétaire, principalement par des avances directes au budget de l'Etat⁶² dont le montant est passé de 4 milliards de francs en 1913 à environ 25 en 1919⁶³. Mais le problème ne tient pas seulement au taux d'endettement mais aussi au raccourcissement de la maturité moyenne de la dette : la dette à long terme serait passé de 98% en 1913 à 54 % en 1920⁶⁴. La part à très court terme, qualifiée de "dette flottante", a augmenté dans des proportions considérables. Son montant, au début des années 1920, est sujet à caution : Jèze l'évalue à environ 90 milliards de francs papier en 1924⁶⁵, tandis que le rapporteur général de la commission des finances du Sénat l'estime plutôt à 60⁶⁶. Sa courte maturité (en moyenne six mois d'après le même exposé du rapporteur général) fait peser un risque sur le Trésor, si trop de ses débiteurs décident de ne pas renouveler leurs titres simultanément.

Les efforts financiers pour rétablir l'équilibre commencent dès la fin du conflit. En 1920, Alexandre Millerand parvient à faire voter par le Parlement une augmentation d'impôt de 8 milliards de francs, soit 70% des recettes existantes⁶⁷, « l'effort le plus considérable que la France ait fait au cours de son histoire financière »⁶⁸. Raymond Poincaré prendra des mesures drastiques pendant la deuxième crise du franc, avec le vote d'une majoration des impôts de 20% (le double décime)⁶⁹, une décision prise juste avant les élections et qui aura de fortes

⁵⁹ Ralph Schor, « 10 - Le difficile retour à la prospérité. 1919-1930 ». Dans *Le dernier siècle français. 1914-2014*, dir. Ralph Schor, (Paris : Perrin, 2016), 170 <https://www.cairn.info/le-dernier-siecle-francais--9782262041496-page-170.htm>

⁶⁰ Bignon et Sicsic, « Quelles leçons de l'histoire », 13

⁶¹ Ibid. 13

⁶² Vincent Duchaussoy et Éric Monnet, « L'impact de la Grande Guerre sur les relations de trésorerie entre l'État et la Banque de France (1914-1936) », dans : *Les banques centrales pendant la Grande Guerre: Central Banks in the Great War*, dir. Olivier Feiertag, (Paris: Presses de Sciences Po, 2019), 99, <https://doi.org/10.3917/scpo.feier.2019.01.0097>

⁶³ Patrice Baubeau, "The Bank of France's Balance Sheets Database, 1840–1998: An Introduction to 158 Years of Central Banking." *Financial History Review* 25, no. 2 (2018): 203–30. <https://doi.org/10.1017/S0968565018000070>. (supplementary material).

⁶⁴ Nicolas End, « Chapter 4: Two Decades of Walking on a Tightrope: Public Debt Management in France during the Interwar Period », dans *Debt and Entanglements Between the Wars*, dir. Thomas J. Sargent et al, (USA: International Monetary Fund, 2019), 124-125, <https://doi.org/10.5089/9781513511795.071.ch004>. [Web. 12 Apr. 2024](https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/12/pr240412).

⁶⁵ Gaston Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française : la technique du crédit public* (6e éd. Paris: M. Giard, 1925), 392.

⁶⁶ Rapporté par Edouard Herriot, *Jadis. 2, D'une guerre à l'autre : 1914 – 1936*, (Paris : Flammarion., 1952), 299

⁶⁷ Roussellier, *Le parlement de l'éloquence*, 83.

⁶⁸ Louis Germain Martin, cité dans François Caron, *Histoire économique de la France, XIXe-XXe siècle*, 2e éd. rev. et aug. (Paris : Armand Colin, 1995), 188.

⁶⁹ Serge Bernstein et Pierre Milza, *Histoire de la France au XXe siècle*, (Paris : Perrin, 2009), 357

répercussions sur leurs résultats. Ainsi, entre 1920 et 1925, les gouvernements successifs ont triplé les impôts directs et doublé les impôts indirects⁷⁰. Les équilibres des finances tendent vers un rétablissement dès 1922, le poids relatif de la dette sur le PIB diminue à partir de 1923⁷¹, et les déficits se réduisent progressivement entre 1919 et 1924.

La fragilité des finances de la France, en 1924, reste cependant très forte. D'une part, elle n'est pas parvenue à stabiliser sa monnaie. Au début du conflit, la convertibilité-or du franc a été suspendue, mais les Alliés s'étaient entendus pour maintenir une stabilité de change artificielle. Avec la fin de la solidarité financière interalliée en 1919, le franc perd la moitié de sa valeur sur le marché des changes ; en 1924, la deuxième crise du franc démontre sa précarité face à une opération de spéculation internationale⁷². La livre est passée de 25,5 francs (valeur de 1913) en 1919 à 74 francs à la veille des élections du 11 mai 1924⁷³. Il est toujours menacé de baisse sur le marché des changes. La situation de la trésorerie est également très préoccupante. Selon un exposé du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, la dette flottante serait de 60 milliards de francs nominaux, avec une maturité moyenne de 6 mois à quoi il faut ajouter 30 milliards de titres à plus long terme arrivant à échéance dans l'année : au total, le mouvement de fonds annuel auquel doit faire face le Trésor est d'environ 150 milliards de francs⁷⁴. La trésorerie de l'Etat est donc à la merci d'une perte de confiance des porteurs de sa dette.

2. Un pays en proie à des illusions

Selon Jean-Noël Jeanneney, « la France de 1924, telle que la gauche en hérite la charge, vit d'illusions en matière financière »⁷⁵ : elle espère encore largement parvenir à retourner à la valeur du franc germinal d'avant-guerre, qui n'avait pas bougé pendant plus d'un siècle. Cet espoir a nourri une politique de déflation, c'est-à-dire la réduction de la circulation monétaire, par un abaissement annuel de 2 milliards de francs du plafond des avances à l'Etat. Mais elle se solde par un échec, étant à la fois financièrement irréaliste et socialement injuste: entre 1920 et 1924, l'Etat ne respecte pas la baisse annuelle du plafond prévue par la convention de 1920 avec la Banque de France⁷⁶.

Les réparations allemandes, qui devaient financer la reconstruction, furent une autre illusion. En effet, l'Allemagne ne peut pas en payer le montant initial. Pour commencer la reconstruction et indemniser les victimes de la guerre, les gouvernements du Bloc national financent ces nouvelles dépenses par l'emprunt de façon provisoire⁷⁷. Certaines dispositions permettaient de maintenir une stabilité artificielle malgré les déséquilibres : l'interdiction de la convertibilité de la monnaie en or, le contrôle des changes, un maquillage comptable par la séparation du budget en deux par le ministre des finances, Louis-Joseph Klotz, en 1919 (avec

⁷⁰ Caron, *Histoire économique de la France*, 189.

⁷¹ Bertrand Blancheton, « 19. La stabilisation Poincaré », *Histoire des faits économiques. De la Révolution industrielle à nos jours*, dir. Bertrand Blancheton, (Dunod, 2020), 61.

⁷² Berstein et Milza, *Histoire de la France au XXe siècle*, 353-358.

⁷³ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, 23-26.

⁷⁴ Herriot, *Jadis*, 299. L'exposé original est disponible à PV Sénat, 14S73, 4 juin 1924, pagination manquante.

⁷⁵ Jeanneney, *La faillite du Cartel*, 30.

⁷⁶ *Ibid*, 35-36.

⁷⁷ Berstein et Milza, *Histoire de la France au XXe siècle*, 351-352

un budget des dépenses permanentes équilibré par l'impôt, et un budget des dépenses recouvrables, financé par l'emprunt)⁷⁸. Mais en 1924, la conviction que le coût de la guerre sera supporté par l'Allemagne commence à s'effriter.

Ces illusions peuvent partiellement s'expliquer par la mauvaise connaissance des problèmes économiques par les acteurs politiques. Dans les années 1920, très peu d'entre eux ont une formation leur permettant d'appréhender sérieusement les dynamiques économiques et financières. La plupart des parlementaires ont bénéficié d'une formation juridique⁷⁹ : « faute de connaissance, les hommes sont dominés par les événements. Du fait de la guerre, les choses ont changé plus vite que les esprits »⁸⁰. Pourtant, la composition des commissions montre qu'elles n'étaient pas incapables, sur le papier, de se saisir de ces enjeux. On peut citer par exemple Maurice Bokanowski, rapporteur général de la commission des finances de la Chambre sous le Bloc national, dont la bonne compréhension des phénomènes économiques a été remarquée : « toujours en avance sur les autres, et qui prend à nouveau du champ, lorsque les autres, ont, plus ou moins vite, tenté de le rejoindre »⁸¹. La commission accueille d'autres esprits brillants, comme Léon Blum, des spécialistes des finances publiques, comme Vincent Auriol, des inspecteurs des finances, comme François Piétri ou bien encore des économistes importants, à l'instar de Bertrand Nogaro. La commission des finances du Sénat comprend quant à elle beaucoup d'anciens et de futurs ministres des finances : Paul Doumer, Joseph Caillaux ou Etienne Clémentel par exemple.

C. L'avènement d'une nouvelle majorité politique de gauche

1. L'installation du Cartel des Gauches à la Chambre des députés

Après une douzième législature animée par des majorités dites de « Bloc national », la campagne électorale des législatives de 1924 voit se constituer une alliance entre les tendances de la gauche, des socialistes aux radicaux. Cette alliance, baptisée « Cartel des gauches », n'est pas basée sur un solide programme de gouvernement mais plutôt sur un rejet des politiques des gouvernements précédents, en particulier les atteintes à la laïcité et l'occupation de la Ruhr à partir de janvier 1923. L'accord des socialistes n'avait été arraché qu'avec beaucoup de réticences, les premiers rappelant, par la formule du « Cartel d'une minute », que l'entraide électorale n'était porteuse d'aucune promesse gouvernementale⁸².

Le 25 mai 1924, les résultats des élections législatives donnent au Cartel une majorité de députés à la Chambre⁸³ : les socialistes et les radicaux s'imposent comme les poids lourds d'une majorité en devenir, avec respectivement 104 et 139 députés. Pourtant, même avec les voix des

⁷⁸ Schor, « 10 - Le difficile retour à la prospérité, 170

⁷⁹ Eric Anceau, « Les écoles du Parlement », dans *Les parlementaires de la Troisième République : actes du colloque international*, dir. Jean-Marie Mayeur et al. (Paris : Publications de la Sorbonne, 2003), 171

⁸⁰ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, 57.

⁸¹ *Ibid.*, 49.

⁸² Berstein et Milza, *Histoire de la France au XXe siècle*, 502.

⁸³ Édouard Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République . Tome quatrième . Cartel des gauches et union nationale 1924-1929*, 2e éd. (Paris : Presses Universitaires de France, 1973), 2-3.

républicains socialistes, le Cartel ne peut mathématiquement compter sur une majorité absolue (seulement 286 sur 291), et ses responsables savent qu'un gouvernement ne pourra se construire que sur l'appui de radicaux modérés, notamment des membres du groupe de la Gauche radicale.

Les premières semaines de la nouvelle législature sont marquées par deux événements structurants. D'une part, le Président de la République, Alexandre Millerand, est poussé à la démission par une campagne de journaux radicalisant, pour son soutien public aux partis du Bloc national lors des élections législatives. Il est remplacé par Gaston Doumergue contre le candidat du Cartel, Paul Painlevé⁸⁴. D'autre part, les socialistes refusent le 4 juin de participer au gouvernement que veut former Edouard Herriot, le chef des radicaux⁸⁵. Ces derniers constituent donc le cœur d'un gouvernement (onze ministres sur dix-huit sont radicaux) qui ne sera socialiste qu'à travers un soutien à la Chambre. Aux finances, Herriot choisit le modéré Etienne Clémentel. Le nouveau chef du gouvernement ne semble pas ignorer que les dangers financiers sont immenses et lorsque le 17 juin, il prononce sa déclaration ministérielle, il annonce que le gouvernement sera « le gardien vigilant du crédit de la France »⁸⁶. C'est dans ce contexte que le Président du Conseil se rend, pour la première fois de la législature, à la commission des finances du Sénat le 2 juillet 1924 et à celle de la Chambre, deux jours plus tard.

2. La mise en place des commissions des finances des deux Assemblées

i. A la Chambre

A la commission de la Chambre, les cartellistes ont une majorité absolue. Si l'on considère la majorité cartelliste comme un tout, celle-ci bénéficie de 26 commissaires aux finances, dont 13 radicaux et radicaux-socialistes, 8 socialistes, 2 républicains socialistes, 3 radicaux modérés (issus de la Gauche radicale). Mais alors qu'à la Chambre la collaboration d'une partie des membres du groupe de la Gauche radicale s'avère indispensable au Cartel pour gouverner, au sein de la commission la collaboration des trois premiers groupes peut suffire. La commission des finances de la Chambre ne compte en effet que 44 membres, et, avec 23 commissaires, les trois premiers groupes précités disposent d'une courte majorité absolue. Ces données appellent à un certain nombre de commentaires. Tout d'abord, on peut en conclure que la physionomie d'une commission, la répartition des forces politiques en son sein peut être assez différente de celle de l'Assemblée. Cela pourrait avoir son importance par la suite, si l'on regarde le conflit qui opposera entre 1925 et 1926 une commission d'obédience plutôt cartelliste à un gouvernement menant une politique plus centriste. Il faut cependant faire quelques réserves. D'une part, il est évident que, en raison de la pratique politique sous la III^e République, théoriser des majorités est très risqué, les députés n'étant pas soumis à une forte discipline de

⁸⁴ Serge Berstein, *Histoire du Parti Radical. Vol 1 : La recherche de l'âge d'or, 1919-1926*, (Paris : Presses de Sciences Po, 1980), 393.

⁸⁵Ibid, 396.

⁸⁶ Chambre des députés, *Journal officiel. Débats parlementaires. Chambre des députés*, n°80, 13^e législature, session ordinaire de 1924, 17 juin 1924, p. 2307 (1924), <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k64378584/f1.item.zoom>

vote en dehors des Partis socialistes et communistes. C'est d'autant plus vrai dans les commissions dont les débats ne sont pas publics. Il est donc impossible de préjuger d'une majorité à l'avance. Cette composition n'a d'ailleurs pas de caractère définitif, pour au moins deux raisons. D'une part, l'absentéisme étant une maladie chronique dans les commissions⁸⁷, de nouvelles majorités peuvent se créer par le fait des circonstances. D'autre part, les commissions sont renouvelées tous les ans, et au cours d'une année, elle peut subir des pertes⁸⁸.

Le 1^{er} juillet, la commission procède à l'élection de son bureau. Vincent Auriol (socialiste) est élu Président de la commission et Maurice Viollette (radical) est nommé rapporteur général. Sans connaître le détail des voix, il est très probable que la victoire d'Auriol soit issue d'une tractation entre les socialistes et les radicaux⁸⁹. Enfin, à l'unanimité, la commission nomme Lucien Lamoureux rapporteur général adjoint. Complétée par des fonctions quasiment honorifiques (vice-présidents et secrétaires) et par la liste des rapporteurs adjoints, qui sont désignés le même jour, ce trio constitue la charnière centrale de la commission, qui va occuper à la fois une place de leadership pour conduire les débats au sein de la commission et en séance, et une place de représentation en faisant le lien entre le gouvernement et la commission (au cours de réunions informelles ou par correspondance). La nomination de Vincent Auriol a une signification politique forte. La présidence d'une commission est un poste prestigieux, a fortiori celle des finances, mais c'est également un organe d'influence particulièrement puissant. Les socialistes ne s'y trompent d'ailleurs pas, et ils annoncent avec fierté que leur candidat a été élu à la tête de « la reine, la reine-régente des autres commissions », celle qui n'est pas réduite à « n'exprimer que des vœux pieux »⁹⁰. C'est donc une victoire pour le parti socialiste et *a fortiori* un moyen d'influence officiel sur les décisions du gouvernement.

ii. Au sénat

Le 18 juin, le Président, Raphaël Milliès-Lacroix, prononce un discours analysant la situation politique à l'issue des élections législatives. Reconnaisant que le pays s'est prononcé pour une orientation à gauche, il avalise la composition du cabinet d'Edouard Herriot qui donne « satisfaction à la majorité de la commission »⁹¹, d'autant plus que deux commissaires sont devenus ministres (notamment Etienne Clémentel). Il rappelle toutefois la position de l'organe financier du Sénat : « Nous serons, vis-à-vis du gouvernement, de véritables collaborateurs, mais, en même temps, nous en resterons les contrôleurs financiers, bienveillants sans doute, mais sincères »⁹².

C'est le 20 novembre 1924, après la distribution de l'exposé des motifs du projet de budget pour 1925 qu'une nouvelle commission est nommée. Les mandats des anciens présidents et rapporteur général, Milliès-Lacroix et Henry Bérenger, sont renouvelés par acclamation. 26

⁸⁷ Gooch, *The French Parliamentary Committee system*, 162

⁸⁸ Dans le cas où un commissaire devient ministre par exemple.

⁸⁹ Ce qui est confirmé par « L'activité socialiste au Parlement », *Le populaire*, 15 juillet 1924, 1-2.

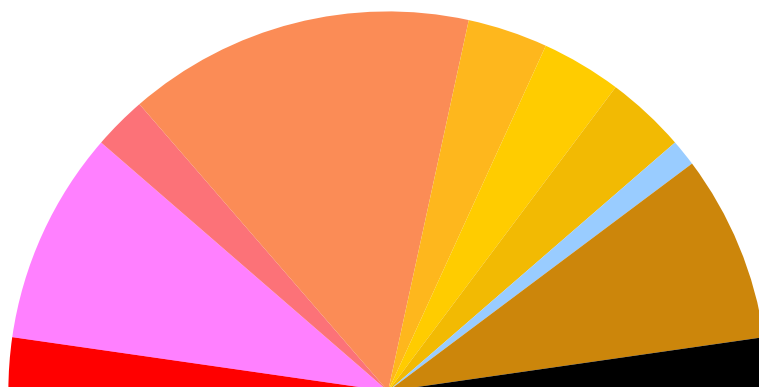
⁹⁰ *Ibid.*, 1.

⁹¹ PV Sénat, 14S73, 17 avril 1925, 184

⁹² *Ibid.*

rapporteurs sont désignés et le Président les invite à se tenir au courant, dès maintenant et de façon officielle, de l'avancée des débats de la Chambre⁹³.

Répartition des groupes politiques - Commission des finances de la Chambre - 1924



- | | |
|--|---|
| ■ Groupe Communiste | ■ Groupe du Parti Socialiste |
| ■ Groupe Républicain Socialiste et Socialiste Français | ■ Groupe Radical et Radical-Socialiste |
| ■ Groupe de la Gauche Radicale | ■ Groupe de la Gauche Républicaine Démocratique |
| ■ Groupe des Républicains de Gauche | ■ Groupe des Démocrates |
| ■ Groupe de l'Union Républicaine Démocratique | ■ Non-inscrits |

⁹³ PV Sénat, 14S74, 20 novembre 1924, 136-141

II. Les commissions des finances face aux gouvernements du Cartel : entre collaboration et concurrence (1924-1926)

Entre 1924 et 1926, l'analyse du travail des commissions des finances montre une tension constante entre deux rôles qui peuvent sembler contradictoires : collaborer avec le gouvernement en l'aidant à fabriquer la loi ou le concurrencer⁹⁴ en substituant un nouveau projet à celui qu'il avait présenté. Les commissions tentent d'abord difficilement de construire une relation de collaboration sous le gouvernement Herriot (A). Mais les relations entre le gouvernement et la commission de la Chambre dégénèrent progressivement entre avril 1925 et mars 1926, celle-ci étant poussée à s'autonomiser de plus en plus (B).

A. La difficile construction d'une relation de collaboration sous le gouvernement Herriot

“Je connais trop les traditions de la commission des Finances, son esprit de travail et le dévouement de ses (illisible) que j’aurai fait en vain appel à son concours. Je sais quelles sont ces traditions, puisque j’ai été moi-même rapporteur général et président de cette commission. Je lui demande, malgré les difficultés de l’heure, de tout faire pour aboutir au vote du budget en temps utile. Il faut donner au monde entier l’impression que la France est dans une période de restauration et d’assainissement financier. Je vous supplie de voter ce budget sans tarder. Ce n’est qu’un budget d’assainissement ; il ne comporte pas de grandes réformes, mais il permet de montrer que la France, par un effort continu de travail et d’épargne contribuera à la restauration humanitaire que nous souhaitons tous”⁹⁵

1. Les commissions des finances face au gouvernement Herriot : entre soutien et opposition

La commission des finances de la Chambre se place pour le premier budget de la législature dans une perspective de soutien au gouvernement, et son examen qui dure 57 séances aboutit à un texte de compromis⁹⁶. Le ministre des finances lui présente un projet « d'attente »⁹⁷ : loin d'être « un monstre horrible issu de l'union satanique du parti socialiste et du parti radical »⁹⁸, c'est un texte finalement assez décevant pour les élus du Cartel. Il ne touche quasiment pas à la taxe sur le chiffre d'affaires que nombre d'entre eux avaient pourtant promis de supprimer lors des élections législatives. Son grand mérite est un effort colossal d'unité budgétaire, débuté sous la législature précédente : avec la fusion du budget général et du budget des dépenses recouvrables, les dépenses budgétaires augmentent d'environ 7 milliards, soit un cinquième

⁹⁴ Le terme « concurrencer » est déjà utilisé par Bonnefous pour décrire le conflit entre Doumer et la Commission des finances de la Chambre (*Histoire politique*, 124)

⁹⁵ Etienne Clémentel, Ministre des finances dans PV Chambre, C14773, n°21, 30 septembre 1924, 38-39

⁹⁶ Roussellier, *La force de gouverner*, p. 516

⁹⁷ Aimé Berthod. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 121, n°360 (novembre 1924) : 328, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

⁹⁸ Edgar Allix, « Le projet de budget de 1925 », *Revue politique et parlementaire* 121, n°360 (novembre 1924) : 229, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

des dépenses totales⁹⁹. Le 28 octobre, elle termine l'examen du « budget des dépenses ». Pour certains contemporains, l'action de la commission a été positive. Elle a soutenu le gouvernement malgré la frustration de sa majorité. Ce seraient même les socialistes qui, loin de céder à la tentation d'utiliser la commission où ils sont en force pour substituer leur politique de soutien à une politique de pression, auraient contenu les vellétés des radicaux¹⁰⁰. La commission envoie la première partie, le budget des dépenses, à la Chambre tandis qu'elle examine le « budget des recettes »¹⁰¹, procédure assez courante¹⁰². L'examen de la loi de finances est cependant plus long et ne se termine que le 18 décembre, à cause de la longueur du texte (319 articles). Cette collaboration a cependant ses limites. Durant la dernière séance, si elle reconnaît que la taxe sur le chiffre d'affaires ne peut être supprimé, elle décide néanmoins de procéder à une exonération pour un million de petits commerçants, avec pour conséquence une perte budgétaire d'un milliard de francs¹⁰³.

A l'inverse, le Sénat se place directement dans une logique d'opposition et sa commission des finances prend à cœur sa mission de « contrôleurs financiers »¹⁰⁴. Mais cette opposition reste négative et elle ne tente pas de se substituer à l'exécutif. Le 04 mars 1925, le budget de 1925, difficilement voté à la Chambre des députés, est transmis au Sénat. Il est singulier dans son adoption : beaucoup de députés de la droite s'étaient prononcés contre l'ensemble du texte (197) ou s'étaient abstenus (environ 50). Cette fracture politique est inhabituelle : c'est la première fois dans l'histoire de la III^e République que les parlementaires conservateurs rejettent un budget¹⁰⁵. La commission des finances du Sénat se met immédiatement au travail, avec un objectif très clair : « le budget étant payé par toute la nation, il devrait réunir auprès de lui la quasi-totalité des citoyens »¹⁰⁶ affirme le rapporteur général Henry Bérenger. C'est une peine sincère qui pousse les sénateurs à vouloir proposer un budget faisant l'objet d'un accord plus large : « Jusqu'ici le refus du budget était considéré comme un acte révolutionnaire ! »¹⁰⁷. En effet, c'est bien la tradition républicaine qui motive les propos du rapporteur général : le budget doit être issu du travail collectif de l'Assemblée et réunir toutes les tendances politiques¹⁰⁸. Elle procède donc, en trois semaines, à un élagage du projet : le rapport rendu fin mars propose de supprimer 168 articles de la loi de finances¹⁰⁹. La commission refuse notamment d'entériner les exonérations fiscales prévues par la commission de la Chambre pour les petits commerçants. Il est indéniable que la commission du Sénat rend un budget « méconnaissable »¹¹⁰. *Mais sa position reste négative*, malgré une tentation exprimée en février¹¹¹ : elle n'essaye pas de

⁹⁹ Ibid., 230.

¹⁰⁰ Berthod. « Chronique politique » (novembre 1924), 327

¹⁰¹ On parle à l'époque indifféremment de budget de recettes ou de lois de finances.

¹⁰² PV Chambre, C14773, n°44, 28 octobre 1924

¹⁰³ PV Chambre, C14775, n°78, 18 décembre 1924

¹⁰⁴ PV Sénat, 14S73, 18 juin 1924, 184

¹⁰⁵ Bonnefous, *Histoire politique*, 76.

¹⁰⁶ Cité dans Aimé Berthod, « Chronique politique », *Revue politique et parlementaire* 123, n°365 (avril 1925) : 95, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14194k?rk=64378;0>

¹⁰⁷ PV Sénat, 14S78, 4 mars 1925, 5

¹⁰⁸ Roussellier, *La force de gouverner*, 517

¹⁰⁹ Bonnefous, *Histoire politique*, 76-77.

¹¹⁰ Roussellier, *La force de gouverner*, 517

¹¹¹ PV Sénat, 14S77, 18 février 1925 : face à la situation de la trésorerie, plusieurs commissaires aux finances du Sénat, Jules Jeanneney en tête, proposent de tenir une attitude énergique, similaire à celle adoptée par la

présenter un projet de budget propre mais souhaite alléger celui qu'on lui a transmis. En ce sens, le rapporteur général affirme qu'il est « fondé à soutenir que nous avons par nos décisions donné satisfactions aux désirs du gouvernement »¹¹², inscrivant le travail de la commission des finances du Sénat dans certaines intentions initiales du gouvernement.

2. L'élaboration d'une relation de confiance au sein des commissions des finances

En dehors de l'examen des budgets, les commissions des finances poursuivent un travail de contrôle de l'action du gouvernement. Ainsi, pendant que la discussion budgétaire en séance publique, débutée en novembre, s'enlise malgré les « objurgations »¹¹³ du Président Auriol, les commissions auditionnent plusieurs fois des ministres. Les différentes interactions entre le gouvernement et les commissions montrent qu'une relation de confiance mesurée s'installe progressivement.

D'une part, cette relation est prégnante dans le domaine des relations internationales, qui intéressent les commissaires aux finances au titre des dettes interalliées, issues du conflit et faisant l'objet de négociations entre la France et ses alliés anglais et américains. Le 06 février, Clémentel explique devant les commissions des finances et des affaires étrangères de la Chambre qu'il joue de la commission dans ses négociations avec Winston Churchill, ce qui signifie qu'il utilise des positions prises par la commission pour justifier des demandes ou des lignes rouges fixées par le gouvernement français. Procédé courant du gouvernement parlementaire, il sous-entend un degré minimal de coopération entre l'exécutif et la commission, pour que celle-ci ne démente pas publiquement les affirmations du ministre par ses déclarations. Pour renforcer ce lien, le gouvernement approuve la nomination d'une sous-commission des « clauses financières des traités de paix »¹¹⁴.

D'autre part, elle s'illustre par le partage d'informations sensibles, nécessaires au contrôle. S'il existe sous le gouvernement Herriot, il reste limité, en particulier sur le terrain financier. Ainsi, le ministre des finances présente devant la commission des finances de la Chambre en décembre et du Sénat en janvier le système des avances occultes¹¹⁵. Documents à l'appui, il affirme qu'un tel système existait déjà sous le Bloc national¹¹⁶. Il ne mentionne cependant pas le dépassement du plafond de la circulation monétaire, alors les bilans de la Banque de France ont été falsifiés à plusieurs reprises depuis mars 1924 et que la limite de circulation monétaire

Commission de la Guerre durant le dernier conflit. Une position impossible pour la majorité des commissaires, résumée par Paul Doumer : « Si le gouvernement ne vient pas, avec son autorité, imposer ces mesures salutaires au Parlement, il n'y a rien à faire. Nos initiatives demeureront vaines. Ou alors, érigez-vous en comité de salut public. Cela n'est pas pour me déplaire » (p. 177-178).

¹¹² PV Sénat, 14S78, 23 mars 1926, 186

¹¹³ Aimé Berthod, « Chronique politique », *Revue politique et parlementaire* 121, n°361 (décembre 1924) : 510, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

¹¹⁴ PV Chambre, C14775, n°92, 6 février 1925, 2

¹¹⁵ Un système mis en place sous le Bloc national qui permet à l'Etat d'obtenir des avances de la Banque de France de manière indirecte lorsque le plafond est atteint, en passant par les banques commerciales, voir Jeanneney, *La faillite du Cartel*, 42.

¹¹⁶ PV Chambre, C14774, n°77, 17 décembre 1924

a été franchi le 2 octobre, ce dont Herriot et Clémentel sont au courant depuis décembre¹¹⁷. Cette information sera d'abord partagée individuellement à des membres des commissions des finances. Plusieurs commissaires des deux Chambres en ont été informés dès le 10 février 1925, au cours d'un dîner avec Clémentel¹¹⁸ et quatre jours plus tard, le Président et le rapporteur du général du Sénat sont mis dans la confidence¹¹⁹. Comme le signale Herriot dans ses mémoires¹²⁰, le bureau de la commission du Sénat a partagé ces révélations à leurs collègues durant la séance du 28 février : « la limite d'émission est dépassée depuis plusieurs semaines, et le dépassement va s'aggravant »¹²¹. En ce sens, le gouvernement avait diffusé une information sensible aux commissaires, d'abord individuellement puis collectivement. L'importance de l'argument est à relativiser : fin février, le trucage des bilans avait déjà largement fuité, et les PV de la commission du Sénat montrent d'ailleurs que le Président du Conseil n'a fait que confirmer un secret de polichinelle¹²².

3. La crise ministérielle d'avril 1925 : une première tentation face à la carence gouvernementale

Entre mi-février et fin mars, les solutions mises en place pour soulager la trésorerie et faire revenir la confiance sont insuffisantes et la Banque de France continue de publier des faux bilans. Le gouvernement se voit contraint de changer de politique sous la pression des régents de la Banque de France et d'envisager la création d'un prélèvement sur le capital pour sortir l'Etat de la crise de trésorerie. Après un désaccord sur ce prélèvement, Clémentel est désavoué par Herriot devant le Sénat et lui remet sa démission¹²³. Le nouveau ministre des finances, Anatole de Monzie, improvise un projet d'assainissement financier, qui comprend un relèvement des plafonds (de quatre milliards) pour régulariser les écritures de la Banque et un prélèvement de 10% sur le capital, sous une forme faussement volontaire. L'attitude de la commission des finances de la Chambre trahit une première tentation de substitution face à la carence gouvernementale.

Il est présenté le 07 avril par Herriot et de Monzie à la commission des finances de la Chambre. Jeanneney parle d'un Parlement en « effervescence »¹²⁴, et de fait, presque tous les commissaires sont présents (42 sur 44). Après avoir présenté avec beaucoup de précisions comment un « système D de la trésorerie »¹²⁵ s'était mis en place sous les gouvernements précédents et comment, lettres à l'appui, l'action du gouvernement et de la Banque de France

¹¹⁷ Bertrand Blancheton, « Les faux bilans de la Banque de France dans les années 1920 » dans *L'entreprise, le chiffre et le droit*, dir. Jean-Guy Degos et Stéphane Trébuq (Bordeaux, 2005), 88.

¹¹⁸ Jeanneney, *La faillite du Cartel*, 89-90.

¹¹⁹ Comme le montre le PV du vendredi 13 février 1925, la Commission du Sénat avait donné mandat à son bureau de se rendre auprès de la présidence du Conseil pour éclaircir certains points suspects du dernier bilan de la Banque de France (14S77, 98-99).

¹²⁰ Herriot, *Jadis*, 210

¹²¹ PV Sénat, 14S77, 28 février 1925, 281

¹²² PV Sénat, 14S77, 18 février 1925, 169 : Intervention du Président Milliès-Lacroix : « nos inquiétudes étaient accrues par les conversations que nous avons pu avoir ces jours derniers avec les dirigeants de la Banque, *qui ne cachaient pas que le camouflage des bilans...* »

¹²³ Jeanneney, *La faillite du Cartel*, 110-111

¹²⁴ Ibid, 112

¹²⁵ PV Chambre, C14776, n°115, 07 avril 1925, 6.

ont conduit à un dépassement du plafond que cette dernière se refuse désormais à masquer, les deux ministres font appel à la responsabilité de tous les commissaires pour sauver la situation : « Le Parlement ne peut pas attendre les sommations de l'opinion publique pour éclairer le pays »¹²⁶. Le ministre des finances présente ensuite son tortueux projet : l'article 3 crée une souscription « volontaire », à laquelle il est possible de souscrire par l'apport des titres de dettes de l'Etat français, « étant entendu que toute personne physique devra verser au Trésor, soit sous forme de souscription, soit par taxation, une somme égale au moins au 10% de sa fortune »¹²⁷. C'est sous cette forme alambiquée qu'est présenté l'impôt sur le capital que réclame la gauche de la majorité. Le ministre affirme cependant : « mon texte n'est pas un projet d'impôt sur le capital »¹²⁸, pour lequel il ne semble n'avoir aucun amour-propre: « Je le dis très franchement : en ce qui concerne les modalités de l'emprunt et les lignes générales du projet, je m'en remets, sur la plupart des points, à l'opinion de la Commission »¹²⁹.

La commission est donc confrontée à une discussion difficile. Il est évident que le texte présenté par le gouvernement est bâclé et il est inenvisageable de le proposer tel quel à la Chambre. Cependant, c'est le texte d'un gouvernement en sursis¹³⁰. Deux camps s'affrontent : d'un côté, Léon Blum et Lucien Lamoureux conditionnent leur vote du texte par la possibilité de le modifier en profondeur, de l'autre, De Tinguy du Pouët (droite), propose simplement de le rejeter en bloc, hormis les deux premiers articles permettant de régulariser le bilan de la Banque, renvoyant la discussion sur l'assainissement à plus tard. Cette deuxième option est rejetée, par 19 voix contre 14. Ce vote laisse voir que la majorité du Cartel reste cohérente, les membres de la Gauche radicale ayant voté avec les radicaux et les socialistes, contre la droite et le reste des modérés¹³¹. Il signifie également que la commission décide de construire son propre projet et le lendemain (08 avril) elle charge son rapporteur général de produire un texte¹³².

Deux jours plus tard, la commission doit se décider : la régularisation des écritures est urgente. En présence de nombreux contre-projets, la discussion est chaotique, certains n'ayant pas pu être imprimés à temps. Le débat porte sur l'attitude de la commission et sur son positionnement par rapport au gouvernement. Pour certains commissaires, Klotz en tête, la commission ne peut pas proposer un projet concret sans l'avis du gouvernement. Autrement dit, elle ne peut faire comme si le gouvernement n'existait pas et proposer sa propre politique. Pour d'autres, la « tradition » serait respectée si la commission transformait le texte du gouvernement et, même si elle ne l'était, les circonstances l'exigent¹³³. Entre le rapporteur général Violette, secondé par le Président Auriol, et Louis Lucien Klotz, éclate un véritable débat de tradition

¹²⁶ Ibid., 22-23.

¹²⁷ Projet de loi n°1535 du 07 avril 1925 ayant pour objet l'assainissement de la situation financière, 3, annexé au PV Chambre, C14776, n°115, 07 avril 1925.

¹²⁸ PV Chambre, C14776, n°115, 07 avril 1925, 25.

¹²⁹ Ibid., 91.

¹³⁰ Jeanneney, *La Faillite du Cartel*, 108.

¹³¹ Le PV ne mentionne aucune abstention. Il est difficile de dire si c'est un oubli ou si des commissaires sont partis avant la fin, ce qui est fort possible en raison de deux interruptions de séances.

¹³² PV Chambre, C14776, n°116, 08 avril 1925.

¹³³ « Allons-nous déclarer que, ne trouvant pas la perfection, nous ne ferons rien et laisserons ainsi le pays à la banqueroute ? » demande le rapporteur général, PV Chambre, C14776, n°118, 10 avril 1925, 10.

constitutionnelle. Mais, au fait de leurs propres limites techniques, ne disposant de moyens suffisants pour chiffrer des propositions, c'est finalement une solution de conciliation qui est adoptée. Par 19 voix contre 13, les commissaires créent un article unique, permettant le relèvement des plafonds, mais fixant le principe qu'une loi d'assainissement financier devra être promulguée avant le 15 juillet, loi faisant appel « à une contribution nationale dont le montant sera intégralement versé à une caisse d'amortissement »¹³⁴ et la commission vote une motion demandant l'avis du gouvernement sur ses projets¹³⁵.

Il est impossible de savoir ce qui serait advenu d'un projet plus complet, étant donné que le gouvernement Herriot est renversé une heure plus tard. La séance suivante du mercredi 15 avril n'est qu'une formalité, durant laquelle le ministre des finances De Monzie, démissionnaire, vient demander un relèvement du plafond des avances.

B. Une autonomisation progressive devant les gouvernements du Cartel : la perspective d'un « gouvernement des Assemblées » ?

*« M. le Président du Conseil : Je peux vous dire, car j'ai vu dévorer sous mes yeux un certain nombre de ministres des finances par votre commission...
M. Bedouce : Ils sont coriaces. Nous ne sommes pas excités à en manger davantage.
M. le Président du Conseil : Ils sont coriaces, mais ils sont tout de même mangés »¹³⁶.*

D'avril 1925 et juillet 1926, on assiste à une instabilité ministérielle qui consacre la faillite du Cartel des gauches, un échec institutionnel, puisque ce n'est pas l'instabilité des majorités qui est problématique mais le fait qu'il n'y en ait plus : le gouvernement et le Parlement se retrouvent « dans un jeu de paralysie mutuelle »¹³⁷. Pourtant, ce blocage n'est pas immédiat, les gouvernements et la commission de la Chambre essayant de recréer une coopération aboutissant à des projets communs. C'est l'échec de ces projets devant la Chambre qui pousse sa commission à une autonomisation progressive qui aboutit en janvier-février 1926 par un projet de redressement financier intégralement issu de la commission.

1. Face à Caillaux, de l'opposition à la collaboration

Dans le nouveau gouvernement formé par Paul Painlevé le 17 avril, le ministre des finances est Joseph Caillaux, rival d'Herriot au sein du parti radical. Sa nomination provoque la colère de la droite, et les attaques dont il est l'objet ont pour conséquence de renouer le Cartel des gauches à la Chambre des députés¹³⁸. Mais cette union n'est plus désormais que superficielle, tant les conceptions des socialistes et des modérés sont contradictoires. Déjà fragilisé par la rébellion du Rif, le soutien des socialistes devient quasiment impossible devant la politique financière d'un nouveau ministère abandonnant l'idée d'un prélèvement sur le capital.

¹³⁴ Maurice Viollette, *Rapport fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi ayant pour objet l'assainissement financier*, 10 avril 1925, p. 4 dans PV Chambre, C14776, n°118, 10 avril 1925

¹³⁵ « Les projets pour l'assainissement financier », *Le Temps*, 12 avril 1925.

¹³⁶ Echange entre Briand et Bedouce, PV Chambre, C14780, 228, 15 janvier 1926

¹³⁷ Roussellier, *La force de gouverner*, 517

¹³⁸ Bonnefous, *Histoire politique*, 82-84.

Pourtant, l'espoir d'une politique financière audacieuse demeure à la commission des finances de la Chambre.

Durant cette période, le ministre et la commission ne parviennent pas à construire une relation de coopération approfondie. Le 12 mai, le ministre se présente devant la commission pour sa première véritable audition, y dessinant les grandes lignes de son plan financier¹³⁹. Seulement, il conditionne l'assainissement à la réalisation d'un équilibre budgétaire sincère, remettant en cause celui proposé par le gouvernement précédent : ses mesures portent le déficit budgétaire de 1925 à 3,5 milliards de francs. Pour les trouver, il annonce compter sur la répression de la fraude fiscale et l'augmentation de certains impôts directs. D'autre part, il exclut l'impôt sur le capital, préférant se tourner vers des solutions plus classiques.

Par ses propos, il est indéniable que Caillaux tente de recréer une coopération. En audition, il n'hésite pas à rechercher l'approbation des modérés, comme Bokanowski, avec lesquels il négocie en privé un soutien pour le vote final de son budget¹⁴⁰. Leurs affinités s'expriment déjà le 10 juin, lors d'une audition où le député de la droite s'exprime ainsi : « Si le ministre nous propose une politique d'excédent budgétaire, c'est-à-dire une politique qui aura pour objet d'alimenter le budget par des impôts aussi lourds qu'il le faudra, même si nous avons des préférences pour d'autres formes d'impôts, nous ne la discuterons pas ; mes amis et moi sommes disposés à les voter »¹⁴¹. Dans cette même audition, il n'hésite d'ailleurs pas non plus à « donner beaucoup » aux commissaires, révélant quelques informations sensibles voire confidentielles ou demandant à ses collaborateurs de fournir à « la Commission du budget tous les renseignements que l'on me donne à moi-même »¹⁴². Il va même jusqu'à déclarer qu'il « entend chercher avec elle une collaboration entière » et vouloir qu'elle devienne « juge de mes difficultés »¹⁴³, lui demandant son appui « pour réprimer les appétits de dépenses qui se font jour de tous les côtés »¹⁴⁴.

Mais cette collaboration est une chimère. D'une part, Caillaux sait que ses vues diffèrent assez largement d'une commission notoirement cartelliste. C'est pour y avoir les mains libres qu'il aurait fait nommer Maurice Violette gouverneur général d'Algérie¹⁴⁵ et qu'il s'assure, malgré l'opposition d'Auriol, de faire élire Lucien Lamoureux, dont les conceptions financières sont « rigoureusement orthodoxes »¹⁴⁶, rapporteur général. Après la présentation des grandes lignes de ses projets le 10 juin, la commission parvient à terminer non sans difficultés l'examen du budget revenu du Sénat le 20 juin 1925. Contre l'avis du gouvernement, la majorité cartelliste de la commission a rétabli plusieurs dispositions disjointes par le Sénat, notamment l'exonération de taxe sur le chiffre d'affaires portée par les socialistes¹⁴⁷. Le projet de budget

¹³⁹ PV Chambre C14776, n°124, 12 mai 1925

¹⁴⁰ Berstein, *Histoire du parti radical*, 413-414

¹⁴¹ PV Chambre, C14777, n°133, 10 juin 1925, 13

¹⁴² Ibid, 90

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid, 19

¹⁴⁵ Berstein, *Histoire du Parti radical*, 413

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ PV Chambre, C14777, , ° 140, 19 juin 1925

envoyé à la Chambre est donc plus conforme aux vœux de Vincent Auriol que de Joseph Caillaux, préfigurant un conflit¹⁴⁸.

L'équilibre reste encore à construire car les nouveaux impôts réclamés par le ministre font l'objet d'un projet spécial. Deux conceptions s'affrontent durant la séance du 22 juin. Les socialistes veulent un prélèvement sur le capital ; les modérés veulent mener une politique de la confiance, et soutiennent donc le gouvernement dans son projet de créer un suréquilibre. Les motions de Renaudel et de Bokanowski expriment ces deux visions contradictoires, mais la commission ne peut trancher sans avoir entendu le Ministre des finances¹⁴⁹. Or, quand le ministre des finances vient donner son avis deux jours plus tard, il se prononce ouvertement contre chacune d'entre elles, au motif qu'elles constituent une déclaration de défiance. Il explique : « Je suis autorisé par le M. le Président du Conseil à déclarer, sans que je pose, bien entendu, devant la Commission la question de confiance, que nous ne resterons pas au pouvoir si nous n'avons pas la collaboration complète de la Commission des Finances »¹⁵⁰. Cet intérêt soudain pour le soutien de la commission de la Chambre s'explique par l'état critique de la trésorerie : le ministre révèle que les plafonds sont presque atteints. Le ministre est donc contraint de dévoiler un peu plus ses projets, que le Cabinet n'a pas encore entériné. De ses déclarations, on comprend que le ministre veut proposer une augmentation du plafond des avances et un grand emprunt de consolidation, laissant même entrevoir une possibilité de consolidation forcée en cas d'échec. Malgré les précautions dont le ministre entoure ses déclarations, l'émotion des commissaires est palpable : « jamais ici depuis le début de la guerre, on n'a fait apparaître à nos yeux quelque chose qui ressemble davantage à la banqueroute »¹⁵¹ déclare Bokanowski. Les débats qui suivent la sortie du ministre prouvent que les commissaires ont conscience de la gravité de la situation. Le silence total sur les dires du ministre est décrété, et malgré quelques indiscretions prématurées, le Président Auriol est « si persuasif »¹⁵² qu'il parvient à négocier le silence des journalistes en échange d'un communiqué « lapidaire, chef d'œuvre de silence et d'obscurité »¹⁵³.

Pourtant, la commission finit par se conformer à l'opinion du ministre des finances, fragilisant la majorité du Cartel en son sein. Le 26 juin, le ministre dépose un projet à peu près conforme à ce qu'il avait dessiné deux jours auparavant. Les socialistes qui avaient réussi à obtenir de la commission qu'elle suspende ses décisions, introduisent un contre-projet d'impôt sur le capital, rejeté par 21 voix contre 14¹⁵⁴, tandis que le texte du gouvernement est adopté. La Chambre et le Sénat suivront la commission. C'est une véritable inflexion de majorité, d'une alliance des gauches vers une concentration de centre-droit. Le vote définitif du budget le 12 et le 13 juillet voit la majorité du Cartel passer dans l'opposition, conduisant le *Quotidien* à écrire : « une ère

¹⁴⁸ Berstein, *Histoire du Parti radical*, 413

¹⁴⁹ PV Chambre, C14777, n°143, 22 juin 1925

¹⁵⁰ PV Chambre, C14777, n°146, 24 juin 1925, 9

¹⁵¹ Ibid., 22

¹⁵² « M. Caillaux demande une collaboration étroite entre le Gouvernement et la commission des finances », *Le Quotidien*, 25 juin 1925, 1.

¹⁵³ « En plein ténèbres », *Le Temps*, 26 juin 1925, 1.

¹⁵⁴ PV Chambre, C14777, n°148, 26 juin 1925

est close. La Chambre du 11 mai n'est plus que la Chambre du 12 juillet »¹⁵⁵. Cette inflexion provoque la colère des socialistes : Vincent Auriol démissionne de son poste de Président de la commission dès le 12 juillet, après qu'elle ait décidé de rejeter l'exonération de taxe sur le chiffre d'affaire¹⁵⁶, et le parti décide de mettre fin à la politique de collaboration en août¹⁵⁷.

Pourtant, l'échec de l'emprunt de consolidation et le soutien réitéré du parti radical à une politique du Cartel des Gauches lors du congrès de Nice¹⁵⁸ pousse Painlevé à présenter la démission de son gouvernement, le 27 octobre. Les travaux de la commission sont naturellement perturbés par le changement de gouvernement, plus à gauche, dans lequel Painlevé prend le portefeuille des finances. Sur cette période, la commission de la Chambre reste loin de ces débats, sous la coupe de son nouveau Président Louis Malvy (radical).

2. Entre la commission de la Chambre et Painlevé, une collaboration forte mais inefficace

Cette séquence débute par une forte opposition entre le nouveau gouvernement Painlevé et la commission de la Chambre. Dès le 7 novembre, elle exprime un désaccord profond avec les principes du projet de redressement financier de l'exécutif. Le lendemain, le ministre des finances et chef du gouvernement se présente devant la commission et affirme une volonté très claire de collaboration : exigeant seulement un examen rapide, le Président du Conseil est ouvert aux modifications et considère son texte comme une base¹⁵⁹. Mais cette ouverture est insuffisante car la majorité cartelliste organise sa prise de contrôle sur l'initiative du gouvernement. Une motion proposée par Vincent Auriol rejette les principaux aspects du texte du gouvernement et lui enjoint de les modifier. La rédaction lénifiante de la motion laisse entrevoir le retour de la taxation du capital, avec l'utilisation des termes « toutes les formes de richesses »¹⁶⁰. Pourtant, au lieu de comprendre ce texte comme une provocation, le Président du Conseil, qui revient le lendemain en audition, l'interprète comme « une possibilité de collaboration »¹⁶¹. Autrement dit, la commission enterre le texte du gouvernement sans que celui-ci l'interprète comme une défiance, une situation paradoxale dans laquelle « le gouvernement est plein d'attention pour une commission qui l'a atteint dans ses œuvres vives et la commission pleine de prévenances pour un gouvernement auquel elle enlève toute autorité »¹⁶².

A partir de ce désaccord initial se constitue une coopération à la fois soutenue et conflictuelle entre le ministère et l'organe parlementaire, si forte qu'elle en devient presque une participation de la commission au gouvernement. Painlevé, en moins d'un mois, sera entendu cinq fois par les commissaires, contre sept fois pour Clémentel et huit fois pour Caillaux, sur des périodes

¹⁵⁵ Cité dans Edouard Julia, « Chronique politique », *Revue politique et parlementaire* 124, n°369 (août 1925) : 289, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14195x?rk=42918;4>

¹⁵⁶ PV Chambre, C14777, 160, 12 juillet 1925

¹⁵⁷ Bonnefous, *Histoire politique*, 91

¹⁵⁸ Berstein, *Histoire du Parti radical*, 418

¹⁵⁹ PV Chambre, C14778, n°183, 08 novembre 1925

¹⁶⁰ PV Chambre, C14778, n°184, 08 novembre 1925

¹⁶¹ PV Chambre, C14778, n°185, 09 novembre 1925

¹⁶² « En eaux troubles », *Le Temps*, 10 novembre 1925, 1.

beaucoup plus longues. Entre le 09 et le 16 novembre se tiennent de longues séances, chaotiques, où se négocie la rédaction d'un projet commun. Cette participation culmine le 12 novembre 1925, lorsque le gouvernement vient présenter son nouveau projet, insistant sur les nombreuses concessions effectuées. Et il est certain que le texte issu de douloureuses négociations avec les délégués cartellistes de la commission¹⁶³ est très orienté à gauche, en proposant une forme de taxation du capital et un moratoire sur une partie de la dette publique à court terme. Durant cette audition, Painlevé tente réellement d'embarquer les commissaires dans la rédaction d'un projet commun, qui bénéficierait d'une force nouvelle dans les Chambres. Cela se vérifie dans sa manière de convaincre : plutôt que de se contenter d'explications techniques, il se place immédiatement sur le terrain de la stratégie politique. Par exemple, la contribution exceptionnelle qu'il propose s'étale sur 14 ans. Il avoue que ce court délai est une marge de négociation pour la discussion au Sénat, impliquant ainsi la commission dans sa stratégie gouvernementale¹⁶⁴. C'est dans un esprit de conciliation que les commissaires, mêmes membres de l'opposition, passent à la discussion du texte qui sera tout de même chaotique, tant sont difficiles les compromis, souvent trouvés tard dans la nuit, entre le Président du Conseil et les socialistes. Le texte est finalement adopté dans son intégralité le 14 novembre, avec des modifications substantielles mais en restant « dans le cadre des propositions du gouvernement »¹⁶⁵, par 16 voix contre 4, à trois heures du matin¹⁶⁶. Le résultat est donc un texte de transaction, qui intègre à la fois des exigences du gouvernement (une inflation d'1,5 milliards de francs et un recouvrement accéléré des impôts de 1925) et de la majorité cartelliste (impôt sur le capital et moratoire sur une partie de la dette publique à court terme).

La commission joue donc ici un rôle de construction de la politique budgétaire, en discutant sur un pied d'égalité avec le gouvernement. Si elle n'est pas le seul lieu de négociation et que ce n'est sans doute pas le plus important, c'est celui où les compromis trouvés officiellement peuvent être inscrits dans un texte que l'on pourra proposer à la Chambre. Mais cette collaboration se solde par un échec, car ce texte ne parvient pas à convaincre les gauches. Le gouvernement tombe le 22 novembre sur l'article 5 concernant le moratoire sur une partie de la dette publique, en apparence sur un différent de procédure entre le ministre et le rapporteur général, mais sa chute proviendrait plutôt de ce que le projet n'a pas su convaincre une part suffisante des radicaux¹⁶⁷.

¹⁶³ Rapporté par « Les nouvelles dispositions financières », *Le Temps*, 14 novembre 1925, 1.

¹⁶⁴ PV Chambre, C14779, n°191, 12 novembre 1925

¹⁶⁵ Lucien Lamoureux, *Rapport fait au nom de la Commission des finances chargée d'examiner le projet de loi instituant une contribution nationale exceptionnelle pour l'amortissement de la dette publique*, 06 novembre 1925, 6, annexé au PV Chambre, C14779, n°198, 20 novembre 1925

¹⁶⁶ « Les projets financiers du gouvernement : A la commission des finances de la Chambre », *Le Temps*, 16 novembre 1925, 2.

¹⁶⁷ Berstein, *Histoire du parti radical*, 420

3. La commission de la Chambre et l'instabilité gouvernementale : la démission de Louis Loucheur

L'échec des commissions ne s'illustre pas uniquement par l'inefficacité de son travail avec le gouvernement, mais aussi par la fragilité des liens de majorité. La commission va même jusqu'à participer directement à l'instabilité gouvernementale. Le 28 novembre 1925, Aristide Briand forme le nouveau gouvernement, et le présente devant la Chambre le 2 décembre, avec Louis Loucheur, comme ministre des finances. En un très court laps de temps, il parvient à faire voter un projet financier d'urgence qui relève le plafond des avances de la Banque de France à l'Etat, avec pour nouveauté que ce relèvement est gagé sur des rentrées anticipées d'impôts, à hauteur de 3 milliards de francs¹⁶⁸. Dès son arrivée, le nouveau ministre suscite la méfiance de certains commissaires, en particulier Vincent Auriol, mais également du rapporteur général Lamoureux. Ils se sentent trahis : Painlevé, il y a peine quelques jours, leur avait assuré que la situation de la trésorerie n'était pas catastrophique. Or, le nouveau ministre ne vient-il pas de leur affirmer que les caisses sont vides et de leur demander, en conséquence, un nouveau relèvement du plafond ? Pourtant, le rapporteur général poursuit son œuvre de collaboration avec l'exécutif, il va même jusqu'à engager sa responsabilité sur le montant du relèvement de plafond, que les oppositions souhaiteraient diminuer. Le projet est finalement adopté par la commission, puis par la Chambre le 03 décembre, avec 257 voix pour et 229 voix contre, les socialistes s'étant abstenus¹⁶⁹.

Pourtant, 12 jours plus tard, le nouveau ministre des finances démissionne. Le 10 et le 11 décembre, Louis Loucheur expose devant la commission de la Chambre, une série de mesures destinées à assainir la situation financière du pays. L'attitude du Rapporteur général est cette fois presque hostile, son désaccord avec les projets du Ministre transparaît clairement¹⁷⁰. Le 14, après quelques jours de réflexion, la commission prend une décision radicale : elle vote une motion de M. Renaudel qui renvoie les projets financiers au gouvernement. Seules les parties relatives à la répression de la fraude fiscale seront examinées. 15 commissaires ont voté pour, 6 ont voté contre. Sans connaître le détail du vote, il apparaît que la motion socialiste reçoit le soutien de commissaires de tous bords politiques (de Tinguy du Pouët, inscrit à l'URD, par exemple). Seul le rapporteur général prend la parole pour dénoncer la motion et sa signification politique : « elle m'apparaît comme une atteinte au gouvernement. Nous ne pouvons pas nous prononcer sans avoir examiné les projets et donner des directives au Gouvernement pour de nouveaux projets. Ce ne serait pas gagner du temps, car ce serait la démission du Ministre des finances, du gouvernement peut-être. Si nous perdons du temps, c'est le sort du pays que nous risquons. Peut-être le sort du régime. »¹⁷¹. Le lendemain, le Ministre revient devant les commissaires, en adoptant une attitude particulièrement conciliante. C'est très surprenant, puisque la motion votée la veille constitue un camouflet mais pas un précédent¹⁷². Le précédent en revanche, c'est bien l'attitude du ministre devant le geste de la commission : c'est la

¹⁶⁸ Bonnefous, *Histoire politique*, 103

¹⁶⁹ *Ibid.*, 104.

¹⁷⁰ PV Chambre, C14779, n° 204, 11 décembre 1925

¹⁷¹ PV Chambre, C14779, n°205, 14 décembre 1925

¹⁷² Gévaudan dénombre trois refus similaire du budget par la commission dans l'histoire de la III^e République : Gévaudan, « La Commission », 142-144.

première fois qu'un membre du gouvernement l'accepte. Ce renoncement n'échappe pas aux commissaires qui constatent « le gouvernement n'a peut-être plus l'autorité pour défendre ses projets financiers »¹⁷³. Face à cette démission invisible, deux thèses s'opposent : se substituer au gouvernement, et présenter un contre-projet porté au nom de la commission par le rapporteur général (solution préconisée par les cartellistes comme Auriol) ou maintenir seulement le renvoi des textes (position de modérés comme Bokanowski). Si ces deux thèses n'ont pas les mêmes conséquences, elles sont toutes deux problématiques. Dans le second cas, la commission fait une sorte de « grève », empêchant la Chambre d'examiner le texte, tandis que dans le premier, la commission décide de remplacer un gouvernement déficitaire en présentant son propre projet et devient donc un véritable concurrent dans l'initiative des lois de finances. Elles sont conciliées dans une motion commune votée à l'unanimité, dont le Président du Conseil est immédiatement informé lors d'un entretien avec le Président Malvy et le rapporteur général. Il reçoit ensuite la démission de son ministre des finances.

La commission des finances, organe réglementaire d'une assemblée, aurait donc mis en jeu la responsabilité d'un membre du gouvernement, qui avait obtenu la confiance de la Chambre à peine 10 jours auparavant. Un argument peut être exagéré : c'est par prévision d'une défaite en séance publique que Louis Loucheur aurait remis sa démission, sous la pression de ses collègues¹⁷⁴. La Chambre ne perdrait donc aucune de ses prérogatives¹⁷⁵. Pourtant, en le relativisant, on passe à côté de la portée politique de l'incident, au moins pour la période d'étude : la commission (sa majorité) vient de faire tomber un ministre dont elle réprouvait la politique financière. Elle a failli présenter son propre projet, et n'en a été en somme empêché que par la démission du ministre.

4. Remplacer le gouvernement pour sauver le pays par la gauche ?

Le nouveau ministre des finances, Paul Doumer, issu de la commission du Sénat dont il était le Président, se présente pour la première fois devant la commission de la Chambre le 19 décembre. Son projet est tout à fait orthodoxe. Il compte rétablir la confiance par une politique de déflation et d'amortissement de la dette permise par des suréquilibres budgétaires, grâce à une augmentation de la fiscalité, surtout une taxe exceptionnelle et temporaire sur les paiements (qui est en réalité une majoration, déguisée, de la taxe sur le chiffre d'affaires)¹⁷⁶.

La majorité de la commission de la Chambre refuse entièrement ce projet et entre en conflit ouvert avec le gouvernement. Elle commence son examen 11 janvier, lors de la rentrée des Chambres, et bien que durant sa première audition, Paul Doumer lui demande de « faire tout le possible pour se mettre en accord avec nous et réclamer à la Chambre une mesure de salut public »¹⁷⁷ face à la situation dramatique de la trésorerie, il se heurte à un scepticisme quasiment unanime. Le rapporteur général, pourtant modéré, conclut à son insuffisance, suivi par les socialistes et les radicaux. Le lendemain, la commission démolit le texte du ministre : elle

¹⁷³ PV Chambre, C14779, n°206, 15 décembre 1925

¹⁷⁴ Bonnefous, *Histoire politique*, 104

¹⁷⁵ Barthélémy, *Essai*, 263.

¹⁷⁶ Bonnefous, *Histoire politique*, 108

¹⁷⁷ PV Chambre, C14780, n°224, 11 janvier 1926, 17

refuse à la fois l'incorporation des 3 milliards d'impôts du 4 décembre 1925, détruisant ainsi l'équilibre du projet, et d'entériner la politique de remboursement à la Banque de France¹⁷⁸. Elle ne s'arrête pas là. Le 14 janvier, elle repousse la taxe sur les paiements (article 13) qui constitue le cœur du projet gouvernemental, par 21 voix « cartellistes » contre 5 « modérés », la droite s'étant largement abstenue. Ce conflit s'étend ensuite au sein de la commission, entre la majorité et la minorité. Cette dernière, représentée par M. Dariac, annonce qu'elle ne prendra plus part aux travaux : en effet, « il semble résulter des débats actuels que la majorité a adopté, par avance, son propre projet en écartant le projet du gouvernement et sans accepter aucune modification proposée par la minorité »¹⁷⁹. Ainsi, seule une partie des commissaires va entendre la réaction du ministre, auditionné le jour même.

Le ministre refuse cette fois ouvertement la collaboration de la commission : « je ne vous demande pas de faire un projet »¹⁸⁰. Il affirme maintenir le sien « contre toute autre » et demande simplement aux commissaires de le rapporter le plus vite possible, quitte à en rejeter chacun des articles. Il en appelle à la Chambre pour régler le différend, rappelant, dans une allusion à l'incident Loucheur, que le « gouvernement ne s'en va pas sur une vote de la Commission », et la somme de déposer son rapport avant le surlendemain. La réaction des commissaires est double : à la fois choqués par la volonté affichée par le ministre de ne pas coopérer, elle peut enfin reconnaître que depuis la chute du ministère Herriot, les gouvernements successifs ne lui ont apporté que des projets inacceptables pour la majorité de la Chambre. Un véritable projet des gauches doit naître pour éviter un glissement vers une majorité de concentration qui semble être le projet de tous les gouvernements qui se sont succédés¹⁸¹. Face à un exécutif qui ne lui donne pas satisfaction, la commission se sent tenue de s'organiser et de présenter un projet qui permettra en somme la réalisation d'une majorité de gauche qui existe mais sur laquelle personne ne semble vouloir gouverner. Ce raisonnement place de fait la commission en rival de l'exécutif et non plus en partenaire. Paradoxalement, les commissaires concluent la séance du 14 janvier par une motion qui semble se conformer « au désir exprimé formellement par le Gouvernement de faire la Chambre [...] juge de la divergence vues qui s'est manifestée entre le Ministre des Finances et elle »¹⁸². Mais, dans le même temps, elle décide de prendre en considération des contre-projets issus de la majorité cartelliste. Cette confusion est peut-être ce qui conduit le ministre à revenir le lendemain, accompagné du Président du Conseil, pour exprimer une nouvelle fois son désaccord avec l'attitude de la commission. Selon eux, la motion adoptée la veille est un texte politique, ressemblant à une interpellation de politique générale, qui forcera le gouvernement à poser la question de confiance. Le gouvernement souhaiterait que la commission examine article par article le projet, sans rien faire d'autres que de les approuver ou de les rejeter. Mais il ne faut surtout pas que sur un texte aussi vague, le gouvernement perde la confiance de la Chambre et que les institutions politiques retombent dans l'immobilisme qui est la source de l'émotion du pays. Briand résume sa position qui conclut à la responsabilité de la commission dans le

¹⁷⁸ PV Chambre, C14780, n°225, 12 janvier 1926

¹⁷⁹ PV Chambre, C14780, n°227, 14 janvier, 12

¹⁸⁰ Ibid., 14

¹⁸¹ Intervention de Renaudel, Ibid., 19.

¹⁸² Ibid., 21.

désordre : « un des mécanismes essentiels du régime parlementaire et qui a bien fonctionné à toutes les époques, la Commission des finances, éprouve des difficultés et travaille à vide »¹⁸³. Contrairement à Doumer quelques jours auparavant, Briand ne défend pas les commissaires de faire un texte. Simplement, il annonce qu'il ne cherchera pas à réaliser un compromis : la Chambre tranchera entre les propositions du ministre et celle de la commission. De ce fait, il l'invite lui aussi à se placer en concurrent devant la Chambre. Contrairement au gouvernement, les commissaires refusent initialement d'exprimer un conflit ouvert devant la Chambre. Toutefois, l'intransigeance du gouvernement la force à reprendre l'examen des textes « en vue de l'établissement d'un projet d'équilibre financier qu'elle soumettra à la Chambre dès la semaine prochaine »¹⁸⁴ : elle accepte donc de construire son projet propre, face à celui du gouvernement. C'est une bataille de compétence qui se joue, et le ministre des finances n'hésite pas à critiquer la capacité des commissaires à créer des taxes rentables¹⁸⁵. Le 22 janvier, la commission peut présenter un projet équilibré qui réalise le redressement financier par des ressources nouvelles et prévoit un amortissement de la dette publique. Ce projet réalise une « véritable quadrature du cercle politique et entraîne une miraculeuse unanimité », approuvé par des modérés comme Lamoureux ou des radicaux cartellistes comme Malvy ou Dumesnil et par les socialistes¹⁸⁶. Mais la tentative de la commission échoue en séance publique. Si après une longue discussion générale, c'est bien le projet de la commission qui est examiné en premier, il subit plusieurs défaites. Sur les 4 milliards de ressources nouvelles qui avaient été proposées, seule 1,6 milliards ont été approuvées par la Chambre¹⁸⁷. C'est un projet tronqué qui est envoyé au Sénat mi-février, après que la majorité cartelliste se soit disloquée sur les articles les plus controversés. La commission ne parvient donc pas à suppléer le gouvernement pour définir une politique budgétaire.

Centrée sur la commission de la Chambre, cette partie ne doit pas cependant occulter le fait que les relations entre gouvernement et commission n'étaient pas toujours aussi conflictuelles. Après l'échec de la discussion à la Chambre, le gouvernement trouve un allié dans son homologue du Sénat. Le mercredi 17 février, les commissaires aux finances du Sénat commencent l'examen du projet de loi. Le rapporteur général rappelle qu'il y a eu trois projets : le projet du gouvernement, le projet de la commission, et celui qui est « sorti entièrement transformé de la discussion et des votes de la Chambre »¹⁸⁸, en déséquilibre (avec un « trou » de l'ordre de 2,4 milliards de francs). Le gouvernement souhaite faire reprendre certaines dispositions par le Sénat, ce qui donne lieu à un débat constitutionnel. Si l'article 8 de la loi du 24 février 1875 peut tout à fait se lire comme donnant les mêmes droits aux deux Chambres, il est de tradition que dans un esprit de conciliation, la commission des finances du Sénat ne reprenne des dispositions écartées par la Chambre que si le gouvernement lui en fait explicitement la demande. La commission entend donc le Président du Conseil et le ministre des finances, qui présente la façon dont la discussion s'est présentée à la Chambre : il estime que le texte qui a servi de base à la discussion était un mélange entre le projet du Cartel et celui

¹⁸³ PV Chambre, C14780, n°228, 15 janvier

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ces critiques sont développés par le ministre dans la séance du 19 janvier (PV Chambre, C14781, n°235)

¹⁸⁶ Berstein, *Histoire du Parti radical*, 424

¹⁸⁷ Bonnefous, *Histoire politique*, 116

¹⁸⁸ PV Sénat, 14S83, 17 février 1926, 170

du gouvernement, qu'il était trop long et que son échec était inévitable¹⁸⁹. Le ministre ne critique pas la commission de la Chambre sur son attitude, mais constate plutôt son impuissance. Il compte donc sur le Sénat et sa commission pour reprendre des dispositions permettant d'équilibrer le budget, notamment l'impôt sur les paiements¹⁹⁰. En seulement quatre séances, « grâce à l'esprit de conciliation et de bonne volonté qui animait tous ses membres »¹⁹¹ la commission du Sénat parvient à rétablir un texte beaucoup plus conforme aux vues du gouvernement et le 21 février, elle entend de nouveau le ministre des finances sur le cœur de son système, la taxe sur les paiements. Cette fois, le ministre est plus incisif envers l'autre commission, accusée d'avoir intégré tous les textes qui étaient passés sous son nez au texte très simple que le cabinet lui avait présenté¹⁹². Le principe de la taxe sur les paiements est finalement adopté à l'unanimité des voix (22 contre 0)¹⁹³. Après quelques modifications, l'article est adopté, lui aussi à l'unanimité. Le Sénat suit, dans les grandes lignes, les recommandations de sa commission des finances¹⁹⁴. A la Chambre, l'attitude de la commission traduit son impuissance. Le 02 et le 04 mars, la commission des finances de la Chambre examine le texte du Sénat, mais sans l'esprit d'initiative et d'indépendance qui avait guidé ses travaux précédents¹⁹⁵. Le texte de compromis qui en sort de permettra pas au gouvernement de survivre plus de quelques jours : il est renversé le 06 mars sur l'article instituant une taxe sur les paiements, par l'addition des voix socialistes, de radicaux socialistes, et de la droite¹⁹⁶.

¹⁸⁹ PV Sénat, 14S83, 17 février, 192

¹⁹⁰ Ibid., 195

¹⁹¹ « Le projet financier devant la commission sénatoriale des finances », *Le Temps*, 23 février 1926, 3.

¹⁹² PV Sénat, 14S83, 21 février 1926, 302

¹⁹³ Ibid., 308

¹⁹⁴ Bonnefous, *Histoire politique*, 117

¹⁹⁵ PV Chambre, C14782, n°261-262, le 02 et 04 mars 1926

¹⁹⁶ Bonnefous, *Histoire politique*, 124

III. L'avènement d'un gouvernement fort et le retrait des commissions (1926-1928)

« Il y a des circonstances dans la vie des peuples, où il faut savoir suspendre, je ne dirai pas le jeu des institutions, mais certaines prérogatives pour parer au plus pressé »¹⁹⁷

1. Malgré le retour d'une collaboration efficace, un gouvernement et des commissions impuissants face au change

Le nouveau cabinet formé par Briand le 09 mars est un ministère de concentration avec les modérés, sur la base de la minorité du 06 mars. Le nouveau ministre des finances est Raoul Péret, « représentant de la tendance centriste »¹⁹⁸. Mais de nouveau, une question de personne va ressouder artificiellement une majorité de Cartel autour du gouvernement : l'hostilité de la droite à l'entrée de Louis Malvy au gouvernement est telle que le 18 mars 1926, le nouveau ministère est soutenu par les groupes de gauche. La commission de la Chambre perd aussi son rapporteur général puisque Lucien Lamoureux rejoint le cabinet. Le renouvellement du bureau de la commission de la Chambre traduit une évolution vers le centre de la majorité en son sein. Le 19 mars, face au candidat du Cartel pour le poste de rapporteur général, Maurice Palmade, les commissaires des autres groupes soutiennent un membre de la Gauche radicale, Louis de Chappedelaine. Grâce à l'ajout des voix de deux « saxons du Cartel »¹⁹⁹, ce dernier est élu. C'est tout de même un radical socialiste qui obtient le poste de Président (Henry Simon). Le bureau de la commission de la Chambre devient donc plus proche de la composition du gouvernement et se démarque de l'ambiguïté entretenue à la Chambre par le vote du 18 mars.

La situation budgétaire est catastrophique. Le budget de 1926 n'est toujours pas adopté, et le projet créant de nouvelles ressources fiscales qui devait l'équilibrer est resté en suspens à la suite à la démission du précédent gouvernement. La situation de la trésorerie est mauvaise avec une échéance de bons à court terme considérable le 31 mai²⁰⁰. Le ministre des finances propose un équilibre par le recours à une majoration de la taxe sur les paiements et une taxe civique forfaitaire et exceptionnelle. Cette fois, la commission de la Chambre se conformera aux projets du gouvernement. Malgré l'opposition de la gauche, elle entérine le 26 mars le principe de la taxe civique²⁰¹ puis le principe d'une majoration de la taxe sur les paiements le 29²⁰². Il a été impossible au ministre, malgré des négociations avec des commissaires cartellistes, de trouver des alternatives à cette majoration. Faisant peut-être un peu de « chantage au change »²⁰³, le gouvernement presse la commission de terminer ses travaux. La majorité qui se prononce pour la majoration le 29 mars est une majorité d'idée : composée de radicaux-socialistes, de

¹⁹⁷ PV Chambre, C14783, n° 309, 16 juillet 1926, 4

¹⁹⁸ Bonnefous, *Histoire politique*, 126

¹⁹⁹ « A la commission des finances », *Le Quotidien*, 20 mars 1926, 1.

²⁰⁰ Comme l'affirme le ministre dans son audition du 26 mars à la Commission de la Chambre (PV Chambre, C14781, n°271)

²⁰¹ PV Chambre, C14781, n°271bis, 26 mars 1926

²⁰² PV Chambre, C14781, n°275, 29 mars 1926

²⁰³ Ibid, intervention de Vincent Auriol.

membres de l'URD, des groupes modérés du centre-droit (15 voix), auxquelles s'opposent des socialistes et quelques radicaux (en tout 10). A la Chambre, les socialistes et les modérés ne feront que s'abstenir, permettant au gouvernement de faire voter le projet créant de nouvelles ressources fiscales par 236 voix contre 159²⁰⁴, définitivement adopté le 04 avril, après de difficiles séances de nuit²⁰⁵. Ce n'est qu'un mois plus tard que l'ensemble budget est adopté par les deux assemblées dans les mêmes termes, le 28 avril. Le travail de la commission de la Chambre sur le budget est plus efficace, seulement 9 séances sont nécessaires pour l'adopter. Celle du Sénat ne présentera pas plus de difficultés. Sur cette période de deux mois, le gouvernement et les commissions réussissent donc à s'entendre. Paradoxalement, ces succès parlementaires ne permettent pas de rétablir la situation financière : entre le 16 avril et le 19 mai, le franc chute sur le marché des changes : la livre passe de 144 à 172 francs, une crise qui est cette fois provoquée par la défiance des nationaux, rendant inopérantes les tentatives du gouvernement pour intervenir sur les marchés²⁰⁶. Au retour des vacances, la commission se met d'accord pour entendre le ministre. Le 03 juin, le ministre expose de mauvais paramètres financiers : la trésorerie est toujours victime du mouvement des bons de la défense nationale, dont 11% ont une maturité d'un mois. Les avances de la banque de France se tarissent : il ne lui resterait qu'un milliard et 600 millions de francs²⁰⁷. Les difficultés du ministre face à la crise du change et des désaccords avec la Banque de France le conduisent à présenter sa démission le 15 juin 1926, entraînant la constitution d'un nouveau gouvernement Briand le 24 juin²⁰⁸.

2. Les pleins pouvoirs comme unique solution à la crise

En plein cœur d'une crise de change, la livre étant au-dessus des 200 francs en juin 1926, le nouveau ministre des finances, Joseph Caillaux, se présente le 16 juillet devant la commission de la Chambre avec un projet donnant les « pleins pouvoirs » au gouvernement, jusqu'au 30 novembre. L'intérêt de cette séquence est moins dans le projet en soi, qui n'aboutira pas, mais plutôt dans la manière dont l'exécutif va présenter sa solution: elle trahit une perte de confiance dans la capacité du Parlement et des commissions à participer à la définition des budgets. Durant l'audition du 16 juillet, le nouveau ministre et le Président du Conseil exposent les raisons qui les ont conduits à cette extrémité, si contraire à la tradition républicaine.

Caillaux a beau minimiser autant que possible la portée du projet, arguant qu'il ne vise qu'un aménagement de la fiscalité qui relève naturellement de la compétence du gouvernement, une « besogne », pour laquelle le Parlement n'est pas fait, et dans laquelle il « s'égaré »²⁰⁹, le gouvernement fonde la justification de ce retrait du Parlement sur l'inefficacité de la délibération parlementaire. D'une part, avec son « dédale d'amendements votés en séance »²¹⁰,

²⁰⁴ Bonnefous, *Histoire politique*, 129

²⁰⁵ PV Chambre, C14781, n°280, 03 avril 1926 : « La séance est levée à 3h55 du matin » et PV Sénat, 14S85, 4 avril 1926, 82: «La séance est levé à 4 heures et 10 minutes»

²⁰⁶ Jeanneney, *La Faillite du Cartel*, 124.

²⁰⁷ PV Chambre, C14783, n°294, 3 juin 1926

²⁰⁸ Bonnefous, *Histoire politique*, 145

²⁰⁹ PV Chambre, C14783, n°309, 16 juillet 1926

²¹⁰ Ibid., 53

elle serait nécessairement longue et aboutirait à des solutions mal calibrées qui désorganisent les services administratifs. D'autre part, pour Briand c'est l'absence de collaboration durable entre le Parlement et le gouvernement qui donne au pouvoir politique une teinte d'impuissance et provoque la crise de confiance²¹¹. La solution à la crise est donc institutionnelle : par un acte de confiance fort (les pleins pouvoirs), le Parlement forcerait tous les observateurs à constater l'existence d'une collaboration avec le gouvernement de nature à permettre une action rapide et efficace.

Ce qui est paradoxal, c'est que la solution des pleins pouvoirs est en réalité une absence de collaboration entre le gouvernement et le Parlement : ce dernier ne pourra que contrôler *a posteriori* les mesures prises par l'exécutif. Et l'intelligence juridique de Léon Blum parvient à décrypter une ambiguïté particulièrement opportune : dans sa rédaction, le gouvernement ne se lie à aucune des promesses contenues dans l'exposé des motifs, qui disparaîtra une fois la promulgation de la loi au journal officiel. Le texte lui donne donc toute liberté pour résoudre seul la crise et limite le travail de contrôle qui pourra être effectué en aval par le Parlement.

La réponse de la commission est un aveu d'impuissance. Si l'aile gauche dénonce une diminution inacceptable des droits du Parlement, la position de la majorité des commissaires tient dans cet appel de Léon Baréty : « Si vous demandez des pouvoirs, certains d'entre nous les donneront à la condition essentielle que vous les exerciez. Car nous sommes fatigués de demander des réformes et de ne pas les obtenir »²¹². La commission approuve donc le principe du projet gouvernemental, par 15 voix contre 10, avec 13 abstentions²¹³. Ont voté pour tous les commissaires affiliés aux groupes modérés de centre-droit, hormis Bokanowski, associés à 6 radicaux socialistes (dont des soutiens historiques du Cartel, comme Louis Malvy). A l'inverse, les socialistes se sont tous prononcés contre, soutenus par deux républicains socialistes et un communiste. La droite de l'URD s'abstient, avec quelques radicaux socialistes. Ainsi, la majorité cartelliste de la commission disparaît définitivement sur le vote crucial qui consacre, en son sein, la reconnaissance de l'impuissance du Parlement à exercer l'ensemble de ses prérogatives dans le domaine financier. Pour nuancer cet abandon, il faut mentionner qu'en acceptant le principe des pleins pouvoirs, la commission de la Chambre ne renonce pas à toute forme de contrôle et n'entérine pas toutes les demandes du gouvernement. Elle établit une rédaction qui permet de le lier juridiquement au programme qu'il expose dans l'exposé des motifs, une solution réprouvée par Caillaux qui avait menacé d'user de la question de confiance.

Pourtant, la Chambre ne suit pas du tout sa commission sur le terrain des pleins pouvoirs. Le 17 juillet, lors de la discussion sur le projet est ouverte, Herriot descend de son fauteuil de Président de la Chambre pour renverser le ministère « au nom de la tradition républicaine »²¹⁴. Forcé par le Président de la République à former un gouvernement, il vient sans aucune illusion devant la Chambre le 21 juillet. Dans une ambiance dantesque, des manifestations se déroulant

²¹¹ Ibid., 115

²¹² PV Chambre, C14783, n°309, 16 juillet 1926, 65

²¹³ Le vote sur la prise en considération est dans ce cas plus important que le vote sur l'ensemble.

²¹⁴ Cité dans Jeanneney, *La Faillite du Cartel*, 130

autour du Palais-Bourbon et la livre frôlant les 220 francs, et le gouvernement est immédiatement renversé²¹⁵.

3. La mise au pas de la commission des finances de la Chambre

Le nouveau gouvernement formé le 23 juillet par Raymond Poincaré parvient à rétablir la confiance la crise politique et financière entre 1926 et 1928 (le « miracle Poincaré »). Sur le plan budgétaire, il fait voter des hausses massives d'impôts qui équilibrent le budget de l'Etat et il réussit à réduire la menace de la dette flottante par une politique d'amortissement, soulageant ainsi la trésorerie. Sur le plan monétaire, il parvient à stabiliser le franc sur le marché des changes et à rétablir la convertibilité-or de la monnaie française par la loi du 25 juin 1928²¹⁶.

Il apparaît que dans cette opération l'impact du Parlement sur la fabrication des lois de finances est considérablement amoindri au profit de l'exécutif : la séquence de 1926-1928 serait l'amorce d'une longue transformation du rapport de force budgétaire entre le pouvoir exécutif et le Parlement²¹⁷. Dans ce processus de retrait du Parlement, les commissions des finances auraient pu être un adversaire de taille pour le chef du gouvernement, étant donné leur puissance. Elles auraient pu également, conformément aux espoirs de certains réformateurs des années 1920, devenir un partenaire privilégié de l'exécutif pour maintenir le contrôle parlementaire dans un « cadre plus réduit et plus efficace »²¹⁸. Pourtant, les commissions des finances suivent le Parlement dans son retrait.

Le nouveau gouvernement est issu de toutes les fractions du Parlement en dehors des socialistes et des communistes. Dès l'annonce de sa formation, le cours des changes retrouve un peu de sérénité, la livre repassant à 199 francs le 24 juillet²¹⁹. Le programme financier du gouvernement consiste en des hausses massives d'impôts dont la somme équivaut à environ un tiers des recettes estimées de l'État en 1925²²⁰.

Initialement, le retrait de la commission des finances n'était pas évident. C'est plutôt la discussion à la Chambre qui est la cible des critiques. Plusieurs réformes du règlement sont successivement discutées et adoptées pendant l'été 1926²²¹. Leur objectif est de rationaliser les débats de la Chambre et elles ne visent pas le travail des commissions mais en renforcent au contraire l'importance. Par exemple, si l'adoption de la procédure d'extrême urgence le 30 juillet restreint presque totalement le droit d'amendement des parlementaires, « seule la commission des finances pourra soumettre à la Chambre [...] des modifications au projet »²²².

²¹⁵ Bonnefous, *Histoire politique*, 164

²¹⁶ Blancheton, « 19 – La stabilisation », 60-62

²¹⁷ Démontrée notamment par Roussellier, *La Force de gouverner*, 515-563

²¹⁸ Roussellier, « Gouvernement et Parlement », 114

²¹⁹ Bonnefous, *Histoire politique*, 167

²²⁰ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 3*, 379

²²¹ La Chambre une réforme procède d'abord à une réforme pérenne de son règlement (résolution du 15 juillet 1926) et puis adopte deux procédures d'urgence successives (temporaire) : l'une organisant un examen plus rapide du projet de redressement financier de Briand (résolution du 20 juillet 1926) et l'autre limitant considérablement le droit d'amendement des parlementaires (résolution du 30 juillet 1926). Voir Bonnard, *Les règlements*, addenda et Roussellier, « Gouvernement et Parlement », 113-114

²²² Résolution du 30 juillet 1926 (Bonnard, *Les règlements*, addenda)

En effet, pour le rapporteur Joseph-Barthélémy, une telle solution n'est concevable que si la commission des finances conserve « la plénitude de ses prérogatives et de ses responsabilités »²²³. La commission devait rester le vecteur parlementaire de modification des projets gouvernementaux dans le cadre de l'urgence.

Pourtant, l'examen du projet en séance tend à montrer que la commission s'efface devant le gouvernement. En deux jours, elle procède à l'examen du texte. Lors de son audition le 28 juillet²²⁴, la position du Président du Conseil (ministre des finances) est très claire. Sur le fond, il défend chaque virgule de son projet et s'oppose à toute modification : il posera en séance publique la question de confiance sur chaque article, et refuse toute diminution de recettes, laissant seulement la porte ouverte à des initiatives les augmentant. Mais, au vu du caractère déjà écrasant des impôts qui leur sont présentés, la marge laissée aux commissaires est nulle²²⁵. La commission n'a donc que peu de liberté pour agir sans déclencher un conflit avec le Président du Conseil et l'examen du projet traduit une forme de soumission vis-à-vis de l'exécutif. Certes, elle examine des contre-projets, présentés par les socialistes Blum et Antonelli ou celui de Lecour-Grandmaison, mais ils sont repoussés sans difficultés. L'examen des articles est fluide même si les majorités ne sont pas toujours larges. L'article 4 est initialement repoussé, mais fait assez rare, la commission revient sur son vote. Hormis une allocation pour les petits retraités, le Président du Conseil refuse le lendemain les quelques modifications procédées sur son texte²²⁶. L'ensemble est adopté par 19 voix contre 13, un seul commissaire s'abstenant. La droite et les modérés ont voté pour, les socialistes et les communistes ont voté contre. Les radicaux se sont opposés dans leur majorité, à l'exception de deux d'entre eux²²⁷.

Ce projet est suivi par deux autres visant à la création d'une caisse d'amortissement des bons de la défense nationale et à faciliter l'intervention de la Banque de France sur les marchés pour stabiliser le franc. La position du président du Conseil peut paraître cette fois plus conforme à la tradition républicaine. En effet, il accepte plusieurs suggestions venant du rapporteur général De Chappedelaine et de commissaires socialistes. Plusieurs indices suggèrent cependant un fort retrait de la commission. Tout d'abord, lorsque la discussion s'aventure sur le terrain de la question de la revalorisation ou de la stabilisation, ce qui constituait le débat majeur de l'époque²²⁸, Poincaré se refuse à donner aucune indication, faisant remarquer que dans la situation financière actuelle, ses propos donnent lieu à des « spéculation abominables »²²⁹. En ce sens, sa position est cohérente avec celle qu'il adoptera entre 1926 et 1928. Son explication

²²³ Joseph Barthélémy, *Rapport fait au nom de la Commission du règlement chargée d'examiner l'amendement de M. Renaudel, tendant à la réglementation du droit d'amendement et de l'établissement d'une procédure d'extrême urgence*, (Chambre des députés, Documents parlementaires, 16 juillet 1926), 1076.
<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3982919s/f1098.item.r=27%20juillet>

²²⁴ PV Chambre, C14784, n°311-312, 28 juillet 1926

²²⁵ *Le Temps*, pourtant favorable à Poincaré, regrette lui-même amèrement l'ampleur de l'effort fiscal (« Nos finances ». *Le Temps*, 30 juillet 1926, 1).

²²⁶ PV Chambre, C14784, n°313, 29 juillet 1926

²²⁷ Cela va à l'encontre de la dynamique de leur groupe parlementaire, car lors du vote final de la loi à la Chambre le 31 juillet, 56 d'entre-eux font partie de la majorité s'étant prononcé pour le projet, 31 dans la minorité, et 32 se sont abstenus (Bonnet, *Histoire politique*, 170).

²²⁸ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, 64

²²⁹ PV Chambre, C14784, n°317, 4 août 1926, 207

trahit l'impossibilité d'associer le Parlement à sa politique monétaire : il n'essaiera pas de collaborer avec la commission pour procéder à une stabilisation qui serait issue d'une coopération entre le Parlement et le gouvernement exerçant ainsi leur souveraineté ensemble. La solution ne peut venir que de l'exécutif et le rôle du Parlement ne se conçoit que dans l'approbation ou la désapprobation du gouvernement : « faire confiance ou refuser votre confiance »²³⁰ sont les deux seules options offertes aux commissaires. Le projet du gouvernement est adopté en commission sans grande modification, puis voté par la Chambre avec une forte majorité²³¹. Pour graver dans le marbre le principe de l'amortissement et donner une garantie plus forte aux rentiers, le Président du Conseil décide de convoquer l'Assemblée nationale en congrès à Versailles, pour inscrire des dispositions à l'article 8 de la loi du 25 février 1875. L'Assemblée décide de renvoyer le projet à une commission composée de membres de la commission des finances de la Chambre (20) et du Sénat (10). Dirigé par le bureau de la commission du Sénat, notamment le rapporteur général Henry Chéron, la commission n'adoptera qu'une modification de rédaction, très légère et approuvée par le Président du Conseil²³².

4. Un rôle nouveau pour les commissions ?

Ce retrait des commissions des finances n'est pas propre à l'été 1926, mais s'observe également durant la discussion des budgets de 1927 et de 1928. Si l'action des commissions est loin d'être inexistante, l'assise politique du Président du Conseil est suffisamment forte pour remporter ses duels. Il a toute la légitimité nécessaire pour faire en sorte que les Chambres approuvent, avec une « placidité » remarquée, ses projets²³³. Sur le fond et sur la forme, la domination de l'exécutif est visible. La commission de la Chambre n'ose plus proposer des alternatives aussi importantes que sous les gouvernements du Cartel. Sur cette période, le seul mérite attribué aux Chambres est d'avoir placé leur confiance dans un cabinet : si elles ont été efficaces, c'est à travers « leur volonté nettement affirmée de se rallier aux propositions qui leur seraient faites par le gouvernement »²³⁴.

L'adoption du projet de budget de 1927 traduit cette évolution, d'abord par la maîtrise de la longueur des débats en commission. La commission des finances de la Chambre tient sa première séance d'examen du budget le 04 octobre. Le 05 novembre, après seulement 15 réunions, elle termine son œuvre de préparation législative²³⁵. Au terme de la séance, le budget est adopté à l'unanimité. L'audition dans la foulée du président du Conseil (la seule) montre d'ailleurs qu'il ne quitte pas à aucun moment sa prudente réserve sur l'opération de stabilisation, refusant de fournir des réponses précises aux questions des socialistes²³⁶. Le 12

²³⁰ PV Chambre, C1784, n°317, 4 août 1926, 208

²³¹ Bonnefous, *Histoire politique*, 172

²³² PV Sénat, 14S87, 10 août 1926, pas de page

²³³ Edouard Julia. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 129, n°385 (décembre 1926) : 450, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14200p?rk=64378;0>

²³⁴ Fernand Faure, « L'œuvre financière du ministère Poincaré », *Revue politique et parlementaire* 129, n°384 (novembre 1926) : 157, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14200p?rk=64378;0>

²³⁵ PV Chambre, C14785, n°337, 05 novembre 1926

²³⁶ Ce qui donne lieu à des acrobaties remarquables :

“M. Vincent Auriol : Ainsi, la question reste sans réponse ?

novembre commence la discussion au Parlement, et à la demande du Président du Conseil, les interpellations sont ajournées²³⁷ et l'examen ne devra pas durer plus de sept semaines²³⁸. Le budget est adopté en première lecture le 11 décembre. Au Sénat, la commission n'a besoin que de douze séances pour rendre son rapport. En séance publique, la discussion générale est ajournée, l'urgence ayant été déclarée : en seulement 4 jours, le texte est adopté. Le 18 décembre, le texte est voté dans les mêmes termes à la Chambre et au Sénat : « une nuit historique, s'il en fut ! C'est la quatrième fois depuis 1870 que le budget de la République se trouvera voté à temps, sans douzième provisoires ! »²³⁹. D'autre part, le gouvernement a pu maîtriser l'initiative des commissions des finances et des assemblées. Celle de la Chambre n'a fait que renforcer l'excédent budgétaire et celle du Sénat a procédé à des réductions de dépenses relativement importantes mais conformes à sa pratique traditionnelle. L'examen du budget en séance publique à la Chambre a conduit à la réduction de l'excédent d'environ 350 millions de franc, mais seul 27 millions sont dues à son initiative, le reste ayant été demandé par le gouvernement²⁴⁰. Les parlementaires adoptent dans l'ensemble une position de retrait résumée par le rapporteur général du Sénat : « le devoir des Chambres se réduisant dès lors à rechercher si les prévisions de dépenses correspondaient à la réalité des faits et si les recettes avaient été calculées avec la prudence nécessaire »²⁴¹.

Le budget de 1928, examiné par la commission de la Chambre en octobre 1927 reproduit ce schéma, ce qui n'était pas gagné d'avance. En effet, la situation politique aurait pu conduire à des tentatives de modification du projet gouvernemental. Si aucune fraction politique n'est prête à contester sérieusement le gouvernement, toutes sont embêtées par le niveau des impôts votés pendant l'été 1926²⁴². Ainsi, le 08 octobre, la commission prend en considération certains amendements allégeant certaines dispositions fiscales. La réponse du gouvernement est immédiate : le Président du Conseil se présente devant la commission le 18 octobre en affirmant qu'il n'acceptera aucune réduction de ressources : « Je suis résolu à ne pas laisser diminuer les recettes du budget de 1928. Si elles étaient diminuées, c'est un autre Cabinet qui ferait achever la discussion du budget de 1928 »²⁴³. La méthode employée par Poincaré durant cette audition traduit l'esprit de la situation : prenant un à un les amendements adoptés par la commission (14), il n'en accepte que deux, mineurs, et promet de poser la question de confiance sur toutes les modifications entraînant une baisse des recettes. Il remet même en cause la capacité des députés à faire des modifications utiles aux textes budgétaires : « fatalement, lorsqu'un député dépose un amendement, dans des questions de cet ordre, il improvise »²⁴⁴. Un chroniqueur

M. le Président du Conseil : Elle reste avec une réponse négative, qui est celle qui peut vous donner le plus de satisfaction" C14785, n°337, 5 novembre 1926, audition sténographiée, 56

²³⁷ Bonnefous, *Histoire politique*, 183

²³⁸ Faure, « L'œuvre financière du ministère Poincaré », 169

²³⁹ Louis Aragon, *Œuvres romanesques complètes . III. Aurélien*, (Paris : Gallimard, 2003), 354

²⁴⁰ Henry Chéron, *Rapport fait au nom de la Commission des finances chargé d'examiner le P.J.L portant fixation du budget général de l'exercice 1297* (Sénat, impressions, 10 décembre 1926), 15.

<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6570273x/f15.item>

²⁴¹ Ibid., 8.

²⁴² Estimés par le Rapporteur général du Sénat à 14 milliards de charge nouvelle : « jamais un pays n'aura donné un effort massif plus considérable pour restaurer les finances », Ibid., p. 14

²⁴³ PV Chambre, C14790, n°441, 18 octobre 1927, 5

²⁴⁴ Ibid., 163

conclut ainsi : « M. Poincaré n'eut pas grand-peine, malgré certaines apparences, à faire entériner par la Commission le texte à peu près intégral de son propre budget »²⁴⁵. De fait, le lendemain, la commission revenait sur la plupart de ses décisions²⁴⁶. Cette force du gouvernement ne s'applique pas qu'à la commission, mais aussi aux Chambres. L'examen du projet de budget est rapide et efficace. Il est adopté en première lecture le 11 décembre à la Chambre des députés, sans pour autant que la procédure ait été hâtée, selon le Président de la Chambre, puisque l'examen a permis 2500 interventions²⁴⁷, 1200 réponses du gouvernement, qui aurait posé la question de confiance à dix-huit reprises²⁴⁸. Le sénat ne prend pas plus d'initiatives, sa commission examinant le projet en moins de huit jours (contre trois semaines en mars 1925), proposant seulement 229 millions d'économies²⁴⁹. Le 25 décembre, les deux assemblées se mettent d'accord, adoptant un budget dans les temps pour la deuxième année consécutive.

Cette séquence, « loin d'être un accident isolé, [...] marque le début d'une ère nouvelle »²⁵⁰ : la période qui va du début des années 1930 à la Cinquième république voit la domination de l'exécutif dans l'élaboration des politiques économiques et budgétaires, avec une maîtrise complète du calendrier parlementaire. Le recul de l'Assemblée ne serait donc pas temporaire, mais ce serait bien une « disqualification durable de la méthodologie parlementaire »²⁵¹. Poincaré définit ici une « méthode nouvelle de discussion du budget où le rôle prépondérant est joué par l'Exécutif et non plus par les commissions »²⁵². Le contraste entre le travail des commissions des finances entre 1924-1926 et 1926-1928 est saisissant et va dans le sens d'une procédure inédite d'adoption des lois de finances, dans lequel les commissions des finances ne peuvent plus tenir le rôle qu'elles ont joué entre 1924 et 1926. La personnification très forte de la politique gouvernementale en Raymond Poincaré²⁵³ et le cadrage sévère de la discussion budgétaire tendent à montrer que cette séquence inaugure une nouvelle conception du rôle des commissions des finances, beaucoup plus discrète.

Pourtant, malgré les ressemblances, on peut aussi avancer que cette séquence n'est pas la préfiguration de la rationalisation des commissions des finances de 1958 et 1959. D'une part, la puissance du gouvernement Poincaré reste politique : le lien entre sa personne et le rétablissement de la confiance lui donne une assise politique suffisamment forte pour empêcher les commissions de modifier ses projets. C'est donc sa popularité dans les Chambres et la

²⁴⁵ « Chronique politique », *Revue politique et parlementaire* 133, n°396 (novembre 1927) : 310, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k142042?rk=42918;4>

²⁴⁶ PV Chambre, C14790, n°441, 19 octobre 1927

²⁴⁷ Chambre des députés, *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés*, n°109, 13^e législature, Session extraordinaire de 1927, 12 décembre 1927, p. 3894 (1927). <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6238965f/f70.item.zoom#>

²⁴⁸ « Chronique politique », *Revue politique et parlementaire* 134, n°398 (janvier 1928) : 126, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14205d?rk=21459;2>

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Roussellier, *La Force de gouverner*, 518

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid., 519.

²⁵³ « Où le budget Poincaré sera donc voté en bloc ou ce ne sera plus le budget Poincaré » (« Chronique politique, *Revue politique et parlementaire* 133, n°395 (octobre 1927) : 130, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k142042?rk=42918;4>).

stabilité de sa majorité qui lui permet de maîtriser la discussion budgétaire de façon inédite. D'autre part, Poincaré n'a pas essayé de transcrire sa méthode dans des normes constitutionnelles. Les innovations dans la procédure, notamment la restriction du droit d'amendement, sont réglementaires. Elles ne changent pas fondamentalement l'équilibre des institutions, mais surtout elles restent à la main du Parlement. Le meilleur exemple en est le conflit qui oppose Poincaré à la commission des finances de la Chambre à l'automne 1928, après les élections législatives²⁵⁴.

On pourrait ainsi penser la séquence comme une vision possible d'un gouvernement parlementaire modernisé, dans une version sévère adaptée aux crises exceptionnelles. La méthode Poincaré tient peut-être plus du parlementarisme britannique, où le Chancelier de l'échiquier maîtrisait bien plus les débats budgétaires qu'en France, sans commission des finances²⁵⁵, que du présidentialisme gaullien. Plus proche également de la vision de Blum du Président du Conseil, « un roi tant qu'un vote du Parlement de l'aura pas fait déchoir de sa cime »²⁵⁶. Elle est également pointée comme un exemple par des juristes comme Barthélémy qui souhaiteraient un renforcement de l'exécutif sans croire à l'efficacité d'une modification constitutionnelle : « Le Chef de l'Etat règne et ne gouverne pas. Si, à son tour, le Cabinet ne règne ni ne gouverne, on comprend que la Commission s'installe sur son fauteuil vide. La forme est secondaire. L'essentiel, c'est un gouvernement »²⁵⁷.

²⁵⁴ Bouhadana, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France*, 165.

²⁵⁵ Barthélémy, *Essai*, 268-270

²⁵⁶ Le Grand, « Léon Blum, une lecture républicaine », 134

²⁵⁷ Joseph-Barthélémy, *Essai*, 274

IV. Conclusions et recommandations de politiques publiques

Les parties II et III ont construit un récit articulé autour du travail des commissions des finances entre 1924 et 1928. A partir de ces développements qui portent principalement sur les relations entre les commissions et les autres acteurs de la procédure budgétaire (le gouvernement, le ministre des finances, les Chambres...), il est possible de faire le bilan de ces quatre années pour appuyer des recommandations aux décideurs publics contemporains.

Entre 1924 et 1928, la délibération au sein des commissions des finances connaît des difficultés, qui sont peut-être à l'origine de leur échec. Tout d'abord, ces difficultés tiennent dans le fait que les commissions n'ont pas su proposer des projets réalistes aux Chambres qui leur permettent de surmonter les déséquilibres financiers. En ce sens, elles n'ont pas su remplir leur mission. Les deux meilleurs exemples sont ceux de Painlevé en novembre 1925, où la commission produit un projet commun avec le gouvernement, et de Doumer en janvier-février 1925, où elle propose un projet propre. Malgré le consensus politique que ces projets ont pu susciter, ils sont irréalistes²⁵⁸, et ne résistent pas à la séance publique.

D'autre part, cette délibération est parfois problématique en elle-même. Ces deux exemples montrent en effet un grippement de la discussion au sein de la commission : le dialogue semble bloqué, à la fois entre le gouvernement et la commission et entre la majorité et la minorité de la commission. Dans les deux cas précités les groupes de gauche se mettent d'accord à l'avance sur un certain nombre d'arbitrages à faire passer *ensuite* en commission. Cela diminue singulièrement le poids des oppositions dans la fabrication de la loi. Par conséquent, les commissaires de la majorité sont moins enclins à accepter des propositions de la minorité, et la discussion ne correspond plus à une délibération comprise comme « un processus de formation de la volonté »²⁵⁹ : celles des commissaires de la majorité semble déjà formée avant que la discussion ait lieu. L'émotion de l'opposition se traduit par la protestation formelle qu'ils adressent au bureau et par leur départ de la séance du 14 janvier 1926²⁶⁰. Lors du renouvellement du bureau le 27 janvier, la séance est présidée par le membre le plus âgé, dans ce cas M. Prévot (droite). Il en profite pour faire un bilan des travaux récents : pour lui, la confection d'un projet par la commission a été très problématique, à la fois parce qu'elles ont « affaibli l'autorité gouvernementale »²⁶¹ mais aussi parce qu'il est issu de tractations officieuses excluant de nombreux commissaires.

Ce blocage de la discussion se retrouve également dans les relations entre la commission et le gouvernement. Il est exprimé le plus clairement par les commissaires lors de la séance du 15 janvier 1926. En plein conflit avec le gouvernement, ceux-ci regrettent moins le désaccord, qui n'est pas anormal en soi, que la réponse du gouvernement à ce désaccord. Au fond, Paul

²⁵⁸ Berstein, *Histoire du Parti radical*, 424.

²⁵⁹ Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat* 33, n°1 (1985) : 6, <https://doi.org/10.3917/deba.033.0072>

²⁶⁰ Voir *supra*.

²⁶¹ PV Chambre, C14781, n°240, 27 janvier 1926

Doumer et Aristide Briand refusent toute tractation sur le cœur de leur projet : l'article 13 créant une taxe sur les paiements, présentée comme absolument indispensable et irremplaçable. Cette intransigeance se retrouvera chez Péret et chez Poincaré, avec plus de succès. Mais le 15 janvier 1926, le gouvernement reconnaît pour la première fois que la collaboration du gouvernement et de la commission n'est pas nécessaire : ce sera à la Chambre de trancher entre deux projets *rivaux*.

En conclusion, on peut soutenir que le comportement des commissions des finances entre 1924 et 1928 est une illustration des difficultés qu'a connu le Parlement à appliquer sa méthode de délibération aux enjeux économiques modernes²⁶². Les commissions auraient pu permettre au Parlement de moderniser sa méthode : elles étaient pensées au départ (et même durant l'été 1926), comme des instruments de rationalisation des débats parlementaire, en procédant à un maximum d'arbitrage en amont de la délibération et réduisant ainsi « la complexité à laquelle l'Assemblée est confrontée »²⁶³. Mais sur la période de 1924 à 1928, les commissions des finances n'ont au fond pas réellement réussi à participer au redressement financier de la France, et le succès de l'opération Poincaré est conditionnée à leur retrait devant les projets du gouvernement.

Cet échec des commissions des finances illustre les difficultés que suscitent leur intervention à priori dans la procédure budgétaire. La constitution de 1958 avait sensiblement diminué leur rôle dans la préparation du budget, pour « mettre un terme à l'empiétement des commissions des finances sur les compétences gouvernementales en matière financière »²⁶⁴. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 souhaitait donner une nouvelle place au Parlement dans la procédure budgétaire, renforçant à la fois ses pouvoirs dans la conception du budget mais surtout valorisant son rôle de contrôle et d'évaluation *a posteriori* des finances publiques. De l'avis de nombreux commentateurs, ce changement est insuffisant. Didier Migaud et Alain Lambert rappelait en août 2021 « l'urgence de rééquilibrer encore les pouvoirs financiers entre l'exécutif et le Parlement »²⁶⁵. Dans cette perspective, la loi organique de modernisation de la gestion des finances publiques du 28 décembre 2021 renforçait le rôle d'évaluation du Parlement, en permettant par exemple aux parlementaires de définir eux-mêmes les indicateurs de performance. Un tel mouvement doit être poursuivi. Pourrait-on, par exemple, modifier l'article 42 de la Constitution pour que ce soit le texte de la commission qui soit discuté en séance publique dans le cas du budget ? Une telle réforme aurait l'avantage de la clarté, et transformerait sans doute la nature et l'enjeu des débats en commission. Cette étude tend cependant à montrer que revenir à l'équilibre du gouvernement parlementaire n'est pas souhaitable. Mais elle peut supporter des propositions visant, à travers les commissions des finances, un rééquilibrage mesuré des relations entre gouvernement et parlement dans la

²⁶² Roussellier, *La force de gouverner*, 518-519.

²⁶³ Eric Buge et Mathieu Mugnier, « Le rapporteur, clef de voûte de la délibération parlementaire », *Jus Politicum* 26, (2021) : 303, <https://juspolicum.com/uploads/jp26-t12-buge-mugnier.pdf>.

²⁶⁴ Bouhadana, *Les commissions des finances*, 101

²⁶⁵ Didier Migaud et Alain Lambert, « La LOLF contient les outils pour une gestion saine des finances publiques afin de réduire progressivement notre dette », *Le monde*, 1^{er} août 2021. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/01/la-lolf-contient-les-outils-pour-une-gestion-saine-des-finances-publiques-afin-de-reduire-progressivement-notre-dette_6090194_3232.html

procédure budgétaire. Cela pourrait passer par la multiplication de débats non-publics au sein des commissions des finances (a). Leur rôle d'évaluation et d'information pourrait également être renforcé, en mettant à leur disposition les ressources adéquates (b).

a. Encourager la tenue de débats confidentiels en commission des finances

Une des grandes différences entre la délibération des commissions des années 1920 et des années 2020 tient dans la publicité de leurs débats. En 1920, les travaux des commissions ne sont pas publics. A l'inverse, la publicité est désormais la forme la plus courante de délibération des commissions des finances. La réforme du Règlement du 28 novembre 2014 a fait de « la publicité la règle de droit, sauf délibération contraire et motivée du bureau de la commission concernée »²⁶⁶.

Les débats des commissions n'étaient pas secrets. Après l'adoption d'un projet ou d'une proposition, leurs documents étaient accessibles aux membres de l'assemblée²⁶⁷. De plus, certaines informations étaient publiées dans le communiqué donné à la presse à l'issue de chaque séance. Enfin, chaque commissaire était libre de déterminer ce qu'ils souhaitent garder pour lui²⁶⁸, sauf en cas de serment. Mais même dans ce cas, l'indiscrétion des commissaires était notoire, au Sénat ou à la Chambre, à tel point que les membres du bureau sont parfois tenus à des combines dignes d'inspecteur de police pour s'assurer de pouvoir retrouver la source d'une divulgation, comme le montre l'incident du 09 avril 1925 à la commission des finances du Sénat. Le rapporteur général avait distribué à chaque commissaire une version légèrement différente de d'une lettre de François-Marsal du 19 avril 1924, pour pouvoir remonter une éventuelle indiscrétion²⁶⁹. La nature des informations partagées en commission est donc rarement confidentielle : « le seul fait que l'on communique ces renseignements à la commission prouve qu'ils ne sont pas secrets »²⁷⁰.

Pourtant ces débats étaient protégés par une forme de confidentialité car les procès-verbaux n'avaient pas vocation à être exhumés et scrutés par le public. Cette confidentialité permettait au gouvernement de partager des informations délicates, qu'il n'était pas possible de divulguer en séance publique. Ce partage était une condition essentielle de l'efficacité du contrôle parlementaire exercé dans les commissions²⁷¹. Elle est d'autant plus importante qu'elle implique, non seulement les membres de la majorité qui entretiennent des liens plus ou moins étroits avec l'exécutif, mais aussi des parlementaires de l'opposition. En ce sens, la confidentialité permet une meilleure délibération puisque le gouvernement a la possibilité d'explicitier en détail les raisons qui l'ont poussé à prendre une décision. Le meilleur exemple tient sans doute dans les négociations internationales, où les commissions permettent de

²⁶⁶ Assemblée nationale, « L'examen des textes en commission », *Fiches « Connaissance de l'Assemblée »*, 2023, 8, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/travail-legislatif/l-examen-des-textes-en-commission>

²⁶⁷ Pierre, *Traité*, 937

²⁶⁸ Barthélémy, *Essai*, 159-160

²⁶⁹ PV Sénat, 14S80, 09 avril 1925, 52

²⁷⁰ PV Chambre, C14774, n°77, 17 décembre 1924, audition sténographiée du ministre des finances, intervention du Président Vincent Auriol.

²⁷¹ Barthélémy, *Essai*, 159

surpasser dans une certaine mesure la contradiction entre le secret de la diplomatie et la souveraineté du Parlement. Sur la période, les parlementaires souhaitent être tenus au courant des négociations qui portent sur la sécurité collective ou les dettes interalliées. Mais tant que les négociations sont en cours, chaque parole du gouvernement peut être interprétée, en mal ou en bien, par les parties adverses : les commissions sont alors un des lieux privilégiés pour informer les parlementaires de tous les bords politiques.

Pour autant, revenir à la non-publicité des débats ne semble pas souhaitable. Elle va à l'encontre des principes de la bonne délibération qui ne permet de légitimer les décisions prises que parce que cette délibération a été libre et arbitrée par « tous les citoyens (ou du moins ceux qui le voulaient) »²⁷². D'autre part, elle va également à l'encontre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, puisque celui-ci a exigé « qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant les commissions, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein »²⁷³. Mais, d'un autre côté, il semble qu'on assiste de plus en plus à la constitution d'espace de débats entre les groupes politiques des Assemblées auxquels les médias ne sont pas conviés. Dans le champ budgétaire, on peut mentionner les dialogues de Bercy, institués en 2022 par le ministre du budget Gabriel Attal, et qui sont un moment d'échanges entre tous les groupes politiques sur le budget. Pour tenter de trouver des compromis entre une majorité relative et des oppositions, il serait donc souhaitable d'encourager la tenue, en commission des finances, de débats qui ne soient pas directement sous l'œil des caméras, en laissant aux participants le soin de maîtriser ce qui en ressort.

b. Renforcer le rôle d'information et d'évaluation des commissions des finances

La crise des années 1920 est difficile à analyser car les données sur la période sont globalement mauvaises. Pour les contemporains, il n'est pas aisé de bien comprendre les dynamiques qui pèsent sur les changes et la trésorerie, étant donné que personne ne connaît le véritable montant de la dette ou déficit public. C'est une difficulté que Keynes signalait déjà dans ses travaux sur le franc français : il concède avoir utilisé un montant du service de la dette publique française environ deux fois supérieur à son montant réel²⁷⁴. Le déficit public fait également l'objet de controverses. Lors de l'arrivée au pouvoir du Cartel des Gauches, les ministres des finances du Cartel souhaitent faire peser la responsabilité des difficultés financières sur les dirigeants du Bloc national. La manière dont Clémentel présente le déficit de 1924 est très contesté par le *Temps*, qui s'appuie sur les travaux de la commission des finances du Sénat²⁷⁵. Même s'ils ont un certain degré d'orientation politique, il apparaît ainsi que les travaux de la Commission des finances du Sénat ont pu servir de références dans le débat public.

²⁷²Manin, « Volonté générale ou délibération ? », 88.

²⁷³ Décision du 25 juin 2009, cité dans Assemblée nationale, « Fiche n°30 : Les comptes-rendus ». *Connaissance de l'Assemblée*, 2023, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/organisation-assemblee-nationale/les-comptes-rendus>

²⁷⁴ John Maynard Keynes, *Réflexions sur le franc et sur quelques autres sujets*, (Paris : Simon Kra, 1928), 39-40

²⁷⁵ « Les finances de la France », *Le Temps*, 26 mars 1925, 1.

Il a été montré par la littérature qu'une grande partie du drame financier des années 1920 est liée à une mauvaise compréhension des responsables politiques et du public²⁷⁶. Dans ces conditions, l'accès à une information financière de qualité, ayant fait l'objet d'un consensus politique semble primordial. Les commissions des finances ont pu, dans une certaine mesure, se montrer à la hauteur dans les années 1920. La trajectoire des finances publiques présentée par le gouvernement, dans un contexte de majorité relative, annonce des débats budgétaires très difficiles pour les années à venir. Il semble donc pertinent de développer le rôle d'information budgétaire des commissions des finances.

Mais, à la fois pour tenir leur rang dans l'architecture budgétaire et pour jouer leur rôle d'information du public, les commissions des finances ont besoin de développer les moyens qui leur sont alloués. C'est un thème déjà présent dans les années 1920. Malgré la présence de fonctionnaires détachés des ministères à leurs côtés, les commissaires savent que la puissance d'évaluation reste dans les mains du gouvernement. Ils sont dépendants de l'administration pour évaluer les impacts de leurs mesures, et leur compétence pour créer des dispositions législatives fonctionnelles est plusieurs fois remise en cause par l'exécutif. Aujourd'hui, le gouffre qui sépare la compétence budgétaire du gouvernement et du Parlement demeure considérable, ce qui « conduit à l'impossibilité pour [le Parlement] d'exercer l'ensemble des pouvoirs qui lui sont confiés »²⁷⁷. Renforcer les ressources des commissions des finances semble donc tout à fait indiqué, pour améliorer leur mission d'évaluation et d'information du public.

²⁷⁶ Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*, 71

²⁷⁷ Éric Woerth et Laurent Saint-Martin, Rapport d'information relatif à la mise en œuvre de la LOLF (Paris : Assemblée nationale, 11 septembre 2019), 153, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2210_rapport-information

Bibliographie

Livres et articles universitaires :

Anceau, Éric. « Les écoles du Parlement ». Dans *Les parlementaires de la Troisième République : actes du colloque international*, sous la direction de Jean-Marie Mayeur, et al., p. 167-195. Paris : Publications de la Sorbonne, 2003.

Aragon Louis. *Œuvres romanesques complètes . III. Aurélien*. Paris : Gallimard, 2003.

Barthélémy, Joseph. « Le procès de la Commission des Finances ». Dans *Mélanges R. Carré de Malberg*, sous la direction de Christian Pfister, 243-274. Paris : Lib. Du Recueil Sirey, 1933.

Barthélémy, Joseph. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris : Delagrave, 1934.

Baubeau, Patrice. “The Bank of France’s Balance Sheets Database, 1840–1998: An Introduction to 158 Years of Central Banking.” *Financial History Review* 25, no. 2 (2018): 203–30. <https://doi.org/10.1017/S0968565018000070>.

Baudu, Aurélien. *Contribution à l’étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d’évolution*. Paris : Dalloz, 2010.

Berstein, Serge. *Histoire du Parti Radical. Vol 1 : La recherche de l’âge d’or, 1919-1926*. Paris : Presses de Sciences Po, 1980.

Berstein, Serge et Pierre Milza. *Histoire de la France au XXe siècle*. Paris : Perrin, 2009.

Blancheton, Bertrand. « Les faux bilans de la Banque de France dans les années 1920 ». Dans *L’entreprise, le chiffre et le droit*, sous la direction de Jean-Guy Degos et Stéphane Trébucq, 73-89. Bordeaux, 2005.

Blancheton, Bertrand. « 19. La stabilisation Poincaré ». *Histoire des faits économiques. De la Révolution industrielle à nos jours*, sous la direction de Bertrand Blancheton, 60-63. Dunod, 2020.

Bonnefous, Édouard. *Histoire politique de la Troisième République . Tome quatrième . Cartel des gauches et union nationale 1924-1929*. 2e éd. Paris : Presses Universitaires de France, 1973.

Bignon, Vincent, et Pierre Sicsic. « Quelles leçons de l'histoire ? ou comment faire face aux fortes augmentations de dette publique ? ». *Revue d'économie financière*, 146, n°2 (2022) : 41-66. <https://doi.org/10.3917/ecofi.146.0041>

Bouhadana Irène. *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*. Paris : LGDJ, 2007.

Buge, Eric et Mathieu Mugnier. « Le rapporteur, clef de voûte de la délibération parlementaire ». *Jus Politicum* 26, (2021) : 285-315, <https://juspoliticum.com/uploads/jp26-t12-buge-mugnier.pdf>

Bonnard, Roger. *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789. Notices historiques et textes*. Paris : Recueil Sirey, 1926.
<https://www.babordnum.fr/viewer/show/572#page/n1/mode/1up>

Caron, François. *Histoire économique de la France, XIXe-XXe siècle*. 2e ed. rev. et aug. Paris : Armand Colin, 1995.

Charvin, Robert. *L'évolution du rôle de la commission des finances*. *Revue de sciences financières* 61, n°1 (1969) : 122-170.

Duchaussoy, Vincent et Éric Monnet. « L'impact de la Grande Guerre sur les relations de trésorerie entre l'État et la Banque de France (1914-1936) ». Dans : *Les banques centrales pendant la Grande Guerre: Central Banks in the Great War*, sous la direction d'Olivier Feiertag, 97-115. Paris: Presses de Sciences Po, 2019,
<https://doi.org/10.3917/scpo.feier.2019.01.0097>

End, Nicolas. « Chapter 4: Two Decades of Walking on a Tightrope: Public Debt Management in France during the Interwar Period ». Dans *Debt and Entanglements Between the Wars*, sous la direction de Thomas J. Sargent et al., 121-171. USA: International Monetary Fund, 2019, <https://doi.org/10.5089/9781513511795.071.ch004>. Web. 12 Apr. 2024.

Gévaudan, Jean. « La commission des finances de la Chambre des députés ». Thèse de doctorat. Université de Montpellier. Montpellier: Impr. de Mari-Lavit, 1933.

Gooch, Robert K. *The French Parliamentary Committee System*. New York, Appleton-Century, University of Virginia, 1935.

Hauriou Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2e éd. Paris : Dalloz, 2015.

Herriot, Edouard. *Jadis. 2, D'une guerre à l'autre : 1914 - 1936*. Paris : Flammarion., 1952.

Hochedez, Daniel. « Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ? ». *Revue française de finances publiques* 72 (novembre 2000) : 203-216.

Jeanneney, Jean-Noël. *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir : la faillite du Cartel, 1924-1928*. Nouvelle édition suivie d'une postface inédite. Paris: Éditions du Seuil, 2003.

Jèze, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française : la technique du crédit public*. 6e éd. Paris: M. Giard, 1925.

Jèze, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française*. Paris : M. Giard, 1922.

Keynes, John Maynard. *Réflexions sur le franc et sur quelques autres sujets*. Paris : Simon Kra, 1928.

Lambert, Alain. « Interview d'Alain Lambert. Pour un contrôle et une évaluation ex post partagés entre le Parlement et le gouvernement ». *Gestion & Finances Publiques* 2, n° 2 (2022): 5-9. <https://doi.org/10.3166/gfp.2022.2.001>.

Le Grand, Vincent. « Léon Blum : une lecture républicaine du parlementarisme ». Dans *Les juristes face au politique. Le droit, la gauche et la doctrine sous la III^e République. Tome I*, sous la direction de Carlos Miguel Herrera, 123-146. Paris: Éditions Kimé, (2003). <https://doi.org/10.3917/kime.herre.2005.01.0123>.

Makinen, Gail E., and G. Thomas Woodward. "A Monetary Interpretation of the Poincaré Stabilization of 1926." *Southern Economic Journal* 56, n° 1 (1989) : 191–211. <https://doi.org/10.2307/1059066>.

Manin, Bernard. « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique ». *Le Débat* 33, n°1 (1985) : 72-94, <https://doi.org/10.3917/deba.033.0072>

Pierre, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 5^e éd. Paris: Librairies-imprimeries réunies, 1924.

Roussellier, Nicolas. « 6. Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres ». Dans *Serviteurs de l'État*, sous la direction de Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert, 109-24. Paris: La Découverte, 2000. <https://doi.org/10.3917/dec.baruc.2000.01.0109>.

Roussellier, Nicolas. *Le Parlement de l'éloquence : la souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*. Paris : Presses de sciences po, 1997.

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

Roussellier, Nicolas. « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale ». *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 10, n° 2 (2008) : 13-30, <https://doi.org/10.3917/parl.010.0013>.

Sauvy, Alfred. *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 1*. Ed. rev. Paris : Economica, 1984.

Sauvy, Alfred. *Histoire économique de la France entre les deux guerres – Volume 3*. Ed. rev. Paris : Economica, 1984.

Say, Léon. « Le budget devant les Chambres françaises ». *La revue des deux mondes* 67, n°2 (1885) : 278-311, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k871190/f960.item>

Schor, Ralph. « 10 - Le difficile retour à la prospérité. 1919-1930 ». Dans *Le dernier siècle français. 1914-2014*, sous la direction de Ralph Schor, 170-181. Paris : Perrin, 2016, <https://www.cairn.info/le-dernier-siecle-francais--9782262041496-page-170.htm>

Archives :

Procès-verbaux de la Commission des finances de la Chambre des députés, treizième législature, 1924-1928 (C14773-C14794). Les archives de la Chambre des députés sous la Troisième République (1919-1942). Archives nationales, Paris.

Procès-verbaux de la Commission des finances du Sénat, 1924-1928 (14S72 à 14S92). Archives du Sénat, Paris.

Documents institutionnels et débats parlementaires

Arthuis, Jean. *Rapport de la Commission sur l'avenir des finances publiques*. Premier Ministre, 2021. <https://www.vie-publique.fr/rapport/279092-commission-sur-lavenir-des-finances-publiques>

Assemblée nationale. « L'examen des textes en commission ». *Fiches « Connaissance de l'Assemblée »*. 2023. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/travail-legislatif/l-examen-des-textes-en-commission>

Assemblée nationale. « Fiche n°30 : Les comptes-rendus ». *Connaissance de l'Assemblée*. 2023. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/organisation-assemblee-nationale/les-comptes-rendus>

Barthélémy, Joseph. *Rapport fait au nom de la Commission du règlement chargée d'examiner l'amendement de M. Renaudel, tendant à la réglementation du droit d'amendement et de l'établissement d'une procédure d'extrême urgence*. Chambre des députés, Documents parlementaires, 16 juillet 1926. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3982919s/f1098.item.r=27%20juillet>

Chambre des députés. *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés*. N°109, 13^e législature, Session extraordinaire de 1927, 12 décembre 1927, p. 3894 (1927). <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6238965f/f70.item.zoom#>.

Chambre des députés. *Journal officiel. Débats parlementaires. Chambre des députés*. N°80, 13^e législature, session ordinaire de 1924, 17 juin 1924, p. 2307 (1924), <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k64378584/f1.item.zoom>

Chéron, Henry. *Rapport fait au nom de la Commission des finances chargé d'examiner le PJJ portant fixation du budget général de l'exercice 1297*. Sénat, impressions, 10 décembre 1926. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6570273x/f15.item>

Constitution de 1875, III^e République. Conseil Constitutionnel. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>

Insee. *Dette des administrations publiques au sens de Maastricht par sous-secteur : Données annuelles de 1978 à 2023*. Insee, 2024. https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830192#tableau-figure1_radio2

Woerth, Éric et Laurent Saint-Martin. *Rapport d'information relatif à la mise en œuvre de la LOLF*. Paris : Assemblée nationale, 11 septembre 2019, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2210_rapport-information

Revue politique et parlementaire

Berthod, Aimé. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 121, n°360 (novembre 1924) : 318-328, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

Allix, Edgar. « Le projet de budget de 1925 ». *Revue politique et parlementaire* 121, n°360 (novembre 1924) : 229-245, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

Berthod, Aimé. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 121, n°361 (décembre 1924) : 507-516, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14192w?rk=21459;2>

Berthod, Aimé. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 123, n°365 (avril 1925) : 94-103, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14194k?rk=64378;0>

Julia, Edouard. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 124, n°369 (août 1925) : 287-299, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14195x?rk=42918;4>

Faure, Fernand. « L'œuvre financière du ministère Poincaré ». *Revue politique et parlementaire* 129, n°384 (novembre 1926) : 155-169, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14200p?rk=64378;0>

Julia, Edouard. « Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 129, n°385 (décembre 1926) : 450-459, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14200p?rk=64378;0>

« Chronique politique. *Revue politique et parlementaire* 133, n°395 (octobre 1927) : 125-130, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k142042?rk=42918;4>

« Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 133, n°396 (novembre 1927) : 309-315, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k142042?rk=42918;4>

« Chronique politique ». *Revue politique et parlementaire* 134, n°398 (janvier 1928) : 125-132, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k14205d?rk=21459;2>

Articles de presse

« L'activité socialiste au Parlement ». *Le populaire*, 15 juillet 1924, 1-2. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k818801x/fl.image>

« Les finances de la France ». *Le Temps*, 26 mars 1925, 1. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k245795w/fl.image>

« Les projets pour l'assainissement financier », *Le Temps*. 12 avril 1925, 3. <https://www.retronews.fr/journal/le-temps/12-avril-1925/123/758495/3>

« M. Caillaux demande une collaboration étroite entre le Gouvernement et la commission des finances ». *Le Quotidien*, 25 juin 1925, 1. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3458939c/fl.image.zoom>

« En plein ténèbres ». *Le Temps*, 26 juin 1925, 1. <https://www.retronews.fr/journal/le-temps/26-juin-1925/123/646363/1>

« En eaux troubles ». *Le Temps*, 10 novembre 1925, 1. <https://www.retronews.fr/journal/le-temps/10-novembre-1925/123/646385/1>

« Les nouvelles dispositions financières », *Le Temps*. 14 novembre 1925, 1. <https://www.retronews.fr/journal/le-temps/14-novembre-1925/123/1171075/1>

« Les projets financiers du gouvernement : A la commission des finances de la Chambre ». *Le Temps*, 16 novembre 1925, 2. <https://www.retronews.fr/journal/le-temps/16-novembre-1925/123/646473/2>

« Le projet financier devant la commission sénatoriale des finances ». *Le Temps*, 23 février 1926, 3. <https://www-retronews-fr.acces-distant.sciencespo.fr/journal/le-temps/23-fevrier-1926/123/758599/3>

« A la commission des finances ». *Le Quotidien*, 20 mars 1926, 1. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3457266j/f1.item.r=saxons.zoom>

« Nos finances ». *Le Temps*, 30 juillet 1926, 1. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k246317x/f1.image>

Migaud, Didier et Alain Lambert. « La LOLF contient les outils pour une gestion saine des finances publiques afin de réduire progressivement notre dette ». *Le monde*, 1^{er} août 2021. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/01/la-lolf-contient-les-outils-pour-une-gestion-saine-des-finances-publiques-afin-de-reduire-progressivement-notre-dette_6090194_3232.html

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

Le Parlement face aux crises de l'après-guerre (1924-1928) : l'échec des commissions des finances

Thomas Desjuzeur

Ce mémoire a pour objectif d'analyser les commissions des finances des Assemblées françaises face aux crises financières dans le contexte de la treizième législature de la Chambre des députés (1924-1928). Il cherche à placer les commissions dans ce moment charnière de l'histoire du Parlement français. Par l'analyse de leur procès-verbaux, il s'attache à comprendre comment les commissions parvenaient à construire le budget avec le gouvernement en reconstruisant le récit du travail des commissions sur la période. Cette analyse montre que les commissions des finances ont d'abord joué un rôle majeur dans la définition de la politique budgétaire des gouvernements du Cartel des gauches, mais que cette politique s'est soldée par un échec et des crises politiques graves (1924-1926). Cette participation a d'ailleurs été une cause de désordre important, aboutissant à une rivalité entre les commissions des finances et le gouvernement. Elle montre ensuite que les commissions des finances ont joué un rôle très limité dans la politique budgétaire du gouvernement d'union nationale (1926-1928) qui a permis de résoudre la crise financière. Sur la base de ces développements, elle propose des recommandations centrées sur la publicité des débats et les ressources mises à la disposition des commissions des finances.

Mots clés

Commissions des finances ; Entre-deux-guerres ; Finances publiques