Études irlandaises

40-1 | 2015

Enjeux contemporains en études irlandaises – In
Memoriam Paul Brennan

1958 : l'État irlandais prend son avenir économique en main

Vanessa Boulet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesirlandaises/4464>

DOI : 10.4000/etudesirlandaises.4464

ISSN : 2259-8863

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2015

Pagination : 91-103

ISBN : 978-2-7535-4082-8

ISSN : 0183-973X

Référence électronique

Vanessa Boulet, « 1958 : l'État irlandais prend son avenir économique en main », *Études irlandaises* [En ligne], 40-1 | 2015, mis en ligne le 30 juin 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesirlandaises/4464> ; DOI : 10.4000/etudesirlandaises.4464

1958 : l'État irlandais prend son avenir économique en main

Vanessa BOULLET
Université de Lorraine

Résumé

Cet article analyse le changement de politique économique de la République d'Irlande à la fin des années 1950. En 1958, avec la publication de *Economic Development* et du premier plan économique, l'Irlande change de paradigme économique, passant d'un État nationaliste à un État plus interventionniste et libéral. Cette mutation est rendue possible grâce à la présence d'hommes nouveaux dans les hautes sphères du pouvoir.

Mots clés : débat et sphère publics, État irlandais (République d'Irlande), Irlande – politiques économiques et sociales

Abstract

*This article analyses the change in the economic policy of the State in the Republic of Ireland in the late 1950s. In 1958, the publication of *Economic Development* and the first economic plan changed the Irish economic policy from nationalist to interventionist and supporting free trade. This change was possible thanks to the appointment of new men at the most senior levels of government.*

Keywords: public debates, Irish State (Republic of Ireland), Ireland – socio-economic policies

La République d'Irlande¹ des années 1950 était isolée. Isolée géographiquement du fait de son insularité, farouchement isolée politiquement puisqu'elle cherche encore à se défaire de la tutelle britannique, isolée de l'histoire européenne car elle ne partage pas les blessures de la Seconde Guerre mondiale, isolée économiquement enfin car après 25 ans de protectionnisme, l'Irlande est loin d'être prospère. Son revenu national par habitant correspond à la moitié de celui du Royaume-Uni². La croissance du PNB irlandais est très faible par rapport à celle des pays européens³ car le développement économique du pays repose sur une agriculture archaïque et peu productive. Enfin, depuis la Grande Famine de 1845-50, la République souffre d'un exode massif des Irlandais,

1. Dans cet article, les termes Irlande et Irlandais font référence à la République d'Irlande.

2. T. K. Whitaker, *Economic Development*, Dublin, Department of Finance, 1958, § 2, p. 10.

3. La croissance moyenne du PNB par habitant de l'OCDE est environ deux fois supérieure à celle de l'Irlande.

notamment vers les États-Unis ou la Grande-Bretagne, où les conditions de vie sont meilleures⁴.

En 1972, l'économie irlandaise est profondément transformée : malgré deux ralentissements économiques en 1965-1966 et en 1970-1971, le PNB irlandais à prix constant augmente en moyenne de 3,5 % par an, ce qui est supérieur au 1,8 % de moyenne entre 1950 et 1958⁵. Pendant cette période, le rôle de l'État change grandement : s'inspirant des expériences d'autres pays, l'Irlande met en place un interventionnisme étatique dans l'économie : elle déploie une planification économique pour promouvoir le libre-échange, attirer les investissements directs étrangers (IDE), développer l'industrie et investir dans l'éducation. Ce faisant, l'État met en place les politiques qui préparent les succès du Tigre celtique.

Les historiens et économistes irlandais attribuent la paternité intellectuelle de cette mue du rôle de l'État à un de ses serviteurs : T.K. Whitaker. Pourquoi est-il permis de penser qu'un haut fonctionnaire a été le catalyseur du passage d'une Irlande nationaliste à un État qui s'ouvre sur le monde ? Comment ce nouveau paradigme économique d'un État interventionniste mais libéral⁶ a-t-il été construit ? Comment la nouvelle génération parvient-elle à convaincre les hommes politiques d'adopter cet interventionnisme étatique ?

■ T. K. Whitaker ou le héros national

Né en 1916, Ken Whitaker entre dans la fonction publique en 1934 et gravit rapidement les échelons : en 1937 il est inspecteur adjoint des impôts, en 1943 il entre dans les hauts postes de la fonction publique (*Assistant Principal Officer*) et en 1947 il rejoint le cabinet du ministre des Finances. Enfin, en mai 1956, à l'âge de 43 ans, Gerard Sweetman, ministre des Finances Fine Gael (1954-1957), plus modernisateur que ses collègues, nomme, contre toute attente, T. K. Whitaker secrétaire général du Ministère des Finances, c'est-à-dire directeur de cabinet. Cette promotion réalisée à l'encontre des règles de nomination à l'ancienneté témoigne d'un changement d'état d'esprit au milieu des années 1950 en République d'Irlande avec la nomination d'hommes plus jeunes à la tête de l'appareil de direction économique. Ces modernisateurs lancent un mouvement de réforme et de réorientation en mettant en œuvre des politiques où l'État est plus expan-

4. Entre 1951 et 1958, le déclin est presque deux fois supérieur à celui de la période comprise entre l'indépendance et 1958.

5. Les chiffres par habitant sont respectivement de 3,5 % (1959-1972) et 1,5 % (1950-1958), ce qui traduit la baisse de la population dans les années 1950 et la reprise démographique dans la décennie suivante.

6. Dans ce nouveau paradigme, l'État irlandais suit les principes de Keynes puisqu'il donne des règles de conduite à suivre, mais pour autant, il accepte la concurrence et n'en modifie par les termes, il peut donc être qualifié de libéral.

sionniste⁷ et interventionniste, qui feront des années 1960 une décennie bien différente de la précédente.

Au moment de cette nomination, la crise économique qui frappe l'Irlande est à son paroxysme. Tous les indicateurs économiques se dégradent : PNB, production industrielle, investissements fixes, chômage et émigration⁸. Le doute se répand sur la capacité de l'État irlandais indépendant à mener son propre développement, hors de l'influence de Londres. La couverture de *Dublin Opinion*, mensuel satirique, de juillet 1956 est un exemple révélateur du défaitisme national : un dessin représentant l'île a pour légende « à vendre, pour cause départ à l'étranger : pays sous-développé (énorme potentiel, magnifiques perspectives, politiques et autres) » (figure 1).

Figure 1 : Couverture de *Dublin Opinion* de juillet 1956⁹

7. Expansionnisme économique : l'État irlandais met en œuvre différentes politiques économiques pour accroître l'activité économique et donc développer le pays.

8. Le PNB chute de 1,3 % en 1956. Les investissements fixes chutent de 20 % entre 1955 et 1957. Garret FitzGerald, *Planning in Ireland: a PEP Study*, Dublin, IPA, 1968, p. 15 et 17. En janvier 1957, le chômage augmente de plus de 2 % tandis que l'émigration nette croît également (+1,8 %).

9. Cormac O'Grada, *A Rocky Road: the Irish Economy since the 1920s*, Manchester, Manchester University Press, 1997, p. 26.

T. K. Whitaker résume le climat général :

Les années 1955 et 1956 marquèrent la fin de tout espoir [et plongèrent] dans une « nuit obscure » les principaux hommes politiques, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, ainsi que des citoyens et fonctionnaires inquiets¹⁰.

Ce désarroi soulève des interrogations sur la viabilité de l'État irlandais et du nationalisme économique. La politique autarcique, menée depuis 1932, et l'industrialisation par la substitution des importations n'ont pas produit les résultats escomptés : elles ont engendré un secteur industriel largement inefficace et improductif dont les faiblesses ne sont pas compensées par les exportations agricoles. Comme De Valera rêvait d'un État irlandais autarcique, le gouvernement a négligé le rôle de l'accroissement des exportations et la constitution d'industries mondialement compétitives. Alors que la majorité des pays européens connaît une prospérité économique sans précédent¹¹, T. K. Whitaker se demande même si cette politique ne contribue pas à la montée du chômage et de l'émigration, ainsi qu'à la baisse de la production, des exportations et du niveau de vie.

Or, depuis la fin des années 1940, l'État irlandais subit de fortes pressions externes pour libéraliser son économie. Au cours des négociations du Plan Marshall en 1947, l'administration américaine a encouragé fortement les autorités irlandaises à développer les exportations et à abroger unilatéralement les lois qui restreignent les investissements étrangers (ce qui implique l'abandon du protectionnisme). Elle suggère également la création d'une autorité de développement industriel qui fournirait des subventions et des incitations fiscales aux investisseurs étrangers (l'Industrial Development Agency est créée en 1949). En 1947, la création de l'Organisation économique de coopération économique (OECE) et en 1951 celle de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ont constitué les premiers pas de l'Europe vers le libre-échange. Enfin, en 1954, l'Irlande est contrainte de suivre le Royaume-Uni dans la création de l'Association Européenne de Libre Échange, afin de ne pas perdre son principal partenaire économique, même si ce projet n'a que peu d'attrait pour la République car il se limite aux produits industriels et n'offre aucun droit de douane extérieur commun et aucun soutien à l'agriculture¹².

Face à cette pression, les deux coalitions Fine Gael (1948-51 et 1954-1957) modifient peu à peu la politique économique. Toutefois les économistes et

10. « *The years 1955 and 1956 had plumbed the depths of hopelessness, inducing, "a dark night of the soul, shared by the principal politicians both in and out of office and by concerned citizens and public servants"* », dans Ray McShary, Padraig White, *The Making of the Celtic Tiger*, Cork, Mercier Press, 2000, p. 20.

11. En l'espace de sept ans, le PNB par habitant est passé de 75 % de la moyenne européenne en 1951 à 60 % en 1957. C.F. Carter, « *The Irish Economy Viewed from Without* », *Studies*, vol. 46, été 1957, p. 137.

12. Marie-Claire Considère-Charon, *Irlande, une singulière intégration européenne*, Paris, Economica, 2002, p. 25.

hommes politiques conservateurs dominant la politique économique irlandaise, et puisque les *Control of Manufactures Acts*¹³ symbolisent l'idéologie nationaliste traditionnelle, les hommes politiques ne peuvent y mettre un terme sans préparer le terrain. Par exemple, en 1954, John Costello, Taoiseach Fine Gael de 1948 à 1951 puis de 1954 à 1958, déclare :

L'importance d'attirer les investissements étrangers et notamment leur capacité à supporter des risques n'ont pas été suffisamment reconnues. Il faudrait amender de façon adéquate les lois qui entravent les flux de ces précieux capitaux tout en prenant bien soin de préserver notre mode de vie irlandais¹⁴.

Costello a une vision très libérale du rôle de l'État : « L'un des fléaux de notre temps est le pouvoir grandissant de l'État, qui s'exerce partout, la multiplication des activités gouvernementales et le degré de coercition exercé à l'encontre de l'individu citoyen¹⁵. » Pour Costello, le marché constitue l'instrument idéal de création de richesse et les sources de dynamisme se trouvent principalement dans l'initiative privée. L'État et sa bureaucratie, au contraire, ne peuvent qu'étouffer l'initiative. Ainsi, pour développer le secteur industriel, Costello désire s'appuyer principalement sur les entrepreneurs irlandais et considère que les diverses incitations déjà en place sont amplement suffisantes pour les encourager à investir.

En revanche, le secrétaire général du ministre des Finances, T.K. Whitaker, n'est pas aussi optimiste. En 1957, observant les premiers résultats ou plutôt l'absence de résultat des mesures adoptées par Costello, il estime qu'il est vain de compter sur les investisseurs irlandais pour stimuler l'économie car ils ne sont pas assez entreprenants. Il préconise plutôt de faire appel aux investissements étrangers, notamment américains et allemands. Pour accompagner ce changement de politique économique, T.K. Whitaker envisage de donner un nouveau rôle à l'État, en mettant en place une planification indicative, permettant à l'État de donner un cap économique au pays. Il envisage donc une conception plus interventionniste du rôle de l'État que Costello.

Frappé par la couverture du magazine satirique, *Dublin Opinion*, de septembre 1957 où une femme d'âge mûr, symbolisant l'Irlande, consulte une

13. Les *Control of Manufactures Acts* de 1932 et 1934 déterminent que 51 % des parts doivent être détenues par des Irlandais lors de toute nouvelle création d'entreprise. Cette loi, bien qu'aisée à contourner, limite la mainmise des étrangers sur les moyens de production.

14. « *The importance of attracting foreign capital particularly of the risk-bearing character had not been sufficiently recognised. The Statutes which hampered the flow of valuable funds should be suitably amended with due regard to the maintenance intact of our Irish way of life* ». « *Attraction of Foreign Equity Capital* », John Costello, Fine Gael Ard Fheis, février 1954, cité par John MacEntee in UCD Archives Department (UCDAD), P67/223 (46).

15. « *One of the evils of our time is the growing power of the State everywhere, the multiplication of Government activities and the degree of coercion exercised against the individual citizen* ». John Costello, *The Policy for Production*, 5 octobre 1956, p. 1 (UCDAD, P39).

voyante et lui dit « *Get to work! They're saying I've no future*¹⁶ », Whitaker décide d'agir. Il est convaincu de la nécessité d'une nouvelle politique économique pour sortir le pays du marasme. Si le nationalisme économique n'est plus satisfaisant, il faut mettre à bas le consensus patriotique et aller de l'avant en élaborant une nouvelle politique, indépendante de toute idéologie.

Il propose donc à une équipe d'experts¹⁷ de travailler avec lui sur un rapport économique pour présenter ses idées. À l'exception de Charles Murray qui est conseiller économique auprès du Taoiseach, Whitaker recrute délibérément tous ses autres collaborateurs au sein du ministère des Finances afin de ne pas passer par la voie hiérarchique pour éviter des délais supplémentaires. Une fois le travail de recherche accompli, ils rédigent différents chapitres. L'ambiance au sein de ce mini groupe de travail est très productive et la première ébauche de *Economic Development*, l'étude de Whitaker qui est l'origine du premier plan intitulé *Programme for Economic Expansion* (1959-1963), est achevée dès novembre 1957.

■ Les sources d'inspiration internationales de Whitaker

T.K. Whitaker a auparavant étudié les différentes formes de capitalisme dirigé mises en œuvre en Europe et aux États-Unis avant de rédiger son rapport. Il étudie plus particulièrement le plan Vanoni en Italie¹⁸, le plan américain de la Vallée du Tennessee¹⁹, le plan britannique et le plan Monnet en France. Whitaker rejette la planification soviétique du Gosplan car cette planification étatiste, centralisée et rigide, qui occulte complètement le rôle du marché, risque, en pleine guerre froide, d'effrayer les Irlandais. Whitaker analyse plus particulièrement la planification indicative française. Jean Monnet, créateur de ce type de plan, la définit comme « une méthode de convergence dans l'action et le moyen pour chacun de situer son effort par rapport à celui de tous²⁰ ». Considérée dans les années 1950 et au début des années 1960 comme gage de dynamisme, elle est

16. « Au travail! Ils disent que je n'ai aucun avenir. ». Couverture non trouvée aux archives nationales. Citation indiquée par T.K. Whitaker lors d'un entretien avec l'auteur le 13 juillet 2004.

17. Composée de Charles Murray, Maurice Doyle, S. Kissane, J. Dolan, M. Horgan, D. Lynch et T. Coffey.

18. En 1954, le « Schéma de développement de l'emploi et des revenus pour la décennie 1955-1964 », aussi appelé Plan Vanoni, est un plan sans aucune rigidité, conçu comme une étude économétrique de développement concernant le travail et les revenus en Italie. A. Jerkov, « Le plan Vanoni résoudra-t-il les problèmes sociaux de l'Italie? », in *Histoire industrielle de l'Italie, de 1860 à nos jours*, F. Vidal, Paris, Seli Arslan, 1998, p. 151.

19. La *Tennessee Valley Authority*, créée en 1933, est chargée de la construction de barrages hydroélectriques, de l'amélioration des techniques agricoles ainsi que de la construction d'hôpitaux et d'écoles. Le gouvernement devient à la fois producteur d'hydroélectricité et employeur. De nouvelles industries attirées par la baisse du coût de l'électricité et de la main-d'œuvre contribuent à la diversification de l'économie de cette région et lui donnent un nouveau.

20. Jean Monnet, *Mémoires*, cité dans Frédéric Teulon (dir.), *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, 3e éd., Paris, PUF, 1995, p. 447.

mise en place dans de nombreux pays européens : la France en 1946-1947, l'Italie en 1954, la Belgique en 1959 et l'Irlande en 1959, le Royaume-Uni en 1961²¹.

Whitaker contacte l'équipe de Jean Monnet pour avoir de plus amples détails sur la planification française²². Comme ce dernier, Whitaker pense que le gouvernement doit s'impliquer davantage dans l'élaboration des stratégies de croissance et de développement économique. Jusqu'alors, l'interventionnisme de l'État est fortement restreint à cause du rôle traditionnel de l'Église irlandaise, qui ne souhaite pas que l'État s'immisce trop dans les affaires qu'elle considère relever des Irlandais. Le choix de la planification indicative témoigne de ce souhait tout en préservant la souplesse nécessaire pour s'adapter à la conjoncture mondiale et pour ne pas susciter un rejet complet par les élites ou par les Irlandais. Whitaker déclare :

J'étais parfaitement conscient que si nous n'élaborions pas rapidement un programme, nous aurions des problèmes. [...] Je pensais qu'il nous fallait un plan économique qui prendrait la situation en main, quelque chose de constructif pouvant accompagner les fortes mesures que nous prenions. Nous devons administrer à l'économie malade non seulement un médicament mais aussi un remontant²³.

Whitaker n'est pas le premier à parler de planification en Irlande. Lemass a déjà proposé l'élaboration d'un plan dans son discours des 100 000 emplois en octobre 1955²⁴. Sean MacBride a également demandé la mise en œuvre d'un plan coordonné de 5 ou 10 ans dans une note de service en automne 1956 intitulée *Brief memorandum on need for a ten-year economic development plan and on method of formation*²⁵. Également à l'automne 1956, l'économiste Basil Chubb observe qu'il est grand temps que le pays porte son attention sur la préparation d'un programme économique²⁶. Mais T.K. Whitaker est le premier à proposer un pro-

21. La planification au Royaume-Uni « des commissions consultatives de planification guident le gouvernement depuis 1947 ; après une certaine mise en sommeil, l'idée de planification resurgit en 1960-1961 et aboutit, en 1962, à la mise en place d'un Conseil national de développement économique et de son organe d'exécution, le Bureau national de développement économique ; ils associent les représentants de l'État, du patronat et des syndicats ». Roland Marx, *Histoire de la Grande-Bretagne*, 3^e éd., Paris, Armand Colin, 1992, p. 290-291.

22. Cette collaboration atteint son apogée lors du Deuxième plan. Pierre Massé accompagné d'une équipe française se rend en Irlande pour aider les Irlandais à élaborer le Deuxième programme en 1962. Entretien avec T. K. Whitaker, 13 juillet 2004.

23. « *I had been fully aware that unless we produced a plan soon we were heading for trouble. [...] I felt there should be some economic plan to deal with the situation, something constructive to coincide with the strong measures we were taking. We had to give the economic body a tonic as well as medicine.* » John McCarthy, *Planning Ireland's Future: the Legacy of T. K. Whitaker*, Dublin, Glendale, 1990, p. 29.

24. « *The 100,000 Jobs Speech* ». Le discours est retranscrit dans le supplément de l'*Irish Press*, daté du 12 octobre 1955. Lemass introduit son projet en parlant de « programme de développement économique ».

25. UCDAD, P 35 B / 58 (2).

26. « *We paid conscious attention to the development of our economic planning and coordinated arrangements.* » Ronan Fanning, *The Irish Department of Finance, 1922-1958*, Dublin, Institute of Public Administration, 1978, p. 507.

gramme de développement économique aussi détaillé (*Economic Development* fait 250 pages) qui accorde un rôle aussi important à l'État.

Economic Development commence par une évaluation détaillée et sans concession de l'économie irlandaise. Puis, Whitaker introduit un nouveau rôle pour l'État : celui d'aménager un climat propice au développement économique. Pour cela, il propose un plan indicatif, expérimental dans son approche et modeste dans ses objectifs car le but de *Economic Development* et par la suite du premier plan économique est de légitimer l'intervention de l'État. Dans l'introduction du Deuxième programme, on peut lire :

Les objectifs et les priorités sont exposés brièvement mais le programme ne spécifie pas systématiquement la manière de les atteindre. Il est davantage éducatif et indicatif; il associe les conseils de l'État aux entreprises privées et l'intervention directe de l'État lorsqu'elle est requise pour s'assurer de l'utilisation complète des capacités de production²⁷.

En effet compte tenu des réticences vis-à-vis de l'intervention de l'État, il est relativement logique à ce stade de l'expérience irlandaise que l'État agisse directement sur les lois et sur l'administration, mais respecte l'initiative privée. Ainsi, les plans irlandais instaurent un ensemble cohérent de lois et de mesures sans contradiction ni chevauchement et mettent fin à la multiplicité des centres de décision qui font que l'État se trouvait quasiment incapable de suivre une politique économique homogène favorisant la croissance. Dans la sphère économique privée, l'État se voit comme un partenaire des entreprises privées. Il accepte l'entrée des capitaux étrangers, mais à condition qu'ils ne déséquilibrent pas le marché national et se focalisent sur les exportations. Cela se traduit d'abord par l'abrogation progressive de toutes les lois qui jusqu'alors découragent les industriels étrangers d'envisager une implantation dans la République et ensuite par l'instauration d'aides en leur faveur (subventions, dégrèvements fiscaux et facilités de crédit). Ainsi, à la fin des années 1950 et au début des années 1960, l'Irlande se dote d'une législation qui offre un cadre attractif pour les investisseurs étrangers afin que les entreprises étrangères s'installent en Irlande pour produire à bas coûts et exporter leur production.

Ainsi, la planification est un système de guidage concerté dans lequel l'État joue le rôle de chef d'orchestre qui permet aux acteurs économiques publics et privés de jouer harmonieusement.

27. « Objectives and priorities are outlined but the programme does not in every instance specify how they are to be attained. Rather is it educative and indicative, combining help and guidance from the State for private enterprise with direct State action where this is needed to ensure full use of productive capacity. » Department of Finance, *Programme for Economic Expansion*, Dublin, Stationery Office, 1958, § 5, p. 9.

Enfin, pour T. K. Whitaker, le libre-échange est une condition *sine qua non* du développement économique²⁸. Il ne demande pas une abolition complète du protectionnisme, sachant pertinemment que c'est impossible. Il le fixe seulement comme objectif à long terme. Ainsi, dès le chapitre introductif de *Economic Development*, Whitaker suggère : « il va falloir, tôt ou tard, que nous nous débarrassions du protectionnisme et que nous acceptions le défi du libre-échange²⁹ ». Le protectionnisme est devenu rétrograde : il préserve le présent mais freine le développement. Whitaker propose donc de démanteler progressivement les barrières douanières³⁰. Il estime qu'avec l'ouverture des frontières et le démantèlement progressif des *Control of Manufactures Acts*, les entreprises étrangères vont venir s'implanter en Irlande. Cette stratégie est celle poursuivie par l'Irlande lors de la prospérité économique du Tigre celtique : attraction massive des Investissements directs étrangers (IDE) notamment grâce à des subventions et à une très faible fiscalité (0 % sur les exportations industrielles jusqu'en 1980, puis 10 % puis 12,5 % depuis 2004).

■ Convaincre les autorités en place et les Irlandais suppose de tourner la page

Une fois ses idées formalisées par écrit, Whitaker doit convaincre le pouvoir politique d'accepter ce nouveau rôle pour l'État. Il présente initialement l'ouvrage au nouveau ministre des Finances, James Ryan (1957-1965). Celui-ci avait simplement autorisé Whitaker à réaliser un rapport sur l'économie irlandaise et est très surpris par l'ampleur du travail accompli ainsi que par les idées proposées. Il soutient Whitaker quand celui-ci sollicite via une note de service du 12 décembre 1957 l'accord du gouvernement pour « concevoir un programme coordonné de développement national pour les cinq ou dix années à venir³¹ ».

Whitaker obtient ainsi en cinq jours l'autorisation du gouvernement pour approfondir son étude³². Cela peut surprendre car les idées qu'il développe remettent en cause indirectement la conception de l'Irlande qu'Éamon de Valera a longtemps eue. En effet, depuis l'indépendance, les nationalistes sacrifient toujours l'économie sur l'autel de la souveraineté politique, l'indépendance (poli-

28. Le point de vue de Whitaker est présenté dans sa correspondance avec J. C. MacCarthy. T. K. Whitaker, *Protection or Free Trade – The Final Battle*, Dublin, IPA, 2006.

29. « *Sooner or later, protection will have to go and the challenge of free trade be accepted* », T. K. Whitaker, *Economic Development*, op. cit., § 5, p. 2.

30. « *We can no longer rely for industrial development on extensive tariff and quota protection* », T. K. Whitaker, *Economic Development*, op. cit., § 15, p. 160.

31. « *To work out an integrated programme of national development for the next five or ten years* », T. K. Whitaker, *Economic Development*, op. cit., 1958, p. 227.

32. T. K. Whitaker, *Economic Development*, op. cit., 1958, p. 229-30.

tique) leur apparaissant bien plus importante que la prospérité nationale. Le gouvernement attribue à l'État un rôle auxiliaire, qui se cantonne à assister et faciliter l'entreprise. Il prend des mesures pour remédier à la crise sans suivre une politique économique à moyen ou long terme.

En 1957, un changement de direction au sein du Fianna Fáil se produit, permis par le départ du chef historique du parti depuis plus de trente ans, Éamon de Valera. Celui-ci est âgé de 72 ans et pratiquement aveugle ; il souhaite quitter la scène politique active et devenir président de la République d'Irlande. Cela permet au parti de tourner la page et d'assumer son intérêt pour un interventionnisme étatique plus marqué. Les deux principaux candidats à sa succession sont Seán Lemass et Seán MacEntee. Rivaux depuis bien longtemps, ils se sont affrontés pendant des années, chacun à la tête de son ministère, Lemass à l'Industrie et au Commerce et MacEntee aux Finances et à la Santé. Lemass est plus progressiste que MacEntee. Au début des années 1950, le dauphin de De Valera est MacEntee. Champion de l'orthodoxie économique, le ministre des Finances se considère comme un conservateur, et critique ouvertement Keynes et Beveridge³³. Les Républicains penchent également pour MacEntee car ils tiennent Lemass, ministre de l'Industrie et du Commerce, pour responsable des piètres performances de l'économie et doutent donc de ses capacités à piloter le navire irlandais³⁴. Pourtant, à la fin de cette décennie, les pressions économiques sont si fortes au sein de la nation que plus personne ne soutient les politiques traditionnelles. Les Républicains se tournent dès lors vers des hommes plus pragmatiques et progressistes comme Lemass. Quand le Fianna Fáil recouvre le pouvoir en 1957, de Valera forme le premier gouvernement majoritaire depuis 1944³⁵. Ce dernier est la réplique idéologique de celui qu'il a composé six ans auparavant – à ceci près que MacEntee, discrédité par les crises économiques successives, n'obtient pas le ministère des Finances, mais un portefeuille secondaire : celui de la Santé et des Affaires Sociales. À sa place, de Valera nomme, sur proposition de Lemass, un proche de ce dernier, James Ryan. En éloignant le très conservateur MacEntee, de Valera opte pour une évolution du nationalisme économique et du rôle de l'État. MacEntee, symbolisant les politiques nationalistes et conservatrices, est ainsi écarté des responsabilités.

Le soutien du gouvernement peut aussi s'expliquer par la proximité de Lemass et Whitaker. Par exemple, quand Lemass tombe malade au milieu des années 1950, de Valera lui rend visite, accompagné de Whitaker, et lui propose d'utiliser ce temps libre pour améliorer son irlandais car Lemass ne le parle pas cou-

33. Paul Bew et Henry Patterson, *Sean Lemass and the Making of Modern Ireland*, Dublin, Gill & Macmillan, 1982, p. 30 et 65.

34. Ceci explique également pourquoi toutes les propositions de Lemass sont rejetées par les Républicains.

35. John McCarthy, *op. cit.*, p. 35.

ramment. Lemass se tourne alors vers Whitaker et lui demande s'il peut plutôt lui conseiller quelques bons livres d'économie. Lemass est l'un des rares ministres qui maîtrise les théories économiques à cette époque³⁶. Enfin, l'étude de Whitaker arrive à point nommé pour le nouveau gouvernement Fianna Fáil qui reste initialement très évasif quant à la stratégie économique qui permettrait de sortir le pays de la dépression et semble donc en manque d'idées. Whitaker permet ainsi à Lemass de montrer à de Valera que contrairement à MacEntee, il a des solutions innovantes pour remédier à la situation économique, fussent-elles éloignées de l'idéologie traditionnelle.

Whitaker présente son étude au gouvernement en mai 1958. De Valera accepte le projet de Whitaker, pourtant éloigné de ses convictions, d'une part car il se fait progressivement à l'idée de la planification et d'un État plus interventionniste, mais surtout car la crise économique et les chiffres de l'émigration ne s'améliorent pas. Il donne ainsi le feu vert au gouvernement pour composer une stratégie nationale de développement économique. D'après Whitaker, l'étude, qui ébranle pourtant les conceptions républicaines, est acceptée assez facilement par le gouvernement, même par ses membres les plus conservateurs, comme MacEntee³⁷. Toutefois, on peut imaginer que l'acceptation n'a pas été aussi « générale » et « enthousiaste » que Whitaker aime à le penser. Cela est confirmé par la correspondance, courtoise mais ferme entre les différents ministères concernant l'abrogation du protectionnisme³⁸.

En publiant le 12 novembre 1958 le *Programme for Economic Expansion*, suivi une semaine plus tard de *Economic Development* (le 22 novembre 1958), le gouvernement souhaite informer les Irlandais de la nouvelle politique économique. Dès l'introduction du *Programme for Economic Expansion*, il est d'ailleurs précisé que ce programme « doit être considéré comme un aperçu des contributions les plus importantes que le gouvernement propose d'apporter au développement économique au cours des toutes prochaines années³⁹ ».

Les hommes politiques, une fois convaincus, doivent également convaincre les citoyens. En 1961, Lemass explique :

Dans le développement économique irlandais, le rôle du gouvernement est primordial. Personne ne croit, au vu des conditions dans lequel se trouve ce pays, que l'on peut atteindre le progrès économique autrement que par l'intermédiaire d'une politique gouvernementale à cet

36. Martin Mansergh, « The Political Legacy of Seán Lemass », *Études irlandaises*, 25 (2000), p. 151.

37. Entretien avec l'auteur, 13 juillet 2004.

38. UCDA, P175 publié par T. K. Whitaker, *Protection or Free Trade – The Final Battle*, Dublin, IPA, 2006.

39. « Should be read as an outline of the more important contributions, [...] which the government propose to make to economic development in the years immediately ahead », Department of Finance, *Programme for Economic Expansion*, op. cit., § 1 p. 8.

effet, forte et sensée. [...] Nous ne pensons pas que l'entreprise de l'État est forcément supérieure à l'entreprise privée. Nous ne pensons pas que l'État doit prendre la place des entreprises privées dans quelque sphère économique tant que l'initiative privée fonctionnera de manière utile et avec succès⁴⁰.

Par les procédés de rhétorique tels que « nul ne peut croire » ou « nous ne pensons pas », Lemass est soucieux de montrer que l'intervention accrue de l'État n'est pas susceptible de dénaturer l'économie irlandaise. Aussi, quand Whitaker recommande dans *Economic Development* une réorientation des dépenses d'investissement de l'État – s'attacher moins aux investissements sociaux pour privilégier des projets plus productifs⁴¹ – la question de l'utilité de cette réorientation n'est pas posée : c'est un postulat de base, qui présente cette solution comme une évidence ne méritant même pas d'être discutée. La seule interrogation est d'identifier les secteurs dans lesquels ces investissements doivent être effectués.

Ainsi, si l'État irlandais manifeste à la fin des années 1950 une attitude novatrice, ce n'est pas uniquement en réaction à un certain sentiment de déclin national causé par de graves crises ou en suite logique de l'apparition des théories keynésiennes, du Plan Marshall ou de l'intégration européenne. C'est aussi parce que des personnalités nouvelles et ouvertes aux réformes sont nommées et qu'une élite technicienne se saisit du sujet et promeut l'idée d'un État aux responsabilités économiques étendues, organisateur de la croissance. Cette nouvelle génération choisit l'interventionnisme financier⁴². La planification met aussi en place une économie concertée. Elle modifie donc le libre jeu des intérêts privés, mais dans la planification irlandaise, l'État est davantage un partenaire des entreprises privées que le relais de la puissance publique s'imposant au secteur privé. En pénétrant plus intimement dans la vie économique, l'État noue des liens réciproques avec les entreprises privées, qui font alors de l'État un partenaire. Cette interpénétration du public et du privé s'exprime par l'action stimulatrice de l'État, en particulier au travers de sa politique d'investissements. Ainsi, le plan devient « l'ultime déclaration de la politique générale du gouvernement⁴³ » qui permet d'élaborer

40. « *In Irish economic development the role of the government is predominant. Nobody believes that, in the circumstances of this country, economic progress is likely to be realised otherwise than through the medium of a strong and sound government policy directed to that result. [...] Notwithstanding the extent to which the state has already participated in economic activities, nobody thinks of us as doctrinaire socialists. We do not think that state enterprise is necessarily superior to private enterprise. We do not think that the state should try to take the place of private enterprise in any economic sphere so long as private enterprise functions usefully and successfully.* » Seán Lemass, « The Organisation behind the Economic Programme », *Administration*, 1961, vol. 9.1, p. 3.

41. « *Productive in the sense of yielding an adequate return to the community in competitive goods and services* », Department of Finance, *Programme for Economic Expansion*, op. cit., § 7, p. 8.

42. Il s'exprime par le poids des budgets publics, mais encore par l'action exercée par les organismes d'État sur le marché financier ou le crédit à moyen terme.

43. « *The supreme policy document of the government* ». John Bradley, « The Legacy of Economic Development: the

des prévisions budgétaires à plus long terme. Le choix d'un programme indicatif manifeste la volonté d'une nouvelle stratégie politique et économique associée à une appellation prudente la rendant acceptable aux yeux des Irlandais. Même si *Economic Development* n'inaugure pas une politique économique radicalement différente des précédentes⁴⁴, cette politique expansionniste contraste avec la prudence antérieure des budgets. Ainsi, Whitaker saisit l'opportunité d'un changement de pouvoir pour promouvoir ses idées, dont il limite par ailleurs la portée apparente pour ne pas effrayer : « Aucune des idées ou des suggestions énoncées ne sont originales, ni révolutionnaires. Elles sont de nouveau formulées dans cet ouvrage car c'est actuellement le moment approprié pour les reconsidérer⁴⁵. » Il démontre ainsi une habileté toute politique au service d'une conviction d'économiste.

Irish Economy 1960-1987 », in John McCarthy, *op. cit.*, p. 130.

44. Les mesures préconisées dans *Economic Development* ne sont pas très éloignées de la politique financière du Fine Gael, qui, en 1954, propose d'accroître les investissements en augmentant l'épargne, en rapatriant les réserves en devises étrangères et en attirant les investissements étrangers.

45. « *None of the ideas or suggestions put forward is novel or revolutionary. They are repeated here because the present is an appropriate time for review.* » T. K. Whitaker, *Economic Development*, *op. cit.*, § 3, p. 69.